

FRA MAASTRICHT TIL NICE

En analyse av de tyske og de britiske posisjonene til EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik (1992-2000)

Tommy Elserud



Mastergradsoppgave i Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2005

Innholdsfortegnelse

- Forord

- Forkortelser

<u>1.0 Innledning og problemstilling</u>	s.1
1.1 Avgrensning	s.2
<u>2.0 Teori</u>	s.3
2.1 Det interessebaserte perspektivet – Logic of Consequences	s.3
2.2 Det normbaserte perspektivet	s.6
2.2.1 The Logic of Appropriateness – Kontekstuelle normer	s.7
2.2.2 The Logic of Moral Justification – Universelle normer	s.8
2.3 Operasjonalisering av de teoretiske perspektivene	s.9
2.4 Analytisk modell	s.10
2.5 Teoretiske implikasjoner	s.12
<u>3.0 Metode</u>	s.13
3.1 Case-studie	s.13
3.2 Argumentasjonsanalyse	s.14
3.3 Kilder	s.16
3.4 Validitet og reliabilitet	s.16
<u>4.0 Bakgrunnskapittel</u>	s.17
4.1 Den kalde krigens slutt – endrede geopolitiske betingelser	s.17
4.2 Historisk utvikling av sikkerhets- og forsvarsdimensjonen i EU	s.20
<u>5.0 Analysedel 1: Fra Maastricht til St. Malo, 1992 – 1998</u>	s.22
5.1 Maastricht-traktaten	s.22

5.1.1 Utfallet av Maastricht-forhandlingene om FUSP	s.28
5.2 Oppsummering – Maastricht – forhandlingene	s.31
5.3 Forberedelse til Amsterdam-traktaten – IGC 1996	s.32
5.4 Amsterdam-traktaten – IGC 1996	s.36
5.4.1 Amsterdam-traktaten	s.36
5.4.2 Tysklands posisjon til FUSP/ESDP under IGC 1996	s.38
5.4.3 Storbritannias posisjon til FUSP/ESDP under IGC 1996	s.40
5.4.4 Kontekstuelle eller universelle normer	s.43
5.4.5 Utfallet av Amsterdam-forhandlingene	s.43
5.5 Oppsummering – Amsterdam-forhandlingene	s.45
<u>6.0 Analysedel 2: Fra St. Malo til Nice, 1998 – 2000/01</u>	s.46
6.1 Storbritannia og St. Malo – Et tabu er brutt	s.46
6.1.1 Storbritannias preferanseendring – Opptakten til St. Malo	s.47
6.1.2 St. Malo	s.51
6.1.3 Hvorfor forandret britene sin posisjon til EUs forsvarssamarbeid?	s.51
6.1.4 Oppsummering – St. Malo	s.60
6.2 Det europeiske råd i Köln og Helsingfors 1999	s.61
6.3 Britisk forsvarspolitisk regjeringsutredning fra 1999	s.62
6.4 Den tyske posisjonen i perioden 1998-2000/01	s.64
6.5 Oppsummering av den tyske posisjonen	s.68
6.6 Det europeiske råds møte i Nice 2000 – ESDP traktatfestes	s.68
<u>7.0 Konklusjon – Fra Maastricht til Nice</u>	s.71
<u>8.0 Veien videre</u>	s.75
<u>9.0 Kilder</u>	s.77

Forord

Å studere etableringen av EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik, er et meget aktuelt og spennende tema. Jeg har valgt å fokusere på Tyskland og Storbritannia, to av de mest innflytelsesrike landene i EU. Dette har gjort oppgaven svært interessant å skrive, og jeg føler at denne prosessen har utviklet meg både faglig og menneskelig.

Det har vært en lang og lærerik prosess å skrive en mastergradsoppgave i statsvitenskap. Jeg vil takke alle gode venner og studiekolleger som har bidratt i denne prosessen. Jeg vil spesielt takke Dag Riisøen Selsjord for konstruktive faglige tilbakemeldinger. En stor takk går også til Ingeborg Blaker for korrekturlesning. Jeg vil også takke min familie, som har støttet meg gjennom hele prosessen.

Til slutt vil jeg takke min veileder Marianne Takle som har bidratt med gode råd og kommentarer gjennom hele veiledningsperioden. Hun har alltid vært grundig og konstruktiv i sine tilbakemeldinger. Med hennes hjelp har denne prosessen blitt både lærerik, utfordrende og morsom.

Denne oppgaven er likevel et resultat av mitt eget arbeid. Derfor ligger ansvaret for eventuelle feil og mangler på undertegnede.

Oslo, 26. oktober 2005

Tommy Elserud

Forkortelser

CDU/CSU – Det Kristelig Demokratiske partiet i Tyskland
CFSP – Common Foreign and Security Policy
EDC – European Defence Community
EF – Det europeiske fellesskapet
EPC – European Political Cooperation
EPS – Det europeiske politiske samarbeid
ERRF – European Rapid Reaction Forces
ESDI – European Security and Defence Initiative
ESDP – European Security and Defence Policy
EU – Den europeiske unionen
EUMC – The European Union Military Committee
EUMS – The European Union Military Staff
FAZ – Frankfurter Allgemeinen Zeitung
FN – De forente nasjoner
FUSP – Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
IGC – Intergovernmental Conference
LI – Liberal Intergovernmentalism
NATO – North Atlantic Treaty Organization
OSSE – Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
SEA – Single European Act
SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschland
PPEWU – Policy Planning and Early Warning Unit
PSC – Political Security Committee
TEU – Traktaten om Den europeiske union
VEU - Vestunionen
WEU – Western European Union
QMV – Qualified Majority Voting
ØMU – Den Økonomiske og Monetære Union

1.0 Innledning og problemstilling

EUs målsetning om en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) ble formelt opprettet i Maastricht-traktaten i 1992. Åtte år senere, under EUs regjeringskonferanse i den franske middelhavsbyen Nice, ble EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske (ESDP) målsetninger traktatfestet under den allerede eksisterende felles utenriks- og sikkerhetspolitiske søylen i EU. Traktatfestingen av det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet innebar ikke at EU etablerte en europeisk hær, men ESDP-samarbeidet ga EU en mulighet til å intervenere i humanitære konflikter, samt at det ga medlemslandene et verktøy til å bidra i fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner.

I denne oppgaven vil jeg ta for meg to stater: Tyskland og Storbritannia. Jeg vil undersøke ett politikkområde: EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikk. Som tittelen på denne oppgaven indikerer, vil jeg analysere de to statenes posisjoner til EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikk i perioden mellom Maastricht-traktaten og Nice-traktaten. Hovedspørsmålet som skal besvares er: **Hvorfor endret de tyske og de britiske myndighetene sine posisjoner til EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i perioden mellom Maastricht-traktaten og Nice-traktaten?** For å kunne besvare denne problemstillingen må oppgaven forankres i et teoretisk rammeverk. Jeg vil benytte to teoretiske perspektiver som forklarer politisk atferd ut fra en ulik forståelse av aktørenes rasjonalitet. Hovedanalysen vil ta utgangspunkt i å forklare de to statenes endrede posisjoner til ESDP-samarbeidet ut fra et interessebasert perspektiv, der nasjonale interesser og endrede geopolitiske forhold påvirker og former politiske posisjoner. Den nyttebaserte pragmatiske tilnærmingene (interessebaserte og maktbaserte) har vært dominerende i studier av utenriks- og sikkerhetspolitikk (Sjursen og Smith 2001:3). Perspektivet vil heretter bli referert til som det interessebaserte perspektivet (Moravcsik 1993, 1998). Jeg vil også undersøke om de politiske posisjonene er påvirket av normer og undersøke om dette kan supplere et interessebasert perspektiv (March & Olsen 2001; Habermas 1999).

Selv om et interessebasert og et normbasert perspektiv er analytisk distinkte, vil jeg ikke anse dem som empirisk gjensidig utelukkende. Informasjon som styrker én av tilnærmingene behøver nødvendigvis ikke å ekskludere den andre tilnærmingen fra å

forklare elementer ved problemstillingen: (...) *a beginning is to explore the behavioral logics as complementary, rather than to assume a single dominant behavioral logic (March & Olsen 2004:19).*

1.1 Avgrensning

Jeg vil avgrense oppgavens (1) aktører (2) kilder (3) tidsramme og (4) tema.

(1) Hovedaktørene i denne oppgaven er regjeringene i Tyskland og Storbritannia.

(2) De *intergovernmentale konferansene (IGC)*, også kalt EUs regjeringskonferanser, er en sentral arena for medlemsstatenes regjeringer. Det vil være hensiktsmessig å undersøke de to statenes posisjoner på disse konferansene. En regjeringskonferanse går ut på at regjeringsrepresentanter for medlemslandene i EU møtes, utenfor fellesskapsinstitusjonenes rammer, for å revidere fellesskapets traktatgrunnlag. Alle vedtak skal fattes med enstemmighet på disse konferansene. Jeg vil også undersøke relevante møter i Det europeiske råd, samt at det fransk-britiske toppmøte i St. Malo vil bli tillagt stor vekt, da dette møte indikerte et veiskille i britisk europapolitikk. Foruten å undersøke dokumenter fra de offisielle EU-møtene vil jeg også benytte meg av andre kilder som forsvars- og utenrikspolitiske utredninger, taler, og partiprogrammer. Jeg vil også basere oppgaven på andre forskeres arbeid, slik at jeg kan forankre mine empiriske funn i en bredere vitenskapelig sammenheng.

(3) I Maastricht-traktaten ble FUSP-samarbeidet traktatfestet, og medlemsstatene i EU påpekte et ønske om å etablere en egen sikkerhets- og forsvarskapabilitet i EU. I Nice-traktaten ble EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske ambisjoner traktatfestet. Perioden mellom Maastricht-forhandlingene og Nice-traktaten er derfor en naturlig tidsavgrensning i forhold til analysearbeidet. Jeg vil også utforme et bakgrunnskapittel, som undersøker de historiske bestrebelsene for å etablere en felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk før Maastricht-traktaten. Avslutningsvis vil jeg ta med et kapittel som kort forklarer utviklingen av ESDP etter Nice-traktaten.

(4) Den vanskeligste avgrensningen i denne studien er den tematiske. Grunnen til dette er at ESDP-samarbeidet utviklet seg gradvis som en komponent innenfor FUSP-søylen gjennom 1990-tallet. Først etter det fransk-britiske møte i St. Malo i desember 1998 ble betegnelsen "ESDP" benyttet i offisiell EU-sammenheng. Selv om ikke EU formelt benyttet ESDP-begrepet under Maastricht- og Amsterdam-traktaten, hadde de tyske og britiske myndighetene en uttalt politisk posisjon til et sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i EU, og det er denne posisjonen jeg analyserer. Av denne grunn vil både betegnelsen "FUSP" og "ESDP" bli benyttet i oppgaven.

2.0 Teori

2.1 Det interessebaserte perspektivet – Logic of Consequences

Hovedperspektivet i denne oppgaven er et interessebasert perspektiv, med vekt på Andrew Moravcsiks *liberale intergovernmentale (LI)* perspektiv som fundament (1993; 1998). Moravcsik (1998) legger vekt på at en stat påvirkes av geopolitiske endringer og at stater ønsker å oppnå egen nytte. Ut ifra et interessebasert ståsted vil man anta at en rasjonell aktør til enhver tid søker å nyttemaksimere sine handlinger, og dermed foretar politiske valg ut fra dette formålet.

Moravcsik (1998) hevder at de avgjørende faktorene ved integrasjonsutviklingen i EU er nasjonale interesser, regjeringssjefers pro-europeiske holdning og de store medlemslandenes standpunkter. Han betrakter innenrikspolitikk som en interessekamp mellom forskjellige nasjonale grupperinger som partier og næringslivsorganisasjoner (ibid). Disse grupperingene kjemper om kontroll over statsapparatet, og dermed over hvordan nasjonale interesser skal defineres (Førland og Claes 1998:96). Velgere, partier, interessegrupper og byråkrater må tas hensyn til, og deres preferanser må videreformidles når den utøvende makt forhandler på internasjonalt nivå.

Moravcsik (1998:20) fastslår at internasjonale forhandlinger kan deles opp i tre intervaller: (1) Formuleringen av nasjonale preferanser: Disse dannes på bakgrunn av en politisk dragkamp mellom hjemlige politiske grupperinger. Det vil si, i motsetning til realistenes syn, at nasjonalstaten ikke er en enhetlig aktør. (2) Mellomstatlige

forhandlinger: På dette nivået opptrer staten som en enhetlig aktør utad, siden preferansene ble dannet i det første trinn. (3) Det siste intervallet er valget av institusjonelle ordninger. Moravcsik postulerer videre at det er de store mellomstatlige forhandlingene, slik som regjeringskonferansene i EU, som er de viktigste arenaene for utviklingen av EU som politisk system: *The major agenda-setting decisions in the history of the EC, in which common policies are created or reformed, are negotiated intergovernmentally (Moravcsik 1993:496)*. Under mellomstatlige forhandlinger vil kommunikasjonen mellom aktørene være preget av strategiske forhandlinger, hvor rasjonelle aktører søker å maksimere egeninteresser (Moravcsik 1993). I en forhandlingssituasjon forventes det at de store EU-statene, med betydelige ressurser, får gjennomslag for sine preferanser i større grad enn små stater (ibid). EUs mellomstatlige forhandlinger foregår i en kontekst som er preget av frivillighet, og verken militære eller økonomiske sanksjoner blir brukt som trusler (Romslo 2004:26). Til tross for dette fraværet av tvang, hevder Moravcsik (1993:501) at det er mulig å true med å danne alternative koalisjoner, og at denne trusselen om eksklusjon favoriserer de store statene. Moravcsik (ibid:499) påpeker at: *Yet even in this relatively benign environment, relative power matters*.

Catherina Gegout (2003:7), forsker ved London School of Economics, påpeker følgende kjennetegn ved Moravcsiks perspektiv: *LI focuses on grand bargains and it does not believe in path-dependency. The bargaining patterns are predictable. States know the different options available. It does not believe in socialization process and a role of the Commission*.

Hvorfor ønsker stater å overføre suverenitet til institusjoner? Moravcsik (1998:9) forklarer dette med at stater ønsker å kontrollere hverandre, samt at myndigheter kan avstå suverenitet på de områder der det forventes at stater øker sin relative makt ved å samarbeide.

Moravcsik (1998:26) hevder at det eksisterer en bred enighet innenfor forskningsmiljøet om at to motivasjonsfaktorer spiller inn på dannelsen av de nasjonale preferanser. Dette er geopolitiske og økonomiske faktorer:

Geopolitical interests reflect perceived threats to national sovereignty or territorial integrity, whether military or ideological; economic interests reflect the imperatives induced by interdependence and in particular the large exogenous increase in opportunities for profitable cross border trade and capital movement in the post-war period (Moravcsik 1998:26).

Økonomiske og geopolitiske faktorer kan, i noen sammenhenger, være vanskelige å skille. I denne oppgaven vil jeg konsentrere meg om de geopolitiske faktorene, fordi innenfor sikkerhets- og forsvarspolitikken er det antatt at geopolitiske faktorer påvirker en stats preferansedannelse: *Geopolitical considerations tend to be important where issues had no immediate economic impact, as in foreign policy coordination (...)* (Moravcsik 1998:478).

Hva kan defineres som tyske og britiske geopolitiske og sikkerhetspolitiske interesser etter den kalde krigen? Etter den 2. verdenskrigen ble Tyskland delt i to stater. Vest-Tyskland ble låst mellom Sovjetunionen og USA, og dette la begrensinger på den vesttyske utenrikspolitiske handlefriheten. De (vest) tyske myndighetenes nasjonale interesser har først og fremst vært å integrere Forbundsrepublikken i EU-samarbeidet, og å pleie et nært samarbeid med vestlige allierte, spesielt NATO og USA (Takle 1998). På denne måten har Tyskland kunnet kompensere for en manglende diplomatisk handlefrihet, og tyske myndigheter har kunnet styrke sin internasjonale posisjon gjennom en multilateral politikk. Derneft har det vært viktig for Tyskland å ha et godt forhold til de gamle Warszawa-pakt landene og å sikre at de østeuropeiske statene som grenser til Tyskland er politisk stabile (ibid). Etter den kalde krigen og gjenforeningen har det vært viktig for Tyskland å videreføre sin utenrikspolitiske profil til et multilateralt rammeverk som for eksempel FN, NATO, OSSE og EU (ibid). Moravcsik (1998:34) påpeker at:

Germany has been a front-line state against the East, lacked colonial legacy, suffered defeat and delegitimation in World War II and nurtured a strong indigenous federalist sentiment centered in a powerful Christian Democratic party. Only collective security aimed at Germany is less clearly in the German interest, but the heavy cost of World War II and the overtly pro-Western sympathies of German political elites appeared to have led elites to support integration as a form of reassurance.

I dette utdraget legger Moravcsik vekt på at tyske nasjonale interesser er påvirket av utfallet av den 2. verdenskrigen og Forbundsrepublikkens geopolitisk plassering. Disse faktorene, samt et Kristelig Demokratisk parti (CDU/CSU) med sterke føderalistiske trekk, har påvirket Forbundsrepublikkens interesser. Av denne grunn var/er integrasjon som beroligelse overfor allierte et viktig aspekt i tysk sikkerhetspolitikk.

Storbritannias nasjonale interesser i etterkrigstiden skiller seg fra de tyske interessene. Utfallet av den 2. verdenskrigen og Storbritannias geopolitiske plasseringen har påvirket øy-statens interesser. Først og fremst har britiske sikkerhetspolitiske interesser vært knyttet til å opprettholde henholdsvis stormaktsstatusen og det spesielle forholdet til USA. Det er også i britenes interesse at NATO fortsatt fungerer som den viktigste sikkerhetspolitiske garantisten i Europa. Det gode forhold til USA og NATO er med på å opprettholde britenes interesser i det globale system. Moravcsik (1998:34) påpeker at:

Postwar Britain, by contrast (to Germany), found itself in the opposite position: comfortably distant from the Iron Curtain and from Germany and possessing an unparalleled colonial legacy, a tradition of parliamentary sovereignty, a weak federalist movement, and neither a Christian Democratic party nor a domestic communist opposition.¹

Moravcsik (ibid:31) hevder også at det er i britenes interesse å forhindre en for sterk fransk-tysk innflytelse i EU. *The Economist* diskuterer i en artikkel britenes syn på den geopolitiske situasjonen på kontinentet og magasinet hevder at Storbritannia har en: (...) *instinctive belief in the need to prevent the rise of a controlling power in Europe.*²

2.2 Det normbaserte perspektivet

Innenfor rammene av et normbasert perspektiv, hvor man legger vekt på endring av holdninger over tid, kan man finne to former for handlingslogikk. Sjursen (2002) hevder at: *Two different kinds of norm-guided justifications, value-based and rights-based, can be applied when analysing the kind of normative arguments and reasons that have influenced policy changes.* Aktørene kan handle ut fra hva de finner

¹ Min parentes

² *The Economist*, 3. januar, 1998

sømmelig innenfor en kontekstuell ramme, slik som March & Olsen (2004) forutsetter, og aktører kan handle ut fra en moralsk plikt og ansvarfølelse (Eriksen og Weigård 1999).

2.2.1 Logic of Appropriateness – Kontekstuelle normer

The logic of appropriateness is a perspective that sees human action as driven by rules of appropriate or exemplary behavior, organized into institutions. Rules are followed because they are seen as natural, rightful, expected, and legitimate. Actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions (March & Olsen 2004:2-3).

March & Olsen (1989:38) setter fokus på hvordan identitet og normer kan påvirke stateres atferd, og at aktører antas å handle ut fra det som sømmer seg innenfor en gitt identitetsoppfatning.³ Hvis vi anvender dette perspektivet på statsnivå, vil en stats politiske atferd og preferanser påvirkes og formes av hvordan dens myndigheter oppfatter sin egen rolle i en gitt situasjon, og hvilke forpliktelser denne rollen fører med seg.

March & Olsen (2004:12) vektlegger at aktørene lærer av tidligere historiske hendelser, kriser og katastrofer. Hva som til enhver tid er sømmelig atferd for en aktør forandres og utvikles etter hvert som aktøren gjennomgår nye erfaringer (ibid). I motsetning til intergovernmentalistenes verdensanskuelse, er ikke de nasjonale preferansene gitt, men de forandres og konstrueres etter nye erfaringer. March & Olsen (1989) hevder at aktører handler med utgangspunkt i følelsen av nødvendighet, og ikke slik som Moravcsik fremholder, at statsledere handler ut fra snevre nasjonale interesser.

March & Olsen (2004) antar at stater ønsker å institusjonalisere politikk. Dette gjør stater fordi institusjoner tilfører forutsigbarhet og rettferdighet, noe som bidrar til å redusere den potensielle usikkerheten i samarbeidet (Knutsen 2001:245).

Institusjoner er også en viktig premissleverandør i forhold til stateres handlingsmønster - ved at de tilfører medlemsstatene ny informasjon, slik at de antas å handle annerledes enn om de ikke hadde hatt tilgang på denne informasjonen. Videre anses institusjoner

³ Norms (are) rules of conduct which specify appropriate behaviour in a given range of social context (Giddens 1997)

å ha effekt på staters atferd i den forstand at de knytter de deltakende statene sammen i strukturer av felles normer og forventninger (March & Olsen 1998). Denne sosialiserende rollen avvises fra et interessebasert ståsted.

Er det sannsynlig at institusjoner eller regimer kan påvirke en stats atferd i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål? Katzenstein (1997:293) besvarer dette spørsmålet på følgende måte: *In the case of CFSP the regime norms are too weak to have a significant impact on the definition of member state's interests.* Andreani (2000:83) er uenig i at regimenormer er for svake til å kunne påvirke medlemsstatenes interesser i utenriks- og sikkerhetspolitikk: (...) *this has always been the way European integration has moved forward. Institution matters for the EU in a unique way: the process of European integration is a joint exercise in norm-setting and institution-building.* Videre skriver Andreani (2000:85): *The choice of a high-level body in Brussels would mean a CFSP that would begin to take influence away from capitals, and it is no surprise that its exact power remain a contentious issue as a result.* Disse resonnementene viser at det er uenighet mellom forskere i spørsmål om hvorvidt normer og institusjonalisering påvirker en stat i sikkerhets- og forsvarspolitik.

2.2.2 Logic of Moral Justification – Universelle normer

Hvis ønsket om å etablere ESDP ikke bare kan forklares ut fra et strategisk ønske eller på bakgrunn av sømmelighetslogikken, kan det være fruktbart å trekke inn en annen normbasert handlingslogikk. For å undersøke hvorvidt de tyske og britiske myndighetene argumenterte for etableringen av ESDP-samarbeidet på bakgrunn av en moralsk plikt og ansvarsfølelse, benytter jeg analyseverktøyet: *logikken om moralsk rettferdiggjøring.* Med utgangspunkt i et slikt perspektiv, kan man anta at aktørene i fellesskap kommer frem til hva som er fornuftig og moralsk riktig gjennom å diskutere og rettferdiggjøre sine synspunkter i en rasjonell debatt. På denne måten kan aktørene endre sine preferanser og komme frem til hvilke normer som bør anses som valide (Riddervold 2002:19). Man kan anta at aktørene således velger å handle med bakgrunn i og med referanse til universelle rettigheter for alle, fremfor egeninteresser eller snevre kontekstuelle hensyn (Eriksen og Weigård 1999; Habermas 1999).

2.3 Operasjonalisering av de teoretiske perspektivene

For å kunne undersøke om empirien kan gi en indikasjon på om interesser eller normer påvirket den politiske prosessen, vil jeg undersøke tre ulike former for argumentasjon. Denne masteroppgaven vil bygge videre på hvordan en rekke empiriske studier i de senere år har operasjonalisert de to teoretiske perspektivene ved å undersøke tre ulike former for argumentasjon (Eriksen 1999; Takle 2002; Sjursen 2002; Riddervold 2002). De tre argumentasjonsformene refererer til forskjellig handlingslogikk: *Logic of consequences*, *logic of appropriateness* og *logic of moral justification*. Kriteriet jeg vil benytte i den empiriske analysen er å undersøke hvorvidt argumentene refererer til utfall, verdier eller rettigheter (Eriksen og Fossum 2000; Takle 2002; Sjursen 2002).

Argumentasjon som legitimerer en politisk posisjon ut fra nyttemaksimeringshensyn, betegnes som en *utfalls-* eller *interessebasert* argumentasjon, der det forventes at aktøren handler på bakgrunn av nasjonale interesser (Moravcsik 1998).⁴ En *legitimering ved utfall (interesser)* refererer til en nyttemaksimeringsrasjonalitet, der aktørene forventes å handle etter hva som er definert om sikkerhetspolitiske eller økonomiske egeninteresser.

To ulike former for argumentasjon kan indikere at normer og verdier har påvirket politikken. I den første formen for argumentasjon legitimeres en politisk posisjon ut fra at den er gunstig og verdifull for en gruppe i en gitt kontekst (March & Olsen 2004). Dette betegnes som en *verdibasert* argumentasjon, der normer forventes å påvirke aktørene innenfor en kontekstuell rasjonalitetsforståelse. En *legitimering ved verdier* refererer til at aktørene, innenfor en EU-kontekst, handler ut fra hva som anses som sømmelig. Ut fra en kontekstuell handlingsrasjonalitet kan man anta at de tyske og britiske myndighetene fremmet argumenter som begrunnet etableringen av ESDP på bakgrunn av felles verdier.

Den andre formen for argumentasjon legitimerer en politisk posisjon på bakgrunn av universelle rettigheter for alle, fremfor egeninteresser eller snevre kontekstuelle hensyn (Eriksen og Weigård 1999; Habermas 1999). Dette betegnes som en *rettighetsbasert* argumentasjon, der normer forventes å påvirke aktørene uavhengig av kontekstuelle hensyn (ibid). *Legitimering ved rettigheter* refererer til at aktørene

⁴ Med begrepet legitimering mener jeg hvordan aktører gjennom argumentasjon begrunner sin politiske posisjon

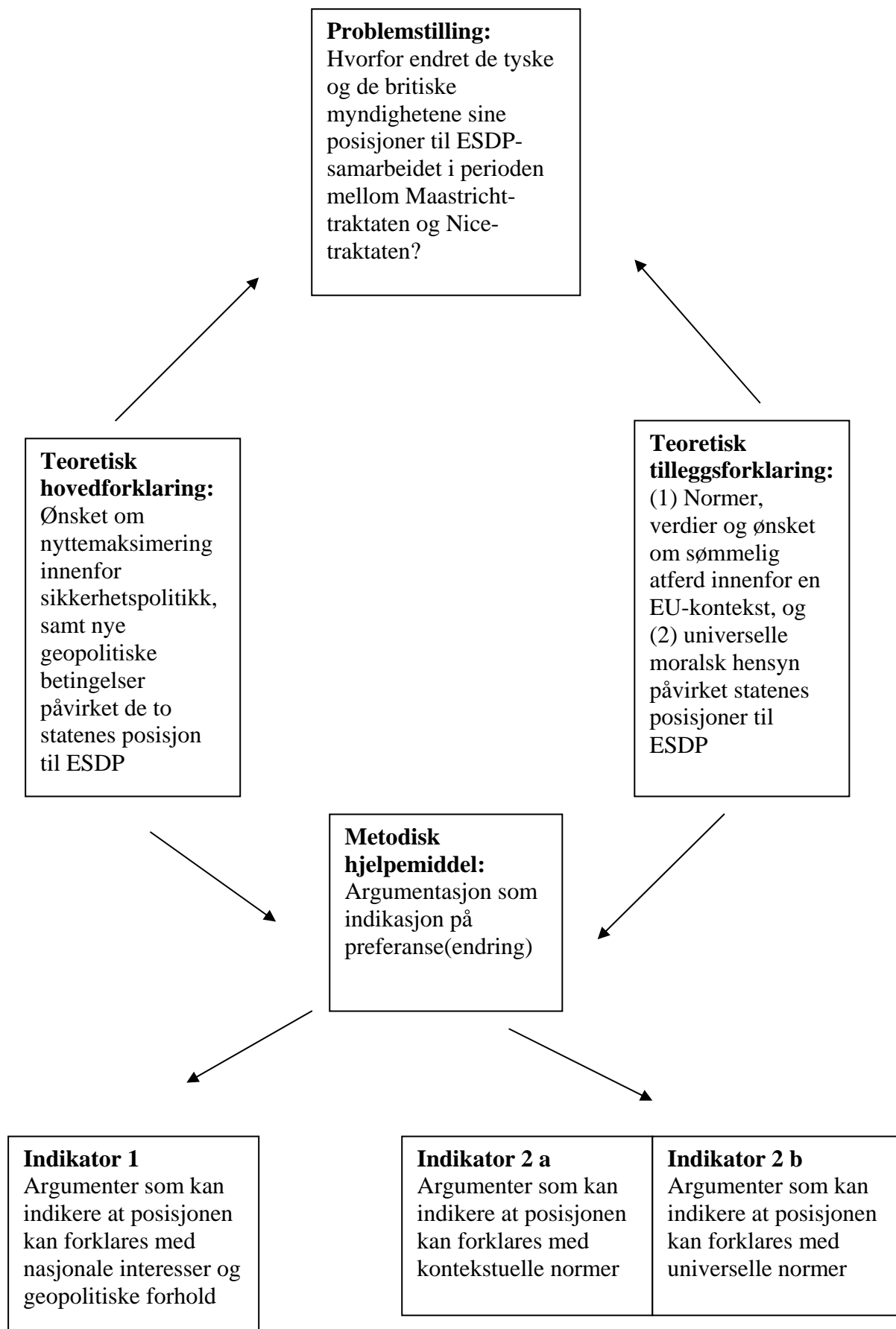
handler på bakgrunn av og med referanse til hva som er moralsk riktig å gjøre, uavhengig av konteksten aktørene befinner seg i. Med utgangspunkt i perspektivet *Logic of moral justification*, vil jeg anta at de tyske og de britiske posisjonene var påvirket av en moralsk pliktfølelse om å etablere et instrumentet som kunne bidra til å spre universelle menneskerettigheter, demokrati og fred i verden.

Teoretisk perspektiv	Et interessebasert perspektiv	Et normbasert perspektiv	
Handlingslogikk	Logic of consequences	Logic of appropriateness	Logic of moral justification
Legitimerings logikk	Legitimering ved utfall	Legitimering ved verdier	Legitimering ved rettigheter
Operasjonalisering: Posisjonen til ESDP blir begrunnet ved argumenter som refererer til	(1) Styrking av transatlantiske forbindelser. (2) Sikkerhetspolitisk nyttemaksimering. (3) Endrede geopolitiske forhold i Europa.	(1) Felles verdier innefor EU. (2) Styrke fellesskapsnormen i EU. (3) Styrker en felles identitet i EU.	(1) Spredning av demokrati og (2) universelle menneskerettigheter uavhengig av kontekst. (3) Moralsk plikt til å hjelpe til i konflikter.

(Tabell 2.1)

2.4 Analytisk modell

(Modell 2.1)



2.5 Teoretiske implikasjoner

Det eksisterer en faglig uenighet mellom tilhengere av en interessebasert tilnærming og tilhengere av et normbasert perspektiv - i forhold til hvilke faktorer som påvirker en stats interesser, og i spørsmål om hvorfor stater handler som de gjør. Checkel (2001:581) hevder at dagens samfunnsforskning har beveget seg vekk fra et enten/eller perspektiv til et både/og perspektiv i forhold til spørsmål om staters preferanser og interesser i internasjonal politikk, og dette ser ut til å være en pågående trend.

Interessegrupper på nasjonalt nivå har ikke like tydelige preferanser i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål som i økonomiske spørsmål. Det er derfor problematisk å anta at statene i disse spørsmålene utelukkende er rasjonelle, i den forstand at de søker å maksimere egeninteressen uttalt og presset gjennom på det nasjonale nivå (Romsloe 2004:31). EUs andre søyle har vært preget av ineffektivitet og manglende politisk vilje på 1990-tallet (ibid:30). Også Moravcsik (1993:494) har antydnet at det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet som foregår i EU kan være vanskelig å forklare med intergovernmentalismen som rammeverk: (...) *the quiet development of European Political Co-operations (...) an issue in which the cost and benefits to organized interest groups is near impossible to calculate*. Svakheten til det interessebaserte perspektivet er at det underkjenner normer, institusjoner og regimers påvirkningsmulighet på nasjonalstaten.

Etter den kalde krigen har antallet nye *verdibaserte* institusjoner og regimer økt betraktelig (Matlary 2002). Det har også vært en demokratisering av utenrikspolitikken, og en globalisering av media (ibid). I følge Risse-Kappen (1995:29) viser også over ti års empirisk forskning at regimer påvirker staters politikk og deres definisjon av nasjonale interesser. Kan dette bety at det interessebaserte perspektivet har mistet mye av sin forklaringskraft etter den kalde krigen? Det er tydelig ikke tilstrekkelig kun å analysere de to statenes posisjoner til ESDP ut fra et mellomstatelig perspektiv. Det interessebaserte perspektivet har også fått kritikk for å overforenkle en kompleks virkelighet (Riddervold 2002:16). Det kan også hevdes at dette perspektivet har en for snever forståelse av rasjonalitet. Å kalle en aktørs atferd irrasjonell fordi den ikke er i tråd med aktørens egeninteresser vil være å avvise faktorer som i den virkelige verden ofte ligger til grunn for atferd (ibid). Moravcsik

(1998) avviser at normer og verdier spiller en avgjørende rolle i internasjonal politikk. Men andre forskere, som for eksempel Ruggi (1998:15), hevder at empirisk forskning har vist at normer spiller inn på en stats preferansedannelse. Det er derfor en dyp uenighet innad i forskningsverdenen om hvorvidt normer og verdier spiller en rolle for en stats preferanser.

Mitt formål med denne masteroppgaven vil være, som tidligere nevnt, å legge et interessebasert perspektiv til grunn for hovedanalysen. Jeg vil samtidig undersøke om jeg kan finne en indikasjon på at også andre faktorer - som institusjonalisering, sosialisering, læring, ønsket om sømmelig atferd og moralske hensyn kan tenkes å ha påvirket eller moderert de nasjonale interessene til en viss grad. På denne måten vil mitt bidrag legge seg tett opptil Checkels både/og perspektiv.

3.0 Metode

3.1 Case-studie

I denne oppgaven benytter jeg et intensivt, forklarende undersøkelsesopplegg. Dette opplegget kjennetegnes av få enheter og mange variabler. Oppgaven opererer med to analyseenheter: Myndighetene i Tyskland og Storbritannia. Variablene er alle faktorene som kan forklare de to statenes posisjon til ESDP.⁵ Fordelen ved et intensivt undersøkelsesopplegg er at det kan oppnås detaljkunnskaper om et empirisk fenomen, samt at forskeren kan få et riktig bilde av det kontekstuelle aspektet ved sosiale fenomener (Hellevik 1994:81). Et intensivt opplegg kalles også en case-studie. Ib Andersen (1990:122) påpeker at et case-studie er en empirisk undersøkelse av et samtidig fenomen innenfor det virkelige livs rammer (i motsetning til kontrollerte eksperimenter). Siden det er mitt ønske å gå i dybden på et spesifikt sosialt fenomen er et intensivt, kvalitativt metodeopplegg godt egnet. Et case-studium egner seg, i følge Yin (1994:20), godt til å besvare ”hvorfor” og ”hvordan” – spørsmål. Er det to eller flere enheter som sammenliknes, brukes betegnelsen ”komparativ studie” (Hellevik 2002:97). Oppgaven har derfor et komparativt element, da jeg undersøker to staters posisjoner til utviklingen av EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik.

⁵ Med faktorer mener jeg interesser, geopolitikk, kontekstuelle normer og universelle normer

En vanlig kritikk av et case-studium er at det ikke er mulig å generalisere med denne metoden, fordi analyseenheter er få. Andersen (2003:7-8) hevder allikevel at dette bildet bør nyanseres, og han påpeker at det finnes to former for generalisering innenfor case-studier: (1) Empirisk generalisering, som omhandler hvorvidt det er mulig å generalisere fra deler av empiriske fenomen til hele det empiriske fenomenet. (2) Teoretisk generalisering, som omhandler hvorvidt empiriske mønster kan bli betraktet som representative for et teoretisk fenomen. I min masteroppgave vil jeg anvende det teoretiske rammeverket til å belyse det empiriske materialet. De skal således fungere som et analytisk verktøy for å komme frem til et svar på oppgavens problemstilling. Derfor vil de empiriske funnene i min studie kun være gyldig for de to statene, og jeg vil ikke kunne generalisere mine funn til å gjelde andre stater innenfor EU-systemet. På den andre siden vil min oppgave derimot være et bidrag til en teoridiskusjon om hvorvidt nasjonale interesser alene er avgjørende for hvordan stater definerer sine preferanser, eller om også normer og moralske avveininger påvirker politiske prosesser.

Foruten å basere oppgaven på tidligere forskning vil jeg undersøke de to statenes argumentasjon i ulike kilder som indikerer den politiske posisjonen i forhold til spørsmål om ESDP-samarbeidet. På denne måten vil jeg undersøke om argumentene som blir fremsatt kan være en indikasjon på om det er interesser eller normer som er drivkraften bak de to statenes posisjon til ESDP-samarbeidet.

3.2 Argumentasjonsanalyse

Metodisk finner jeg det hensiktsmessig å løse problemstillingen ved å benytte en argumentasjonsanalyse. Dette kan gi en god indikasjon på statenes posisjon i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. Jeg vil undersøke argumentasjonen til flere aktører som representerer de to statene i perioden mellom Maastricht-forhandlingene og Nice-traktaten, og analysere hvilke argumenter aktørene benyttet seg av i debatten om etableringen av ESDP. Jeg vil ikke foreta en kvantitativ argumentasjonsanalyse, der jeg teller frekvensen av forhåndsdefinerte begreper, men jeg vil snarere foreta en kvalitativ argumentasjonsanalyse, der argumentenes innhold og mening er det viktigste. På denne måten ønsker jeg å få et overblikk over de to statenes posisjoner til

etableringen og traktatfestingen av ESDP. Jeg ønsker videre å undersøke om argumentene kan gi en indikasjon på hvorvidt det kun er nasjonale interesser som har vært utslagsgivende for statenes preferanser, eller om også posisjonene bærer preg av å ha vært påvirket av kontekstuelle verdier og universelle normer.

Argumentasjon kan være en indikasjon på underliggende preferanser, men man kan ikke være sikker på at det som uttales i kildene reflekterer underliggende preferanser. Denne studien legger til grunn to perspektiver som har en ulik forståelse av aktørenes rasjonalitet. Det forutsettes at de tyske og britiske aktørene er kommunikativt rasjonelle, og at de argumentene som fremsettes er troverdige. Det oppstår et validitetsproblem i denne studien hvis aktørene ikke mener det de argumenter for. Kan det tenkes at stater ikke er kommunikativt rasjonelle? Matlary (2002:6) hevder at det er vanskelig å finne ut om det skjuler seg instrumentelle motiver bak politisk retorikk, og hun påpeker i denne sammenheng:

Is the promotion of human rights and democracy not just a convenient Western approach, concealing other, more sinister motives – the quest for national power? (...) even if one claims to act on a logic of appropriateness – doing the right thing in the circumstances – this may in many cases be explained instrumentally: one does what brings advantage, given the social rule of the situation.

Dette problemet vil jeg moderere ved å undersøke om argumentasjonen er i samsvar med politiske vedtak som de to statene vedtar. Oppgaven har et relativt langt tidsperspektiv, og av denne grunn er det mulig å undersøke argumentenes konsistens over tid. Ut fra et normbasert perspektiv er det også mulig å undersøke om man kan identifisere en holdningsendring over tid. Hvis den retoriske posisjonen suppleres med politiske vedtak som er i samsvar med argumentene, er det grunn til å hevde at argumentasjonen kan gi en god indikasjon på de to statenes underliggende preferanser.

Analysemetoden i denne oppgaven er av diskursteoretisk art. Werner Christie Mathisens (1997:30) påpeker i denne sammenheng: *Hva kan statsvitere bruke diskursanalysen til? Dette kan kort oppsummeres ved å si at diskursanalyse kan bidra til å belyse: Hvordan politiske aktører konstitueres, hvordan deres identitet og deres politiske interesser formes og formuleres.* Mathisen (1997:5) forklarer videre at: *Å studere språklige kommunikasjon er nødvendig for å forstå politiske aktører og deres*

handlinger. Ikke bare fordi de tekstene de selv har forfattet kan gi oss innblikk i deres persepsjoner, motiver og strategier (...) Vi bør også interessere oss for tekster fordi de gjør aktørene til dem de er.

Utdraget av Mathisens arbeid belyser på en god måte hvordan studiet av språk og argumenter kan forklare aktørers strategier og preferanser, men jeg vil presisere at diskursanalyse innebærer en mer gjennomgripende og systematisk analyse av aktørens språkbruk. I denne oppgaven vil jeg kun benytte meg av en argumentasjonsanalyse.

3.3 Kilder

Primærkildene jeg benytter er offisielle dokumenter som taler, utredninger, partiprogram og posisjonspapirer som uttrykker de to statenes politikk til ESDP. Sekundærkildene jeg benytter er bøker, rapporter og artikler skrevet av andre forskere, politikere eller journalister. Disse kildene kan være samlet inn til et annet formål enn til den problemstillingen man selv benytter kildene til å belyse. I mitt analysearbeid vil jeg hovedsakelig bruke primærkilder, men jeg vil også benytte sekundærkilder til å sette egne funn i sammenheng med tidligere forskning.

3.4 Validitet og reliabilitet

Datas reliabilitet (pålitelighet) sikter til hvor nøyaktig datainnsamlingen og behandlingen av denne har vært, mens datas validitet (relevans) innebærer hvorvidt data er gyldige og relevante for problemstillingen (Hellevik 2002:102). Mine data er relevante for problemstillingen, fordi jeg baserer meg på posisjonsdokumenter og andre primærkilder. Datas pålitelighetsnivå er vanskeligere å fastslå. I min besvarelse benytter jeg meg av flere ulike primærkilder for å bekrefte de to statenes posisjoner og holdning til ESDP. Dette kan øke pålitelighetsnivået. Problemet med en argumentasjonsanalyse er at offisielle dokumenter ofte er pakket inn i en diplomatisk språkdrakt, der enighet vektlegges foran uenighet. Nasjonale interesser kan bli underkommunisert i offisielle dokumenter, til fordel for ”politisk korrekte” og konsensusbyggende argumenter, eller i motsatt tilfelle at normbaserte argumenter fremlegges med bakgrunn i nasjonale interesser. Dette betyr ikke nødvendigvis at

nasjonale interesser eller normer er drivkraften bak politikken, men at tekster bevisst blir ikledd en annen språkdrakt. Vi sier ikke alltid hva vi mener og selvsagt kan ord være tomme og uforpliktende (Mathisen 1997). Matlary (2002:201) påpeker i denne sammenheng: (...) *it is almost impossible to detect the real motivation behind political behaviour: politicians will often claim values, but act on interests*. Et annet problem er at de kildene jeg har valgt ut kan være pålitelige kilder *per se*, men at kildenes pålitelighetsnivå svekkes ved at de to teoretiske perspektivene er operasjonalisert på en ufullstendig og mangelfull måte, slik at indikasjon på at interesser eller normer er drivkraften bak posisjonen ikke fanges opp i analysen. Hellevik (2002:183) påpeker at: *Ved utformingen av den operasjonelle definisjonen forsøker en å sikre høy validitet ved å anstrenge seg for å fange opp innholdet i den teoretiske definisjonen*. For å løse dette problemet vil jeg knytte meg opp til hvordan de to teoretiske perspektivene har blitt operasjonalisert i tidligere empiriske studier (Sjursen 2002; Takle 2002; Eriksen 1999; Riddervold 2002).

Jeg benytter også sekundærkilder for å sette mine funn i sammenheng med tidligere empirisk forskning. Problemet med å benytte (for mange) sekundærkilder er at datas pålitelighet reduseres fordi det er vanskelig å etterprøve sannhetsgehalten og presisjonsnivået til andre forskeres arbeid, og at kildene kan være samlet inn til et annet forskningsformål.

4.0 Bakgrunnskapittel: Geopolittikk og historisk utvikling av FUSP/ESDP

4.1 Den kalde krigens slutt – endrede geopolitiske betingelser

Jeg legger til grunn en hovedanalyse som baserer seg på Moravcsiks interessebaserte perspektiv. Denne forklaringsmodellen legger vekt på at endrede geopolitiske og sikkerhetspolitiske forhold i internasjonal politikk påvirker staters politiske preferanser. Av denne grunn vil jeg gjøre rede for noen av de strukturelle forholdene som kan ha påvirket de tyske og de britiske myndighetenes holdninger til ESDP-samarbeidet etter den kalde krigen.

Under den kalde krigen utkjempet USA og Sovjetunionen en kamp om innflytelse i Europa, og utviklingen av en felles europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk, eller mangelen på sådan, må ses på bakgrunn av dette. Vest-Europa lå plassert under den amerikanske atomparaplyen, slik at vesteuropeisk sikkerhetspolitikk var dypt influert av USA, og dermed ble en egen europeisk sikkerhetspolitikk betraktet som overflødig. NATO ble, av de fleste vestlige stater, ansett som den organisasjonen som på en mest forsvarlig måte ivaretok vesteuropeiske sikkerhetspolitiske interesser. Etter den kalde krigen forandret dette bildet seg. Den nye geopolitiske situasjonen gjorde det mulig for europeiske stater å etablere en felles sikkerhetspolitikk.

To strukturelle endringer som bør utdypes er for det første Sovjetunionens oppløsning. Denne monumentale historiske hendelsen markerte slutten på den kalde krigen, og endret det strategiske klimaet i europeisk og amerikansk politikk. Den nye russiske føderasjonen var styrkemessig svekket etter den kalde krigen, og den nye internasjonale situasjonen førte til at amerikanske og russiske soldater gradvis ble trukket tilbake fra det europeiske kontinentet, og det politiske klimaet for å etablere en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik var gunstig. Det europeiske handlingsrommet i internasjonal politikk økte, og et strategisk maktvakuum måtte fylles:

Fordi Russland hadde vært en stormakt siden midten av det 18. århundret, både under tsaren og som Sovjetunionen, skapte oppløsningen et internasjonalt tomrom mellom Trieste og Vladivostok som ikke tidligere hadde eksistert i moderne verdenshistorie, bortsett fra en kortere stund under borgerkrigen i 1918-20: Et enormt område med uroligheter, konflikter og potensielle katastrofer. Dette var arbeidslisten for verdens diplomater og militære mot slutten av tusenåret (Hobsbawn 2003:499).

Den andre geopolitiske faktoren som bør belyses er den nye situasjonen i Europa etter den tyske gjenforening og Forbundsrepublikkens dertil økte makt.

Forbundsrepublikken økte i geografisk, befolkningsmessig og militær størrelse. Den nye gjenforente staten fikk også en ny geopolitisk plassering, med grenser mot et politisk ustabil Øst-Europa. Maktbalansen blant de europeiske statene ble endret, og store europeiske stater som Storbritannia og Frankrike mistet mye av sin relative makt etter gjenforeningen. Matlary (2002) har i denne sammenheng hevdet at den tyske

gjenforeningen påvirket flere europeiske politikere til å ville integrere den nasjonale forsvarsdimensjonen innenfor EU-systemet. Fortsatt eksisterte frykten for et revisjonistisk Tyskland i Europa (Hoffmann 2000; George & Bache 2001).

Etter at Jernteppet over Øst-Europa og Berlinmuren hadde falt, ble det klart for mange europeere at Det europeiske fellesskapet (EF) burde føre en felles politikk overfor de gamle sovjetiske satellittstatene, og overfor det nye Russland som hadde opplevd et ydmykende tap av prestisje, og som hadde skjøre politiske institusjoner (Hoffmann 2000:191). EF/EUs forhold til USA ble også forandret etter den kalde krigen. Hoffmann (ibid) påpeker at:

On the one hand, the US was now the only superpower, and the power gap between it and the individual European states was bigger than ever, the weight of Washington was heavier (as was seen during the transition period from the opening of the Wall to German unification). Redressing the balance at a time when the Soviet threat no longer acted as a deterrent against European desires of greater autonomy seemed to make sense. On the other hand, the end of the Cold War also meant that the US could afford to give less importance to what was happening in Europe – as the Bush administration’s reaction to the bloody break-up in Yugoslavia showed. This meant that a CFSP was not only tempting, but necessary.

Hoffmann forklarer i dette utdraget etableringen av FUSP-søylen på bakgrunn av den geopolitiske situasjonen etter den kalde krigen. Han (ibid) påpeker videre at de nye problemene som oppsto i kjølvannet av Jernteppets fall – som bl.a. Jugoslavia-konfliktene, økt immigrasjon, islamsk fundamentalisme, terrorisme og konflikter i Nord-Afrika – ble ansett som problemer som i stor grad kunne påvirke Europa.

De geopolitiske forandringene var på mange måter en forutsetning for at medlemsstatene i EU gikk inn for et sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid. Slik at betingelsene og unnfangelsen av dette samarbeidet kan langt på vei forklares med bakgrunn i endrede strukturelle forhold. Gitt den nye geopolitiske situasjonen, som kan forklare de strukturelle betingelsene for ESDP, vil det være hensiktsmessig å drøfte andre mulige påvirkningsaspekter. Aspekter, som et normbasert perspektiv kan klare å fange opp på en bedre måte, enn det til tider statiske interessebaserte perspektivet.

4.2 Historisk utvikling av sikkerhets- og forsvarsdimensjonen i EU

Jeg vil nå gjøre rede for den historiske utviklingen av EFs sikkerhets-, forsvars- og utenrikspolitiske bestrebelser, før Maastricht-avtalen traktatfestet de utenriks- og sikkerhetspolitiske målsetningene. FUSP-samarbeidet oppstod ikke i et historisk vakuum, men det har eksistert tidligere, mer uformelle samarbeidsløsninger på dette politikkområdet. 24. oktober 1950 la den franske forsvarsministeren Rene Pleven fram et forslag for den franske nasjonalforsamlingen om å etablere en europeisk hær. Bakgrunnen for dette forslaget var at amerikanerne ønsket å gjenoppbygge den tyske hæren, og Pleven-planen var ansett som Frankrikes mottrekk til dette initiativet. Den franske frykten for et revisjonistisk Tyskland var fortsatt sterkt, bare fem år etter den 2. verdenskrig. Det franske initiativet, også kalt Paris-traktaten av 1952, var et forsøk der de seks opprinnelige medlemmene hadde som målsetning å etablere et *European Defence Community (EDC)*. Planen var svært ambisiøs og det strandet da det franske parlamentet stemte ned forslaget, som paradoksalt nok franske myndigheter hadde lagt frem. I 1961 ble et nytt initiativ, kalt "Fouchet-planen" etter Frankrikes daværende utenriksministeren, forsøkt etablert. Målsetningen var at et råd av stats- eller utenriksministere skulle ta avgjørelser i utenrikspolitiske spørsmål basert på enstemmighetsprinsippet (Førland og Claes 1998). Fouchet-planen representerte et fransk forsøk på å lede Vest-Europa utenom EEC, utenom NATO, og uten britisk deltagelse. Dette ville ikke de andre fem landene i det "lille Europa" godta, og planene ble lagt vekk (ibid:67). Det skulle ta mange år før et nytt og mindre ambisiøst initiativ ble foreslått.

Etienne Davignon, som var lederen for det belgiske utenriksdepartementets politiske avdeling, var arkitekten bak EFs neste store utenrikspolitiske initiativ. Toppmøtet i Haag i 1969 ledet til Davignon-rapporten; et dokument som tok til ordet for at landene i Fellesskapet burde samordne sin utenrikspolitikk (Førland og Claes, 1998:69). I november 1970 ble det første utenriksministermøtet holdt, i det som etter hvert fikk navnet det "Europeiske Politiske Samarbeid" (EPS). På samme måte som Det europeiske råd stod EPS utenfor EFs formelle struktur inntil samarbeidet ble tatt inn i Roma-traktaten gjennom Enhetsakten i 1987 (ibid). Helene Sjursen (1998:99) påpeker at: *The first incursion of the EU into security policy came with the Single*

European Act of 1987 which opened up discussions on the “political and economic” aspects of security to EPC (SEA Title III, Article 30). På mange måter kan man hevde at EF hadde bedre forutsetninger til å føre en utenrikspolitikk tidligere – ikke på grunn av institusjonelle forhold, men på grunn av politiske realiteter (Førland og Claes 1998:138). Den kalde krigen og dens allianseforhold førte til en felles politikk på de fleste sikkerhetspolitiske områder. Men på den andre siden var samarbeidet for løst institusjonalisert, og Ginsberg (1989) mener at selv om man kan snakke om EF som en utenrikspolitisk aktør før Maastricht-traktaten, er det hevdet at EFs vedtak ofte ble fattet for sent til å ha noen innflytelse av betydning på uforutsigbare hendelser. Selv om den institusjonelle oppbyggingen av EPS var svak, førte den til at det ble en økt diplomatisk samhandling mellom fellesskapets hovedsteder. NATOs toppmøte i 1991 hadde også en betydning for den europeiske utviklingen av en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk. På dette møtet uttalte nemlig NATO at de støttet fremveksten av EF som en sentral aktør i internasjonal politikk (Silnes 2002:31). Dette innebar at USA *de facto* anerkjente EFs sentrale rolle i den europeiske sikkerhetspolitikken (Knutsen 1995:14).

En organisasjon som er av betydning for etableringen av FUSP/ESDP er Vestunionen (VEU). Denne militærorganisasjonen ble dannet i 1954, etter at Rene Pleven hadde mislyktes i å etablere en felles europeisk hær (George & Bache 2001:400). Vestunionen var en ”sovende” organisasjon under den kalde krigen, og NATO-samarbeidet gjorde organisasjonen overflødig. Først etter den kalde krigen skulle Vestunionen få en mer prominent rolle som en sikkerhets- og forsvarspolitisk komponent av EU.

Maastricht-traktaten endret ikke så mye på den allerede etablerte politikken innenfor det ”Europeiske Politiske Samarbeidet”. Det nye i Maastricht-avtalen var at den sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske dimensjonen ble nevnt eksplisitt. EPS innebar kun at medlemslandene drøftet de politiske sidene av sikkerhetspolitikken, men ikke de forsvarspolitiske (Førland og Claes, 1998:138). Den nye geopolitiske situasjonen i Europa på begynnelsen av 1990-tallet, førte til at forbundskansler Helmut Kohl og den franske presidenten Francois Mitterand i april 1990 la frem et forslag. Forslaget omhandlet at man på regjeringskonferansen i desember det samme året også

skulle drøfte utviklingen av EF som en politisk union, med en felles sikkerhets- og forsvarspolitik som skulle inkludere et felles militært forsvar (Engvold 1999:50).

5.0 Analysedel 1: Fra Maastricht til St. Malo, 1992-1998

I den første analysedelen vil jeg gjøre rede for de tyske og de britiske posisjonene til ESDP-samarbeidet i perioden mellom Maastricht-traktaten og St. Malo. I denne perioden endret den tyske posisjonen seg moderat, mens de britiske myndighetene hadde en fastlåst negativ holdning til etableringen av ESDP-samarbeidet. Selv om den britiske regjeringen motarbeider opprettelsen av ESDP innefor FUSP, endrer den britiske posisjonen seg til FUSP etter at John Major kom til makten.

5.1 Maastricht-traktaten

The common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence (TEU Art. J.4.1.).

Maastricht-traktaten ble ferdigforhandlet under regjeringskonferansen i den nederlandske byen Maastricht i desember 1991.⁶ Signeringen fant sted i februar 1992, og avtalen trådte i kraft november 1993. Som det overstående utdraget fra TEU indikerer, skulle EU på sikt arbeide for en integrering av forsvarspolitik, som kunne utvikle seg til en felles forsvarspolitik. Berlinmuren hadde falt i 1989 og den tyske gjenforeningen var et faktum året etter. Sovjetunionen var oppløst, og den første Gulf-krigen var nettopp avsluttet. Mange politikere kan ha vært påvirket av den nye geopolitiske situasjonen, og denne perioden kan ha vært en tid som indikerte håp. Men på den andre siden var også flere europeiske statsledere skeptiske til at USA trakk ut store deler av sine stående styrker i Europa, grunnet den nye internasjonale situasjonen (Moravcsik 1998).

I Maastricht-traktaten ble EUs tre pilarer opprettet: Den første pilaren består av kjerneområdene innenfor de tre opprinnelige traktatene, den andre pilaren inneholder den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, mens den tredje inneholder diverse rettslige

⁶ Maastricht-traktaten blir heretter også forkortet til TEU (Traktaten om Den europeiske union)

og interne spørsmål (Hovi og Underdal, 2000:82). EU ble delt opp i tre søyler fordi det kun var i EF-søylen man skulle kunne anvende de juridiske instrumenter og prosedyrer som ble vedtatt i Roma-traktaten (Silnes 2002:31). For medlemsstatenes regjeringer hadde ikke utenriks- og forsvarspolitiske spørsmål den høyeste prioritet i TEU-forhandlingene. Oppmerksomheten var størst rundt spørsmålene knyttet til Det økonomiske og monetære samarbeidet (Matlary 2002:170).

Selv om økonomiske spørsmål ble prioritert under Maastricht-forhandlingene, var det intense diskusjoner knyttet til utenriks- og sikkerhetspolitikk (Corbett 1992:282). På flere områder hadde Tyskland og Storbritannia ulike interesser i forhold til utviklingen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Tyske myndigheter hadde lenge ønsket å forsterke det utenrikspolitiske samarbeidet i EU, og de var positive til et forsvarspolitisk samarbeid i Europa, så lenge det ikke kom på kollisjonskurs med NATO (Moravcsik 1998:391). I 1988 ble Frankrike og Tyskland enige om å opprette et ”Fransk-Tysk Råd” for sikkerhets- og forsvarspolitiske saker. Den posisjonen Frankrike og Tyskland senere argumenterte for under begynnelsen av Maastricht-forhandlingene var den samme posisjonen som (vest) tyske myndigheter fremholdte i dette bilaterale rådet fra 1988 (ibid). Regjeringene i Bonn og London hadde også en ulik oppfatning om hvordan den institusjonelle strukturen i FUSP skulle organiseres. Tyske myndigheter ville opprinnelig inkludere FUSP inn under det allerede eksisterende økonomiske samarbeidet (søyle 1), mens Storbritannia gikk inn for at dette politikkområdet ble skilt ut som en separat søyle (ibid: 391). Dette var for å hindre at Kommisjonen, som hadde en fremtredende rolle i det økonomiske samarbeidet, skulle få en rolle i FUSP, og dermed sikre en mellomstatlig organisering. Denne posisjonen skiller seg fra den tyske regjeringens mer overnasjonale posisjon, som ønsket en aktiv rolle for Kommisjonen og Parlamentet i FUSP (Moravcsik 1998). Det var også uenighet om beslutningsstrukturen i FUSP. Myndighetene i Tyskland ønsket økt bruk av kvalifisert flertallsavgjørelser (QMV),⁷ mens britene gikk inn for enstemmighetsprinsippet (ibid:391). George & Bache (2001:398) påpeker at:

⁷ Forkortelse for den engelske betegnelsen *Qualified Majority Voting*

The IGC on political union, which began in January 1991, had the future evolution of EPC as a central item on its agenda. The more radical agenda supported by Delors and by the German government, was to bring EPC into the framework of the EC, with the Commission perhaps not having the sole right of initiative but being centrally involved, and majority-voting applying to decisions in the Council of Ministers. Security and defence would be added to the remit of this new mechanism for a common foreign policy. The opposite pole was marked out by the British, who argued against majority voting on issues that were central to the sovereignty of the member states, and were particularly concerned that any moves to establish a common policy for security and defence should not undermine the NATO alliance.

I dette utdraget markeres uenigheten mellom den tyske og den britiske posisjonen vedrørende EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik. Det var også uenighet knyttet til den fremtidige rollen til Vestunionen. I følge Moravcsik (1998:451) eksisterte det tre ulike syn på VEUs fremtidige rolle: (1) Det britiske, støttet av pro-NATO land som Nederland og Portugal. Disse statene ønsket kun en symbolsk sammenheng mellom VEU og EU. (2) Den tyske posisjon, inkluderte det italienske, spanske, greske og luxemburgske syn. Denne gruppen ønsket at VEU ble integrert som EUs militære arm, men ikke på bekostning av NATO. (3) Frankrike, støttet av Kommisjonen og delvis Belgia, ledet den tredje posisjonen. Denne grupperingen ønsket at EU og VEU skulle representere et klart alternativ til NATO ved at VEU ble integrert i EU, og at det ble etablert en europeisk angrepsstyrke. Et kompromiss ble vedtatt under sluttforhandlingene av regjeringsskonferansen vedrørende Vestunionens rolle, og Maastricht-traktaten fastslår at: *The Union requests WEU to elaborate and implement decisions (Corbett 1992:282)*. Hvorfor godtok den britiske regjeringen denne kompromissløsningen under forhandlingene? Moravcsik (1998) legger vekt på at innenrikspolitiske endringer kan påvirke og endre den politiske posisjonen til en stat, og den britiske posisjonen til en sikkerhets- og forsvarspolitik hadde endret seg etter at John Major hadde overtatt etter Margaret Thatcher. George & Bache (2001:399) hevder i denne sammenhengen at:

The British position had moved, though. Whereas Margaret Thatcher had been opposed to any common European position on security and defence, despite the fact that the Bush administration was pressing for it, Douglas Hurd indicated in the Winston Churchill Memorial Lecture in February 1991 that the government was now prepared to back the idea that the WEU should be used as a bridge between the EC and NATO (Hurd 1991).

Hvilken posisjon hadde de tyske og de britiske myndighetene til et sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i EU under Maastricht-forhandlingene? For den britiske regjeringen var det, som tidligere nevnt, utelukket å støtte etableringen av et slikt samarbeid under Maastricht-forhandlingene, men de tyske myndighetene argumenterte for et slikt samarbeid. Hvordan kan man tolke de tyske argumentene og hvilke faktorer legger de tyske myndighetene vekt på i sin argumentasjon? I et felles fransk-tysk forslag til Maastricht-forhandlingene uttaler tyske og franske myndigheter sine synspunkter om FUSP/ESDP:

*Sie soll insbesondere die Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten verbessern und dazu beitragen, den Frieden und die internationale Stabilität zu gewährleisten, freundschaftliche Beziehungen zu allen Ländern zu entwickeln, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte zu fördern und die wirtschaftlichen Entwicklung aller Völker zu begünstigen.*⁸

I dette utdraget blir det vektlagt at FUSP-samarbeidet skulle forbedre sikkerheten til medlemsstatene, og dette kan indikere en *legitimering ved interesser*. Det legges videre vekt på visse universelle hensyn, som at EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk skal bidra til å garantere fred og internasjonal stabilitet. Det legges også vekt på at dette samarbeidet skulle bidra til utvikling av fredlige forhold mellom alle land, samt at demokrati, rettsstatsforhold og menneskerettigheter opprettholdes til fordel for alle folkeslag. De siste argumentene kan indikere en *legitimering ved verdier og rettigheter*. I det samme dokumentet understrekes det at de tyske og franske myndighetene ønsket at FUSP-søylen, på sikt, burde innebefatte en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk, fordi uten denne komponenten ville FUSP-samarbeidet forbli ufullstendig:

⁸ Gemeinsames deutsch – französisches Papier zur Sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Politische Union vom 6. Februar 1991 (Auszüge). Min oversettelse: FUSP-søylen skal bidra til å utvikle sikkerheten til EUs medlemsstater og bidra til fred, internasjonal stabilitet og vennlige forhold mellom alle land. FUSP-søylen skal også fremme demokrati, rettsstatsforhold og menneskerettigheter og økonomisk utvikling for alle folkegrupper.

Im Rahmen der GASP sollte die Politische Union eine gemeinsame Sicherheitspolitik entwickeln mit dem Ziel, schließlich eine gemeinsame europäische Verteidigung zu verwirklichen, ohne die die Schaffung der Europäischen Union unvollständig bliebe (ibid).⁹

På spørsmålet om hvorfor EU burde utvikle en egen sikkerhets- og forsvarskomponent, ble det påpekt i posisjonsdokumentet at et slikt instrument ville styrke den transatlantiske alliansen: *Die Atlantische Allianz insgesamt soll durch die Verstärkung der Rolle und der Verantwortung der Europäer in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gestärkt werden (ibid)*. Den fransk-tyske argumentasjonen fra 1991 kan derfor indikere at ønsket om å etablere ESDP-samarbeidet var basert på nasjonale interesser, fordi en styrking av NATO-alliansen var i henhold til tyske nasjonale interesser. Brauner (2000:7) påpeker at det var en nesten enstemmig konsensus i Tyskland på 1990-tallet om at NATO fortsatt skulle være den viktigste sikkerhetsorganisasjonen i Europa, og at ESDP-samarbeidet ville styrke NATO.

Et aspekt som det er viktig å påpeke i denne sammenhengen er den integrasjonsvennlige tradisjonen som hadde blitt utviklet i Vest-Tyskland etter den 2. verdenskrigen. Selv om denne faktoren ikke kommer frem i posisjonsdokumentet til Maastricht-forhandlingene, er det viktig å belyse dette som en medvirkende forklarende faktor på hvorfor de tyske myndighetene ønsket å integrere et utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i EU. Den tyske forskeren Hanns W. Maull (2000) påpeker i denne sammenheng:

(...) the changes in German security posture are rather less dramatic. That Germany would seize an opportunity to push for deeper integration in any new promising area is entirely consistent with its traditional post-war orientations; and that it should share the focus on foreign and security policy as the "new frontier" for the European project is also not very surprising: there are not many policy areas left (...).

Maull påpeker her et viktig aspekt: "Integrasjon for integrasjonens skyld". Normen i tysk etterkrigspolitikk var basert på stadig dypere integrasjon i EF/EU. Men på den andre siden var denne integrasjonsnormen i henhold til tyske nasjonale interesser, ved at Forbundsrepublikken økte sitt internasjonale spillerom gjennom integrasjon. Det er

⁹ Min oversettelse: Innenfor FUSP-søylen burde Den europeiske unionen utvikle en felles sikkerhetspolitikk som har til mål og danne en felles forsvarspolitikk. Uten denne utviklingen forblir EU ufullstendig.

derfor vanskelig å vurdere hva som var integrasjon basert på normer og verdier, og hva som kan knyttes til strategiske interesser. Utdraget til Maull (ibid) kan indikere at den tyske posisjonen til ESDP-samarbeidet var politisk motivert, snarere enn militært motivert. Mangelen på økte tyske forsvarsbevilgninger gjennom 1990-tallet, og mangelen på forsvarsreformer, kan tyde på at den tyske posisjonen var preget av retorikk og ikke substans (Wolf 2000). Det var også konstitusjonelle forhold som ville ha hindret en *de facto* tysk deltakelse i ESDP på begynnelsen av 1990-tallet (Maull 2000 b). Brauner (2000) påpeker at: (...) *it is impossible to understand the role Germany has played in the development of ESDP outside the broader context of European integration*. Den politikken som ble ført under Maastricht-forhandlingene kan tyde på at tyske myndigheter betraktet ESDP som et europeisk verktøy som kunne gi EU en mulighet til å gi europeiske løsninger på europeiske problemer og, ikke slik som mange hevder, at motivasjonen var å gi EU en maktprojiseringsevne i en global kontekst (Brauner 2000). På denne måten kan det hevdes at drivkraften bak den tyske ESDP-politikken var påvirket av kontekstuelle normer om hva som var verdifullt for gruppen av EU-land. March & Olsen (2004) legger vekt på at en stats identitet påvirker preferanser. Den tyske integrasjonsvennlige normen som hadde utviklet seg etter den 2. verdenskrig kan derfor ha vært en medvirkende årsak til at tyske myndigheter ønsket å integrere ESDP-samarbeidet i EU, og ikke kun strategiske og sikkerhetspolitiske hensyn.

Storbritannia motsatte seg nesten all den politiske utviklingen som fant sted i Maastricht-forhandlingene, og de ønsket en svak organisering av FUSP (Moravcsik 1998:417). Moravcsik (ibid) mener at geopolitisk teori kan forklare britenes posisjon i Maastricht-forhandlingene på bakgrunn av britenes antipatier mot Tyskland og britenes ideologiske opposisjon mot europeisk føderalisme, som ble forsterket av en nasjonalistisk statsminister, Margaret Thatcher. Det var store geopolitiske omveltninger i Europa da Tyskland ble gjenforent, men dette forandret ikke den britiske posisjonen til integreringen av en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik under Maastricht-forhandlingene (ibid:422). Den negative britiske posisjonen til ESDP kan forklares av geopolitiske faktorer: Britenes relative forsvarspolitiske prestisje med faste sete i FNs sikkerhetsråd, et dyktig diplomatkorps,

samt militære kapasitet og atomvåpenarsenal forklarer britenes skepsis til ESDP-samarbeidet (ibid). En annen strategisk faktor som kan ha påvirket Storbritannia, var det faktumet at USA gang på gang hadde vært skeptiske til denne ideen (Hoffmann 2000:192).

Allerede under Maastricht-forhandlingene, før EU hadde etablert en felles sikkerhets- og forsvarspolitik, utkrystalliserte det seg klare skillelinjer mellom de to statene i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. De politiske skillelinjene oppstod ikke under forhandlingene i 1991-92, men de hadde eksistert mellom de to statene over lang tid.

5.1.1 Utfallet av Maastricht-forhandlingene om FUSP

I Maastricht-traktaten ble søylestrukturen innført, noe som var i tråd med britenes posisjon på regjeringskonferansen (Moravcsik 1998:391). Bruken av QMV ble kun innført i de saker der medlemslandene enstemmig gikk inn for dette. Dette var også langt på vei en seier for britenes syn (ibid:450). Vestunionen ble styrket betraktelig, men organisasjonen ble ikke integrert i EU. Den skulle fungere som en integrerende del av EU. Dette resultatet bar preg av et kompromiss mellom den tyske og britiske posisjonen, der ingen av partene fikk fullt gjennomslag for sitt syn. På den ene siden fikk Tyskland styrket VEU, med klare referanser til NATO, men de fikk ikke integrert organisasjonen inn i EU-samarbeidet i den grad Forbundsrepublikken ønsket. Britene måtte på sin side godta en styrket militærorganisasjon i Europa som ikke bar navnet NATO. Richard Corbett (1992:283) hevder at: *The compromise had involved give and take on all sides, but it was the UK which had to move further in accepting that WEU became part of the European Union process.* Hvorfor måtte britene kompromisse i denne saken? Moravcsik (1998) påpeker på sin side at britene viste villighet til å inngå kompromisser i spørsmål om VEU, ved at organisasjonen kunne styrkes og utvides, så lenge dette ikke truet NATOs rolle og posisjon.

Forster (1998:354) gir Moravcsik rett i at hjemlige grupperinger hadde lite interesser i sikkerhets- og forsvarspolitik, og derfor fikk den nasjonale regjeringen et stort spillerom til å inngå kompromisser i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Men det var også en del begrensninger, som bandt den britiske regjeringens

forhandlingsrom, slik at de nasjonale britiske myndighetene ikke var så fristilt som Moravcsik hevder. Forster (1998:354-355) hevder at den konteksten aktøren befinner seg innenfor binder aktøren, og han drøfter tre punkter som påvirket og modererte de britiske myndighetenes forhandlingsposisjon: (1) John Major ble presset av den franske regjeringen om å slutte seg til en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. (2) Majors rom for manøvrering ble moderert av britenes frykt for at amerikanerne ville trekke seg ut av NATO. Etter den tyske gjenforeningen virket det som om Bonn og Washington formet et *special relationship*, og at de tok ledelsen i å utarbeide en ny sikkerhetspolitisk agenda for Europa. (3) Forsøkene på en dypere europeisk integrasjon, må også sees i sammenheng med de mislykkede forsøkene med å redefinere NATO. På denne måten kan man hevde at det oppsto et *window of opportunity* for britene vedrørende dannelsen av en europeisk sikkerhets og forsvarspolitisk identitet. De overstående begrensningene på Majors regjering bør tas med i betraktningene når man undersøker om den britiske regjeringen hadde et så stort forhandlingsrom under Maastricht-forhandlingene som Moravcsik hevder. Forster (ibid) indikerer at den konteksten britene opererte innenfor kan ha påvirket deres posisjon til FUSP/ESDP, og på denne måten var det ikke kun den posisjonen som ble forhandlet frem innenrikspolitisk, og fremført av regjeringen i EU forhandlingene, som påvirket myndighetene i Storbritannia.

Den ferdigforhandlede Maastricht-avtalens innhold om utenriks- og sikkerhetspolitikk, er nærmest den posisjonen britene hadde under forhandlingene (Moravcsik 1998:451). Kommisjonen fikk en perifer rolle i FUSP, og Presidentskapet beholdt sin sentrale rolle, slik at den mellomstatlige strukturen, slik man kjente det fra EPS, ble opprettholdt. Dette var i tråd med britenes syn (Moravcsik 1998:391). Moravcsik (1993) hevder at den staten som ønsker minst samarbeid ofte vinner frem med sitt syn, og således kan det hevdes at det begrensede utfallet i Maastricht-traktaten var i henhold til intergovernmental teori. Han (ibid:501) påpeker videre:

Britain has traditionally been viewed as indispensable to the credibility of European Political Co-operation. Its interests have been accommodated by those whose unilateral foreign policy options are limited, including Germany, Italy and many smaller states.

George Ross (referert i Moravcsik 1998:451) påpeker et lignende problem:

*The real problem was that Europe was not convinced about the need for a new defense identity. Moreover there was never any credible threat of exclusion aimed at Britain. With its seat in the UN Security Council, nuclear arsenal, effective military, and effective foreign ministry, Britain was widely viewed as indispensable to any credible European foreign or defense policy arrangement.*¹⁰

Disse utdragene indikerer at britene hadde et sterkt forhandlingskort i forhandlingene om ESDP, ved at andre EU-stater anså et slikt samarbeid uten britisk deltakelse som utelukket.

Selv om den britiske regjeringen hadde en sterk forhandlingsposisjon under Maastricht-forhandlingene antyder Forster (1998:355) at den britiske regjeringen til slutt forandret sin posisjon på noen områder. I utenrikspolitiske spørsmål ble QMV akseptert, men alle medlemslandene måtte samtykke for å benytte QMV i utgangspunktet. I tillegg måtte London akseptere en utvidelse av Vestunionens kompetansefelt, noe regjeringen lenge hadde motarbeidet (ibid).

Flere stater hadde problemer med å få ratifisert avtalen, og noen stater måtte stemme flere ganger for å få traktaten godkjent. Tyske politikere vedtok derimot avtalen, ved at et stort flertall i Forbundsagen stemte for avtalen, og Forbundsrådet godkjente Maastricht-traktaten enstemmig.¹¹ På grunn av at den tyske konstitusjonen ikke åpner for folkeavstemning, ble saken avgjort av politikerne. Problemene oppstod først da traktaten ble klaget inn for Forfatningsdomstolen som grunnlovstridig. Forfatningsdomstolen behandlet saken og vedtok at avtalen ikke var i strid med grunnloven (Jopp 1999). Det bør også påpekes at det var en viss skepsis til denne avtalen i den tyske befolkningen, og særskilt var skepsisen stor mot å bytte ut D-marken med Euroen (Takle 1998; George & Bache 2001:124). Storbritannia ratifiserte traktaten 20. mai 1993 med 292 stemmer for og 112 mot i Underhuset og Overhuset ratifiserte avtalen med et enda klarere flertall måneden etter.¹²

¹⁰ Ross, *Jacques*: Interview with head of Government (1995) and national chief negotiator (1994)

¹¹ Forbundsagen og Forbundsrådet er henholdsvis 1. og 2. kammeret i det tyske Parlamentet

¹² http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Maast_Rat.htm

5.2 Oppsummering – Maastricht-forhandlingene

Hovedanalysen i denne oppgaven legger vekt på at nasjonale interesser og tilpasning til endrede geopolitiske forhold kan forklare den tyske og den britiske posisjonen til ESDP. Argumentene som ble fremført i den tyske regjeringens posisjonspapirer under forhandlingene i Maastricht indikerer at ESDP-samarbeidet ble legitimert ved at dette angivelig ville styrke NATO og de transatlantiske forbindelsene. Dette kan indikere en *legitimering ved utfall (interesser)*, da det var i tråd med tyske nasjonale interesser å styrke de transatlantiske forbindelsene. Den tyske regjeringen ville også kunne øke sin utenrikspolitiske handlefrihet hvis EU-samarbeid innebefattet sikkerhets- og forsvarspolitik. På grunn av den 2. verdenskrig hadde de tyske myndighetene et begrenset unilateralt handlingsrom i internasjonal politikk. For de britiske myndighetene, som hadde en stor internasjonal handlefrihet, var et sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid lite ønskelig. Moravcsik (1998) hevder at britenes negative posisjon til ESDP-samarbeidet under Maastricht-forhandlingene kan forklares på bakgrunn av geopolitisk teori, og de britiske myndigheters antipatier mot Tyskland og ideologiske opposisjon mot europeisk føderalisme. Dette er også hva kildene avdekker. For Storbritannia var det viktig at NATO beholdt sin ubestridte posisjon som den eneste sikkerhetspolitiske organisasjonen i Europa. Denne organisasjonen var med på å sikre Storbritannia den strategisk viktige mellomposisjonen mellom USA og det europeiske kontinentet. Den britiske regjeringen avviste derfor et sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid under Maastricht-forhandlingene. Sekundærlitteraturen indikerer at Major-regjeringen anså ESDP-samarbeidet som en trussel mot NATO-alliansen, og denne alliansens politiske og militære relevans. Et svekket NATO kunne derfor bety en svekket rolle for Storbritannia i Europa. Det var i britiske sikkerhetspolitiske interesser å beholde denne brobyggerrollen mellom USA og det europeiske kontinentet, og dette var noe av bakgrunnen til at Storbritannia var skeptiske til en egen europeisk forsvarspolitik. Den britiske posisjonen blir derfor, i likhet med den tyske, *legitimert ved interesser*.

Moravcsik (1998) hevder at det spede utfallet i Maastricht-forhandlingene vedrørende utenriks- og sikkerhetspolitikk, kan forklares ved at de aktørene som ønsket minst samarbeid vant frem med sitt syn. Under Maastricht-forhandlingene var

dette de britiske myndighetene. Major-regjeringen fikk gjennomslag for søylestrukturen og enstemmighetsprinsippet i FUSP. Med hensyn til integreringen av Vestunionen i EU ble resultatet i forhandlingene en kompromissløsning mellom den tyske posisjonen og den britiske posisjonen.

Likheten mellom den tyske og den britisk posisjonen var at begge statene anså NATO som den viktigste sikkerhetspolitiske organisasjonen i Europa, men de to statene hadde en ulik oppfatning av hvordan ESDP-samarbeidet ville påvirke NATO. Tyske myndigheter mente at ESDP ville styrke NATO, mens de britiske myndighetene antok at ESDP ville underminere det transatlantiske samarbeidet.

Kan andre faktorer enn interesser forklare den tyske og den britiske posisjonen? Primærkildene jeg har benyttet gir få indikasjoner på dette. I det fransk-tyske posisjonsdokumentet legges det vekt på at EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk skulle bidra til å garantere fred og internasjonal stabilitet. Dette samarbeidet skulle også fremme demokrati, rettssatsforhold og menneskerettigheter mellom alle folkegrupper. Dette kan indikere at den tyske regjeringen legitimerer etableringen av FUSP/ESDP, ikke bare ut fra *interesser*, men også ut fra *verdier* og *rettigheter*. Andre forskere har påpekt at den tyske integrasjonsnormen som ble utviklet i Tyskland etter den 2. verdenskrig kan ha påvirket Forbundsrepublikkens posisjon til FUSP/ESDP. Forster (1998) har antydnet at de britiske myndighetene ble påvirket av den konteksten de opererte innenfor, slik at myndighetene i Storbritannia slett ikke hadde det handlingsrommet Moravcsik predikerer. De ble, som andre stater, påvirket av omgivelsene.

5.3 Forberedelse til Amsterdam-traktaten – IGC 1996

I april 1994 ble en tysk forsvarspolitisk utredning publisert. Denne utredningen fikk navnet: *Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*. Utredningen tok for seg en rekke sikkerhets- og forsvarspolitiske områder, blant annet Vestunionens fremtidige rolle:

Die WEU soll zum integralen Bestandteil der Europäischen Union und zu deren Verteidigungskomponenten entwickelt werden. Damit wird vorbereitet, was der vertrag über die Europäische Union auf längere Sicht vorsieht, nämlich die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu gegebener Zeit zu einer

*gemeinsamen Verteidigung führen soll. Als Verteidigungskomponente der Union ist die WEU der Europäische Pfeiler des Bündnisses und stärkt damit die Nordatlantische Allianz (Weißbuch 1994:60).*¹³

I denne utredningen ble den tyske posisjonen fra Maastricht-forhandlingene om å styrke forbindelsene mellom Vestunionen og EU gjentatt, og det ble argumentert for at dette ville styrke NATO-samarbeidet. På dette tidspunktet var det uaktuelt for Tyskland å gjøre noe som kunne oppfattes som negativt i Washington. USA var tross alt Tysklands nærmeste allierte, og den amerikanskstøttede gjenforeningen av Tyskland satt friskt i minne hos tyske politikere.

Den 1. september 1994, ble en politisk utredning skrevet av den Kristelig Demokratiske partigruppen (CDU/CSU) i den tyske Forbundsdagen. Dette dokumentet, senere kjent som "Schäuble-Lamers" forslag, besto av flere reformforslag for EU. Forslaget tar blant annet til ordet for en fleksibel utvikling, der en indre kjerne i EU kunne integreres dypere enn det de tradisjonelt mer integrasjons skeptiske statene ønsket. Manifestet foreslår også en styrking av FUSP i EU, samt at EU oppretter en egen forsvarskapabilitet.¹⁴ George & Bache (2001:132) hevder at forslaget kom som en reaksjon på John Majors gjentatte obstruksjon av nye integrasjonsforsøk. "Schäuble-Lamers" forslag var ikke et offisielt dokument. Men i og med at det er formulert av sentrale tyske politikere, kan forslaget fungere som en indikator på tysk tenkning (Takle 1998:38). To faktorer gjør dette dokumentet interessant. Den ene er at begge politikerne var knyttet til den tyske forbundskansleren Helmut Kohl, særlig gjaldt dette Schäuble (Riisøen Selsjord 2004:58). For det andre kom forslaget i en periode da Tyskland satt med formannskapet i EU, og dermed kunne sette dagsorden i EU (ibid). Forslaget ble derfor ansett som Kohls egen oppfatning (Collins 2002: 49).

Den tyske utenriksministeren Dr. Klaus Kinkel holdt den 17. januar 1995 en tale om utviklingen i EU. I talen uttrykte han ønsket om at de forestående Amsterdam-forhandlingene måtte føre til fremskritt innenfor europeisk forsvarspolitik, og at Vestunionen burde bli integrert i EU. Ved å styrke den europeiske

¹³ Min oversettelse: Vestunionen bør bli utviklet som en integrerende komponent av EUs forsvarskapabilitet. På denne måten vil EU, slik som allerede forespeilet i TEU, på sikt etablere en felles forsvarspolitik. Som forsvarskomponenten til EU er Vestunionen den europeiske søylen i alliansen (mellom Europa og USA) og dette styrker NATO-samarbeidet.

¹⁴ CDU-CSU 1994

forsvarskapabiliteten vil den atlantiske alliansen styrkes (Kinkel 1995). I den samme talen rettet utenriksminister Kinkel et verbalt spark mot britenes syn på Tysklands integrasjonsvennlige posisjon: *It seems that for Britain today more common ground in Europe automatically implies a move to federalism (ibid)*. Videre påpekte Kinkel at Tyskland slett ikke hadde som ambisjon at EU skulle utvikle seg i retningen av et *Europas Forente Stater*, eller som en europeisk superstat. Dette kan indikere en beroligelses taktikk fra den tyske regjeringens side. Den interessebaserte argumentasjonen underbygges også i en annen kilde. I et foredrag holdt av Karl Lamers i oktober 1995, argumenterer han at en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik vil styrke den transatlantiske organisasjonens handlekraft, og båndene mellom USA og Europa.¹⁵ I denne talen gjentas momenter som vi finner hos Kinkel og i Schäuble og Lamers utredning. Den tyske forsvarsministeren Volker Rühle holdt en tale i Brussel 8. juni 1995. I denne talen understreket Rühle at utenriks- og sikkerhetspolitikken ikke lenger burde være separert fra forsvarsdimensjonen og dets militære instrument (Europaparlamentet b). Han understrekte også at langtidsmålsetningene for Tyskland var at VEU og EU fusjonerer, og at denne fusjoneringen tok plass innenfor en transatlantisk kontekst. Rühle (ibid) uttalte videre at:

A defence policy should be established which, in the long term, would be integrated into the Union's responsibility on an intergovernmental basis. There might still be a veto in this field, but it would be possible to adopt decisions by a majority, while "positive abstention" would enable compromises to be reached with those states finding themselves in a minority, which would nevertheless be unable to block the process.

I dette utdraget argumenterte Rühle for at virkemidlet *konstruktiv avståelse* kunne benyttes, slik at EU kunne gå videre i samarbeidet om sikkerhets- og forsvarspolitiske saker, uavhengig om en minoritet var uenige. Dette er den samme logikken som Schäuble og Lamers forslag hadde argumentert for 9 måneder tidligere; bidra til å gjøre EU mer fleksibelt slik at de integrasjonsvennlige statene kunne gå videre i sitt samarbeid. Denne posisjonen var i tråd med tyske interesser, som var knyttet til ønsket

¹⁵ Lamers (1996): Facing the IGC'96. Et foredrag holdt ved Institutt for internasjonale forhold. Karl Lamers er medlem av den tyske riksdagen og utenrikspolitisk talsmann for CDU/CSU. CDU, Den tyske Kristelig Demokratiske Union. CSU, (Delstatspartiet i Bayern) Den Kristelig Sosiale Union

om dypere integrasjon. Da de tyske myndighetene innså at britene var skeptiske til økt integrasjon, forsøkte tyske myndigheter å gjøre det mulig for en fleksibel integrering (George & Bache 2001:132).

Hva var den britiske posisjonen i perioden etter Maastricht-forhandlingene - og mer interessant, endret posisjonen seg? I september 1994 holdt Storbritannias statsminister John Major en tale ved Universitetet i Leiden. I denne talen ønsket han Schäuble og Lamers forslag om et mer fleksibelt Europa velkommen (Major 1994). Han uttalte videre i talen:

It seems to me perfectly healthy for all member states to agree that some should integrate more closely or more quickly in certain areas. There's nothing novel in this. It is the principle we agreed on economic and monetary union at Maastricht. It may also happen on defense (ibid).

Uttalelsen indikerte at John Major kunne se for seg en fleksibel forsvarsintegrering i EU, og dette før EU hadde etablert en egen sikkerhets- og forsvarspolitik. En fleksibel integrering kunne gjøre det lettere for Storbritannia å stå utenfor et samarbeid, uten å hindre andre i å gå videre. George & Bache (2001:132) hevder i forhold til denne talen at:

He used it as an opportunity to expound the idea of flexible integration. On the basis that trying to force all the member states into the same mould would crack that mould, he called for an agreement that if some states wanted to integrate more closely, or more rapidly than others, they should be allowed to do so.

Major uttalte også at det burde legges mer energi inn i samarbeidet i søyle to og tre (Major 1994). Til slutt påpekte Major at FUSP-søylen burde organiseres etter en mellomstatlig modell, samt at det ikke måtte åpnes for en prominent rolle for EU-kommisjonen eller QMV i EUs andre søyle (ibid). Dette var i tråd med britiske interesser. I følge Moravcsik (1998:419) var John Major en mer moderat og europavennlig statsminister enn hans forgjenger, Margaret Thatcher. Derfor kan det hevdes at det politiske lederskiftet i Storbritannia påvirket britenes posisjon i en mer integrasjonsvennlig retning.

I juni 1996 uttalte Tony Blair i en tale i Bonn at Storbritannia måtte ta sin rettmessige plass som leder i Europa. Blair påpeker at hvis Labour kom til makten ved det neste valget vil partiet jobbe for å etablere et mer konstruktivt forhold til EU, enn det som var tilfellet under de konservatives ledelse (Blair 1996). Videre sier han at innholdet i FUSP skal gis mer substans (ibid). Hvilken posisjon Labour-regjeringen utformet, og i hvilken grad denne skilte seg fra den konservative posisjonen, vil bli undersøkt senere i oppgaven.

Som det har kommet frem tidligere i denne studien hadde tyske myndigheter over en lengre periode argumentert for at EU burde etablere en felles sikkerhets- og forsvarspolitik. Forbundsrepublikkens konstitusjonelle begrensinger ville derimot ha hindret staten i å delta fullt ut i et slikt samarbeid. Denne juridiske begrensningen ble opphevet gjennom et vedtak i Forfatningsdomstolen i 1994. Dette vedtaket, samt at de siste russiske styrkene hadde forlatt Tyskland i 1994, medførte at tyske myndigheter sto friere i å benytte sine militære styrker utenfor NATOs geografiske nedslagsfelt. Dette var en forutsetning for at Forbundsrepublikken kunne delta på lik linje, som andre EU-medlemmer, i et sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i EU (Maull 2000b:71). Denne politiske reorienteringen markerte en endring i tysk europapolitikk ved at tyskerne nå kunne legge politisk substans og ikke bare politisk retorikk i sin posisjon til ESDP. Spørsmålet blir om de virkelig gjorde dette.

5.4 Amsterdam-traktaten – IGC 1996

5.4.1 Amsterdam-traktaten

The common foreign and security policy shall include all questions relating to the security of the Union, including the progressive framing of a common defence policy, in accordance with the second subparagraph, which might lead to a common defence, should the European Council so decide. It shall in that case recommend to the Member States the adoption of such a decision in accordance with their respective constitutional requirements (Article J.7.1, Amsterdam-treaty).

EUs regjeringskonferanse i 1996 hadde som formål å revidere Maastricht-traktaten. Arbeidet med dette begynte under det italienske formannskapet våren 1996, og sluttforhandlingene våren 1997 - under det nederlandske formannskapet - resulterte i

Amsterdam-traktaten. Denne avtalen hadde en høyt profilert målsetning om å styrke EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det var flere grunner til dette. Mangelen på en effektiv koordinering og respons på konflikten i Jugoslavia og Albania var trolig den viktigste grunnen. Også EUs maktesløshet vedrørende spørsmål om brudd på menneskerettigheter i Kina, fredsprosessen i Midtøsten og andre konfliktområder kan ha påvirket Unionen og dens medlemsland.

Som utdraget av traktaten ovenfor illustrerer, ble det ikke etablert en felles sikkerhets- og forsvarspolitik i Amsterdam-traktaten. Men i motsetning til Maastricht-traktatens formulering: (...) *including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence*, ble språkbruken i Amsterdam-traktaten mer tydelig, og medlemsstatene byttet ut begrepet ”eventual framing” med ”progressiv framing of a common defence policy”. Det er interessant, fra et diskursteoretisk ståsted, å merke seg at det har vært en glidning i språkbruken mellom de to traktatkonferansene.

Debatten mellom medlemslandene i FUSP-relaterte saker under Amsterdam-forhandlingene omhandlet hovedsakelig to splittende spørsmål: (1) Beslutningsprosedyrene og (2) den gradvise utvikling av en felles forsvarspolitik. I spørsmål om beslutningsprosedyrene regjerte to hovedsynspunkter: Den mellomstatlige tilnærmingen, slik den hadde vært under EPS, ble støttet av Frankrike, Storbritannia, Danmark, Portugal og Irland. Den andre gruppen bestående av Belgia, Nederland, Luxembourg, Hellas, Spania, Italia og Tyskland støttet en mer overnasjonal tilnærming i FUSP.¹⁶ I de forsvarspolitiske spørsmålene gikk skillelinjene mellom de såkalte *Atlanticists* og *Europeanists* der den første gruppen ofte assosieres med Storbritannia, Nederland, Portugal og Danmark - og den andre gruppen med Frankrike, Tyskland, Hellas, Belgia, Spania og Italia. Hovedskillet var at den første gruppen ville bevare NATO som den eneste dominerende militære aktør i Europa, og de ønsket ikke å integrere VEU i EU. Den andre gruppen ønsket at Europa skulle bli mindre avhengige av NATO, og at EU skulle kunne bygge opp sin egen autonome militærmakt blant annet ved at VEU ble integrert i EU (ibid). Frankrike og

¹⁶ Koliopoulos, Kostas: The European Unions Common Foreign and Security Policy and the 1996 Intergovernmental Conference

Tyskland presset på for å inkorporere Vestunionen i EU, men de møtte kraftig motstand fra Storbritannia og de nøytrale EU-statene (George & Bache 2001:135)

Resultatet av Amsterdam-forhandlingene kan betegnes som et kompromiss mellom de to grupperingene. Vestunionen ble styrket, og organisasjonen ble ansett som en komponent - eller integrerende del - av Den europeiske union, men den ble også betraktet som den europeiske pilaren til NATO (George & Bache 2001:137).

5.4.2 Tysklands posisjon til FUSP/ESDP under IGC-1996

Det var ingen entydig konsensus om hvilken retning EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk skulle ta under Amsterdam-forhandlingene. Det forelå heller ikke en endelig fransk-tysk fellesposisjon i løpet av forhandlingene, slik normen hadde vært ved tidligere anledninger (Sverdrup 1998:17). Selv om det ikke forelå en fellesposisjon, samarbeidet Tyskland og Frankrike om visse retningslinjer til Unionens felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Retningslinjene ble utformet av den tyske og franske utenriksministeren i Freiburg 27. februar 1996. I denne deklarasjonen ble det uttalt at FUSP hadde som oppgave å stabilisere EUs relasjoner med nabostater i øst og sør, og å konsolidere de transatlantiske forbindelsene (Europarlamentet c). Dette var i tråd med tyske geo- og sikkerhetspolitiske interesser, men man kan også argumentere for at de tyske bestrebelsene for et fredelig og politisk stabilt Øst-Europa kan ha vært motivert av normbaserte incitament pga. Tysklands opptreden i Øst-Europa under den 2. verdenskrig (Riisøen Selsjord 2004). Som motargumentet til dette kan man hevde at Tyskland var mest interessert i de nærmeste nabostatene, og ikke stater som for eksempel Ukraina. Dette kan igjen tyde på at geopolitisk hensyn var avgjørende for den tyske politikken. Det foreslås også at VEU burde inkorporeres i EU, slik at de såkalte Petersberg-oppgavene ble en del av TEU.¹⁷ Ønsket om å inkorporere Petersberg-oppgavene kommer til uttrykk i et felles brev skrevet av Kohl og Jacques Chirac 6. desember 1996 (Europaparlamentet b). Dette kan tolkes som gradvis forskyvning av Tysklands posisjon mot det franske forslaget syn med utstrakt vekt på EUs autonome forsvarskapabilitet (Jacobsen 2003:57). Tyske myndigheter

¹⁷ Petersberg-oppgavene ble opprinnelig utformet og implementert i Vestunionen under organisasjonens møte på Petersberg hotell i Königswinter nær Bonn i 1992 og innebærer humanitære, fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner

samarbeidet forøvrig med den italienske regjeringen om et fellesforslag til Amsterdam-forhandlingene. Dette forslaget ble utarbeidet 15. juli 1995. Av relevans for denne oppgaven utpeker spesielt ett av punktene i fellesforslaget seg:

(...) The European Union should develop into a Union of security and, in the longer term, defence, while still maintaining its transatlantic ties. With this in view, the role of the WEU should be strengthened as an instrument for crisis intervention by the European Union. The joint declaration also proposes closer institutional ties between the EU and the WEU, as well as bringing the WEU within the area of competence of the European Council. In any case, the long-term objective is the integration of the WEU within the European Union (Europaparlamentet 1996 c).

De tyske og italienske myndighetene argumenterte i fellesforslaget for en gradvis inkorporering av Vestunionen i EU. Moravcsik og Nicolaidis (1999:64) forklarer den tyske posisjonen under Amsterdam-forhandlingene på bakgrunn av Tysklands begrensede utenriks- og sikkerhetspolitiske unilaterale autonomi, samt at Forbundsrepublikken manglet et fast sete i FNs sikkerhetsråd. For tyske myndigheter ville det være hensiktsmessig å gi EU en sikkerhets- og forsvarspolitisk kompetanse, siden Tyskland hadde begrensede unilaterale muligheter.

Flere av de offisielle tyske holdningene ble moderert allerede tidlig under regjeringsforhandlingene i 1996; prinsippet om kvalifiserte flertallsavgjørelser ble droppet til fordel *konstruktiv avståelse*, noe som medførte at EU-medlemmer kunne avstå fra deltagelse i felles operasjoner uten at man hindret andre i å fortsette samarbeidet:

The aspirations and negotiating positions of its European partners partly account for Germany's diminished ambitions. Between fall 1994 when the Schäuble-Lamers paper was published and the inception of the IGC in Turin in March 1996, it became clear that none of Germany's partners shared its desire to revamp the EU radically, think in terms of political union, or communitarize CFSP (Le Gloannec 1998:22).

Det reduserte ambisjonsnivået blir også illustrert i et intervju med utenriksminister Kinkel i *Süddeutsche Zeitung* (SZ) i mars 1996: **Kinkel:** (...) *Wir wollen Mehrheitsentscheidungen, vor allem auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. SZ: Gerade da, bei der GASP? Kinkel: Es wird keine*

*Mehrheitsentscheidungen geben können in Verteidigungsfragen. SZ: Ist das nicht ein Widerspruch? Kinkel: In der Außenpolitik Mehrheitsentscheidung ja, aber nicht in der Verteidigungspolitik.*¹⁸ I dette intervjuet forklarer Kinkel at den tyske regjeringen ikke vil arbeide for flertallsavgjørelser i et forsvarspolitisk samarbeid. Den nye tyske pragmatismen illustreres godt med uttalelsen: (...) *Germans now have something British about them (Hort 1997).*¹⁹ Kan dette indikere at de tyske myndighetene hadde moderert sin overnasjonale posisjon fra Maastricht-forhandlingene? Cole Alistar (2001:68) har på sin side hevdet at: *Amsterdam-møtet vitner om at Tyskland ikke er villige til å gi mer enn andre stater for å holde EU-skuta på rett kurs, og viser at det er stor vilje til å holde på snevre nasjonale interesser.* Kohl var først og fremst opptatt av de innenrikspolitiske forholdene i Tyskland, og fryktet reaksjonen til opposisjonspartiene (Ellingjord 2002:77). Denne nye pragmatismen og vektleggingen av nasjonale interesser kan indikere at de tyske myndighetene hadde innsett, slik som Le Gloannec (1998) påpeker, at ingen av de andre EU-medlemmene ønsket å etablere en overnasjonal FUSP-søyle, og på denne måten modererte de sin posisjon.

5.4.3 Storbritannias posisjon til FUSP/ESDP under IGC-1996

I følge den britiske regjeringens posisjon til IGC-1996 (Europaparlamentet 1996 d), ønsket myndighetene i Storbritannia at NATO fortsatt skulle være den viktigste organisasjonen til å ivareta europeernes sikkerhet. NATO skulle støttes slik at organisasjonen også i fremtiden kunne løse kriser som kunne oppstå i Europa. Britene la også til at FUSP-samarbeidet måtte baseres på en mellomstatlig organisering (ibid). Britene ønsket heller ikke under forhandlingene i IGC-1996 at Vestunionen skulle integreres i EU og de ønsket dermed to separate organisasjoner:

No new institutions should be set up, nor should the WEU be absorbed by the European Union, since membership in the two organizations are separate (...) The WEU should be developed, on the basis of its own Treaty, as a vehicle for European cooperation in defence matters, in closely connection with NATO (ibid).

¹⁸ Kinkel (1996) i *Suddeutsche Zeitung*: Kinkel uttaler i dette intervjuet at Tyskland går inn for QMV i FUSP, men ikke ESDP, og at dette ikke står i noe motsetningsforhold til hverandre.

¹⁹ Sitat fra den daværende statssekretær i utenriksdepartementet, Hans von Plötz, under en konferanse i etterkant av Amsterdam-forhandlingene sitert hos Le Gloannec, 1998.

De britiske myndighetenes ønske om å bevare NATO som den eneste militærorganisasjonen i Europa, kan forklares på bakgrunn av nasjonale interesser, da et sterkt NATO sikret et sterkt Storbritannia. Det mest oppsiktsvekkende og betydningsfulle fremskrittet i britenes posisjon til IGC-1996 var at Storbritannia ville inkorporere Petersberg-oppgavene inn i Traktaten om Den europeiske union (Whitman 1999). Inkorporeringen av Petersberg-oppgavene i EUs andre søyle ble foreslått i et felles finsk-svensk memorandum fra 25. april 1996, og britene ga sitt samtykke til dette fordi forslaget promoterte konfliktløsning gjennom Vestunionen som separat organisasjon (ibid). Det var også et krav om at alle beslutninger som ble vedtatt i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål ble basert på det mellomstatlige prinsippet, samt at Kommisjonen og Parlamentet ikke fikk en rolle i disse beslutningsprosessene:

An enhanced competence for the European Union in conflict management will be created through the revision of TEU/J.4(1) by including humanitarian and rescue operations, peacekeeping and crisis management (Petersberg tasks) into the scope of CFSP as membership tasks. This measure will not in any way prejudice the possibility for the WEU to undertake independent action (Memorandum from Finland and Sweden 25 April 1996).

Bakgrunnen for det finsk-svenske forslaget var at de to statene var sterkt i mot en fremtidig fusjonering av EU og Vestunionen på grunn av sin nøytralitet, og derfor lanserte de et eget forslag i et forsøk på å få i stand et kompromiss som kunne være akseptabelt for begge parter. Den britiske utenriksministeren Robin Cook uttalte den nye Labour-regjeringens posisjon til Petersberg-oppgavene på et møte i Vestunionen i mai 1997: *London would not, in the new EU treaty to be negotiated at Amsterdam next month, object to a reference to humanitarian and peacekeeping military operations, planned and conducted by the Western European Union.*²⁰

Moravcsik og Nicolaidis (1999:75) hevder at samtykke til Petersberg-oppgavene, som en del av EUs traktatgrunnlag, var det lengste britene kunne strekke seg i forhandlingene. Samtykket ble gitt på bakgrunn av en forsikring om at EU-land som ikke ville delta i EU-ledede operasjoner kunne benytte bestemmelsen *konstruktiv avståelse*, og at det eksisterte en vetomulighet hvis viktige nasjonale interesser ble berørt (ibid). Som det fremkommer av Storbritannias offisielle linje til IGC-1996, var

²⁰ *Financial Times*, 13 May 1997

den britiske tilnærmingen trygt forankret innenfor den mellomstatlige organiseringen. Britene var generelt mer fokuset på en effektivisering av FUSP framfor en reorganisering av dens struktur (Jacobsen 2003). I britenes regjeringsposisjon til IGC-1996, ble det argumentert for at NATO måtte beholde sin rolle som den viktigste sikkerhetsorganisasjon i Europa. Storbritannia ville også beholde retten og muligheten til å handle unilateralt, noe som underbygges av deres posisjon i IGC-1996: (...) *Whenever British interests are involved, the UK government will insist on maintaining its capacity of action (Europaparlamentet d)*. De britiske myndighetene hadde et svakt incitament til å støtte et styrket FUSP og opprettelsen av ESDP. Britenes globale forsvarspolitiske posisjon, samt faste sete i FNs sikkerhetsråd og atomvåpenarsenal forklarer britenes betenkeligheter til ESDP-samarbeidet (Moravcsik 1998; Moravcsik og Nicolaidis 1999:64).

Under Amsterdam-forhandlingene vant Tony Blair og hans Labour-parti valget i Storbritannia. Partiet hadde i sitt valgprogram gått hardt ut mot den konservative regjeringens europapolitikk:

There is a sharp division between those who believe the way to cope with global change is for nations to retreat into isolationism and protectionism, and those who believe in internationalism and engagement. Labour has traditionally been the party of internationalism. Britain cannot be strong at home if it is weak abroad. The tragedy of the Conservative years has been the squandering of Britain's assets and the loss of Britain's influence. A new Labour government will use those assets to the full to restore Britain's pride and influence as a leading force for good in the world. With effective leadership and clear vision, Britain could once again be at the centre of international decision-making instead of at its margins (Labour 1997).

Regjeringsskifte åpnet for spekulasjoner om hvorvidt Storbritannia ville endre sin posisjon. Det var til og med noen indikasjoner på at regjeringskonferansen bevisst ble forlenget i håp om at Labour-regjeringen ville endre den tidligere posisjonen fra Major-regjeringen (George & Bache 2001:136). Den nye regjeringen myknet opp sin posisjon til flere av stridsspørsmålene under forhandlingene, men i motsetning til hva mange hadde forventet, endret ikke Labour-regjeringen den britiske posisjonen til ESDP-samarbeidet (Moravcsik og Nicolaidis 1999:68).

5.4.4 Kontekstuelle eller universelle normer

Til nå har jeg drøftet hvorvidt et perspektiv som bygger på Moravcsiks synspunkter kan forklare den tyske og den britiske posisjonen under Amsterdam-forhandlingene. Finnes det noen indikasjon på at normer og verdier har påvirket de to statene? March & Olsen (2004) legger vekt på at lærdom av hendelser former en stats preferanser. Det kan argumenteres for at konfliktene på Balkan kan ha påvirket de to statenes posisjoner vedrørende en humanitær og fredsbevarende kapasitet for EU, og Brauner (2000:6) påpeker på et generelt grunnlag at felles normer, verdier og regler som EU-samarbeidet og Vestunionen konstituerer kan ha påvirket etableringen av ESDP-samarbeidet innenfor EUs andre søyle:

Since the Maastricht Treaty, the development of the security and defence dimension of the EU and the WEU have formed an integral part of the CFSP. Its common principles, values, norms rules and interests have facilitated learning processes among the EU member states. They have come to recognise that by acting collectively they can defend their common interests more effectively. In crises management, CFSP is credible and thus effective only if it is backed by military force. That lesson was painfully learned in Bosnia and Kosovo.

Professor Jolyon Howorth (2000:385) uttrykker i denne sammenheng et annet læringsaspekt: *The experience of the Balkans has demonstrated to both the Europeans and the Americans the desirability of equipping the EU with the means to stabilizing its "near abroad" without having constantly to call in the US cavalry.*

At britene lot seg "overtale" av det finsk-svenske forslaget vedrørende Petersberg-oppgavene, kan indikere at de britiske myndighetene ble påvirket av "det beste argumentet". I så måte var det ikke bare nasjonale preferanser - utmeislet på forhånd - som avgjorde de britiske myndigheters posisjon i Amsterdam-forhandlingene, men også påvirkning fra andre, mindre mektige aktører (Romsloe 2004).

5.4.5 Utfallet av Amsterdam-forhandlingene

Resultatet av Amsterdam-traktaten i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål var betydelig med hensyn til fremdrift siden Maastricht-traktaten. En *High Representative* for FUSP ble opprettet. Under denne stillingen ble det etablert en egen

planleggingsenhet, kalt *Policy Planning and Early Warning Unit (PPEWU)*, med personell rekruttert fra EU-institusjoner, medlemslandene og VEU (Matlary 2002). Prinsippet om *konstruktiv avståelse* ble innført, noe som var i tråd med tyske myndigheters ønsker, og på dette spørsmålet kompromisset de britiske myndigheter etter at Labour kom til makten (Moravcsik og Nicolaidis 1999:74). I utenrikspolitiske saker vedtok Storbritannia, med støtte fra de nøytrale EU-statene, å mykne opp den rigide holdningen til vetoretten i Rådet for generelle saker (ibid:75). QMV ble derfor utvidet til også å gjelde utenrikspolitiske områder hvor EU hadde en fellesstrategi, men denne fellesstrategien måtte vedtas enstemmig av Unionsrådet. Den nye britiske posisjonen reflekterte et ønske om å demonstrere en samarbeidsvillig holdning på et politikkfelt viktige for andre, men relativt uviktig for Storbritannia (ibid). Og således kan denne atferden kalles strategisk.

Utfallet av Amsterdam-forhandlingene i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål kan synes magert. En mer detaljert tidsplan for integreringen av VEU i EU ble imidlertid forkastet etter motstand fra Storbritannia, samt de tre nye nøytrale medlemslandene (Moravcsik 1998). Selv om det ikke ble etablert en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk under IGC-1996, var det en politisk utvikling mellom Maastricht- og Amsterdam-traktaten. Det var en utvikling i diskursen, og denne ble flankert av en substansiell utvikling. I Amsterdam-traktaten av 1997 ble Petersberg-oppgavene skrevet inn i EUs nye traktatgrunnlag, som formelt trådte i kraft i mai 1999 (Knutsen 2001:228). Deltagelse i disse oppgavene er frivillig og Amsterdam-traktaten fastslår: *When the Union avails itself of the WEU to elaborate and implement decisions of the Union on the (Petersberg) tasks (...) all Member States of the Union shall be entitled to participate fully in the tasks in question (Article J.7.3).*

EU hadde nå tatt sine første institusjonelle skritt mot et sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid. Skrittet var ikke for ambisiøst, og det var ikke snakk om dannelsen av en europeisk hær, men oppgavene skulle bestå av humanitære redningsoperasjoner, fredsbevaring og fredsopprettende innsatser, herunder også fredsskaping (Knutsen 2001:228). Det var kanskje grunnen til at også britiske myndigheter kunne godta denne utviklingen – de nasjonale interessene ble ikke berørt.

5.5 Oppsummering – Amsterdam-forhandlingene

Denne studien legger til grunn at stater forfølger sine nasjonale interesser. Hvordan kan man tolke primærkildene? De tyske myndighetene legitimerte fortsatt etableringen av ESDP på bakgrunn av interesser under Amsterdam-forhandlingene. I det tyske posisjonspapiret ble det argumentert for at ESDP-samarbeidet ville styrke NATO-alliansen, og at ESDP kunne hjelpe til å stabilisere Øst og Sør-Europa. Dette var i tråd med tyske nasjonale interesser. De britiske myndighetene var fortsatt motstandere av å etablere en egen sikkerhets- og forsvarspolitik i EU. Posisjonen ble heller ikke forandret etter at Labour inntok regjeringskontorene. I posisjonspapiret til IGC-1996 ble det argumentert for at Vestunionen fortsatt ikke skulle integreres i EU, fordi det var separate medlemskap i de to organisasjonene (Europaparlamentet d).

Hvorfor var tyske myndigheter positive til ESDP, mens britiske myndigheter var negative til et slikt samarbeid? Moravcsik og Nicolaidis (1999:64) forklarer den tyske og den britiske posisjonen til EUs felles utenriks-, sikkerhets-, og forsvarspolitik i Amsterdam-forhandlingene ved å referere til landenes ulike geopolitiske posisjon og sikkerhetspolitiske styrke. De tyske preferansene under Amsterdam-forhandlingene ble forklart på bakgrunn av Tysklands begrensede utenriks- og sikkerhetspolitiske unilaterale autonomi, samt at Forbundsrepublikken manglet et fast sete i FNs sikkerhetsråd (ibid). De britiske myndighetene hadde et svakere incitament til å støtte et styrket FUSP og etableringen av ESDP. Britenes globale forsvarspolitiske posisjon, faste sete i FNs sikkerhetsråd og atomvåpenarsenal forklarer britenes betenkeligheter til ESDP-samarbeidet (Moravcsik 1998; Moravcsik og Nicolaidis 1999:64).

Denne studien undersøker hvorfor de tyske og de britiske posisjonene endret seg mellom Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten. Kan man identifisere en endring i posisjon mellom de to regjeringskonferansene? Den tyske posisjonen bar preg av å ha et redusert ambisjonsnivå, i den forstand at den utpregede overnasjonale posisjonen som ble fremført under Maastricht-forhandlingene ble mindre fremtredende i Amsterdam-forhandlingene (Hort 1997; Le Gloannec 1998; Kinkel 1996). Det er ulike tolkninger på hvorfor de tyske myndighetene reduserte sitt ambisjonsnivå. Le Gloannec (1998) hevder at tyske myndigheter hadde innsett at en overnasjonal FUSP-

søyle ikke ville være politisk mulig, og derfor modererte de sin posisjon ut fra et forhandlingsstrategisk ståsted. Den tyske forfatningsdomstolen endret også konstitusjonen i 1994, og dette medførte at tyske myndigheter kunne delta i et fremtidig ESDP-samarbeid. Den britiske posisjonen var heller ikke helt fastlåst, og myndighetene åpnet for at Petersberg-oppgavene kunne iverksettes av Vestunionen på vegne av EU. Moravcsik og Nicolaidis (1999) forklarer at den britiske posisjonen til Petersberg-oppgavene ble endret fordi britiske myndigheter ble forsikret om at de statene som ikke ville samarbeidet kunne benytte bestemmelsen om *konstruktiv avståelse*, og at vetomuligheten ble beholdt hvis vitale nasjonale interesser ble berørt.

I hvilken grad kan kildene indikere at normer og verdier har påvirket de politiske posisjonene? Brauner (2000) har påpekt at de felles normer, verdier og regler som EU-samarbeidet og Vestunionen konstituerer, kan ha påvirket etableringen av ESDP-samarbeidet innenfor EUs andre søyle. Det har også blitt argumentert for at den læringsprosessen Balkan-konfliktene har medført kan ha påvirket aktørene i EU (Brauner 2000; Howorth 2000; Andreàni 2000). Det må presiseres at de benyttede primærkildene ikke gir en indikasjon på dette, med det utelukker ikke nødvendigvis at disse faktorene kan være med på å forklare den tyske og den britiske posisjonen til ESDP. Romsloe (2004) har også antydnet at den britiske posisjonen til ESDP kan ha blitt påvirket av andre aktører, som det finsk-svenske forslaget til Petersberg-oppgavene representerte, ved at ”det beste argumentet” ble fulgt.

6.0 Analysedel 2: Fra St. Malo til Nice: 1998-2000/01

I tidsperioden for denne analysedelen var den tyske posisjonen relativt stabil, mens de britiske myndigheter forandret sin posisjon til ESDP-samarbeidet. Av denne grunn vil analysedelen prioritere å forklare hvorfor Storbritannia endret sin posisjon til ESDP-samarbeidet.

6.1 Storbritannia og St. Malo – Et tabu er brutt

Det fransk-britiske toppmøtet i den lille franske havnebyen St. Malo førte til et gjennombrudd for et av de mest prestisjefylte prosjektene EU hadde satt seg, nemlig å gi Unionen en konkret militær rolle innen sikkerhets- og forsvarspolitik (Knutsen

2001:227). Det Frankrike og Storbritannia ble enige om på det bilaterale møtet i St. Malo i desember 1998, var å styrke EUs evne til krisehåndtering, fredsbevarende og fredsskapende operasjoner (ibid:239). Uten denne politiske preferanseendringen fra britenes side ville ikke EU ha kunnet etablere en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk (Howorth 2000). Jeg vil i denne analysedelen forklare hvorfor de britiske myndighetene forandret sin posisjon til EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik.

6.1.1 Storbritannias preferanseendring – Opptakten til St. Malo

De britiske myndighetenes preferanseendring i synet på EUs sikkerhets- og forsvarspolitik inntraff ikke over natten. Den var et resultat av en gradvis endring over tid. I følge *The Guardian* begynte Blair-regjeringen sin nytenkning rundt europeisk forsvarspolitik med et konfidensielt memorandum som Robert Cooper, en fremtredende britisk diplomat, hadde skrevet i mai 1998 på oppdrag fra Labour-regjeringen (referert i Whitman 1999).²¹ Mandatet til Cooper var å undersøke hvordan britene kunne maksimere sitt fremtidige forhold til EU (ibid). Innholdet i det konfidensielle memorandumet skal angivelig ha vært en anbefaling om å fortrenge Vestunionen, ved å etablere en egen europeisk sikkerhets- og forsvarskapabilitet i EU innenfor en NATO-kontekst. På denne måten kunne man gi Europa en evne til å handle i forsvarssaker (ibid).

Det første offisielle dokumentet som indikerte et politisk skifte, var Labour-regjeringens forsvars- og utenrikspolitiske utredning *Strategic Defence Review (SDR)*, som ble utarbeidet i 1997 og utgitt året etter. Denne utredningen legger vekt på at Storbritannia burde ta en lederrolle i Europa, og at humanitære lidelser, slik som Bosnia- og Kosovo-krigen representerte, burde stanses av det internasjonale samfunnet (SDR 1998). Det erkjennes i introduksjonen til utredningen, av utenriksminister George Robertson, at dokumentet var radikalt:

The review is radical, reflecting a changing world, in which the confrontation of the Cold War has been replaced by a complex mixture of uncertainty and instability. These problems pose a real threat to our security, whether in the Balkans, the Middle East or in some troublespot yet to ignite. If we are to discharge our

²¹ *The Guardian*: 27. Oktober 1998

international responsibility in such areas, we must retain the power to act (...) in the post Cold War, we must prepare to go to the crisis, rather than have the crisis come to us (SDR, introduction).

Dette utdraget indikerer at de britiske myndighetene betraktet den nye geopolitiske situasjonen etter den kalde krigen som ustabil og usikker. Denne erkjennelsen kan ha påvirket de britiske myndighetene til å tenke nytt vedrørende etableringen av en sikkerhets- og forsvarspolitisk rolle for EU. I utredningen ble det argumentert for at konflikter, slik som Balkan-konflikten, var en trussel mot britenes sikkerhet, og at det var i britenes interesse å oppsøke krisene, før krisene oppsøkte Storbritannia.

Utredningens andre kapittel: *Security Priorities in a Changing World* er det mest interessante i forhold til min problemstilling. I dette kapitlet står det: *The European Union has a vital role in helping to preserve and extend economic prosperity and political stability, including through the Common Foreign and Security Policy (SDR 1998)*. Det er interessant å merke seg at myndighetene i Storbritannia nå anså EU som en vital aktør som kunne fremme økonomisk og politisk stabilitet. Ansvarsområdet til FUSP defineres heller ikke til å gjelde et geografisk område i verden. Dette kan bety at Storbritannia definerer EUs sikkerhetspolitiske kompetanseområde i en global kontekst. Roper og Longhurst (2000:11) påpeker i denne sammenhengen at: *The chief difference between the British and German positions here is that the UK would wish to see European military forces prepared to operate over a wider geographical area and is resistant to any further institutional integration in the European Union.*

Howorth (2000:382) påpeker at: *(...) the preceding sentence speaks for the very first time of "the vital role" of the EU, "including through the Common Foreign and Security Policy"*. Det er ulike oppfatninger innenfor forskningsmiljøet om hvor banebrytende denne utredningen var, og McInnes (1998) påpeker at dokumentet slett ikke illustrerer et så radikalt brudd med tidligere britisk politikk som mange hevder. NATO omtales fortsatt som hjørnesteinen i europeisk sikkerhetspolitikk. Lite av innholdet i denne rapporten taler til fordel for å etablere en autonom forsvarskapabilitet for EU (ibid).

To andre hendelser som kunne være en indikasjon på Labour-regjeringens nye posisjon til ESDP-samarbeidet er, for det første, et intervju av Tony Blair i *The Times* 21. oktober 1998. I dette intervjuet gikk Blair langt i å antyde at Storbritannia nå var

villige til å gi EU en egen forsvarskapabilitet (*The Times 1998*). Den andre hendelsen er det uformelle EU-møtet i Østerrikske Pörtschach, 24-25. oktober 1998. Tony Blairs tale på dette møte ble ikke tilgjengeliggjort, men det ble pressekonferansen han holdt etter møtet. På spørsmål fra en journalist om hva som var Tony Blairs hovedpoeng i talen, svarte den britiske statsministeren følgende:

(...) A common foreign and security policy for the European Union is necessary, it is overdue, it is needed and it is high time we got on with trying to engage with formulating it and I think that people were pleased that Britain came to this with an open mind and was willing to participate in the debate and I think it is important that we do that (Blair 1998).²²

På andre spørsmål uttalte Blair at NATO fortsatt skulle være den viktigste sikkerhetspolitiske organisasjonen i Europa, men at EU burde opprette en egen sikkerhets- og forsvarspolitisk identitet innenfor det transatlantiske samarbeidet (ibid). På spørsmål om den pågående konflikten i Kosovo, uttalte Blair at denne konflikten understreket viktigheten av at Europa og EU tenkte gjennom hvordan de kunne gjennomført sine forpliktelser og ansvar i Europa på en riktig måte (ibid). Avslutningsvis påpekte Blair at han kun ønsket å reise en debatt om dette temaet, og at ingenting måtte underminere effektiviteten til NATO (ibid). *The Economist* hevder at det viktigste budskapet britene fremførte på dette møtet nettopp var Storbritannias villighet til å delta i utviklingen av EU som forsvarspolitisk aktør.²³ Inntrykket av en endret britisk kurs ble også forsterket på et møte for EUs forsvarsministere i Wien 4. november 1998, hvor det ble uttrykt at britiske myndigheter hadde endret sin holdning til EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk (Whitman 1999).

Den 1. desember 1998, noen dager før St. Malo konferansen, holdt daværende forsvarsminister George Robertson en tale for Vestunionens forsamling. Foruten den vanlige retorikken om hvor viktig NATOs rolle burde være uttalte Robertson flere interessante poenger i forhold til et styrket Europa:

²² Blairs uttalelser er hentet fra kilden: From St Malo to Nice: European defence: core documents 2001, s.8

²³ *The Economist*, 14. november 1998

Our aim, I repeat, is to strengthen Europe's position in the world, to ensure that Europe can speak with authority and act with decisiveness. We should be ready to act when our interests are threatened; ready to intervene to help those in need and to stamp out violence and repression; and ready to take action to spread the values that we share. We should be able, much more than we already do, to act as a force of good in the world. The citizens of Europe expect and deserve nothing less (...) The lessons from recent crises, from the Gulf to Bosnia, are clear (Robertson 1998).

Hvis man analyserer dette utdraget viser det seg at de to perspektivene har forklaringskraft. For det første ble det argumentert for at et styrket Europa ville øket EUs rolle og handlekraft i verden. Dette kunne indikere at britene anså en sikkerhetspolitisk komponent i EU som et strategisk instrument, og at dette instrumentet kunne styrke EUs globale rolle. Dette kan indikere en *legitimering ved utfall (interesser)*. For det andre kom fellesskapsnormen i EU til syne i utdragets andre setning: *We should be ready to act when our interests are threatened; ready to intervene to help those in need and to stamp out violence and repression; and ready to take action to spread the values that we share (min understrekning)*. Robertson betegnet EU-statene som *we* - fellesskapet. Han uttrykker også at det eksisterer felles europeiske interesser, og om disse blir truet burde EU være klare til å handle som en global aktør for å sikre sine interesser. Han antydte også at Europa burde spre sine fellesverdier, og han antyder at Europa bør opptre som en god kraft i verden: *We should be able, much more than we already do, to act as a force of good in the world*. Denne argumentasjonen legger vekt på en *legitimering ved verdier og rettigheter*, og dette kan indikere at kontekstuelle og universelle normer kan ha påvirket den britiske posisjonen. Henvisningen til verdifellesskapet i EU, læring av konfliktene på 1990-tallet og ønske om å opptre som en god kraft i verden, kan også indikere at kontekstuelle og universelle normer kan ha påvirket myndighetene i Storbritannia. I den samme talen offentliggjorde Robertson sine nye tanker om Vestunionens rolle. Disse tankene bryter med britenes posisjon under Amsterdam-forhandlingene noen år tidligere:

Some of our Partners have argued for some time for a wholesale merger of the Western European Union into the European Union. The United Kingdom resisted this proposal at Amsterdam. While we do not rule it out today, we recognise that it continues to present difficulties (...) Merging some elements of the WEU with the EU, and

associating other elements more closely with NATO is another possibility, which might allow us to make better use of the capabilities and competence of both organisations (ibid).

De britiske myndighetene hadde nå i full offentlighet, og over lang tid indikert for resten av verden at den britiske posisjonen var i ferd med å endre seg. Den formelle endringen i britisk europapolitikk ble demonstrert under det fransk-britiske toppmøtet i St. Malo i desember 1998.

6.1.2 St. Malo

The European Union needs to be in a position to play its full role on the international stage. This means making a reality of the Treaty of Amsterdam, which will provide the essential basis for action by the Union (...) To this end, the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises (St. Malo declaration, 3-4 December 1998).

Som argumentasjonen i utdraget fra det bilaterale møtet mellom Frankrike og Storbritannia i desember 1998 antyder, var nå Storbritannia villige til å gå videre i den sikkerhets- og forsvarspolitiske integrasjonen i EU. De to statene uttalte et strategisk ønske om at EUs skulle ha mulighet til å opptre som en sterk aktør i internasjonal politikk. Denne nye linjen representerte et åpenbart brudd med britenes tidligere posisjon under Amsterdam-forhandlingene. Storbritannias posisjon under IGC-1996, og John Majors ledelse, var at EU ikke skulle utvikle en felles forsvarspolitikk, men fortsatt basere seg på forhandlingsresultatet i Maastricht-traktaten (Europaparlamentet d; Whitman 1999). Selv om det ble et regjeringsskifte i Storbritannia i mai 1997 forandret ikke dette mye på britenes posisjon under de avsluttende Amsterdam-forhandlingene (Whitman 1999). Det oppstår nå et interessant og komplekst spørsmål: Hvorfor endret Storbritannia sin posisjon?

6.1.3 Hvorfor forandret britene sin posisjon til EUs forsvarssamarbeid?

Det er ulike oppfatninger om hvorfor den nye Labour-regjeringen forandret sin europapolitikk. Hvordan kan vi tolke argumentasjonen i kildene? Før Tony Blair kom til makten uttrykte han at Labour ville føre en mer konstruktiv politikk ovenfor EU. I mai 1998 fikk diplomaten Robert Cooper i oppdrag fra Labour-regjeringen å utrede

hvordan britene kunne maksimere sitt potensial i EU-samarbeidet. Dette kan tyde på at den britiske regjeringen fryktet en politisk marginalisering på grunn av flere *opt-outs* fra samarbeidet som ØMU, EUs Sosiale Charter og Schengen-avtalen (Hoffmann 2000). Ved å erklære at Storbritannia ville ta en lederrolle på et område der de kunne bidra med stor kompetanse, signaliserte de til de andre medlemslandene at Storbritannias intensjon i EU fortsatt var å være i samarbeidets sentrum (Whitman 1999; Hoffmann 2000).

St. Malo deklarasjonen uttrykker følgende:

(...) Europe can make its voice heard in world affairs, while acting in conformity with our respective obligations in NATO, we are contributing to the vitality of a modernised Atlantic Alliance which is the foundations of the collective defence of its members (St. Malo declaration 1998).

I St. Malo deklarasjonen uttaler myndighetene i Frankrike og Storbritannia et argument som er en gjenganger i flere av kildene: ESDP-samarbeidet ville styrke NATO-samarbeidet og de transatlantiske forbindelsene. En annen kilde som kan indikere hvilke motiver som lå bak britenes endrede politikk, er hentet fra en offisiell forsvarspolitisk erklæring som ble utgitt etter St. Malo deklarasjonen: *What we are trying to do is to tie future European crises management firmly in to the framework of the trans-Atlantic Alliance.*²⁴ Dette er et strategisk argument som er i henhold til britiske nasjonale interesser.

Flere av de overstående funnene stemmer med Professor Jolyon Howorths forskning. Han mener det har kommet mange fantasifulle forslag vedrørende årsakene til britenes endrede politikk. I følge Howorth (2000) er det ett strategisk mål som er den reelle grunnen bak britenes kursendring: Gi EU en forsvars- og sikkerhetskapasitet slik at EU kan styrke og forbedre den atlantiske alliansen. Den beste og mest effektive måten britene kunne vedlikeholde den transatlantiske organisasjonen på, var å opprette et europeisk instrument: ESDP (Howorth 2000 b:36). Den geopolitiske situasjonen endret seg etter den kalde krigen. Skulle NATO vedvare og fortsatt være et relevant instrument, noe som var i tråd med britiske nasjonale interesser, ville det være

²⁴ European defence: Making Europe stronger. Offisiell erklæring fra det britiske forsvarsdepartementet.

strategisk av Blair-regjeringen å øke sitt militære engasjement i Europa. Denne strategien var mest effektivt ved at Storbritannia bandt de europeiske statene til den samme målsetningen: ESDP som NATOs europeiske komponent. Denne tolkningen av den britiske policyendringen stemmer med flere av argumentene i tidligere kilder som refererer til at ESDP-samarbeidet ville føre til et sterkere NATO-samarbeid. Det var på mange måter et risikabelt spill av britene. Hvis det ble utviklet et konkurranseforhold mellom NATO og EU, der europeerne demonstrerte en (for) selvstendig sikkerhetskapasitet, fryktet britiske myndigheter at amerikanerne ville trekke seg ut av Europa og inn i isolasjonisme (Howorth 2000 b). Howorths syn forsterkes også av en annen offisiell kilde. I en forsvarspolitisk erklæring forklarer forsvarsdepartementet hvorfor britiske myndigheter var positive til å etablere ESDP:

Our aim is to strengthen the ability of the European nations to act on their foreign policy objectives. This means two things. Firstly to strengthen the EU's Common Foreign and Security Policy, including giving the EU the ability to take military decisions, and to take control of crises management operations. Secondly, to strengthen Europe's military capabilities, so we can make a better and more coherent contribution to NATO.²⁵

Dette utdraget indikerer at en sikkerhets- og forsvarspolitikk i EU kunne være med på å styrke de europeiske landenes handlekraft, slik at de europeiske statene kan bidra mer effektivt i NATO-sammenheng.

Bjørn Olav Knutsen (2001:238), forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt, påpeker tre viktige aspekter som påvirket britenes kursendring:

For det første hadde britene en mulighet, på grunn av sitt sterke militærvæsen, å spille en lederrolle i utvikling av EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk. For det andre var Blair-regjeringen redd for en politisk marginalisering som følge av en ikke-deltagelse i europrosjektet og Schengen-samarbeidet. For det tredje hadde det amerikansk-britiske forholdet blitt utsatt for flere prøvelser på 1990-tallet, i forbindelse med Balkan-krisene. Prøvelsene var først og fremst knyttet til uenigheter vedrørende hvordan disse konfliktene skulle løses.

Knutsens argumenter er i overensstemmelse med andre kilder jeg har benyttet i denne studien. Storbritannias ambisjoner om å inneha en lederrolle i EU etter Labour-regjeringens valgseier har blitt bekreftet flere steder. Robert Coopers oppdrag

²⁵ European Security and Defence. Offisiell erklæring fra det britiske forsvarsdepartementet.

illustrerer dette argumentet. Det var også viktig for Storbritannia at Den fransk-tyske aksens ikke fikk for stor makt i EU, noe som kunne ha skjedd hvis Tyskland og Frankrike hadde gått inn for et forsvarspolitisk samarbeid uten britisk deltagelse. Derfor er det nettopp i tråd med britiske interesser å forsøke å demme opp for aksens innflytelse. Hoffmann (2000:193) påpeker i denne sammenheng: (...) *at the end of the Kohl era, to create a strong Franco-British link, compensating or correcting the Franco-German axis around which the development of the EU had taken place.* Et styrket fransk-britisk samarbeid ble også trolig påvirket av det forsvarspolitiske samarbeidet under Balkan-konflikten, der de to statene samarbeidet under flere operasjoner. Moravcsik (1993) har uttalt at frykten for en ekskludering fra deler av EU-samarbeidet kan påvirke en aktør til å forandre sin posisjon. Den britiske frykten for at Frankrike og Tyskland skulle fortsette å utarbeide et sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid uten Storbritannia, kan ha påvirket de britiske myndighetene til å endre sin posisjon til ESDP-samarbeidet.

Det kan argumenteres for at det hovedsakelig lå nyttemaksimerende og geopolitiske hensyn bak britenes kursendring. Etter den kalde krigen hadde det oppstått et maktvakuum ved at amerikanske og sovjetiske soldater hadde trukket seg ut av det europeiske kontinentet. Krigene på Balkan hadde også demonstrert at Europa ikke var i stand til å hankes med disse konfliktene alene. Et annet argument, som kan indikere at det var nasjonale interesser som påvirket britisk politikk, var at ESDP-samarbeidet kunne ha vært et middel for britene til å gjøre EU mer mellomstatlig, og dermed øke makten til de nasjonale myndighetene på bekostning av de overnasjonale myndighetene i EU. De ville også styrke sin relative maktposisjon i EU, på bekostning av Kommisjonen og Parlamentet som ikke har makt i FUSP. Dette underbygges også av de britiske interessene under Amsterdam-forhandlingene, der Storbritannia ønsket en mellomstatlig organisering av FUSP (Europaparlamentet 1996 d).

Det politiske skiftet i Storbritannia i 1997 må vektlegges som en forklaringsfaktor på den nye sikkerhetspolitiske kursen. Labour hadde vunnet valget i mai 1997 og Tony Blair var den mest pro-europeiske statsminister siden britenes inntreden i Fellesskapet i 1973 (Whitman 1999). Derfor er det viktig å legge vekt på det politiske skiftet som en forklarende faktor for den endrede politikken. Dette

bekreftes også i en erklæring fra det britiske forsvarsdepartementet: *A second reason was clearly a shift in political attitudes within the UK. We now have in Britain a government that wants Europe to play a fuller role in the world.*²⁶

I motsetning til Tysklands konsensuspregede utenrikspolitikk, er topartisystemet i Storbritannia med på å fremme en konkurranse mellom to utenrikspolitiske linjer (Lijphart 1999). Blair ble ansett som langt mer pro-europeisk, samt mer nyansert og konstruktiv i sin europapolitikk enn sine forgjengere (Lippert m.fl. 2001; Henig 2002). Denne nye konstruktive tilnærmingen til EU bekreftes også av Labour-regjeringens regjeringsprogram fra 1997 (Labour 1997).

En strategisk faktor som kan ha forsterket britenes ønske om å etablere ESDP, var USAs motvilje mot å intervensere i europeiske lavintensitetskonflikter. I Jugoslavia var det de europeiske landene som dro USA aktivt inn i konflikten (Silnes 2002:37). Et annet moment som kan ha påvirket den britiske regjeringen var den skjeve ansvarsfordelingen mellom USA og Europa i NATO. I NATO-operasjoner opererte amerikanerne nærmest alene, slik at europeerne ble satt på sidelinjen. Avhengigheten av amerikanerne kan ha påvirket britene til å ville avlaste Washington, ved å gå inn for en egen europeisk forsvarskomponent, som styrket den europeiske søylen, og dertil den europeiske innflytelsen, i den transatlantiske alliansen. Dette poenget understrekes også av en uttalelse av den amerikanske *Assistant secretary of defense* Peter Rodman (1999:47), som hevder i en offentlig høring i Representantenes Hus at (...) *Tony Blair, as well, has advocated European defense institutions as a way to lessen dependency to the United States.* En tredje faktor som er relatert til nasjonale strategiske og geopolitiske interesser og som kan ha påvirket britene, var de politiske signaler fra Washington. Amerikanske myndigheter anså lenge at europeernes forsvarspolitiske ambisjoner kunne true NATO-samarbeidet (George & Bache 2001). Labour-regjeringens politiske kursskifte kom i en tid der Clinton-administrasjonen var mindre dogmatiske til NATO-samarbeidet, og mer positive til en europeisk forsvarsidentitet (Hoffmann 2000:194). I en artikkel i *Financial Times* 7. desember 1998 uttalte den amerikanske utenriksministeren i Clinton-administrasjonen Madeleine Albright følgende: *We want a Europe that can act. We want a Europe with modern, flexible*

²⁶ European Security and Defence. Offisiell erklæring fra det britiske forsvarsdepartementet.

military forces that are capable of putting out fires in Europe's backyard and working with us through the alliance to defend our common interests (Financial Times 7. December 1998).

I NATO-kommunikéet fra toppmøtet i Washington i april 1999 ble det stadfestet at NATO ønsket EUs forsvarspolitiske bestrebelser velkommen: *A stronger European role will help contribute to the vitality of our Alliance for the 21st century, which is the foundation of the collective defence of its members (Washington Summit Communiqué 1999).* Det er således flere kilder som underbygger og indikerer at det er strategiske og geopolitiske faktorer som kan forklare Storbritannias endrede politikk.

Det er krevende å skulle påvise at kontekstuelle eller universelle normer påvirker en suveren stat i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. Dette gjelder spesielt for Storbritannia, som tradisjonelt har vist stor motstand mot dypere integrasjon på flere områder innen EU. Til tross for disse problemene vil jeg forsøke å drøfte noen aspekter ved den britiske posisjonsendringen som kan indikere at normer kan ha påvirket den britiske holdningen til ESDP-samarbeidet. Min hensikt er på ingen måte å underkjenne nasjonale interesser, men snarere å påpeke at kontekstuelle eller universelle normer kan tenkes å, til en viss grad, ha påvirket de nasjonale britiske preferanser. Etter den kalde krigen har det sikkerhetspolitiske bildet endret seg. Geopolitikk og økonomiske faktorer påvirker stater, men i verdibaserte spørsmål, slik som menneskerettigheter, er ikke nødvendigvis interessene gitt (Matlary 2002).

Argumenter som viser til kontekstuelle eller universelle verdier er vanskelig å identifisere i primærkildene. Moravcsik (1998) hevder at nasjonale myndigheter forfølger sine underliggende preferanser, og i sikkerhetspolitikk formes disse preferansene av nyttemaksimeringshensyn og geopolitiske forhold. Kan argumentasjonen i kildene indikere at Moravcsiks syn ikke stemmer med empirien? Det kan hevdes at Balkan-konflikten tidlig på 1990-tallet og Kosovo-krigen fra 1998 påvirket Labour-regjeringens posisjon til ESDP, slik at de hadde erfart hva som kunne skje hvis EU var uforberedt til en lignende situasjon senere. Denne lærdommen kan ha påvirket myndighetene til å ville etablere et europeisk verktøy, som kunne benyttes for å hindre slike kriser, og for å sikre opprettholdelsen av menneskerettigheter. Matlary (2002:224) påpeker i denne sammenheng: *They (Western Europe) learnt from the*

Bosnia experience that they were left with the moral responsibility for the failure of inaction. Whitman (1999) hevder på sin side at den britiske statsministeren ønsket å styrke EUs andre søyle etter erfaringene med hvor ineffektiv denne organiseringen var i løpet av Storbritannias presidentskap i EU. Bosnia- og Kosovo-konflikten hadde også vist tydelige mangler i EUs evne til å handle. Hvis Labour-regjeringens posisjon ble påvirket av verdifelleskapet i EU eller at de forandret sin politikk etter lærdom, erfaring og ønsket om å hjelpe til i fremtidige konflikter - kan dette bety at normer har spilt en rolle når den politiske endringen skal forklares. Forster (1998) har på sin side påpekt at de britiske myndighetene ble påvirket av fransk press under EUs regjeringsforhandlinger i 1996-97. Samtykket om å inkludere Petersberg-oppgavene innenfor EUs kompetanseområde, et forslag fremmet av Sverige og Finland under Amsterdam-forhandlingene, kan også være et resultat av at de britiske myndighetene lot seg påvirke av *det beste argumentet*. Romsloe (2004:103) har i denne sammenhengen argumentert for at det intergovernmentale rammeverket ikke klarer å forklare hvorfor det svensk-finske initiativet oppnådde konsensus og endte opp som en del av Amsterdam-traktaten. Romsloe (ibid) påpeker videre at: *Det svensk – finske forslaget kan sies å være i tråd med kommunikative idealer, ettersom det var konsensuspreget og basert på verdier alle aktørene kunne slutte seg opp om, og dermed ikke et enkelt forhandlingskompromiss slik intergovernmentalismen hevder.* Under pressekonferansen etter det uformelle møtet i Østerrikske Pörschach, 24-25. oktober 1998 påpekte Blair at konfliktene på Balkan har påvirket debatten om etableringen av en felles forsvarskapabilitet for EU. I en erklæring fra det britiske forsvarsdepartementet i perioden etter St. Malo ble det uttalt:

But if there were these reasons – the new need for more crises management and conflict prevention in and around Europe, British European policy and trans-Atlantic considerations – why did the initiative come when it did in the St. Malo Declaration? The answer, simply, is Kosovo, and the lessons that we drew, and continue to draw from that conflict.²⁷

Dette utdraget kan indikere at det var andre hensyn enn nyttemaksimering som påvirket myndighetene i Storbritannia. Lærdommen av Kosovo-krigen kan også ha

²⁷ European Security and Defence: Offisiell erklæring fra det britiske forsvarsdepartementet.

strategiske aspekter. Moravcsik (1998:26) forklarer at: *Geopolitical interests reflect perceived threats to national sovereignty or territorial integrity, whether military or ideological*. På den ene siden representerte Kosovo-konflikten ingen direkte trussel mot Storbritannia og øy-staten hadde minimale geopolitiske interesser i området. På den andre siden kan det argumenteres at hvis konfliktene på Balkan spredte seg til andre områder i Europa, kunne britiske interesser bli berørt. Av denne grunn vil jeg hevde at hvis begrunnelsen og motivasjonen for å etablere ESDP var gjort på bakgrunn av ønsket om å kunne forhindre liknende konflikter i fremtiden, uten hensyn til nyttemaksimering, kan det være en indikasjon på at handlingslogikken, *Logic of moral justification*, har forklaringskraft. På den andre side, hvis frykten for at konflikten skulle spre seg til andre, mer sensitive områder, kan det hevdes at geopolitiske interesser påvirket politikken.

Perioden mellom Maastricht- og Amsterdam-traktaten viser et utviklingstrekk som bærer preg av at tidligere vedtak binder aktørene til forpliktelser. I Maastricht-traktaten ble partene enige om: *the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence*. Forster (1998:363) påpeker at *kompromisset i Maastricht-traktaten var et delvis resultat av enighet om å gjenoppta forhandlingene (om FUSP) på et senere tidspunkt*. Det er med andre ord tvilsomt om Storbritannia hadde fått et slikt gjennomslag i utformingen av FUSP i TEU, dersom ikke Tyskland og andre integrasjonsvennlige stater hadde fått nedfelt at FUSP skulle tas opp til ny vurdering innen fem år. I Amsterdam-traktaten fastslås det at medlemsstatene aktivt skal arbeide for å inkludere: (...) *the progressive framing of a common defence policy*. Det kan hevdes at Amsterdam-traktaten ga visse føringer for hva som skulle tas opp i senere forhandlinger. Disse forpliktelse ovenfor den agenda som ble satt under Amsterdam-traktaten, kan ha påvirket EU-tilhengeren Tony Blair. I St. Malo deklarasjonen uttrykker også franske og britiske myndigheter at: (...) *This means making a reality of the Treaty of Amsterdam (St. Malo declaration 1998)*. Knutsen (2001:240) bekrefter dette synet og hevder i den forbindelse at St. Malo på mange måter gjenspeiler de forpliktelser medlemsstatene påtok seg da de undertegnet Amsterdam-traktaten. Forster (1998:356) hevder dessuten at den britiske utøvende makt ikke er så fristilt som man kan få inntrykk av: *Den historiske konteksten man*

opererer innen, samt føringer fra tidligere vedtak, binder statens spillerom. Tony Blair kan ha følt en forpliktelse overfor verdifelleskapet EU, og dette kan ha formet Labour-regjeringens posisjon, slik at kontekstuelle normer påvirket politikken.

St. Malo deklarasjonen er, som Knutsen (2001:241) påpeker, uklar med hensyn til de institusjoner som må opprettes for at EU skal kunne implementere en beslutning om militær innsats. De formuleringene som finnes i dokumentet bærer preg av å være svært generelle. Dette kan sies å være i tråd med tradisjonell britisk skepsis mot institusjonalisering av politikkområder. Institusjoner tilfører stater og andre aktører informasjon og det er en grunnleggende antagelse at stater og andre aktører vil handle annerledes i informasjonsrike enn informasjonsfattige miljøer (Keohane 1989). Britene har tradisjonelt vært skeptiske til å institusjonalisere politikkområder. Spesielt sikkerhets- og forsvarspolitik. Dette bringer oss over til kjernen i hva som tradisjonelt har vært det store skillet mellom den britiske og den kontinentale måten å tenke europeisk samarbeid og integrasjon på (Knutsen 2001:245). De kontinentale motforestillingen har i første rekke gått ut på at de britiske forslagene om institusjonelle løsninger har vært for lite robuste og dermed svake, både med hensyn til å utvikle en felles identitet og til å utforme felles interesser (ibid). Howorth (2000:385) hevder imidlertid at dette er en sannhet med modifikasjoner:

It is often said that the UK is more concerned about capabilities and less so about institutions (...) This is untrue. The institutions eventually launched after Helsinki were, in the main, originally proposed by the UK government. One of the major policy shifts which have derived from the Blair initiative is precisely the UK's current seriousness of purpose in wishing to bestow upon the EU a robust and responsible decision-making capability in the defence and security area.

Hvis vi legger Howorth sitt syn til grunn antyder dette at de britiske myndighetene var opptatt av at ESDP fikk en tilfredsstillende institusjonell organisering. Dette kan indikere at Labour-regjeringen har blitt mer positive til å prioritere verdifelleskapet i EU, ved å institusjonalisere et politikkområde som tradisjonelt britiske myndigheter har ansett som helt uaktuelt å samarbeide innenfor.

6.1.4 Oppsummering – St. Malo

Oppsummert kan det hevdes at Labour-regjeringens endrede posisjon til ESDP-samarbeidet er i tråd med seks faktorer, som alle er i samsvar med britiske strategiske og geopolitiske interesser: (1) Endrede geopolitiske forhold i Europa etter den kalde krigen åpnet for en britisk tilslutning til en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik fordi den gamle bipolare strukturen var oppløst, og det eksisterte et maktvakuum i Europa. (2) Den kalde krigens slutt førte til at det transatlantiske forholdet ble utfordret. Storbritannia så ESDP som et strategisk instrument som ville styrke de transatlantiske båndene. (3) ESDP ville gjøre EU mer mellomstatlig i sin struktur. (4) ESDP ville føre til at Storbritannia kunne påvirke på et felt der de har stor makt, og dermed kan de øke sin relative og strategiske makt i EU. (5) En sterk britisk deltakelse i ESDP-samarbeidet ville kunne demme opp for den fransk-tyske aksen, slik at denne aksen ikke i for stor grad dominerer EU-samarbeidet. (6) De politiske signalene fra USA hadde endret karakter, og Clinton-administrasjonen var positiv til et sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i EU.

Kan andre faktorer forklare den britiske preferanseendringen? Det er ingen tvil om at nasjonale interesser på en overbevisende måte kan forklare den endrede posisjonen. Er det mulig at fellesskapsnormen i EU eller hensynet til universelle normer kan ha påvirket de britiske myndighetene?

Fellesskapsnormen kan ha påvirket de britiske myndighetene til å ville ta del i det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet. Robertsons tale i Vestunionen indikerer også at myndighetene vektla fellesskapsnormens betydning, spesielt tatt i betraktning den eksterne konteksten britiske politikere måtte forholde seg til seg på 1990-tallet. En kontekst som var preget av krig og konflikt. Lærdommen av denne situasjonen kan ha påvirket Blair-regjeringen til å ville etablere et sikkerhetspolitisk instrument: ESDP. På denne måten kan man hevde at det ikke bare var snevre instrumentelle strategiske og geopolitiske interesser som påvirket Labour-regjeringen. Det er også mulig at de forpliktelsene som britiske myndigheter inngikk i Maastricht- og Amsterdam-traktaten, under den konservative John Major-regjeringen, påvirket britisk utenriks- og forsvarspolitikk. Regjeringen kan ha følt seg bundet til å følge opp

forpliktelsene som var inngått under tidligere forhandlingsrunder. Forster (1998) hevder at de britiske myndighetenes spillerom ble innsnevret av den konteksten staten befant seg i. Howorth (2000) påpeker også at den nye Labour-regjeringen viste stor interesse for å institusjonalisere sikkerhets- og forsvarspolitik. Et siste moment som kan ha endret den britiske posisjonen til ESDP var det konteksten *the special relationship* konstituerte. Clinton-administrasjonen var mer positive til en sikkerhets- og forsvarspolitisk identitet i Europa, og disse signalene kan ha påvirket myndighetene i Storbritannia.

6.2 Det europeiske råd i Köln og Helsingfors 1999

Det europeiske råds møte i Köln 3-4. juni 1999, under Det tyske formannskapet, medførte en videre utvikling av ESDP. Frank Orban (2002:93) påpeker at møtet representerte en *multilateralisering* og *konseptualisering* av St. Malo erklæringen. Det europeiske rådet godkjente en rapport fra Det tyske EU-formannskapet om europeisk sikkerhet og forsvar (ibid). Rapporten hadde som klar målsetting å gjøre EU i stand til å håndtere alle typer Petersberg-oppgaver i tråd med målsetningene i FUSP (ibid). Andreani (2000:81) hevder at Köln-møtet markerte opptakten til en ny institusjonell utforming av ESDPs beslutningsstruktur. Dette inkluderte etableringen av en militærkomité, militærstab og et politisk organ på et høyt nivå: *Political and Security Committee (PSC)*. Köln-toppmøtet kom dessuten et stykke videre med å avklare VEUs fremtid, ved at Det europeiske råd i tråd med artikkel 17 i Amsterdam-traktaten, la grunnlaget for en gradvis overføring av VEUs krisestyringsfunksjoner til EU (Orban 2002:94).

Tre viktige skritt ble tatt på EU-toppmøtet i Helsingfors i desember 1999. For det første fikk man et formelt vedtak om etableringen av de overnevnte militærpolitiske organer som var blitt foreslått i Köln. For det andre fastsatte man en kvantifisert styrkemålsetning for ESDPs utrykningsstyrker (ERRF). Medlemslandene forpliktet seg til innen utgangen av 2003 å være i stand til, innenfor en frist på 60 dager, å sende ut og i minst ett år understøtte, militære styrker på opp til 50-60 000 (inntil 15 brigader) for å utføre hele spekteret av Petersberg-oppgaver - inklusivt "de mest krevende av disse". Og for det tredje ga EUs stats- og regjeringssjefer en

nærmere avklaring av forholdet mellom EU og NATO, og mellom EU og ikke-EU-medlemmer (European Council Helsinki 1999;²⁸ Orban 2002: 94-95). Det faktumet at den tyske og den britiske regjeringen støttet vedtakene under Helsingfors og Köln indikerte at den argumentasjonen som de tyske og britiske myndighetene hadde fremhold etter St. Malo var i samsvar med de politiske vedtakene de støttet opp om. Det var derfor samsvar mellom retorisk posisjon og reelle politiske vedtak.

6.3 Britisk forsvarspolitisk regjeringsutredning fra 1999

Rundt juletider i 1999 kom den første forsvarspolitiske regjeringsutredningen fra Labour-regjeringen siden *Strategic Defence review* fra 1998. Dette dokumentet var ikke ulikt SDR fra 1998 som fortsatt ble betraktet som gjeldene politikk. I utredningens første kapittel ble det uttalt et argument som kunne indikere at britiske myndigheter var påvirket av ønsket om å handle etter universelle normer: *We have a fundamental interests in the security and stability of Europe as a whole (...) we have a responsibility to act as a force of good in the world (White paper 1999)*. I dokumentets andre kapittel ble NATO og europeisk sikkerhet behandlet og det ble uttalt følgende:

NATO must remain at the heart of our security and defence policy. But events such as those in the Balkans have shown us that Europe needs to shoulder a greater share of the burden of its own security. Britain and other nations of the EU also wish to play an appropriate part in the response by the wider international community to crises elsewhere (ibid).

I dette utdraget ble det nok en gang hevdet at de britiske myndighetene anså sitt sikkerhetspolitiske ansvarsområde til å gjelde mer enn innenfor en EU-kontekst. Storbritannia er en global makt, og det var trolig et ønske fra britiske myndigheter at ESDP-samarbeidet også ble definert innenfor en global ansvarsramme. John Roper og Kerry Longhurst (2000:11) hevder i denne sammenhengen at: (...) *Britain advocating a global role for Europe as contrasted with Germany's regional approach (...)*

I et dokument fra det britiske forsvarsdepartementet, *European defence: Making Europe Stronger*, ble det vektlagt at flere faktorer var viktig med hensyn til

²⁸ European Council Helsinki, 10-11 December 1999: Presidency Conclusions, i From St. Malo to Nice: European defence: core documents: 2002, s. 71

opprettelsen av EUs militære komponent. Et argument var knyttet til Europas militære troverdighet, et annet argument var nok en gang knyttet til lærdommen av eksterne hendelser:

Our starting point is that it is clearly wrong that Europe, collectively, should find difficulty in making credible contribution to solving a problem in its own doorstep. During operations over Kosovo last year European air forces flew only a third of the total numbers of aircraft sorties during the campaign, and only 20 % of the strike sorties. It was American military power that gave credibility to the diplomatic campaign (...) This government is determined to take heed of the lessons of Kosovo not only at a national level, but also taking a lead in encouraging our European partners to follow suit. As usual, the Minister of Defence began looking at how we might have done better as soon as the conflict ended.²⁹

I dette utdraget blir det argumentert for at EU burde bli en troverdig internasjonal aktør, slik at Unionen kan løse problemer i sine nærområder. Denne argumentasjonen kan indikere at de britiske myndighetene anså ESDP som et strategisk instrument. De britiske myndighetene hadde erfart at FUSP-søylen ikke var å anse som troverdig uten en militær kapasitet. Under et britisk-fransk møte i London, 25. november 1999, ett år etter St. Malo deklarasjonen, ble et annet strategisk argument uttalt:

The crisis (in Kosovo) reinforced our conviction that the European nations need to increase their defence capabilities, thus enabling them to conduct effective EU-led operations as well as playing their full role in Alliance operations.³⁰

Dette utdraget kan tolkes på to måter. For det første kan uttalelsen være en indikator på at EU ville styrke NATO, ved å øke sin militære handleevne. For det andre kan det tenkes at EU ønsker å opptre mer autonomt i forhold til USA. Flere kilder forsterker inntrykket at den første tolkningen er den mest sannsynlige.

²⁹ European defence: Making Europe stronger. Offisiell erklæring fra det britiske forsvarsdepartementet.

³⁰ From St. Malo to Nice: European defence: core documents: 2002, s. 68 – Min parentes.

6.4 Den tyske posisjonen i perioden 1998-2000/01

My generations and those following are Europeans because we want to be not because we have to be. That makes us freer in dealing with others (...) I am convinced that our European partners want to have a self-confident German partner which is more calculable than a German partner with an inferiority complex. Germany standing up for its national interests will be just as natural as France or Britain standing up to theirs (G. Schröder, Financial Times 10.11.1998).

I følge Moravcsik spiller den innenrikspolitiske kampen om posisjoner en betydelig rolle for politikktutformingene til en stat. Er det slik at Gerhard Schröders maktovertakelse i 1998 representerte en ny politisk kurs som kan karakteriseres som et brudd med Kohls tidligere utenrikspolitiske linje? Er den overstående uttalelsen til Schröder, som vektlegger tyske nasjonale interesser, kun preget av retorikk eller også substans? Schröder var ikke som Kohl, og han forsøkte lenge å bryte den historieladede retorikken som Kohl hadde benyttet for å integrere Tyskland dypere i EU (Hyde-Price og Jeffery 2001:700). Utdraget ovenfor kan, i følge Hyde-Price og Jeffery (ibid), indikere at Schröder setter spørsmålsteget ved den gamle tyske samarbeidsrefleksen. Takle (2002:1) påpeker at: *The shift in German foreign policy on international military participation throughout the 1990s to the present day can be explained in several ways. For instance, it has been suggested that it is the result of a Government change.* Dette kan være en forklaringsfaktor. På den andre siden har (vest) tysk utenrikspolitikk gjennom etterkrigstiden vært svært konsensuspreget. Schröder og Fischer har trolig derfor ikke innført en ny utenrikspolitisk kurs. Det har også blitt argumentert for at et generasjonsskifte i tysk politikk har påvirket de tyske interessene. Helmut Kohl og den tidligere tyske utenriksministeren Hans-Dietrich Genscher hadde begge opplevd andre verdenskrig, mens Schröder og Fischer kun kjente krigen fra historiebøkene.³¹ Dette blir av flere (bl.a. Takle 2002) vektlagt som en mulig forklaring på hvorfor Tyskland fører en mer *assertive* politikk under Schröder.

Den tyske regjeringen hadde allerede, før britenes kursendring i St. Malo, ytret et ønske om å etablere ESDP ved å inkorporere Vestunionen i EU-samarbeidet.

Poenget i dette kapitlet blir derfor å undersøke hvorvidt argumentene fremsatt under

³¹ Denne formuleringen er satt på spissen. Etterkrigsgenerasjonen i Tyskland har i stor grad blitt påminnet de tyske Nazistenes gjerninger gjennom flere fora enn historiebøkene

Kohl-perioden frem til 1998, er sammenfallende med de argumentene presentert under Schröder-regjeringen i perioden mellom 1998 og Nice-traktaten. På denne måten kan jeg undersøke om den tyske posisjonen til ESDP-samarbeidet, og om legitimeringen av dette samarbeidet følger den samme handlingslogikken som kildene fra før og under Maastricht- og Amsterdam-forhandlingen har avdekket.

Tyske myndigheter var svært positivt innstilt til St. Malo erklæringen, noe som uttales i Presidentskapets konklusjon under Det europeiske rådets møte i Wien 11.- 12. desember 1998.³² Det tyske EU-presidentskapets uformelle dokument fra Bonn 24. februar 1999, viste også at EU-medlemmene ønsket St. Malo prosessen velkommen (ibid). Hoffmann (2000:193) påpeker at Tyskland, etter gjenforeningen og den kalde krigens slutt, hadde betydelige interesser i Øst-Europa. St. Malo prosessen var derfor i tråd med tyske interesser som var å binde EU-partnere til å dele de tyske interessene (ibid). Og på denne måten kunne ingen kritisere Tyskland for unilateralisme i Øst-Europa.

Hva preget den tyske argumentasjonen i perioden etter St. Malo og Schröders maktovertakelse? Det tyske forslaget under det uformelt møte med EUs forsvarsministere i Eltville, 13.-14. mars 1999, uttrykte den samme argumentasjonen som tidligere kilder har avdekket: *The effort to strengthen European defence and security contribute to the vitality and effectiveness of the Atlantic Alliance by strengthening its European pillar. This shall lead to more complementarity, co-operation and synergy.*³³

I en tysk forsvarspolitisk utredning som ble utarbeidet i november 1998, en drøy måned etter Schröders maktovertakelse, og implementert i mai 1999 - vises den samme tyske posisjonen til ESDP, som vi kjenner igjen fra tidligere kilder under Kohl-perioden på 1990-tallet. Denne utredningen bar også preg av at den ble publisert etter at tyske *Bundeswehr* soldater hadde blitt sendt på skarpe oppdrag i krigsherjede områder:

³² From St. Malo to Nice: European defence: core documents: 2002, s. 16

³³ From St. Malo to Nice: European defence: core documents: 2002, s. 18

*The Basic Law puts Germany under the obligation to serve world peace as an equal part of a united Europe (...)
The establishment of German unity, the enlargement of NATO and the development of the European Union have shifted our country further into the centre of the Euro-Atlantic area. National defence is Alliance defence. It requires capabilities that may also serve conflict prevention and crisis management purposes (...) A durable transatlantic partnership presupposes that the Europeans shoulder a greater share of responsibility.
Strengthening the European Security and Defence Identity (ESDI) within the Alliance and further developing the European Security and Defence Policy in the European Union are complementary, intertwined processes aimed at providing the European capability to act independently in the field of political and military crisis management ("Petersberg missions").³⁴*

Utdraget indikerer at den nye geopolitiske situasjonen i Europa, som den tyske gjenforeningen, utvidelsen av NATO og utviklingen av EU representerte - førte til at Forbundsrepublikken hadde fått en mer sentral posisjon i det transatlantiske samarbeidet. Det refereres også til at den tyske grunnloven henviser til at Tyskland var forpliktet til å sikre verdensfreden på lik linje med andre europeiske stater. Denne endrede holdningen til militærbruk var mulig etter grunnlovsendringen i 1994, og argumentasjonen kan tolkes som en legitimering av Tysklands nye forsvarspolitiske konsept, som igjen var en forutsetning for en *de facto* tysk deltagelse i ESDP-samarbeidet. Det ble også uttalt at den europeiske delen av NATO ville bli styrket ved en etablering av ESDP. Denne argumentasjonen er en videreføring av argumenter som ble fremført under Kohl-regjeringens legitimering av EUs forsvarskapabilitet før og under Amsterdam-forhandlingene, og dette kan indikere at sikkerhetspolitiske interesser var avgjørende for den tyske posisjonen. Det nye var at legitimeringen av å benytte tyske styrker i konfliktherjede områder hadde tiltatt i takt med tyske styrkers økte militære engasjement.

Kan den tyske posisjonen under Schröder indikere at normer spilte en rolle for dannelsen av den politiske posisjonen? Kohl-regjeringen lovte, under den massive kritikken av Tysklands mangel på deltagelse under den første Irak-krigen, at Forbundsrepublikken skulle øke sitt militære engasjement i Europa (Hyde-Price og Jefferey 2001:704). Denne lovnaden ble innfridd, delvis av Kohl under Bosnia-konflikten, og således videreført av Schröder i Kosovo. Dette internasjonale presset *om å stille opp* for sine allierte kan ha påvirket den tyske regjeringens posisjon til

³⁴ The Bundeswehr – Advancing steadily into the 21st Century – Cornerstone of a Fundamental Renewal

ESDP-samarbeidet. Det var også viktig at forfatningsdomstolen endret konstitusjonen i 1994, slik at tyske styrker kunne delta i internasjonale operasjoner. Brauner (2000:6) hevder at den tyske holdningen til ESDP er motivert ut fra å gi EU en evne til å stabilisere det europeiske kontinentet sin helhet. Denne tankegangen kan indikere at tyske myndigheter legitimerer ESDP ved å referere til felles verdier. Men siden Tyskland har begrensede muligheter til å føre en unilateral utenrikspolitikk, er det i tråd med deres nasjonale interesser å gjøre dette til et felles europeisk anliggende, og på denne måten fikk Forbundsrepublikken økt innflytelse i internasjonal politikk.

Et aspekt som ofte glemmes i ESDP-sammenheng er at de tyske myndighetene, sammen med de skandinaviske statene, har argumentert for og få inkorporert en sivil komponent i ESDP (Brauner 2000). Denne sivile komponenten skulle bestå av en politistyrke på 5000 personer som kunne rykke ut på kort tid. Tyskland anså seg selv som en sivil makt, og Forbundsrepublikkens insistering på å få tilført ESDP en sivil komponent kan indikere at de tyske myndighetene ville videreføre en sivilnorm til et europeisk nivå. På denne måten kunne Tyskland forsikre seg om at EU fortsatt forble *a civil power (ibid)*.

Det er mange motstridende signaler som kommer fra de tyske myndighetene. Hanns W. Maull (2000 b:77) påpeker en interessant spenning i tysk europapolitikk:

On the one hand, Germany will continue to support the development of a more closely integrated political and military machinery for ESDP, and – in purely military terms – the restructuring of the Bundeswehr into a smaller, yet more professional and more mobile force should increasingly enable Germany to participate in joint military action. On the other hand, Berlin continues to see military power as a means towards political ends in the context of closer European integration, and it has not yet come to terms with the full range of implications of ESDP.

Dette utdraget indikerer en dobbelthet i tysk politikk. På den ene siden ønsket Forbundsrepublikken å profesjonalisere forsvaret slik at Tyskland kunne bidra som aktør i internasjonale konflikter. På den andre siden indikerer utdraget at denne tankegangen var en indikasjon på at normer og verdier, slik som dypere integrering i EU representerer, var drivkraften bak den tyske politikken, mer enn ønsket om at EU skulle bli en global maktprojiserende aktør.

6.5 Oppsummering av den tyske posisjonen

Kort oppsummert kan det hevdes at kildene fra perioden etter Schröders maktovertakelse indikerer at tyske myndigheter benyttet den samme legitimeringen som under Kohl, for hvorfor EU burde etablere en egen sikkerhets- og forsvarspolitik. Legitimeringen av ESDP ble foretatt på bakgrunn av sikkerhetspolitiske interesser, ved at det transatlantiske samarbeidet angivelig ville styrkes. Tyske myndigheter ønsket St. Malo prosessen velkommen. Det er som Hoffmann (2000) påpeker betydelige økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser i Øst-Europa, og et ESDP-instrument kunne binde EU-medlemmene til å dele de tyske interessene, slik at ingen ville kritisere Forbundsrepublikken for unilateralisme og stormaktsambisjoner i Øst-Europa. Selv om det lå nasjonale interesser til grunn for den tyske posisjonen, var det også slik at Forbundsrepublikken insisterte på at ESDP-samarbeidet skulle innebefatte en sivil komponent. Dette kan indikere at de tyske myndighetene ønsket å overføre en sivil norm, som hadde blitt dyrket frem i (vest) Tyskland under etterkrigstiden, til et EU-nivå, og på denne måten påvirket EU-samarbeidet til å forbli en sivil makt (Brauner 2000). Maull (2000 b) påpeker også et element som har blitt drøftet tidligere i studien. Tyske myndigheter ønsket å integrere sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU, ikke først og fremst på bakgrunn av en erkjennelse at EU behøvde en slik komponent, men på bakgrunn av ønsket om å integrere nok et politikkkfelt inn i EU-samarbeidet. På denne måten kan den integrasjonsvennlige normen i Tyskland ha vært med på å forklare den tyske posisjonen. Men det var også i henhold til tyske nasjonale interesser å integrere enda ett politikkområde inn i EU-samarbeidet, fordi dette ville øke den tyske handlefriheten.

6.6 Det europeiske råds møte i Nice 7.-9. desember 2000 – ESDP traktatfestes

Traktkonferansen IGC-2000 pågikk fra februar til desember 2000. Den forestående østutvidelsen og de institusjonelle forandringer dette førte med seg ble prioritert av medlemsstatene under konferansen. Spørsmål om kvalifisert flertall, antallet kommissærer i Kommisjonen, omfordeling av stemmer i Unionsrådet, og et forslag om

tettere samarbeid mellom minst åtte EU-stater var spørsmål som ble prioritert.³⁵ Det var en viss diskusjon i Nice-forhandlingene mellom medlemslandene med hensyn til ESDPs fremtidige rolle, og Tyskland og Storbritannia var uenige i noen forsvars- og sikkerhetspolitisk spørsmål. Det kommer blant annet frem i en artikkel i *Le Monde* at Storbritannia fikk støtte fra de nøytrale statene, Irland og Sverige, om at FUSP/ESDP skulle være forbeholdt det mellomstatlige nivå, og ikke løftes opp på et overnasjonalt unionsnivå.³⁶ Dette kan sees som en motkoalisjon til det tyske synet. Et annet eksempel på uenighet mellom den tyske og den britiske posisjonen påpekes i *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Storbritannia, Irland og Sverige motsetter seg forslaget om et tettere samarbeid, mellom noen få stater, innenfor EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk: *Bei der gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gaben Großbritannien, Irland und Schweden Bedenken gegen eine verstärkte Zusammenarbeit einiger weniger EU-Staaten zu Protokoll.*³⁷ Storbritannia var også motstandere av flertallsavgjørelser innenfor ESDP, og i britenes posisjonspapirer står det: *And the Government has also made it clear that we shall insist on retaining unanimity for other key issues of national interests such as Treaty change, taxation border controls, social security, defence and Own Resources.*³⁸

Under IGC-2000 samarbeidet ikke Tyskland og Frankrike om en felles posisjon (Harnisch og Stahl 2000:6). Selv om ikke Tyskland og Frankrike samarbeidet fikk de tyske myndighetene gjennomslag for mange av sine hovedsynspunkter. Harnisch og Stahl (ibid) påpeker at: *In all other issue areas, the German delegation got more or less what it asked for: the post-Nice process will lead to an IGC in 2004, the clauses on "enhanced cooperation" were amended, the European Charter of Human Rights and the CESDP were brought on the way.*

Den tyske posisjonen vant frem på flere områder under forhandlingene i Nice. Men konkret innenfor ESDP-samarbeidet fikk den britiske posisjonen mest gjennomslag, og Nice-traktaten åpnet ikke for fleksibelt samarbeid eller

³⁵ IGC: Reform for Enlargement. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2000; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: 7.12.00:2

³⁶ *Le Monde* 9.12.00:3 – referert hos Ellingjord 2002:49

³⁷ *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* 5.12.00:2 – Referert hos Ellingjord 2002:50

³⁸ IGC: Reform for Enlargement. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2000:20

flertallsavgjørelser innenfor ESDP (Nice treaty, 2000). Dette er i overensstemmelse med Moravcsiks syn (1998) som hevder at mektige stater som motsetter seg samarbeid innenfor et politikkområde, vinner frem med sitt syn.

Under IGC-2000 var det en institusjonell utvikling innenfor EUs sikkerhets- og forsvarspolitik. På det avsluttende møtet i Det europeiske råd i Nice vedtok EUs stats- og regjeringssjefer å formalisere de ulike vedtakene som var blitt gjort ved EU-toppmøtene i Köln, Helsingfors og Feira og ved kapasitetskonferansen i Brussel høsten 2000 (Orban 2002:98). Samtlige formannskapskonklusjoner om ESDP ble nedfelt i EUs traktatverk, noe som gjorde ESDP til en juridisk bindende del av EUs lovgivning for EU-landene (ibid). Dette indikerer at den retoriske posisjonen til myndighetene i Tyskland og Storbritannia, som etter 1998 innebefattet at begge statene var positive til etableringen av ESDP, var i samsvar med de vedtakene som ble fattet i Nice-forhandlingene.

I den nye artikkel 17 har man fjernet formuleringen om VEUs rolle som integrerende del av EU og som en institusjon som gir unionen tilgang på operasjonell kapasitet (Knutsen 2001:250). I stedet har man fått en traktattekst som uttaler: *The common foreign and security policy shall include all questions relating to the security of the Union, including the progressive framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence should the European Council so decide (Nice treaty, article 17).*³⁹

Etter at den institusjonell traktatfestingen var gjennomført i Nice gjensto det å gi det nye institusjonelle planverket i EUs andre søyle reell politisk kapasitet. Det institusjonaliserte ESDP-samarbeidet besto av en militær og en sivil del. Det øverste beslutningsnivået for ESDP er Unionsrådet. Dets rolle er å fastlegge en politikk som er relevant for EU-deltagelse i alle faser og aspekter av krisestyring, herunder beslutninger om å utføre Petersberg-oppgavene i henhold til EU-traktatens artikkel 23 (Orban 2002:107). Den tidligere vedtatte *Political and Security Committee (PSC)*, ble også traktatfestet under Det europeiske råds møte i Nice (Nice treaty, article 25). I denne komiteen møtes EU-landenes ambassadører ukentlig i Brussel for å forberede saker til medlemslandenes utenriks- og forsvarsministere (Orban 2002:107). I tillegg

³⁹ From St. Malo to Nice: European defence: core documents: 2002, s. 139

til dette organet ble en permanent militærkomité og militærstab opprettet (ibid:108). Innenfor den militære delen av ESDP var målsetningene fra Helsingfors-møte fortsatt gjeldende. Dette medførte at EUs innsatsstyrker (ERRF) skulle være operative innen 2003 (ibid). ESDPs ikke-militære dimensjon skulle bestå av en felles politistyrke på 5000 mannskaper, hvorav 1000 skulle kunne rykke ut på 30 dagers varsel til innsats i kriseområder (ibid:110).

7.0 Konklusjon – Fra Maastricht til Nice

Målet med denne oppgaven har vært å forklare hvorfor myndighetene i Tyskland og Storbritannia har endret sine posisjoner til EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik i perioden mellom Maastricht- og Nice-traktaten. Jeg vil her oppsummere hovedfunnene i analysen. Deretter vil jeg undersøke hvorvidt funnene kan indikere om nasjonale interesser alene kan forklare hvorfor de to statene endret sine posisjoner til ESDP-samarbeidet, eller om også normer og verdier kan forklare posisjonene.

Den tyske og den britiske posisjonen bærer preg av å være i henhold til nasjonale interesser. Under Maastricht-forhandlingene hadde de to statene en ulik posisjon til ESDP, hvorav tyske myndigheter ønsket å etablere dette politiske samarbeidet, mens britiske myndigheter var negative til dette. I det tysk-franske posisjonsdokumentet til Maastricht-forhandlingene legitimeres ESDP-samarbeidet på bakgrunn av interesser, ved at dette samarbeidet angivelig ville styrke de transatlantiske forbindelsene. Den tyske Forbundsrepublikken hadde begrensede unilaterale utenrikspolitiske muligheter på grunn av utfallet av den 2. verdenskrig. Av denne grunn kunne tyske myndigheter øke sin handlingsfrihet gjennom en multilateralisering av europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik. Disse funnene stemmer også med andre forskeres tolkning av empirien (Moravcsik 1998).

Argumentasjonen fra de britiske myndighetene viser at Major-regjeringen fryktet at ESDP ville komme på kollisjonskurs med NATO, og dette var ikke i tråd med deres nasjonale interesser. Den britiske posisjonen til en felles sikkerhets- og forsvarspolitik i EU var også påvirket av den unilaterale handlingsfriheten som de britiske myndigheter besatt. Å institusjonalisere sikkerhets- og forsvarspolitikken inn under EU-systemet ville ha redusert britiske myndigheters makt og innflytelse, mens

for tyske myndigheter ville ESDP-samarbeidet ha økt Forbundsrepublikkens makt og innflytelse i internasjonal politikk.

Under Amsterdam-forhandlingene forandret de to statenes posisjoner seg moderat. De tyske myndighetene modererte sin overnasjonale tilnærming til FUSP/ESDP. Prinsippet om kvalifiserte flertallsavgjørelser ble droppet til fordel for prinsippet om konstruktiv avståelse. Utenriksminister Kinkel uttalte også at tyske myndigheter ikke støtter flertallsbeslutninger i forsvarspolitiske saker. Det er ulike tolkninger på hvorfor tyske myndigheter modererte sin posisjon til FUSP/ESDP under forhandlingene i Amsterdam. En av forklaringene kan ha vært at myndighetene i Tyskland hadde oppfattet det som politisk umulig å få de andre EU-medlemmene med på en overnasjonal FUSP-søyle, som innebefattet sikkerhets- og forsvarspolitikk. Således kan dette indikere at den tyske posisjonen ble moderert på bakgrunn av en strategisk vurdering av hva som var politisk mulig. En annen viktig endring i tysk politikk var at konstitusjonen hadde blitt endret i 1994, slik at en *de facto* deltakelse i et fremtidig ESDP-samarbeid ble politisk mulig. De britiske myndighetene godkjente at Petersberg-oppgavene kunne iverksettes av Vestunionen på EU sine vegne. Det er ulike tolkninger på hvorfor britiske myndigheter bifalte en inkorporering av Petersberg-oppgavene som en del av TEU. Moravcsik (1998) hevder på sin side at det britiske samtykket ble gitt på bakgrunn av en forsikring om at EU-land som ikke ville delta i EU-ledede operasjoner kunne benytte bestemmelsen konstruktiv avståelse, og at det eksisterte en vetomulighet hvis viktige nasjonale interesser ble berørt. De britiske myndighetene ble også forsikret om at Petersberg-oppgavene ikke ville true NATOs rolle i Europa. På denne måten kan det hevdes at den britiske posisjonen til Petersberg-oppgavene var forenelig med nasjonale sikkerhetspolitiske interesser.

Under St. Malo møtet i desember 1998 forandret myndighetene i Storbritannia sin posisjon til ESDP-samarbeidet. Den første faktoren som kan forklarer den endrede posisjonen var det politiske partiskiftet. Den nye Labour-regjeringen var mer positive til EU-samarbeidet enn det konservative partiet. I den britiske argumentasjonen legges det vekt på flere viktige aspekter på hvorfor britene nå var positive til ESDP. Kort oppsummert var de viktigste faktorene for den endrede politikken i henhold til de interessebaserte forutsetningene: (1) De endrede politiske forholdene etter den kalde

krigen viste seg svært urolige i visse deler av Europa. (2) Det ble også erfart fra britisk side at amerikanerne ikke alltid var like interessert i å intervensere i europeiske lavintensitetskonflikter. (3) De britiske myndighetene begynte også å frykte at det transatlantiske forholdet ble utfordret, og britene fryktet at USA ville nedprioritere Den nordatlantiske alliansen. ESDP-instrumentet ble derfor ansett som en komponent som ikke ville true NATO-samarbeidet, men snarere forsterke det ved at en styrket europeisk militæreavne ville revitalisere NATO. (4) Labour-regjeringen fryktet også at Storbritannias forhold til EU ville bli marginalisert, hvis ikke britiske myndigheter gikk inn for et ESDP-samarbeid. De funnene jeg har gjort i primærkildene vedrørende den britiske endrede posisjonen, styrkes også av sekundærlitteratur (Howorth 2000; Knutsen 1999; Hoffmann 2000; Whitman 1999).

Den nye Schröder-regjeringen i Tyskland ønsket St. Malo deklarasjonen velkommen, og den politiske posisjonen under sosialdemokratene og De grønne videreførte den utenrikspolitiske retorikken fra Kohl-perioden. Det vil si at legitimeringen av ESDP-samarbeidet fulgte den samme interessebaserte argumentasjonen under Schröders ledelse, som under Kohl.

Det interessebaserte perspektivet legger vekt på at nasjonale interesser former en stats politiske posisjon. Denne studien har vist at de tyske og de britiske myndighetene hovedsaklig legitimerte sine posisjoner til dette samarbeidet, og endringen i posisjon, ved å referere til at ESDP-samarbeidet var i henhold til nasjonale sikkerhetspolitiske interesser. Derfor vil jeg hevde at Moravcsiks intergovernmentale rammeverk fungerer som en god forklaringsmodell på min problemstilling. Kan et normbasert rammeverk supplere et interessebasert perspektiv? Det finnes få indikasjoner i primærkildene på at normer og verdier har spilt en avgjørende rolle for de tyske og de britiske posisjonene. Derimot har det vært antydning i sekundærlitteraturen at normer og verdier kan fungere som supplerende forklaringer på de to statenes posisjoner. På et generelt grunnlag har Brauner (2000) påpekt at gjennom hele 1990-tallet har de normene, verdiene, læringsprosessene og reglene som EU-samarbeidet konstituerer påvirket medlemsstatene i FUSP/ESDP. Det er en indikasjon i primærkildene og i sekundærlitteraturen at lærdommen fra Balkan-konfliktene, fellesskapsnormen i EU og forpliktelser fra tidligere vedtak kan ha påvirket

den de to statenes posisjoner. Forster (1998) har hevdet at konteksten binder aktørene og deres preferanser. Han (ibid) har også påpekt at tidligere vedtak kan binde staters preferanser, ved at forpliktelser inngått under en forhandlingsrunde i EU påvirker statenes posisjoner ved en senere forhandlingsrunde. Den britiske Labour-regjeringen refererer i 1998 til EU som et verdifelleskap, og at EU burde opptre som en god kraft i verden. Det har også vært antydning i denne studien at det intergovernmentale rammeverket ikke klarer å forklare hvorfor britiske myndigheter ønsket at Petersberg-oppgavene skulle være en del av EUs traktatgrunnlag. Det har vært hevdet at de britiske myndighetene ble påvirket av "det beste argumentet" under Amsterdamforhandlingene, ved at det finsk-svenske forslaget "overbeviste" britene slik at de forandret posisjon (Romsloe 2004). Labour-regjeringen viste også etter St. Malo en stor interesse for å institusjonalisere sikkerhets- og forsvarspolitikken på en tilfredsstillende måte (Howorth 2000). De tyske myndighetene har insistert på at ESDP-samarbeidet skulle innebefatte en sivil komponent, og det har vært antydning at tyske myndigheter ønsket å overføre en sivil norm til EU-nivå. På denne måten ville ESDP-samarbeidet bli preget av den tyske sivile normen (Brauner 2000).

Et problem ved bruk av argumentasjonsanalyse er at man ikke kan være sikker på at den posisjonen som uttales i kilder er den posisjonen en aktør virkelig har. Det kan ligge strategiske vurderinger bak argumentasjonen, og aktører kan legitimere en politisk posisjon på bakgrunn av "falske motiver". Selv om det er umulig å "komme inn i aktørens hoder" har jeg forsøkt å kontrollere for dette problemet ved å undersøke om det er samsvar mellom argumenter og handling. Etter St. Malo møtet argumenterte både tyske og britiske myndigheter for å etablere en sikkerhets- og forsvarspolitikk for EU. Ble denne argumentasjonen fulgt opp i handling? Svaret på dette spørsmålet er "ja"; under Det europeiske rådets møter i Helsingfors og Köln i 1999 ble det vedtatt en institusjonell struktur for ESDP, noe alle medlemslandene støttet opp under. Ved siden av den institusjonelle strukturen for ESDP, ble det vedtatt en kvantifisert styrkemålsetning for ESDPs militære og sivile komponent. Under Niceforhandlingene støttet også EU-medlemmene at samtlige formannskapskonklusjoner om ESDP ble nedfelt i EUs traktatverk, noe som gjorde ESDP til en juridisk bindende del av EU-samarbeidet.

Med denne analysen av de tyske og de britiske posisjonene i perioden mellom Maastricht-traktaten og Nice-traktaten bidrar jeg til debatten om hva som ligger til grunn for staters handling i den europeiske endringsprosessen. Hovedanalysen har tatt utgangspunkt i at nasjonale interesser kan forklare hvorfor de tyske og de britiske myndighetene har handlet som de gjør i spørsmålet om etableringen av ESDP-samarbeidet. Analysen har vist at et interessebasert rammeverk er tilstrekkelig for å forstå de to statenes posisjoner, og de empiriske funnene er i tråd med annen empirisk forskning på dette feltet. En gjennomgående trend for argumentasjonen vedrørende etableringen av ESDP har vært at dette samarbeidet angivelig ville styrke NATO-samarbeidet. De tyske myndighetene argumenterte for dette siden Maastricht-traktaten og de britiske myndighetene begynte denne argumentasjonen etter St. Malo møtet i 1998. Jeg har forsøkt å benytte et normbasert tilleggsperspektiv på en eklektisk måte, ved at perspektivet kan supplere et rasjonalistisk perspektiv. Noen få primær- og sekundærkilder har også belyst at normer og verdier kan ha spilt en rolle for de to statenes preferanser til ESDP. Dette er også i tråd med Checkels (2001) både/og perspektiv, som anser at de to perspektivene kan utfylle hverandre.

8.0 Veien videre

I perioden etter Nice-traktaten har møtene i Det europeiske råd blant annet handlet om å gi ESDP en operativ status. I løpet av Det europeiske råd i Laeken 7-8. desember 2001 ble ESDP erklært operativt for mindre operasjoner (Orban 2002:101). I konklusjonen fra møtet heter det:

Through the continuing development of the ESDP, the strengthening of its capabilities, both civil and military, and the creation of the appropriate EU structures, the EU is now able to conduct some crisis-management operations. The Union will be in a position to take on progressively more demanding operations, as the assets and capabilities at its disposal continue to develop. Decisions to make use of this ability will be taken in the light of the circumstances of each particular situation, a determining factor being the assets and capabilities available.⁴⁰

⁴⁰ European Council in Laeken: Presidency Conclusion. Annex II a.

EUs offisielle internettside for ESDP-samarbeidet viser hvilke områder EU har ledet eller deltatt i operasjoner av militær- eller politimesseig art.⁴¹ I perioden mellom 2003 til 2005 har EU vært en aktør i operasjoner i Bosnia-Herzegovina, Makedonia, Kinshasa, Irak, Kongo, Darfur-provinsen i Sudan og Ache-provinsen i Indonesia. Under disse aksjonene har EU bidratt med alt fra økonomisk støtte, koordineringsenheter, politistyrker og fredsbevarende militære styrker. Selv om listen over konfliktområder hvor EU har deltatt er lang, har det utkrystallisert seg en synlig spenning mellom ulike grupperinger innenfor EU. Det klareste eksemplet på en konflikt der EU-medlemmene ikke kom til enighet, er Irak-krigen som begynte i 2003. Denne krigen skulle vise seg å bli et problem for EU, og denne konflikten viste for hele verden hvor delt Europa var i sikkerhetspolitiske spørsmål. Den gradvise konsensusbyggingen som ESDP-samarbeidet hadde bestrebet, ble knust i møte med sikkerhetspolitiske realiteter og ulike nasjonale interesser. De gamle skillelinjene mellom de to antagonistiske gruppene *Atlanticists* og *Europeanists* ble revitalisert. På den ene siden finner vi et Europa ledet av Storbritannia og Spania, med støtte fra bl.a. Italia, Portugal, Danmark, Polen og andre EU-kandidater fra Øst- og Sentral-Europa - som før Irak-krigen begynte formulerte det nå så berømte ”Støttebrevet av åtte” til fordel for USAs Irak-strategi (Hansen Bundt 2003). Flere europeiske land sluttet etter hvert opp om denne gruppen som synes å dele Tony Blairs oppfatning av de transatlantiske relasjoners fortsatte betydning for Europa, og at samarbeid er det beste middel for å påvirke et USA merket av 11. september, til å handle kollektivt og slik dempe amerikansk dominans internasjonalt (ibid). På den andre siden finner vi et Europa av fire EU-land, ledet av Frankrike og Tyskland, med støtte fra Belgia og Luxembourg, som formelt har tatt avstand fra USAs Irak-strategi (ibid). Tyskland og Storbritannia har hatt en politisk tilnærming i institusjonell forstand ved at de begge støttet etableringen av ESDP-samarbeidet, men internasjonale konflikter viser at konsensusbyggingen i EU ikke har kommet langt nok til at EU kan tale med en stemme i verdenspolitikken.

⁴¹ http://ue.eu.int/cms3_applications/applications/solana/index.asp?lang=EN&cmsid=246

9.0 Kilder

Primærkilder

- Amsterdam-traktaten (1997): Artikel J.7.1
<http://www.europarl.eu.int/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> 22.09.05
- CDU-CSU fraktion des deutschen Bundestag (1994): *Reflections on European Policy*. Bonn
- Blair, Tony (1996): Speech at the BDI conference 18 June 1996, Bonn.
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-uk/blair.htm> 19.06.05
- European Council in Laeken: Presidency Conclusion 14-15 December 2001. Annex II a.
http://www.europarl.eu.int/summits/pdf/lae_en.pdf 22.09.05
- EUs officielle internettside for ESDP-samarbeidet
http://ue.eu.int/cms3_applications/applications/solana/index.asp?lang=EN&cmsid=246 22.09.05
- *From St-Malo to Nice: European defence: core documents*. Institute for Security Studies of WEU 2001.
<http://www.iss-eu.org/chaillot/chai47e.html> 20.06.05
- Europaparlamentet (1996): White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Volum II: France Position
http://www.europarl.eu.int/igc1996/pos-fr_en.htm#lett 09.03.05
- Europaparlamentet (1996 b): White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Volum II: Basic position of the Federal Government with regard to the 1996 IGC
http://www.europarl.eu.int/igc1996/pos-de_en.htm#f3 09.03.05
- Europaparlamentet (1996 c): White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Volum II: Joint declaration of 15 July 1995 by the German and Italian Foreign Ministers regarding the 1996 IGC
http://www.europarl.eu.int/igc1996/pos-it_en.htm#decl 11.03.05
- Europaparlamentet (1996 d): White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Volum II: United Kingdom Government`s Memorandum of 2 March on the treatment of European defence issues at the 1996 IGC
http://www.europarl.eu.int/igc1996/pos-it_en.htm#decl 09.03.05
- European Defence: Making Europe Stronger. Ministry of Defence. Speeches and Statements.
http://www.mod.uk/news/press/news_speech.asp?newsItem_id=558 15.07.05
- European Security and defence. Ministry of Defence. Speeches and Statements.
http://www.mod.uk/news/press/news_speech.asp?newsItem_id=559 15.07.05
- Gemeinsames deutsch – französisches Papier zur Sicherheitspolitikchen Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Politische Union vom 6. Februar 1991 (Auszüge)
<http://www.sicherheitspolitik.bundeswehr.de/8/5/6/7.php> (4.09.05)
- Hoon, Geoffrey (1999): Press Conference by The Secretary of Defence. Monday 20 december
<http://www.mod.uk/publications/whitepaper1999/pressconference.htm> 15.07.05
- Peter Hort (1997): “Die deutsche Europa-Politik wird ‘britischer’, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, October 30, 1997.

- Hoyer, Werner und Barnier, Michel (1995): Existiert Europa? Ein deutsch-französisches Plädoyer für eine gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. 7. Dezember 1995
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-de/hoyer-de.html> 23.06.05
- Hurd, D. (1991): *The Churchill Memorial Lecture*. Transcript of Speech given by the Foreign Secretary in Luxembourg on Tuesday 19 Feb.
- IGC: Reform for Enlargement. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2000
- Kinkel, Klaus (1995): *The European Union in the 21st century – more of the same?* Oxford, 17 January 1995
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-de/kinkel2.html> 23.06.05
- Kinkel, Klaus (1995 b): Declaration, 21 February 1995
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-de/kinkel.html> 23.06.05
- Kinkel, Klaus (1996): Interview mit Klaus Kinkel. Süddeutsche Zeitung, 7. Mars 1996.
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-de/kinkel3.htm> 23.06.05
- Labour (1997): *New Labour because Britain deserves better – Labour party manifesto*.
<http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml> (7.7.2005)
- Lamers, Karl (1995): Facing the IGC`96 – Vortrag bei Königlichem Institute für Internationale Beziehungen. 19. Oktober 1995
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-de/191095.html> 23.06.05
- Major, John (1994): *The Future of the European Union*. Speech by John Major in Leyde, 7 September 1994.
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-uk/major1.html> 15.06.05
- Memorandum from Finland and Sweden 25 April 1996:
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-fi/finlswed.htm> 26.07.05
- Nice-treaty (2001): Article 17
http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf 09.09.05
- SDR (1998): *Strategic Defence Review 1998*
<http://www.mod.uk/issues/sdr/priorities.htm> 10.04.05
- *SEA Title III, Article 30: Single European Act*
<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr14a.htm> 15.05.05
- St. Malo (1998): Joint declaration issued at the British-French summit, Saint-Malo, France, 3-4 December 1998. ISS-EU
- The Bundeswehr – Advancing steadily into the 21st Century – Cornerstone of a Fundamental Renewal. November 1998
<http://sicherheitspolitik.bundsewehr.de/12/9.php> 19.07.05
- Rodman, Peter. (1999): Statement before the Committee on International Relations Hearing on "European Common Foreign, Security, and Defense Policies—Implications for the United States and the Atlantic Alliance." Washington, DC: United States House of Representatives, November 10
- Robertson, George (1998): Speech by the Secretary for Defence, George Robertson. Assembly of the Western European Union, 1 December

- Treaty on European Union (1992): Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union
- Washington Summit Communiqué (1999): Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council. Washington D.C. 24 April 1999
- Weißbuch (1994): *Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*. Bundesministerium der Verteidigung.
- White Paper (1999): British Defence White Paper from 1999. Ministry of Defence
<http://www.mod.uk/publications/whitepaper1999/index.htm> 15.07.05

Bøker og artikler

- Alistair, Cole (2001): *Franco-German relations*. Essex: Pearson Education Limited
- Andersen, Ib (1990): *Valg av organisasjonssociologiske metoder – et kombinasjonsperspektiv*. København. Samfundslitteratur.
- Andersen, Svein (2003): *On a clear day you can see the EU. Case study Methodology in EU Research*. ARENA Working Paper 16/03
- Andrèani, Gilles (2000): "Why Institutions Matters", *Survival*, Vol. 42, No. 2, s. 81-94
- Brauner, Wolfgang (2000): The German perspective II: Germanys Europeanised Role in the Development of ESDP, in *German Foreign Policy in Dialogue*, No. 2, July 2000
- Brekka, Cathrine (2004): *Mot en tysk "normalitet"? – En studie av Tysklands atferd i EUs østutvidelsesprosess*. Hovedoppgave ved institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Checkel, Jeffrey T. (2001): Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organizations* 55, 3 Summer 2001
- Collins, Stephan (2002): *German policy-making and eastern enlargement of the EU during the Kohl era*. Manchester
- Corbett, Richard (1992): "The Intergovernmental Conference on Political Union", in *Journal of Common Market Studies*, No 3.
- Ellingjord, Merete (2002): Frankrike og Tyskland i samme seng: En analyse av det fransk-tyske samarbeidet innenfor FUSP/ESDP. *Hovedoppgave ved institutt for statsvitenskap*. Universitetet i Oslo.
- Engvold, Hans Otto (1999): *Fra sivil makt til felles militære kapabiliteter?* Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Eriksen, Erik Oddvar (1999): Towards a Logic of Justification. On the Possibility of Post-National Solidarity, in Egeberg and Lægreid (red.) *Organizing Political Institutions*. Essays for Johan P. Olsen.
- Eriksen, Erik Oddvar og Weigård, Jarle (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Jürgen Habermas teori om politikk og samfunn. Fagbokforlaget. Bergen
- Eriksen, Erik Oddvar og Fossum, John Erik (red.) (2000): *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?* London. Routledge.
- Forster, Anthony (1998): "Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty: A Critique of Liberal Intergovernmentalism", *Journal of Common Market Studies* Vol. 36, No. 5, s. 347-368
- Førland, Tor Egil og Claes, Dag Harald (1998): *Europeisk Integrasjon*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

- Gegout, Catherine (2003): *"Liberal Intergovernmentalism And CFSP policy-making"*, London School of Economics and Political Science, Department of International Relations. London. FORTNET Workshop.
http://www.fornet.info/documents/Gegout_presentation.pdf 20.05.05
- George, Stephen & Bache, Ian (2001): *Politics in the European Union*. New York. Oxford University Press
- Giddens, Anthony (1997): *Sociology*. Storbritannia: Polity Press.
- Ginsberg, Roy (1989): *Foreign Policy Actions of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner
- Gloanec, Anne Marie Le (1998): Germany and Europe's Foreign and Security Policy: Embracing the "British Vision", i Carl Lankowski (ed.): *Break out, Break down or Break in? Germany and the EU after Amsterdam*. AICGS Research Report, No. 8. Washington: American Institute for Contemporary German Studies
- Habermas, Jürgen (1999): *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Cambridge, Mass: The MIT Press
- Hansen Bundt, Kate (2003): *Irak, EU og det fremtidige Europa*, 2003 nr. 2 Europaprogrammet.
- Harnisch, S. og Stahl, B. (2001): Germany's Role in the Institutional Reform of the European Unions as viewed from Different National Perspectives, in *German Foreign Policy in Dialogue*, No. 3, December
- Hellevik, Ottar (1994): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Henig, Stanly (2002): *The Uniting of Europe – From Consolidation to Enlargement. Second Edition*. London and New York. Routledge.
- Hobsbawm, Eric (2003): *Ekstremismens tidsalder. Det 20. århundrets historie*. Trondheim: Gyldendal.
- Hoffmann, Stanley (2000): "Towards a Common European Foreign and Security Policy", in *Journal of Common Market Studies*. Vol. 38, pp. 189-198
- Hovi, Jon og Underdal, Arild (2000): *Internasjonalt Samarbeid og Internasjonale Organisasjoner*. Oslo. Universitetsforlaget
- Howorth, Jolyon (2000): "Britain, NATO and CESDP: Fixed Strategy, Changing Tactics". *European Foreign Affairs Review* 5: 377-396.
- Howorth, Jolyon (2000 b): "Britain, France and the European Defence Initiative", i *Survival*. International Institute for Strategic Studies 42 (2) s.33-55.
- Hyde-Price, Adrian og Jeffery, Charlie (2001): "Germany in the European Union: Constructing Normality", in *Journal of Common Market Studies*. Vol. 39, No. 4, pp. 689-717
- Jacobsen, Kjetil (2003): "Ja, klar og Yes, but, En analyse av Tysklands og Storbritannias rolle i utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk". *Hovedoppgave ved institutt for statsvitenskap*. Oslo: Universitetet i Oslo
- Jopp, Matthias (1999): Germany and the Western European Union, i (Red) Carl Lankowski; Simon Serfaty: *Europeanizing Security? NATO and an Integrating Europe* AICGS Research Report No. 9
- Katzenstein Peter J. (1997) "The smaller European States, Germany and Europe", in Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): *Tamed power. Germany in Europe*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 251-304

- Keohan, Robert O. (1989): *International Institutions and State Power-Essays on International Relations Theory*. Boulder. Westview Press
- Kjølseth, Liv (2001): Konflikt eller samarbeid? En analyse av medlemsstatenes atferd under Agenda 2000-forhandlingene og det institusjonelle forhandlingsystemet i EU. *Arena-report*. No. 5/2001
- Knutsen, Bjørn Olav (1995): *En felles europeisk forsvarspolitikk*. Oslo: Forsvarets Forskningsinstitutt.
- Knutsen, Bjørn Olav (2001): "Europeisk sikkerhetsintegrasjon: EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikk", *Internasjonal Politikk*, Vol 59, Nr. 2 s.227-258. Oslo: NUPI
- Koliopoulos, Kostas: *The European Unions Common Foreign and Security Policy and the 1996 Intergovernmental Conference*. Nederland. European Institute of Public Administration
<http://www.eipa.nl/Eipascope/95/2/2.htm> 09.03.05
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press. New Haven and London.
- Lippert, B. Hughes, K. Grabbe, H. and Becker, P. (2001): *British and German Interests in EU Enlargement*. The Royal Institute for International Affairs. London and New York. Chatman House Papers.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1998): "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organizations*, 52, 4, s. 943-969
- March, James G. & Olsen, Johan P. (2004): "The Logic of Appropriateness", *Arena Working Paper WP 04/09*. Oslo: ARENA
- Mathisen, Werner Christie (1997): *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Forskningsnotat 1/1997. Det Samfunnsvitenskaplige fakultet. Universitetet i Oslo.
- Matlary, Janne Haaland (2002): *Interventions for Human rights in Europe*. New York. Palegrave
- Maull, Hanns W. (2000): Germany and the European Security and Defence Policy: A Time for Reflections, in *German Foreign Policy in Dialogue*, No. 2, July 2000
- Maull, Hanns W. (2000 b): Germany and the US of Force: Still a Civilian Power?, in *Survival*, International Institute for Strategic Studies 42 (2) pp. 56-80
- McInnes, Colin (1998): "Labour's Strategic Defence Review", *International Affairs*, Vol. 74, No. 4
- Moravcsik, Andrew (1993): "Preference and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-521
- Moravcsik, Andrew (1994): "A Liberal Intergovernmental Approach to the EC", in Bulmer, Simon and Andrew Scott: *Economic and Political Integration in Europe*, Oxford: Blackwell
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. UCL Press.
- Moravcsik, Andrew & Nicolaidis, Kalypso (1999): "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions", in *Journal of Common Market Studies*. Vol. 37 pp. 59-85
- Orban, Frank (2002): Del 2, Den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikk: Historikk og status våren 2002, i Hansen Bundt, Kate (m.fl.): *Den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESDP) – Utfordringer og muligheter for Norge*. Europaprogrammet.

- Riddervold, Marianne (2002): Interesser, verdier eller rettigheter? En analyse av danske posisjoner i EUs utvidelsesprosess. *Arena Report* No 8/2002
- Risse-Kappen, T (1995): *Bringing Transnational Relations back in: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge
- Roberts, A. (1999): "NATO's Humanitarian War over Kosovo" *Survival* Vol. 41 (3)
- Romsloe, Børge (2004): "Mellom makt og Argumentasjon", *ARENA report* 02/2004
- Roper, John and Kerry Longhurst (2000): German Foreign Policy in Dialog, No 2 July 2000
- Ruud, Morten og Ulfstein, Geir (2002): *Innføring i Folkerett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ruggie, John Gerald (1998): *Constructing World Policy. Essays on International Institutionalization*. London. Routledge.
- Ruggie, John Gerald (1998): Introduction: What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarian and the Social Constructivist Challenge, in: Ruggie, John Gerard (Hrsg.): *Constructing the World Polity. Essays on International Relations*, London/New York: Routledge, 1-44.
- Schimmelfenning, Frank (2001): "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organizations*, Vol. 55, No. 1, s. 47-80
- Selsjord Riisøen, Dag (2004): *Det tyske spørsmål og østutvidelsen av den Europeiske union*. Hovedoppgave ved historisk institutt. Universitetet i Bergen
- Silnes, Carine (2002): *Utviklingen av en felles sikkerhets- og forsvarspolitik i EF/EU*. Hovedoppgave i Statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Sjørnsen, Helene (1998): i John Petersens & Helens Sjørnsen (red.): *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*. London. Routledge
- Sjørnsen, Helene og Smith, Karen (2001): *Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning EU Enlargement*. ARENA Working Paper 01/1
- Sjørnsen, Helene (2002): "Why Expand? The question of justification in the EU's enlargement policy", *Journal of Common Market Studies*, Volume 40, No. 3, pp. 491- 513.
- Sverdrup, Ulf (1998): "Precedents and Present Events in the European Union – An institutional Perspective on Treaty Reforms", *Arena Working Paper* No. 21. Oslo: ARENA
- Takle, Marianne (1998): "Tyskland som Europas sentrum". Oslo: Europaprogrammet
- Takle, Marianne (2002): "Towards a Normalisation of German Security and Defence policy", *Working paper* No. 10. Oslo: ARENA
- Wagner, Wolfgang (1999): "Germany's Policy Towards the CFSP. Rationalist and Constructivist Explanations", *Centre for International Relations, University of Tübingen*
<http://www.deutsche-aussenpolitik.de/daparchive/dateien/2002/02175.pdf> 20.04.05
- Whitman, Richard G. (1999): *Amsterdam's unfinished business? The Blair government's initiative and the future of the Western European Union*. Institute for Security Studies of the WEU.
<http://www.iss-eu.org/occasion/occ07.html> 20.06.05
- Wolf, Reinhart (2000): The German Perspective 1: Rhetoric or Substance? Germany in the Future of Europe's Common Security and Defence Policy, in *German Foreign Policy in Dialogue, No. 2 July 2000*
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. Second Edition. London. Sage.

Avis og magasinartikler

- *Economist, The.* (3. januar 1998): "A Question of Balance"
- *Economist, The.* (10. februar 2001): "Keeping Friends"
- *Economist, The.* (14. november 1998): "Blair's defence offensive"
- *Financial Times* (13. mai 1997): "UK takes firm line over EU military role"
- *Financial Times* (10. november 1998): "Germany – Annual Country Review"
- *Financial Times* (7. desember 1998): "The right balance will secure NATO's future: Personal view
Madeleine K. Albright: The alliance in the 21st century will require new cooperation in defending
enlarged borders against a variety of threats"
- *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (30. Oktober 1997), Peter Hort: "Die deutsche Europa-Politik wird
'britischer'"
- *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (5. desember 2000): "Einigkeit bei der Eingreiftruppe: Die Reform der
EU-Institutionen kommt jedoch nicht voran"
- *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (7. desember 2000): Scheitern nicht ausgeschlossen: Heute beginnt das
EU-Gipfeltreffen in Nizza
- *Guardian, The* (27. oktober 1998): "Om Robert Coopers Memorandum"
- *Le Monde* (9. desember 2000): "Coup d `envoi de l'ouverture des negotiations a Nice sur l'Europe de demain"
- *Times, The* (21. oktober 1998) : "Britain to back defence role for Europe"