

Mars 2002

**Østutvidelsen av EU og konstruksjonen av et
sikkerhetsfelleskap**

**En sosialkonstruktivistisk analyse av EUs
østutvidelsesprosess**

Anne Cathrine Vandsemb

**Universitetet i Oslo
Institutt for statsvitenskap
Våren 2002**

Forord

Jeg vil rette en stor takk til veileder Bjørn Olav Knutsen ved Forsvarets Forskningsinstitutt for meget nyttige tilbakemeldinger og for å ha anbefalt boken *Security Communities* av Adler og Barnett. Jeg vil også takke alle andre som har diskutert oppgaven med meg. Videre fortjener Institutt for statsvitenskap en takk for å ha lagt forholdene til rette for mitt arbeide. Sist, men ikke minst en stor takk til familie og venner.

Kapittel 1.....	1
1.1 Innledning.....	1
1.2 Økonomisk og teknisk assistanse.....	3
1.3 Europa-avtalene.....	4
1.4 Oppgavens formål og problemstilling.....	10
1.5 Nyrealismens utfordringer i en europeisk kontekst.....	15
1.6 Liberal intergovernmentalisme.....	16
1.7 Metode.....	17
1.8 Metodologiske begrensninger.....	18
1.9 Kildevalg og kildekritikk.....	19
Kapittel 2.....	21
2.1 Sikkerhetsfellesskap.....	21
2.2 Faktorer i utviklingen av et sikkerhetsfellesskap mellom SØE og EU.....	23
2.3 Adler og BARNETTS forskningsprogram.....	30
2.4 Konstruksjonen av regioner.....	34
2.5 Hypoteser.....	36
Kapittel 3.....	43
3.1 Spesifisering og operasjonalisering av HI.....	43
3.2 Empirisk fremstilling: fra København til Göteborg.....	47
3.3 Hypotesetesting.....	54
3.3.1 Kandidatlandenes fremskritt mht. å oppfylle Københavnkriteriene.....	55
3.3.2 Politiske fremskritt.....	55
3.3.3 Økonomiske fremskritt.....	56
3.3.4 Økonomiske effekter av en østutvidelse.....	59
3.3.5 Øvrige forpliktelser som følger med et medlemskap.....	63
3.3.6 Utvidelsen og offentlig opinion.....	67
3.4 Konklusjon.....	69

Kapittel 4.....	73
4.1 Spesifisering og operasjonalisering av H2	73
4.2 Agenda-settingen på Det europeiske råds møte i København	75
4.3 Fra København til Amsterdam: Luxembourgspillet	78
4.4 Det europeiske råds møte i Luxembourg	80
4.5 Fra Agenda 2000 til Luxembourg.....	84
4.6 Historisk endring av utvidelsesstrategien.....	88
4.7 I forkant av Det europeiske råds møte i Nice	90
4.8 Det europeiske råds møte i Nice	91
4.9 Det europeiske råds møte i Göteborg: Diskusjonene og det svenske presidentskapets agenda	93
4.10 Konklusjon	97
Kapittel 5.....	99
5.1 Spesifisering og operasjonalisering av H3	99
5.2 Hypotesetesting.....	100
5.2.1 Effekten av EUs og NATOs politikk.....	103
5.2.2 EU som en sikkerhetsprodusent	105
5.2.3 Det transatlantiske forhold	111
5.2.4 EUs systemomformende karakter	114
5.3 Konklusjon	119
Kapittel 6.....	121
6.1 Oppsummering av funn fra analysen	121
6.2 Teoretiske implikasjoner.....	125
6.2.1 Sosialkonstruktivisme og utviklingen av en felles identitet.....	126
6.2.2 Sosialkonstruktivisme og sosiale læringsmekanismer	127
6.2.3 Sosialkonstruktivisme og studiet av europeisk sikkerhet	128
Appendiks A	130
Litteratur	133

Forkortelser

EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
EBRD:	European Bank for Reconstruction and Development
EFTA:	European Free Trade Association
EIB:	European Investment Bank
EP:	European Parliament
ESDI:	European Security and Defence Identity
ESDP:	European Security and Defence Policy
EUROPOL:	European police office
FDI:	Foreign direct investment
FUSP	EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
IGC:	Intergovernmental Conference
IMF:	International Monetary Fund
IP:	Internasjonal politikk
MFN:	Most favored nation
NATO:	North Atlantic Treaty Organization
NGOs:	Non-governmental organizations
OECD:	Organization for Econ. Cooperation and Development
OSCE:	Organization for Security and Cooperation in Europe
PfP	Partnership for Peace
PHARE:	Polish Hungarian Aid Restructuring Economies
TEU:	Treaty on European Union
SEM:	Single European Market
SIS:	Schengen Information System
SØE:	De sentral og østeuropeiske land
ØMU:	Økonomisk og monetær union

Kapittel 1.

1.1 Innledning

En østutvidelse av Den europeiske union (EU)¹ er den viktigste begivenheten på EUs agenda ved innledningen av det 21. århundre. Med en østutvidelse kan EU integrere kontinentet og utvide sonen av stabilitet og velferd i Europa. Etter kommunismens fall ble det et primærmål for de nylig uavhengige statene i Sentral og Øst-Europa (SØE) å bli medlemmer i EU. Dette målet kan ses i sammenheng med ønsket om å sikre SØE-statene både politisk og økonomisk, og for å bevege seg vekk fra den russiske maktsfæren. For SØE vil EU-medlemsskap bety en konsolidering av de nye demokratiene i øst og det vil bidra til en stabilisering av det sivile samfunn. SØE-statene vil med andre ord vende tilbake til Europa. Det er per i dag ti søkerland til EU fra SØE: Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn. Utvidelsesprosessen omfatter også Kypros og Malta, samt at Tyrkia formelt har status som kandidatland, men fokuset i denne oppgaven vil være på SØE. Ved å inkludere alle ti landene vil EU øke sin befolkning med nesten 1/3, men BNP vil kun øke 4%, og et gjennomsnittlig BNP i SØE er bare 1/3 av gjennomsnittlig EU-nivå (Grabbe og Hughes 1998:1).

Østutvidelsen av EU er ikke bare motivert av politisk og økonomisk logikk, men har også en normativ dimensjon ved at det er en historisk mulighet for å overkomme 'Jalta' og delingen av Europa. Med utsiktene til en østlig utvidelse av EU til å omfatte SØE, går europeisk integrasjon inn i en ny fase. Integrasjonen i EU har gjort krig mellom de vesteuropeiske statene utenkelig. En stor del av EUs funksjonelle roller ble utformet under den kalde krigen. Dette genererer spørsmålet om hvilke roller EU vil oppfylle i en endret geopolitisk kontekst. Gjennom en analyse av EUs bestrebelser for å sikre en vellykket østutvidelsesprosess kan man langt på vei få et svar på dette. I denne oppgaven vil det bli fokusert på hvordan EUs østutvidelsesprosess skaper nye

¹ Gjennom hele oppgaven vil EU bli brukt som betegnelse, selv om EF først ble til EU 01/11- 1993, da traktaten om Den europeiske union (Maastricht-traktaten) trådte i kraft.

samfunnsidentiteter av mer kollektiv karakter. I en slik kontekst vil stater nedprioritere adferd basert på egeninteresse. Dette er en prosess som oppgaven tar sikte på å belyse gjennom tre faser knyttet til Adler og Barnetts (1998) analyseredskap om sikkerhetsfellesskap av pluralistisk karakter.

Det karakteristiske kjennetegnet ved et sikkerhetsfellesskap er at en stabil fred kan knyttes til eksistensen av det transnasjonale fellesskapet. Adler og Barnett (1998:30) definerer sikkerhetsfellesskap av pluralistisk karakter som en transnasjonal region bestående av suverene stater der befolkningen har gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning. Pluralistiske sikkerhetsfellesskap kan videre kategoriseres etter nivået av tillit, graden av institusjonalisering og hvorvidt sikkerhetsfellesskapet eksisterer i et formelt anarki eller er i ferd med å transformere dette. Disse kategoriene gir et grunnlag for å skille mellom to idealtyper; løst og tett integrerte sikkerhetsfellesskap. I denne oppgaven vil det bli fokusert på EU som et tett integrert sikkerhetsfellesskap av pluralistisk karakter. Adler og Barnett skriver at et tett integrert sikkerhetsfellesskap kan karakteriseres som et styringssystem som befinner seg et sted mellom en suveren stat og et regionalt, sentralisert styre, dvs. et post-suverent system bestående av felles overnasjonale, transnasjonale og nasjonale institusjoner og en form for kollektivt sikkerhetssystem (Ruggie 1993: 172). I studiet av sikkerhetsfellesskap fokuserer Adler og Barnett på transnasjonal og mellomstatlig samhandling som kan produsere et transnasjonalt fellesskap med en styringsstruktur som er knyttet til gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning.

På grunn av den kalde krigen viet EU, i motsetning til enkelte av sine medlemsstater, liten oppmerksomhet til den østlige delen av Europa, og fokuserte i stedet på interne forhold og integrasjonen av Vest-Europa. De revolusjonerende endringene i øst i 1989 endret denne situasjonen og satte forholdet til Øst-Europa på EUs agenda. I 1989 var EU opptatt med integrasjon innad i EU. EU befant seg midt i et forsøk på å skape et enhetlig fellesmarked (SEM) for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft innen utgangen av 1992. Det neste planlagte steget i den økonomiske integrasjonsprosessen var etableringen

av en europeisk monetær union (ØMU), og på Det europeiske råds møte i Roma i desember 1990 startet EU-lederne intergovernmentale forhandlinger om ØMU. Denne nye dynamikken i utviklingen av EU genererte betydelig optimisme angående EUs fremtid. I kjølvannet av krisen i den sovjetiske blokk, Berlinmurens fall i 1989 og de politiske endringene som fulgte i SØE, understreket enkelte EU-ledere viktigheten av ytteligere integrasjon i dybden, både for å styrke EU før det kunne ta opp nye medlemmer fra SØE, og for å befeste et gjenforent Tyskland innad i EU (Bulletin of the European Communities 9-1989: 95, Bulletin of the European Communities 10-1989: 85-86).

1.2 Økonomisk og teknisk assistanse

EU refererte for første gang til endringene innen Sovjet-blokken på Det europeiske råds møte på Rhodos i desember 1988. På dette møtet uttalte EU-lederne sine ønsker om å bidra til en positiv utvikling av demokratiet og økonomien i SØE (European Council 1988). På Det europeiske råds møte i Madrid seks måneder senere, fokuserte Det europeisk råd spesielt på utviklingen i Polen og Ungarn og erklærte sin 'felles vilje' til å støtte disse to statenes forsøk på å reformere økonomien (Bulletin of the European Communities 6- 1989: 12 og 14). EUs engasjement for SØE økte som et resultat av G7-møtet i Paris i juli 1989. På dette møtet ble vestlige ledere enige om å lansere et koordinert forsøk på økonomisk bistand til Polen og Ungarn.² På bakgrunn av EUs økonomiske tyngde og geografiske tilknytning til SØE, ble det på dette møtet besluttet at Kommisjonen skulle ta ledelsen i koordineringen av vestlig assistanse til SØE. EU gav assistanse til de post-kommunistiske demokratiene blant annet gjennom Den Europeiske Investeringsbanken (EIB).³ EUs viktigste program for assistanse til SØE var

² For mer informasjon om G7-møtet, se Bulletin of the European Communities 7/8- 1989: 8-9. G24 landene var de tolv medlemsstatene i EU, Australia, Finland, Island, Japan, Kanada, New Zealand, Norge, Sveits, Sverige, Tyrkia, USA og Østerrike. Blant de internasjonale organisasjonene som deltok i G24-forsøket var EFTA, EBRD, IMF, OECD og Verdensbanken. G24-assistansen ble utvidet til å omfatte Bulgaria, Jugoslavia, Tsjekkoslovakia og Tyskland i juli 1990, Romania i 1991, Albania og de baltiske stater i 1992 og Slovenia i 1993 (Baun 2000: 47).

³ For mer detaljer om EUs assistanse til SØE, se Kramer 1993: 224 -225.

PHARE-programmet (Polish Hungarian Aid Restructuring Economies), som ble etablert i desember 1989.⁴ PHARE-programmet innebar direkte støtte til økonomisk utvikling og modernisering. PHARE-assistansen var ment å skulle fremme markedsorienterte, økonomiske reformer, men i 1992 startet Kommisjonen på Europaparlamentets (EP) oppfordring, en saks kobling mellom PHARE-assistansen og utviklingen av demokrati og det sivile samfunn i SØE. Under PHARE 'Democracy Program' etablerte EU prosjekter som tok sikte på å fremme parlamentarisk demokrati, menneskerettigheter, lovbasert styring, utvikling av en fri presse og frie fagforeninger (Baun 2000: 28). EU liberaliserte de kvantitative restriksjonene på handel med Polen og Ungarn i desember 1989. Samtidig fikk disse statene handelsstatus som 'most favored nation' (MFN). Lignende handelsavtaler ble senere inngått med Bulgaria, Romania og Tsjekkoslovakia. Selv om disse handelsavtalene var tilstrekkelige for de umiddelbare økonomiske behovene i SØE, kunne de ikke kompensere for kollapsen i intraregional handel innen den gamle Sovjetblokkens handelssystem etter 1990. Mer omfattende avtaler ble krevet da de post-kommunistiske statene begynte å reorientere sin eksport og sin økonomi mot EUs marked. Samtidig ønsket SØE tettere politiske bånd til EU (Baun 2000:30).

1.3 Europa-avtalene

En måte å håndtere SØEs ønske om tettere økonomisk og politisk integrasjon med EU, var gjennom en assosiasjons-mekanisme. Assosiasjons-mekanismen ville ikke bare fremme mer intensiv økonomisk integrasjon av EU og SØE, men ville også etablere og institusjonalisere tettere politiske bånd og skape flere muligheter for samarbeid. Samtidig ville en assosiasjonsstatus for SØE være et viktig steg i retning av EU-medlemskap for SØE. Ifølge Tsjekkosloviakias utenriksminister Jiri Dienstbier (1991: 127) var assosiasjonsavtaler med EU noe mer enn bare et spørsmål om økonomisk og finansiell assistanse: *'Rather, the principal objective is to integrate the*

⁴ For mer detaljer om PHARE, se Alan Mayhew (1998: 138-150).

economies and particularly the societies of Central Europe into an economic, social, cultural and political environment that by its very nature is conducive to the adoption of European standards and norms'.

På Det europeiske råds møte i Dublin i april 1990 presenterte Kommisjonen utkast til assosiasjonsavtaler med de post-kommunistiske statene. Disse avtalene ville bli tilbudt SØE forutsatt at statene oppfylte visse krav om bl.a. lovbasert styring, respekt for menneskerettigheter, etablering av flerpartisystem, frie og rettferdige valg og en liberalisering av økonomien. Videre skulle avtalene bygge på et felles rammeverk bestående av politisk dialog, frihandel, økonomisk og kulturelt samarbeid og etablering av institusjoner som opprettholder konsultasjons- og beslutningsmekanismer på ulike nivåer. Avtalene inkluderte også et løfte om økonomisk assistanse til de assosierte landene dersom de organiserte sin økonomi i samsvar med EUs lover og regler (European Commission 1990). De første assosiasjonsavtalene, som også ble kalt Europa-avtaler, ble formelt undertegnet mellom EU og Polen, Ungarn og Tsjekkoslovakia i desember 1991. Europa-avtalene med Polen og Ungarn ble først iverksatt i februar 1994. Etter splittelsen av Tsjekkoslovakia i 1993, inngikk Tsjekkia og Slovakia nye avtaler med EU i 1993. Det samme året inngikk EU Europa-avtaler med Bulgaria og Romania. I 1995 signerte EU Europa-avtaler med de tre baltiske statene, etterfulgt av en avtale med Slovakia i 1996. Europa-avtalene markerte en kvalitativ endring i forholdet mellom EU og SØE. Europa-avtalene fungerer per i dag som den juridiske basis for forholdet mellom EU og SØE. De ti ulike Europa-avtalene fikk samme struktur, samtidig som de ble tilpasset forholdene i de ulike SØE-statene (Mayhew 1998: 41-131, Bulletin of the European Communities 12. 1991: 95-96). Avtalene innebar en gradvis etablering av frihandel innen ti år (innen seks år for Latvia og Litauen og en umiddelbar etablering for Estland), samt at EU forpliktet seg til å senke barrierene for industriell import innen fem til seks år. Europa-avtalene forpliktet SØE til å tilpasse sine lover til EUs lovgivning og å implementere EUs regler angående konkurranse og offentlig forvaltning. EU lovet på sin side økonomisk og teknisk assistanse. EU fastsatte dermed

juridiske, økonomiske og politiske reformer som en betingelse for en iverksetting av Europa-avtalene. Samtidig var Europa-avtalene fleksible ved at de åpnet for handelsliberalisering og økt støtte fra EU etterhvert som reformene ble implementert (Baun 2000:33).

Tab. 1.1: Årlig vekstrate i EU - SØE handel, 1989-95

	% vekst pr. år							% vekst 1989-95
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
EU-12 eksport til SØE-6	16	47	16	28	9	19	38	131
EU-12 eksport fra SØE-6	8	30	16	22	-3	31	40	185

Kilde: Grabbe og Hughes (1998: 12) kalkuleringer basert på IMF. SØE-6 er Bulgaria, Polen, Romania, Slovakia, Tsjekia og Ungarn. De baltiske statene og Slovenia er ekskludert fordi deres handel ikke ble målt separat av IMF i forkant av uavhengigheten.

På Det europeiske råds møte i København i juni 1993 ble en østlig utvidelse av EU prinsipielt akseptert. Det europeiske råd uttalte at de SØE-statene som ønsket medlemskap og som oppfylte de politiske og økonomiske kravene, skulle få innvilget medlemskap (European Council 1993). Samtidig utformet medlemsstatene opptakskravene. Disse opptakskravene refereres ofte til som København-kriteriene. København-kriteriene omfatter følgende fem betingelser som kandidatlandene må oppfylle:

- Stabilisere demokratiet og opprette institusjoner som sikrer menneskeretigheter.
- Akseptere EUs lovgivning, dvs, gjeldende regler, normer og standarder og påta seg de forpliktelser som er knyttet til medlemskap, herunder også målene for den politiske, økonomiske og monetære union.
- Etablere en velfungerende markedsøkonomi.
- Evne til å leve med konkurransen og markedskreftene i EU.
- At et medlemskap ikke medfører at EUs evne til å treffe beslutninger svekkes (Riishøj 1995: 45).

Syv år etter Berlinmurens fall hadde alle de ti SØE-statene formelt søkt om medlemskap i EU. Våren 1994 mottok EU de første søknadene fra Polen og

Ungarn. Romania og Slovakia søkte i juni 1995, etterfulgt av Bulgaria, Estland, Latvia og Litauen samme år. Tsjekkia søkte i januar 1996 og Slovakia sendte sin søknad fem måneder senere (Baun 2000:17).

Siden Det europeiske råds møte i København i 1993, har medlemsstatene generelt støttet utvidelse som en måte å fremme stabilitet, velferd og sikkerhet i Europa. Østutvidelsesprosessen har blitt formet og videreutviklet gjennom vedtak på ulike møter i Det europeiske råd. Sommeren 1994 lanserte Kommisjonen 'The Europe Agreements and Beyond'. Rapporten uttalte at et mål for perioden før et medlemsopptak, var å integrerer SØE politisk, økonomisk og juridisk, samt innen områdene utenriks- og sikkerhetspolitikk, for dermed å kunne skape et mer enhetlig område (European Commission 1994).

Resultatene fra Det europeiske råds møte i Essen i desember 1994 var et stort skritt fremover i østutvidelsesprosessen. I Essen ble EU-lederne formelt enige om en før-tiltredelses-strategi for SØE. Denne før-tiltredelses-strategien inkluderte også tidligere avtaler og forpliktelser. Hovedformålet med før-tiltredelses-strategien var å veilede kandidatlandene slik at de ville bli i stand til å oppfylle Københavnkriteriene. De fire hovedelementene i før-tiltredelses-strategien inntil Agenda 2000 ble lansert, var Europa-avtalene, PHARE-programmet, utvikling av Hvitboken, dvs. en plan for integrasjon av SØE i EUs fellesmarked og etableringen av en praksis med multilaterale møter (Grabbe og Hughes 1998: 30). De multilaterale møtene skulle komplementere den allerede eksisterende praksis med bilaterale møter som ble etablert under Europa-avtalene. Hovedfokuset i før-tiltredelses-strategien var imidlertid å forberede SØE på en integrasjon i SEM og i løpet av våren 1995 presenterte Kommisjonen Hvitboken⁵ (Baun 2000:56-61).

På Det europeiske råds møte i Madrid i desember 1995 ble Kommisjonen bedt om å utarbeide en analyse av østutvidelsens effekter, samt en anbefaling om hvordan en eventuell østutvidelse burde foregå. Disse analysene ble elementer i Kommisjonens 'Agenda 2000'-dokument, som ble presentert i juli

⁵ For mer informasjon om Hvitboken, se Grabbe og Hughes (1998:34).

1997. I Agenda 2000 foreslo Kommisjonen at østutvidelsesprosessen burde omfatte Estland, Polen, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn. For de gjenværende fem SØE-søkerlandene (Bulgaria, Latvia, Litauen, Romania og Slovakia) anbefalte Kommisjonen en årlig gjennomgang av statenes økonomiske og politiske fremskritt, samt finansiell støtte til statenes reformer (Baun 2000: 70-81).

I desember 1997 ble det på Det europeiske råds møte i Luxembourg besluttet at EU skulle starte medlemskapsforhandlinger med Estland, Polen, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn i løpet av våren 1998. Luxembourg-beslutningen etablerte dermed en totrinns utvidelsesstrategi som delte søkerlandene i to grupper. Det europeiske råd vedtok også at Kommisjonen skulle avgi årlige rapporter om hver av de ti SØE-søkerlandenes fremskritt i prosessen for å oppfylle København-kriteriene (Agence Europe 1998, no. 7336).

Den første fasen i opptaksprosessen for alle SØE-søkerlandene var den analytiske vurderingen, eller 'screeningen' av de 31 forhandlingskapitlene i *acquis communautaire*. Formålet med screening-prosessen var å avgjøre hvorvidt søkerlandene oppfyller EUs lover og regler og hvilke tilpasninger som eventuelt er nødvendig. I november 1998 begynte medlemskapsforhandlingene med de fem SØE-statene i gruppe én (Baun 2000:105, 110). De fem gjenværende SØE-søkerlandene ble lovet at de kunne starte forhandlinger så snart de hadde gjort tilstrekkelige økonomiske og politiske fremskritt. Kosovokrigen og trusselen om en utvidet konflikt på Balkan våren 1999, koblet med frykt for at EUs tosidige opptaksstrategi kunne skape nye skillelinjer i Europa medførte en nytenkning angående EUs østutvidelsesstrategi. På Det europeiske råds møte i Helsinki i desember 1999 ble det derfor besluttet å åpne for opptaksforhandlinger med de fem gjenværende SØE-statene. I februar 2000 startet EU reelle forhandlinger også med Bulgaria, Latvia, Litauen, Romania og Slovakia. Med EUs nye forhandlingsstrategi ville disse landene dermed ha mulighet til å ta igjen, eventuelt passere de fem statene som allerede var i forhandlinger.

På Det europeiske råds møte i Nice i desember 2000 ble den historiske viktigheten og den politiske prioriteringen av EUs utvidelsesprosess

understreket. Det europeiske råd vektla her et ønske om økt tempo i opptaksforhandlingene med de post-kommunistiske søkerlandene (European Council 2000: 1-2). På møtet ble det videre vedtatt å foreta endringer i EUs institusjoner og traktater, slik at EU ville være i stand til å ta imot nye medlemmer fra slutten av år 2002 (Nice-traktaten 2000).

Det europeiske råds møte i Göteborg i juni 2001 ble en bekreftelse på gjennombruddene i forhandlingene om østutvidelsen. Samtidig uttrykte Det europeiske råd enighet om rammene for en vellykket gjennomføring av utvidelsesprosessen. Det europeiske råd bekreftet at prosessen med ratifisering av Nice-traktaten ville fortsette, til tross for det irske folkets nei i folkeavstemningen om Nice-traktaten. Videre ble det slått fast at man under det svenske formannskapet hadde oppnådd vesentlige resultater på en rekke sentrale områder knyttet til utvidelsesprosessen. Det europeiske råd uttrykte enighet om at kandidatlandene hadde gjort imponerende fremskritt i bestrebelsene på å oppfylle opptakskriteriene. Over 2/3 av forhandlingskapitlene var foreløpig avsluttet med enkelte av de kandidatlandene som hadde innledet forhandlinger året i forveien. Det europeiske råd vurderte utvidelsesplanen som en ambisiøs og realistisk ramme for forhandlingene og konkluderte med at EU ville videreføre denne kjøreplanen med uforminsket styrke under det belgiske formannskapet høsten 2001 og under det spanske formannskapet våren 2002. Under forutsetning av at fremskrittene i retning av en oppfyllelse av opptakskravene ville fortsette med uforminsket hastighet, bekreftet Det europeiske råd at utvidelsesplanen ville gjøre det mulig å fullføre enkelte av forhandlingene senest ved utgangen av 2002 for enkelte av kandidatlandene. I annen halvdel av 2002 vil Danmark sitte med formannskapet i EU og dermed kan man si at man vil være ”tilbake til København”. Målet om å fullføre forhandlingene med enkelte av kandidatlandene under det danske formannskapet ble videre knyttet til et ønske om at disse statene da vil kunne delta som medlemmer i valgene til Europa-Parlamentet i 2004 (European Council 2001:1-2).

1.4 Oppgavens formål og problemstilling

Formålet med denne oppgaven er å vise hvordan Adler og Barnetts sosialkonstruktivistiske analyseredskap om sikkerhetsfellesskap av pluralistisk karakter kan bidra til å belyse EUs østutvidelsesprosess. Med dette utgangspunktet vil oppgaven fokusere på hvordan EUs østutvidelsesprosess kan ses som en sikkerhetsfellesskaps-byggende prosess, karakterisert ved utviklingen av felles normer og felles identitet for EU og SØE. Ved å analysere EUs østutvidelsesprosess som en sikkerhetsfellesskaps-byggende prosess, vil analysen støtte det sosialkonstruktivistiske argumentet om at EU som internasjonal institusjon spiller en rolle ikke bare i internasjonal koordinering av politikk, men også som agent i den sosiale konstruksjonen av et regionalt sikkerhetsfellesskap preget av en felles identitet, som igjen kan knyttes til en stabil fred (jf. Adler 1998:120).

Rammeverket for utviklingen av et sikkerhetsfellesskap er konstruert i tre trinn. Det *første trinnet* beskriver aktiviserende forhold som bidrar til at stater begynner å orientere seg i hverandres retning. Teknisk utvikling, eksterne trusler, ønsket om å redusere felles frykt gjennom sikkerhetskoordinering, nye tolkninger av den sosiale realitet, endringer i økonomiske og demografiske mønstre og miljøendringer kan få stater til å forsøke å koordinere sin politikk for felles gevinst. Det foreligger ingen antakelser om at disse innledende samarbeidsforsøkene produserer tillit eller felles identitet. Generelt har stater en rekke ulike interesser i å fremme policy-koordinering.

Karakteristisk for *trinn to* er at stater og statenes befolkning er blitt engasjert i en rekke interaksjonsprosesser som bidrar til å transformere miljøet de er involvert i. Oppgaven blir her å identifisere den strukturelle konteksten stater er involvert i, som skaper interaksjonen og som transformerer deres ”mulige roller”. Adler og Barnett deler det andre trinnet i *strukturelle kategorier* av makt og kunnskap, og *prosess-kategorier* av transaksjoner, sosial læring, internasjonale organisasjoner og institusjoner. Det dynamiske forholdet mellom disse variablene skaper incentiver for å utvikle gjensidig tillit og felles identitet.

De strukturelle kategoriene er sentrale for å forstå utviklingen av sikkerhetsfellesskap. Adler og Barnett (1998:39) mener at makt konvensjonelt forstått spiller en sentral rolle i utviklingen av et sikkerhetsfellesskap. Dette er viktig i form av en sentrum-stats evne til å påvirke andre stater til å innta en felles posisjon. Makt kan alternativt forstås som autoritet til å avgjøre en felles forståelse, som igjen fastsetter statenes praksis og en eventuell adgang til et sikkerhetsfellesskap. Makt kan med andre ord fungere som en magnet; et sikkerhetsfellesskap formet rundt sterke sentra skaper forventninger om at svakere stater som blir gitt adgang, vil ha muligheter til å ta del i denne sikkerheten. Sterke statsmakter plassert i sentrum skaper dermed ikke sikkerhet i seg selv. Derimot vil det positive bildet av sikkerhet eller materiell fremgang som assosieres med disse mektige statene, gjøre at et sikkerhetsfellesskap utvikles rundt dem. For eksempel ventet ikke de tidligere østblokk-statene på at EU skulle sende ut invitasjon, men de inviterte derimot seg selv. Kunnskap utgjør også en del av den internasjonale struktur, og her er det spesielt de kognitive strukturene av felles meninger og forståelse som er sentralt (Adler og Barnett 1998:40).

Prosess- og strukturforholdene er nødvendige for å utvikle felles tillit og kollektive transnasjonale identiteter. For å få en oversikt over hvordan disse variablene påvirker utviklingen av felles tillit og konstruksjon, transformasjon og reproduksjon av felles identitet, forutsettes det at man vurderer deres dynamiske interaksjon. Tillit kan f.eks fremmes av institusjoner som øker sine transaksjoner, som igjen øker spredningen av felles normer. Fremveksten av en felles identitet kan forårsakes av læringsprosesser som finner sted innen institusjonaliserte omgivelser, og kan resultere i endrede kognitive strukturer (Adler og Barnett 1998:45).

Det *tredje trinnet* i modellen beskriver nødvendige forutsetninger for gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning. Trinnet omhandler dermed gjensidig tillit og kollektiv identitet blant de involverte aktørene i et sikkerhetsfellesskap (Rosamond 2000:169-70). De ulike trinnene i utviklingen av et sikkerhetsfellesskap kan illustreres med følgende figur:

1) Aktiviserende forhold:

- Endring i teknologi, demografi, økonomi, miljø
- Nye tolkninger av den sosiale realitet
- Eksterne trusler

2) Faktorer som bidrar til utviklingen av gjensidig tillit og kollektiv identitet:

Struktur:

- Makt
- Kunnskap

Prosess:

- Transaksjoner
- Organisasjoner
- Sosial læring

3) Nødvendige forutsetninger for gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning:

- Gjensidig tillit
- Kollektiv identitet

= **Gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning** (Adler og Barnett 1998:38).

I kapittel to vil Adler og Barnetts forskningsprogram bli presentert som en modell hvor utviklingen av et sikkerhetsfellesskap beskrives gjennom de tre fasene 'nascent', 'ascendant' og 'mature'. Dette analytiske rammeverket vil være utgangspunktet for analysen av EUs østutvidelsesprosess som en sikkerhetsfellesskaps-byggende prosess.

Selv om man kan hevde at en østutvidelse av EU ikke vil gi noen umiddelbare materielle gevinster til EU⁶, har likevel EUs medlemsstater blitt enige om å åpne for en østutvidelse. Man kan spørre seg hvorfor EU samlet har stilt seg positiv til dette, når man ikke kan identifisere en pragmatisk nyttegevinst knyttet til østutvidelsen. I tillegg kan man finne indikasjoner på at de ulike medlemsstatene i EU i utgangspunktet hadde svært ulike oppfatninger om hvordan EU burde forholde seg til østutvidelsesproblematikken.⁷ Verken ny-realisme eller liberal intergovernmentalisme ser ut til å kunne gi en fullstendig

⁶ Ved å inkludere alle de ti SØE-statene vil EUs befolkning øke med nesten 1/3, men BNP vil kun øke 4% (Grabbe og Hughes 1998: 1).

⁷ Resultatene fra Amsterdam-møtet i juni 1997 viste medlemsstatenes svært varierende holdninger overfor en østutvidelse mht. både middel (utvidelsespolicy) og mål (hvor langt skal EU ekspandere og hvor mye skal EU tilpasse seg), (Grabbe og Hughes 1998: 2).

forklaring på de prosessene og resultatene som knytter seg til EUs håndtering av østutvidelsesproblematikken. De politiske prosessene i EU knyttet til en østutvidelse, kan ikke forstås kun ut fra økonomisk og politisk logikk. En fullstendig forklaring på disse prosessene forutsetter en vurdering av hvordan østutvidelsesprosessen bidrar til å knytte SØE til et tett integrert sikkerhetsfellesskap ved å skape nye samfunnsidentiteter av mer kollektiv karakter. Dette kan knyttes til den rollen politikere har tillagt EU som aktør i østutvidelsesprosessen, og inkluderer dermed en normativ dimensjon ved at EU har fått ansvaret for å integrere SØE. En sentral antakelse blir da at EUs rolle overfor SØE er sosialt konstruert og at dette kan påvirke EU-policy uavhengig av materielle faktorer (jf. Sedelmeier 2000:185).

Når det i oppgaven vil bli fokusert på hvordan en østutvidelse kan bidra til å knytte SØE til et tett integrert sikkerhetsfellesskap, forutsetter dette en analyse av hvilke forhold som bidrar til transformering av sosiale relasjoner innad i EU, slik at man oppnår konsensus rundt beslutningen om å åpne for en østutvidelse. Konkret formulert vil problemstillingen være: *Hvordan bidrar EUs østutvidelsesprosess til å knytte SØE til et tett integrert sikkerhetsfellesskap, og hvordan kan denne prosessen analyseres ut fra Adler og Barnetts analyseredskap om sikkerhetsfellesskap av pluralistisk karakter?* Et tett integrert sikkerhetsfellesskap vil her bli operasjonalisert som prosessen mot fullverdig EU-medlemsskap for SØE. Problemstillingen vil bli belyst ut fra hvordan EUs ulike medlemsstater har samordnet sine posisjoner i de politiske prosessene som har funnet sted i EU fra Det europeiske råds møte i København i juni 1993 og frem til Det europeiske råds møte i Göteborg i juni 2001. Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven bygger på forutsetningen om at kommunikasjonsprosesser i EU-systemet bidrar til å fremme gjensidig tillit og felles identitet. EU bidrar med andre ord til å fremme transaksjoner og tillit ved å etablere normer angående adferd. EUs normer vil bli operasjonalisert som Københavnkriteriene, inkludert kravene om demokrati, rettsstatsprinsipper og en fungerende markedsøkonomi. EU vil innvilge kandidatlandene i SØE medlemsskap så snart de har internalisert Unionens normer i form av

institusjonalisert praksis. Det finner med andre ord sted en endring i søkerlandenes identitet (mht. deres politiske, økonomiske og juridiske praksis), slik at SØE blir mer lik EUs identitet (jf. Adler 1998: 133). Et fullverdig medlemskap for SØE kan dermed fungere som operasjonaliseringen av et sikkerhetsfelleskap i regionen. Ut fra dette vil den sentrale hypotesen i oppgaven være (H1): *EUs østutvidelsesprosess skaper nye samfunnsidentiteter av mer kollektiv karakter.*

En annen antakelse oppgaven vil bygge på er at medlemsstatenes regjeringer vil ha vanskeligheter med å spesifisere konkrete preferanser i forkant av EU-forhandlinger. EU-forhandlinger finner ikke sted i et miljø preget av fullstendig kunnskap, men derimot i et miljø preget av uvisshet (for liknende antakelser jf. Pierson 1995, Mazey & Richardson 1997). Hovedfaktoren som bidrar til denne uvissheten er selve EUs natur: EU er en pågående forhandlet orden, hvor medlemsregjeringene konstant stilles overfor en hel rekke forhandlinger. De stilles ikke bare overfor 'fortidens skygge' - i form av gamle pakkeavtaler som påvirker dagens forhandlinger, men medlemsstatene må også ta hensyn til parallelle og fremtidige forhandlinger (jf. Friis 1998b:325-26). Samtidig vil sosiale læringsmekanismer påvirke forhandlingsresultatene i EU.

En annen hypotese som oppgaven vil ta utgangspunkt i er at (H2): *Proessen mot fullverdig medlemskap for SØE finner sted gjennom pågående forhandlingsprosesser i EU, der medlemsstatenes posisjoner påvirkes av kommunikasjonsprosessene i EU-systemet.* Denne oppgaven vil dermed bygge på antakelsen om at EU gjennom prosesser av kommunikasjon og sosial læring fremstår som en forhandlet orden. Østutvidelsesprosessen vil bidra til å fremme nye normative strukturer, identiteter og interesser av mer kollektiv karakter. I en slik kontekst vil stater nedprioritere adferd basert på egeninteresse.

Videre vil analysen teste H3 om at: *Sikkerhetsintegrasjonen som finner sted gjennom østutvidelsesprosessen institusjonaliserer vaner, normer og prosedyrer for fredlig konfliktløsning mellom SØE og EU.* Bakgrunnen for denne hypotesen er antakelsen om at EUs sikkerhetsbyggende praksis

oppmuntrer befolkningen til å tro at med hensyn til sikkerhet og velferd, går grensene mer eller mindre der hvor felles forståelse og felles identitet slutter. Ved at østutvidelsesprosessen vil være politisk bindende, blir prosessen en test på statenes troverdighet, noe som kan fremme gjensidig tillit. Institusjonaliseringen av EUs østutvidelse vil fastsette et sikkerhetsfelleskap i regionen basert på en felles transnasjonal identitet (EUs normer), og dette kan settes i sammenheng med gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning

1.5 Nyrealismens utfordringer i en europeisk kontekst

Bakgrunnen for å benytte et sikkerhetsfelleskap-perspektiv i analysen av EUs østutvidelsesprosess kan knyttes til debatten mellom nyrealisme og liberal intergovernmentalisme. Hele idéen om sikkerhetsfelleskap står i direkte motsetning til den realistiske tradisjon (Andrew Linklater 1990:144).

Realismen forklarer samhandling mellom aktører (stater) som et uttrykk for egeninteresse i et hovedsakelig anarkisk miljø. Nyrealismen forbindes gjerne med Kenneth Waltz' *Theory of International Politics* (Waltz 1979). Nyrealismen er en teori om hvorfor det er enten usannsynlig eller umulig å etablere stabile normer, og dermed hvorfor et konstitusjonelt internasjonalt regime er utenkelig (Stone 1994:449). Fordi nyrealisme vektlegger systemnivå, plasserer den EU i en bredere, strukturell kontekst. Etterkrigstidens europeiske integrasjon er i stor grad blitt vurdert som et produkt av stormaktsrivalisering i det bipolare systemet (Waltz 1979:7; Stone 1994:458, Mearsheimer 1990). I historiske termer vil europeisk integrasjon da representere en intensivering av interstatlig samarbeid innen en overordnet kald krig- kontekst. At integrasjon vurderes som et produkt av strukturen, har fått enkelte realister til å spekulere i konsekvensene av bipolaritetens slutt. Ifølge nyrealistisk logikk vil grunnlaget for integrasjon falle vekk i en multipolar kontekst (Mearsheimer 1990: 47). Ut fra dette resonnementet vil Europa i en multipolar kontekst være mer tilbøyelig til å utvikle konflikter enn samarbeid. Med utgangspunkt i de suksessfulle forhandlingene om TEU (Treaty on European Union) 1990) og utsiktene til en økonomisk og monetær union,

vedgår ny-realisten Joseph Grieco (1995) at ny- realistisk teori står overfor seriøse utfordringer dersom teorien fortsatt skal tilby en forklaring på internasjonal politikk i Europa (Rosamond 2000:130-133).

1.6 Liberal intergovernmentalisme

Et sentralt tema innen internasjonal politikk er spørsmålet om hva som genererer samarbeid mellom stater. Der nyrealister finner det vanskelig å se muligheter for utvikling av sikkerhetsfellesskap, inntar liberale intergovernmentalister en rasjonalistisk og materialistisk oppfatning av statlig samarbeid. Samtidig overser liberale intergovernmentalister den sosiologiske og intersubjektive prosess som ligger til grunn for samarbeid (Amitav Acharya 1998: 200). Liberale intergovernmentalister understreker at den internasjonale politikken knyttet til europeisk integrasjon finner sted innen et spesifikt institusjonelt miljø. Andrew Moravcsiks analyser hevder at de politiske hovedaktørene (statene) er rasjonelle, autonome enheter som samhandler ut fra egeninteresse og for å redusere risiko. Innenrikspolitiske forhold legger føringer på statenes interesser og identitet internasjonalt (Moravcsik 1993:7,11,13). Friis (1998a) skriver at Moravcsik overser pre-forhandlingsfasen. I stedet for å konseptualisere pre-forhandlingsfasen som fasen der regjeringer kan avgjøre hva som bør være på EU-agendaen og hvordan utfordringer bør håndteres, går Moravcsik rett til forhandlingsfasen. Moravcsik anerkjenner med andre ord ikke at problemer ikke bare eksisterer, men at de derimot også er sosialt konstruert (jf. Peters 1994). Ved å ta policy-problemer for gitt, risikerer Moravcsik å overse en fase som kan spille en avgjørende rolle i det virkelige forhandlingsspillet.

Utgangspunktet for analysen blir i denne oppgaven svært forskjellig fra Moravcsiks teori, der EU beskrives som et ordinært internasjonalt regime hvor regjeringer maksimerer egeninteresse. Denne oppgaven vil derimot bygge på antakelsen om at EU gjennom prosesser av kommunikasjon og sosial læring fremstår som en forhandlet orden . Dette utgangspunktet innebærer ikke bare at aktørene befinner seg i en konstant forhandlingsprosess om regler og

prosedyrer. Disse forhandlingsprosessene vil også bli påvirket av den normative basis eller de dominerende ideene (Smith 1996). Dette kan knyttes til ideene om å styrke demokratiet og fremme fred og stabilitet. Like viktig er det at det over tid har utviklet seg en egen 'felleskaps-kultur' i EU, der regjeringer ikke bare tar hensyn til egeninteresse, men også de overordnede interessene for fellesskapet som helhet. Det er karakteristisk for EU at regjeringers preferanser formes av EUs kontekst. En felles normativ basis og en 'felleskaps-kultur' skaper en forhandlingskontekst som samsvarer dårlig med Moravcsiks intergovernmentale forhandlingsmiljø (jf. Lewis 1998). (Friis 1998a:1-3).

1.7 Metode

Hovedspørsmålet som reises i denne oppgaven er hvordan østutvidelsen av EU bidrar til å knytte SØE til et tett integrert sikkerhetsfellesskap. Dette kvalifiserer for bruk av kvalitativ metode i form av en case-studie. Ifølge Robert Yin (1994:23) er en case-studie en empirisk undersøkelse som (1) belyser et samtidig fenomen i dets virkelige, sanne omgivelser; (2) hvor grensene mellom fenomenet og den sammenheng det inngår i, ikke er opplagte; og (3) hvor forskeren benytter flere ulike datakilder til belysning av fenomenet. Case-studie metoden skiller seg fra andre typer samfunnsvitenskapelig metode gjennom antallet undersøkelsesenheter; mens den komparative og kvantitative metode omfatter flere undersøkelsesenheter, konsentrerer case-studiet seg kun om en. Case-studiet er en intensiv metode som gir forskeren mulighet til å se på mange ulike sider ved en enkelt undersøkelsesenhet. Når man som i mitt tilfelle bare bruker ett case, åpner dette for en mindre standardisert form enn hva en koordinering av flere enheter ville krevd. Det gjør det mulig å inkludere variabler som dukker opp underveis i analysen; variabler som kan gi en bredere forståelse av fenomenet. Case-studiet gir rom for å inkludere det unike og forklaringsfaktorer som en ikke hadde en forståelse for ved begynnelsen av analysen (Yin 1994:19-20). Man kan ikke ut fra en enkel case-studie generalisere til et helt univers av enheter. Den analysen som her skal

gjennomføres har først og fremst som siktemål å si noe om den spesielle saken som er gjenstand for analysen. Det viktigste bidraget denne analysen kan gi er å forsøke å oppspore faktorer og fenomen som kan studeres videre i nye case-studier. Først når en får et visst antall slike enkeltstudier kan man forsøke å trekke tråder og finne generaliserbare mønstre. For case-studier er generaliserbare til teoretiske proposisjoner, men ikke til univers (ibid:21).

1.8 Metodologiske begrensninger

Case-studien kan ha et problem når det gjelder validitet. Validiteten avhenger av hva som er målt, dvs. om man har målt de egenskapene problemstillingen oppgir at den ønsker å måle. Validiteten betegner med andre ord datas relevans i forhold til problemstillingen (Hellevik 1991:159). En forsøker å sikre en høyest mulig validitet ved å sørge for at de operasjonelle definisjonene av variablene i studiet i størst mulig grad fanger opp innholdet i de teoretiske definisjonene. En slik definisjonsmessig validitet er igjen avgjørende for om innsamling og behandling av data kan gjennomføres med en høy grad av reliabilitet (nøyaktighet). Det forekommer høy reliabilitet dersom uavhengige undersøkelser av samme case viser identiske resultater (Yin 1994:45). I følge Hellevik (1991: 43) bestemmer disse to forholdene til sammen datas validitet, dvs. hvor egnet dataene er til å belyse den oppgitte problemstillingen.

I hvilken grad en operasjonell definisjon samsvarer med en teoretisk er vanskelig å fastslå empirisk, fordi en teoretisk definert egenskap ofte ikke er direkte målbar. Når det gjelder reliabiliteten, dvs. nøyaktigheten i innsamlingen og behandlingen av data, er den generelt vanskelig innenfor kvalitative studier, fordi det er en nær sammenheng mellom innsamlingen og fortolkningen av data. Dette øker faren for at data kan bli feilaktig tolket i en bestemt retning ved at man ”påfører” dem et mønster som objektivt sett ikke finnes. Forskeren kan forsøke å unngå dette ved å være kritisk i forhold til sine yndlingsidéer (Andersen 1990: 163).

1.9 Kildevalg og kildekritikk

Case-studier karakteriseres ved bruk av flere ulike datakilder. Hvordan datakildene klassifiseres i kategorier, varierer noe fra forfatter til forfatter. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i Andersen (1990: 140-141) som skiller mellom primære og sekundære data, kvalitative og kvantitative data. *Primærdata* er data som forskeren har hentet inn selv, data innhentet av andre enn forskeren selv kalles *sekundærdata*. *Kvantitative data* er formaliserte og strukturerte og av en generaliserbar karakter, og består av statistisk materiale. *Kvalitative data* er ikke av en formalisert, strukturert og generaliserbar karakter slik kvantitative data er. Dataene i denne oppgaven er sekundærdata av kvalitativ karakter. Det meste av kildematerialet mitt er analytisk sekundærlitteratur i form av vitenskapelige arbeider med relevans for belysning av problemstillingen. Videre vil sentrale kilder være offentlige dokumenter fra EU, ulike taler fra EU-lederne, rapporter om østutvidelsen fra EUs ulike organer, samt informasjon fra aviser og media forøvrig. Et besøk hos Europakommisjonens delegasjon for Norge og Island resulterte i mye nyttig informasjon om østutvidelsesprosessen i EU. Blant annet vil nyhetsbrevet 'Nytt fra EU', som utgis i regi av Europakommisjonens delegasjon, være en kilde. Videre vil også Bulletin of the European Union, som utgis hver måned, være en sentral kilde i analysen.

Når man som i denne analysen, benytter sekundærdata, kan reliabilitetsproblemer oppstå på to nivåer. Det ene nivået gjelder forfatteren av sekundærdata sin innsamling av primærdata, og det andre nivået dreier seg om min håndtering av sekundærdata. Med de vide og politisk taktiske formuleringene som man ofte finner i f.eks. politiske saksdokumenter, er det rom for et stort tolkningsmangfold, og sjansen er dermed stor for at en annen person vil tolke teksten på en annen måte. Faren for direkte mistolkning er til stede og dette kan få store konsekvenser for analysen. En måte å forebygge dette på kan være å bruke andre kilder der samme person/gruppering har uttalt seg om samme sak.

Som Robert K. Yin (1994: 82) påpeker må alle de kvalitative dataene tolkes i henhold til hvilket publikum de er rettet mot, og hva som eventuelt kan ha vært bakgrunnen for f.eks. bestemte uttalelser. I tillegg må objektiviteten i de bøkene og artiklene som blir benyttet i oppgaven til enhver tid vurderes. Litteratur kan være farget av forfatterens egne politiske synspunkter, og i den forstand representere et partsinnlegg heller enn en objektiv analyse. Det er ikke mulig å garantere seg mot kritikk av ens valg av kilder. Ved å gi gode referanser, vil jeg imidlertid åpne for å gjøre slik kritikk til gjenstand for diskusjon.

Annet kildemateriale som vil bli benyttet i analysen er informasjon fra den daglige nyhetsbulletinen Agence Europe. Med hensyn til objektivitet har Agence Europe en klar fordel, i det Agence Europe er et frittstående nyhetsbyrå. Siden Agence Europe er mye benyttet av samfunnsvitere, har jeg god grunn til å tro at informasjonen herfra har en høy reliabilitet. Som et supplement vil jeg bruke avisartikler. Her må man være på vakt overfor subjektiv og ensidig saksfremstilling. Avisenes versjoner av begivenheter vil så langt det lar seg gjøre blitt sammenholdt med andre kilder for å styrke reliabiliteten. Fra forskningsdata vil det også bli hentet informasjon til analysen. Også her må man være på vakt mot personlig farging av saksfremstillingen. Men forskningsdata vil normalt sett ha høyere reliabilitet enn medieinnlegg som følge av de strenge metodologiske kravene.

Kildenes reliabilitet er vanskeligere å måle enn deres validitet. For å finne ut om dataene er uavhengige av hverandre, kan en se på kildenes referanser. Dersom de i utstrakt grad har referert til hverandre, kan det være tegn på dårlig reliabilitet, fordi eventuelle usannheter kan ha blitt spredd. Jeg betrakter likevel dataenes reliabilitet som god, fordi jeg vil bruke et omfattende kildemateriale, som totalt sett er innbyrdes uavhengig.

Kapittel 2. Teoretisk utgangspunkt: sosialkonstruktivisme

2.1 Sikkerhetsfellesskap

For å vise hvordan EUs østutvidelsesprosess kan ses som en sikkerhetsbyggende prosess, vil denne analysen ta utgangspunkt i Adler og Barnetts (1998) teoretisering rundt sikkerhetsfellesskap. Begrepet pluralistisk sikkerhetsfellesskap har nylig gjort et sosialkonstruktivistisk comeback ved at Adler og Barnett har videreutviklet Karl Deutsch (1957) kommunikasjonsteori. Til tross for de teoretiske mulighetene rundt sikkerhetsfellesskap, har ikke Deutsch teori hatt noen stor plass verken innen sikkerhetsstudier eller innen integrasjonsteori. Integrasjonsteori har i stor grad vært preget av ny-funksjonalismen. Selv om det ikke er noen tvil om at ny-funksjonalismen er hovedbidraget til konseptualiseringen av hvordan og hvorfor stater fremmer integrasjon, gir ikke ny-funksjonalismen noen nøyaktig forklaring på hvordan integrasjonsprosesser fungerer som et sikkerhetssystem (Rieker 2000:15). Det teoretiske rammeverket som her presenteres benytter det beste fra Deutsch teori og korrigerer svakheter ved å låne fra både sosiologisk teori og teorier innen internasjonal politikk (IP-teori).

Adler (1997: 250) skriver at et pluralistisk sikkerhetsfellesskap er *'...socially constructed "cognitive regions" or "community regions" whose people imagine that, with respect to their own security and economic well-being, borders run, more or less, where shared understandings and common identities end'* (Rieker 2000: 15). Denne analysen fokuserer på hvordan utviklingen av et sikkerhetsfellesskap mellom SØE og EU finner sted, og mindre på praksis som opprettholder et sikkerhetsfellesskap. Adler og Barnett (ibid: 429) skriver at en endret internasjonal og nasjonal kontekst medfører en utfordring for mange stater om å opprettholde en stabil identitet som samsvarer med et større sikkerhetsfellesskap. På internasjonalt nivå kan en systemendring generere omfattende debatt om kollektiv identitet og statens forhold til et større

sikkerhetsfellesskap.⁸ Dette viser seg ved den utstrakte debatten om nasjonal identitet i SØE siden den kalde krigens slutt.

Adler og Barnett (1998: 435) peker på en utvikling i global politikk som gjør sikkerhetsfellesskap mindre usannsynlig, men de inkluderer også historiske tilfeldigheter som en faktor i utviklingen av et sikkerhetsfellesskap. Eksistensen av sikkerhetsfellesskap krever en anerkjennelse av at 'ordensproblemet' i internasjonal politikk ikke defineres av anarki og kontroll av makt alene. Sosiologer har lenge anerkjent at spørsmålet om orden aldri kan løses, men derimot kan håndteres for ulike tidsperioder ved en kombinasjon av makt, transaksjoner mellom aktører og integrasjon. Ulike politiske systemer tillegger disse tre dimensjonene ulik vekt, men få politiske systemer har vært basert kun på en av disse dimensjonene.

Adler og Barnett (ibid: 436) skriver at en forståelse for hvordan stater konstruerer en stabil fred krever at man beveger seg vekk fra materialismen og rasjonalismen som pr. i dag karakteriserer mange av teoriene innen internasjonal politikk (IP-teori). Forskningsagendaen etter Den kalde krigens slutt med fokus på globalisering, transnasjonalisme, regionalisme og multilateralisme inviterer til en revurdering av ikke bare om statlig suverenitet er under press eller hvorvidt stater må etablere nye internasjonale organisasjoner for å verne om sin makt, men også en anerkjennelse av at det utvikles nye former for internasjonal styring som ikke kan plasseres i kategorien som tidligere har definert disiplinen. I enkelte tilfeller kan disse formene for statlig og transnasjonal organisering ses som tilfeller av fellesskap.

Sosialkonstruktivister deler Karl Deutsch syn på at sosial kommunikasjon, identitet og integrasjon mellom stater hjelper oss til å forstå hvorvidt materiell makt er truende eller ikke. Kildene til statlig usikkerhet er med andre ord ikke begrenset til spørsmålet om anarki og fordelingen av makt, men omfatter også fordelingen av kunnskap. At sikkerhet betraktes som sosialt konstruert betyr at utviklingen av sikkerhetsfellesskap binder statene ikke bare med hensyn til

⁸ Buzans konsept om 'concentric circles of commitment' innebærer på samme måte at enkelte stater er mer egnet og mer villige til å følge fellesskapets normer enn andre stater på grunn av likheter i identitet.

deres militære kapasitet, men også med hensyn til deres identitet.⁹ Adler og Barnett (1998: 438) skriver at en forståelse for sikkerhet krever den fundamentale anerkjennelsen av at policy-utformere har mulighet til å handle ut fra ny kunnskap og ny forståelse for hvordan man skal organisere sikkerhet. Ifølge Adler og Barnett kan denne nye innsikten oppstå gjennom dialog eller utvikling av en felles identitet. Sikkerhetsfellesskap illustrerer dermed ikke en ideell verden av internasjonal sikkerhet. Derimot viser det at internasjonal sikkerhet endres over tid, og at slik endring vil være et resultat av en blanding av anarki og hierarki, felles identitet og kommunikasjon.

2.2 Faktorer i utviklingen av et sikkerhetsfellesskap mellom SØE og EU.

Med utgangspunkt i Adler og Barnetts teoretisering, kan EUs østutvidelsesprosess ses i et sikkerhetsbyggende perspektiv ved konstruksjonen av et sikkerhetsfellesskap mellom SØE og EU. Adler og Barnett deler utviklingen av et sikkerhetsfellesskap inn i prosesskategorier og strukturkategorier. *Prosesskategoriene* deles videre inn i:

1) Transaksjoner

Interaksjon og transaksjoner er begreper som står sentralt i sosiologien blant annet ved at de er nært knyttet til George Simmels (1971) arbeider. Ifølge Simmel (ibid:51) vil hovedindikatoren på et fellesskap være utveksling (exchange). Samtidig skriver Simmel at utveksling er noe mer enn et offer i bytte for et gode. Adler og Barnett (1998: 416) skriver at aktører gjennom transaksjoner lærer om tingenes relative verdi og etablerer nye bånd.

Transaksjoner er en grunnleggende faktor i alle sosiale forhold og et grunnlag for utviklingen av tillit. Uten et minimumsnivå av tillit vil det ikke forekomme gjensidighet og uten gjensidighet vil man få en fragmentering i alle former for fellesskap. Politiske og økonomiske transaksjoner fremstår ut fra dette ikke bare som utveksling av varer og tjenester, men også som mulige elementer i utviklingen av tillit.

⁹ Deudey, "The Philadelphian System".

Adler og Barnett skriver at politiske aktører gjennom interaksjon utøver politiske drakamper ikke bare om konkrete saker, men også om etableringen av normer som utgjør aktørenes sosiale realitet. Ideen om at kommunikasjon som i utgangspunktet er basert på egeninteresse, kan være opphav til ny forståelse og ny identitet, samsvarer med Deutsch oppfatning av sosial kommunikasjon og Jürgen Habermas teori om kommunikativ handling, der kommunikasjon og handling ses som to sider av samme sak. I kommunikativ handling forhandler aktørene om definisjoner, verdier og felles forståelse ved deltakelse i en diskurs om et tema. Aktørene vil bringe ikke bare formell kunnskap, men også praktisk erfaring og interesser inn i denne prosessen (Innis 1990: 34). Adler og Barnett skriver at denne fellesskapsbyggende prosessen av transaksjoner, genererer læringsprosesser mellom aktørene. Man kan finne empirisk støtte til disse observasjonene i f.eks SØE-statenes ønske om samarbeid med EU innen en rekke områder, for dermed å kunne fremme både velferd og fred. Denne mekanismen genererer spørsmålet om spillover. Deutsch konseptualiserer spillover i form av tillit, og viser til at tillit som utvikler seg innen f.eks økonomisk samarbeid vil ekspandere til samarbeid om sikkerhetsspørsmål. Ernst Haas (1973) forståelse av spillover-begrepet er basert på de funksjonelle sammenhengene som eksisterer mellom ulike temaområder. Begge versjonene av spillover deler et felles syn på hvordan interaksjon og læring genererer tillit (Adler og Barnett 1998: 417). Adler og Barnett skriver videre at policy-utformere foretar sakskoblinger mellom tidligere adskilte områder ut fra ny forståelse for hvordan man kan bygge bedre sikkerhetssystemer (i form av epistemiske samfunn, kognitive strukturer eller felles ideer) (Ruggie 1993:139-147, Adler 1991:43-88).

2) *Internasjonale organisasjoner og institusjoner*

EU som internasjonal organisasjon kan sies å spille en rolle i utviklingen av mer intensiv interaksjon mellom stater gjennom tillitsbyggende prosesser. For det første åpner EU muligheter for *utvidet samarbeid* med SØE innen flere områder. Ved å utforme avtaler med SØE viser EU-lederne at de har tillit til

samarbeidet med søkerlandene. Videre fyller EU en viktig rolle som en 3. parts mekanisme som oppmuntrer til samarbeid med SØE ved å sørge for åpenhet, informasjonsutveksling og enighet om avtaler selv i en situasjon der tillit er fraværende.

For det andre bidrar EU til en identifisering av nye områder der EU og SØE har *felles interesser*. Ved at EU foretar sakskoblinger, flyttes oppmerksomheten til de aktuelle saksområdene, noe som øker mulighetene for policy-implikasjoner. Ut fra denne logikken argumenterer Wæver (1998) for at EU er en viktig sikkerhetsinstitusjon fordi EU oppmuntrer europeere til å likestille deres sikkerhet med integrasjon og deres usikkerhet med regional fragmentering.

For det tredje kan EU *forme statlig praksis* ved å definere og implementere normer angående legitim statlig praksis. SØE vil føye seg etter disse normene dersom de har behov for å fremstå med en legitim statlig adferd. Spesielt i fase én (nascent) vil ønsket om legitimitet være knyttet til SØEs identitet.

For det fjerde muliggjør EU at medlemsstatene ikke bare kan videreføre sine gitte preferanser, men også at de kan være utgangspunkt for *ny interesse- og identitetsformasjon*. EU oppmuntrer SØE til å identifisere seg med den europeiske region. Dette kan være et resultat av funksjonelle aktiviteter (Adler og Barnett *ibid*: 20). EU kan sies å fungere som en sosialiseringmekanisme overfor SØE ved å utbre EUs verdier. Ved at EU på denne måten transformerer medlemmene inn i et sikkerhetsfellesskap, kan EU sies å ha en sterk sikkerhetsbyggende funksjon. Østutvidelsesprosessen i EU gjør at EUs institusjonelle normer overføres til SØE, og EU bidrar dermed til å transformere SØE inn i sikkerhetsfellesskapet av europeiske stater (Adler og Barnett 1998: 418-419).

Eliter

EU er ikke bare åsted for interaksjon, men også en aktør i seg selv. I den forbindelse er organisasjonselitene i EU sine forsøk på å utbre EUs verdier for å oppnå tillit sentralt. Disse elitene oppfatter seg selv ikke bare som sosiale

ingeniører, men også som kilder til tillit. Deres suksess avhenger av mer enn deres overbevisende kapasitet, siden deres retorikk må støttes av statlig makt. Å overse hvordan statlig makt og organisasjonelitene samarbeider ville være å benekte et sentralt trekk ved verdidifferensieringen (Adler og Barnett *ibid*: 420).

Det vil i denne oppgaven være sentralt å vise hvordan 'svak' multilateralisme kan utvikle seg til 'sterk' multilateralisme i EUs institusjonelle kontekst. Sterk multilateralisme defineres her som den sosiale konstruksjonen og institusjonaliseringen av et europeisk sikkerhetsfellesskap ved multilateral, fellesskapsbyggende dialog og praksis mellom EU og SØE. Som eksempel kan det her nevnes at sosial kommunikasjon vil bli institusjonalisert i EU når SØE innvilges medlemsstatus og ved at EU uttrykker et mål om å utvikle tillit og felles identitet med SØE.¹⁰

3) Sosial læring

Denne analysen vil bygge på en antakelse om at sosial læring spiller en avgjørende rolle i prosessene knyttet til EUs østutvidelse. Haas (1964:47) skriver at '*...initially power-oriented governmental pursuits evolve into welfare-oriented action through the process of learning.*' Ifølge Adler og Barnett (1998:421) kan den måten interaksjon og institusjoner påvirker felles tillit og kollektiv identitet på, settes i sammenheng med den rollen læring spiller i denne prosessen. Deutsch knytter utviklingen av gjensidighet til læringsbegrepet, og skriver at fredlig konfliktløsning ikke kan sikres uten pågående læringsprosesser. Adler og Barnett tolker læring som en prosess med omdefinering eller ny tolkning av virkeligheten på bakgrunn av ny kunnskap. Denne oppfatningen av kunnskap betyr at læringsprosessene som finner sted i tilknytning til østutvidelsesprosessen ikke bare har en teknisk, men også en

¹⁰ Internasjonale organisasjoner er ikke de eneste ikke-statlige aktørene som er involvert i tillitsbyggende prosesser og spredning av normer. NGOs og transnasjonale bevegelser kan spille en viktig rolle i utviklingen av sikkerhetsfellesskap. I Europa har det utviklet seg en rekke NGOs og transnasjonale organisasjoner som fremmer visse verdier som påvirker samfunnet. I tillegg vil eliter med en felles kultur være i front med etablering av nye ideer om mulige nye organisasjonsformer. Se John Boli og George Thomas (1997).

sosial dimensjon ved at læring kan fremme gjensidig tillit og forme aktørenes identitet. Læringsprosesser kan dermed sies å være en forutsetning for utviklingen av gjensidig tillit og en kollektiv identitet mellom EU og SØE. Gjennom læringsprosesser oppmuntrer EU til en styrking av rettsstatsprinsipper og demokratiet i SØE, og EU skaper dermed et mer stabilt grunnlag for utviklingen av en felles europeisk identitet.

For det andre gjør læringsprosesser det mulig med en omdefinering av regional sikkerhet på måter som fremmer tillitsbyggende prosesser og den sosiale konstruksjonen av en kollektiv identitet for EU og SØE.

For det tredje spiller læringsprosesser en direkte rolle i utviklingen av kollektiv identitet for EU og SØE. Læring kan bidra til å skape eller oppdage tidligere ikke-eksisterende eller ikke anerkjente kulturelle likheter mellom EU og SØE. Utviklingen av en ny forståelse for det gjensidige forholdet mellom EU og SØE kan sies å være avgjørende for etableringen av en kollektiv identitet.

For det fjerde kan læringsprosessene som finner sted i forbindelse med østutvidelsesprosessen bidra til en sosial konstruksjon eller omdefinering av den europeiske region i seg selv. Østutvidelsesprosessen i EU vil ikke bare bidra til å skape et sikkerhetsregime, men også til å fastsette grensene i regionen. Læringsprosesser bidrar med andre ord til en omdefinering av SØEs tilhørighetsstatus.

Strukturkategoriene består av:

1) Makt og kunnskap

Adler og Barnett (ibid: 424) skriver at sikkerhetsfellesskap utvikles rundt sentra av makt. EU som et sentrum av styrke kan sies å bidra til utviklingen av et sikkerhetsfellesskap ved å fremme en ide om et mål, noe som vil ha en 'magnetisk' effekt på SØE. Maktbegrepet inkluderer også EUs makt til å skape mening og kategorier av legitim handling. EUs evne til å fastsette de underliggende spillereglene, definere hva som utgjør akseptabel adferd og være i stand til å få SØE til å forplikte seg overfor disse reglene fordi de nå er en del

av deres identitet, er kanskje den mest effektive form for makt.¹¹ Adler og Barnett (ibid: 424) anerkjenner at det er en sammenheng mellom kunnskap og makt; kunnskap kan knapt sies å være verdinøytralt og kunnskap spiller ofte en rolle i konstruksjonen av en sosial orden som tilgodeser enkelte på andres bekostning.¹² Den disiplinerende effekten av kravet om legitimitet gjør at SØE-statene settes på prøve inntil de har forpliktet seg overfor EUs politiske og økonomiske praksis (jf. Københavnkriteriene).

Øvrige faktorer:

Identitet

Ved at analysen vil bygge på antakelsen om at interstatlig samarbeid kan bidra til å utvikle en felles transnasjonal identitet for EU og SØE vil oppgaven forsøke å identifisere enkelte av mekanismene ved østutvidelsesprosessen som bidrar til en slik felles identitet. Dette innebærer at oppgaven vil knytte en sammenheng mellom felles identitet og en ny sikkerhetspraksis.¹³

I denne analysen er transnasjonal identitet generelt et elitebasert fenomen. En indikator på en slik transnasjonal identitet er policy-utformeres forsøk på å fremme regionale bånd og identitet blant regionens befolkning. Slike forsøk er drevet av politiske og økonomiske eliter som har en oppfatning om at deres økonomiske velferd står på spill. Ved å konstruere en ny geografisk sfære, forsøker policy-utformere å oppmuntre til nye former for samarbeid mellom SØE og EU. Videre vil policy-utformere gjennom østutvidelsesprosessen forsøke å skape en transnasjonal identitet ved konstruksjonen og opprettholdelsen av symboler (Cohen 1985, Lasswell 1972:6, Eisenstadt 1995: 72-102). Elitene spiller dermed en epistemisk rolle i utviklingen av normer, symboler og institusjonell praksis, noe som er grunnlaget for EU som et sikkerhetsfellesskap (Neumann 1994:53-74). Analysen forutsetter ut fra dette at transnasjonal identitet først oppstår blant politiske og økonomiske eliter i EU

11 Se Michael Williams (1996: 213-237).

12 Se Michel Foucault (1980).

13 For en liknende antakelse, se Barry Buzan (1993: 327-352).

og SØE. Videre vil felles demokratiske normer bidrar til å skape en oppfatning om Europa som en politisk enhet.

En av de eldste teoriene som forsøker å forklare endringer i identitet og interesser er ‘den engelske skole’ representert ved Hedley Bull (1977). Det internasjonale systemet vurderes som et ‘samfunn’ der statene som en forutsetning for å delta i systemet, følger felles normer og regler innen en rekke områder. Selv om analytikere innen denne tradisjonen ikke eksplisitt har fokusert på hvordan statlige normer legger føringer på staters identitet og interesser, er den sosiologiske tankegangen sterk i deres arbeider. Det er ikke et stort sprang fra å argumentere for at tilpassning til normer er en forutsetning for deltakelse i et samfunn, til å argumentere for at stater helt eller delvis er konstruert av disse normene (Rieker 2000:20).

Stiavhengighet

Selv om Adler og Barnett (ibid:431) har konstruert en tre-trinns modell (nascent, ascendant og mature) for utviklingen av sikkerhetsfellesskap, ønsker de ikke å fastsette en standardisert modell, eller som Gould (1989) sier: ”to shoehorn history”. Adler og Barnett skriver at forsøk på å dele inn historisk endring i faser utgjør teleologi på sitt verste, og det er derfor forventet at man i analysen av østutvidelsesprosessen vil finne avvik fra modellen.¹⁴ Det er forventet at stiavhengighet vil være et karakteristisk trekk ved utviklingen av et sikkerhetsfellesskap mellom SØE og EU. Stiavhengighet karakteriseres ved at innledende valg avgjør fremtidig praksis. Så snart en bestemt sti er valgt, vil dette utelukke andre stier, selv også i tilfeller der disse alternativene i et lengre tidsperspektiv vil vise seg å være mer effektive.¹⁵ Innledende valg består fordi individer og sosiale grupper identifiserer seg med og har fordeler av tidligere valg, og fordi kostnadene ved endring blir større over tid.

¹⁴ Adler og Barnett (1998:441) skriver at man her kan sammenlikne med statsformasjonslitteratur. De første utgavene av denne litteraturen var teleologisk og forespeilet ulike trinn mot et slutt punkt. Senere utgaver har imidlertid vært mer opptatt av å etablere en forståelse for variasjonene som eksisterer mht. ulike statsformer og fellesskapsdannende prosesser. Se Charles Tilly (1994: 1-27).

¹⁵ For mer informasjon, se Krasner (1988: 83), Gould (1989).

Stiavhengighet er nært knyttet til 'punctuated equilibrium', dvs. tidspunkt av transformasjon som omstrukturerer sosiale forhold. I motsetning til samfunnsviteres tendens til å betrakte historie som en rekke data av uavhengige hendelser, vil et stiavhengig utgangspunkt kreve større fokus på det kausale forholdet mellom ulike hendelser i østutvidelsesprosessen.¹⁶ Fordi sikkerhetsfellesskap utvikler seg på ulike måter forutsetter dette en variasjon i vektleggingen av ulike indikatorer fra case til case. Dette blir med andre ord et spørsmål om indikatorenes validitet. At sikkerhetsfellesskap utvikler seg på ulike måter, samsvarer med forventningen om at sikkerhetsfellesskap er sosialt konstruert. Siden de kontekstavhengige faktorene som utgjør et sikkerhetsfellesskap varierer fra et sikkerhetsfellesskap til et annet, vil de ulike sikkerhetsfellesskapene inneha ulik stiavhengighet, og det vil derfor være umulig å fremheve en felles hovedvariabel (Adler og Barnett *ibid.* 34).

2.3 Adler og Barnetts forskningsprogram

Adler og Barnett (*ibid.*: 48) har revidert Deutsch teori om utviklingen av et sikkerhetsfellesskap. Fremveksten av et sikkerhetsfellesskap presenteres i tre faser: 'nascent', 'ascendant' og 'mature', og mature sikkerhetsfellesskap deles videre inn i et løst eller tett integrert sikkerhetsfellesskap. Adler og Barnett presenterer også et korresponderende sett av indikatorer i de ulike utviklingsfasene av et sikkerhetsfellesskap. Deres forståelse for utviklingen av et sikkerhetsfellesskap er preget av både sosialkonstruktivisme og stiavhengighet. At et sikkerhetsfellesskap er sosialt konstruert forklarer Adler og Barnett (*ibid.*: 49) ved at sikkerhetsfellesskap har en historie, inkludert et evolusjonsmønster i utviklingen. Det bør imidlertid understrekes at Adler og Barnett (1998:49) ikke har noen ambisjoner om å presentere en endelig teori om samfunnsutvikling eller sikkerhetsfellesskap. Med bakgrunn i dette blir målet med denne oppgaven å skaffe økt forståelse for hvordan østutvidelsen

¹⁶ Se Sewell, William (1996): "Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology," i Terrence McDonald (ed), *The Historic Turn in the Human Sciences*, University of Michigan Press, s.245-81. Aminzade, Ronald (1992): "Historical Sociology and Time," *Sociological Methods and Research* 20, mai 1996: 129-146.

kan ses i et sikkerhetsbyggende perspektiv. Østutvidelsesprosessen vil bli analysert i henhold til de tre ulike fasene i Adler og Barnetts modell.

Fase I: Nascent.

I denne innledende fasen forsøker ikke statene eksplisitt å skape et sikkerhetsfellesskap. Derimot vurderer statene hvordan de kan koordinere sine relasjoner for å øke felles sikkerhet, redusere transaksjonskostnader og/eller oppmuntre til ytterligere utveksling. Adler og Barnett (1998:50) regner her med å observere varianter av diplomatiske, bi- og multilaterale transaksjoner, som legger føringer på videre samarbeid. For å utvide samarbeidet i et miljø der tillit er fraværende, vil statene ofte etablere en tredje part, i form av organisasjoner som kan vurdere hvorvidt de deltagende statene følger spillereglene.

Som tidligere nevnt kan man identifisere en rekke ulike mekanismer som genererer dette innledende ønsket om å etablere felles organisasjoner. En mulig forklaring er at statene står overfor en felles sikkerhetstrussel. Deutsch hevdet at krig eller en felles trussel, er en tilstrekkelig forutsetning for utvikling av et sikkerhetsfellesskap. I et slikt tilfelle vil et sikkerhetsfellesskap være identisk med en strategisk allianse, og det foreligger ingen forventninger om at befolkningen i disse statene har en felles identitet. Man kan imidlertid hevde at denne faktoren ikke vil være den mest sentrale i analysen av østutvidelsesprosessen. Stater utvikler imidlertid ofte nære sikkerhetsbånd ikke bare for å sikre felles forsvar mot en ekstern trussel, men også for å utvikle institusjonelle og transnasjonale forhold som knytter disse statene sammen og for å aktivere utsiktene til materiell fremgang (mht. bl.a økonomi, miljøvern og menneskerettigheter). Etableringen av felles organisasjoner kan dermed knyttes til ønsket om å fremme ideer om 'samarbeidende sikkerhet'. Dette argumentet kan sies å være mer sentralt for analysen. Grabbe (2001: 55) skriver at de geopolitiske og økonomiske dimensjonene var de opprinnelige motivasjonsfaktorene for hele østutvidelsesprosessen.

Et ønske om å oppnå fordeler av internasjonal arbeidsdeling og handel, kan også aktivisere utviklingen av internasjonale organisasjoner. Dette er et klassisk argument fra neo-liberal institusjonalisme. Adler og Barnett hevder at det vil være en forbindelse mellom etableringen av internasjonale økonomiske organisasjoner, som er designet for å øke økonomisk samhandling, og forekomsten av internasjonale arrangementer som skal sikre orden og sikkerhet. Videre skriver Adler og Barnett (ibid: 51) at kulturell, politisk, sosial og ideologisk likhet også kan medføre større grad av interaksjon og utvikling av nye institusjoner. Dette kan også skape en forventning om at det er mulig å utvikle et sikkerhetsfellesskap. Mennesker som har felles kulturelle og sosiale kjennetegn vil ha en felles interesse i å utvikle ikke bare en defensiv praksis, men også en institusjonell form som styrker den allerede eksisterende gjensidige forpliktelsen. Samtidig kan utsiktene til en felles fremtid være like viktig som en felles trussel, for å konstruere ønsket om et sikkerhetsfellesskap.¹⁷ Dette kan man klart se i de ulike debattene om sikkerhetsarkitekturen i Europa etter den kalde krigens slutt.

Fase II: Ascendant.

Denne fasen karakteriseres av tettere nettverk, nye organisasjoner og institusjoner, som reflekterer enten økt militær koordinering og/ eller redusert frykt for at motparten er en trussel. Kognitive strukturer medfører økt samhandling mellom stater. Dette øker nivået av tillit og mulighetene for felles identifisering. Fremveksten av felles identitet bidrar til gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning. På interaksjonsnivå er de flersidige kanalene som eksisterte i fase én videreutviklet og intensivert, og stater og samfunn er blitt ytteligere integrert i et tett nettverk av forhold som kollektivt kan beskrives som vennlig. Dette kan genereres av felles ideer om at materiell fremgang og sikkerhet best kan sikres blant medlemmene i regionen (Adler 1991). Økt interaksjon legger føringer på utviklingen av nye sosiale organisasjonsformer

¹⁷ For mer informasjon, se Haviland (1963: 735).

som reflekterer gjensidighet, felles interesser og kanskje også en felles idé (dersom den ikke allerede eksisterer). Forsøk på å oppmuntre til mer omfattende regional integrasjon fremmes ofte av regjeringer, intergovernmentale organisasjoner, ikke-statlige organisasjoner (NGOs), epistemiske samfunn, sosiale bevegelser og enkeltindivider i institusjonelle maktposisjoner, som evner å kanalisere personlige ideer til institusjonelle ideer.

Sosial læring vil i stor grad også være en drivkraft i den tillitsbyggende prosessen som østutvidelsesprosessen kan sies å være. Læring øker kunnskapene om individers tolkninger av samfunn, politisk økonomi og kultur, og i den grad disse tolkningene i økende grad deles på tvers av nasjonale grenser, har man kommet til et punkt som åpner for utvikling av en regional kollektiv identitet. Fase to karakteriseres av nettverk av ulike internasjonale institusjoner og organisasjoner. Selv om funksjonelle organisasjoner kan bidra til å fremme felles tillit, anser Adler og Barnett (1998:53-54) at endringer i organiseringen og produksjonen av sikkerhet er det viktigste beviset på tillit. Det forventes at en sentrumsstat eller en koalisjon av sentrumsstater forblir viktige for å fremme ytterligere utvikling av et sikkerhetsfellesskap. EU vil i denne fasen endre på organiseringen av sikkerhet og definerings av trusler. Samtidig vil det i fase to bli vanskeligere for EU og SØE å løse konflikter gjennom vold.

Fase III: Mature. Jo mer ideene om fredlig konfliktløsning institusjonaliseres både innenrikspolitisk og overnasjonalt, desto mer usannsynlig blir muligheten for krig i regionen. I denne fasen vil EU og SØE dele en identitet og et sikkerhetsfellesskap vil eksistere i form av gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning. Det blir med andre ord vanskeligere for medlemmene av sikkerhetsfellesskapet å tenke utelukkende instrumentelt og forberede krig mot hverandre. I fase tre kan man skille mellom et løst integrert vs. et tett integrert sikkerhetsfellesskap. I et løst integrert sikkerhetsfellesskap vil statene identifisere seg med hverandre og uttrykke felles ideer og det vil eksistere ulike samhandlingsmekanismer som opprettholder sikkerhetsfellesskapet. I tillegg vil

det foreligge et uformelt styringssystem basert på felles mening og en felles identitet. Selv om det vil eksistere motstridende interesser og uenighet, foreligger det en antakelse om at statene vil begrense adferd som er basert på egeninteresse.

I denne oppgaven vil det bli fokusert på EU som et tett integrert sikkerhetsfellesskap av pluralistisk karakter. EU kan som et tett integrert sikkerhetsfellesskap karakteriseres som et post-suverent system bestående av felles overnasjonale, transnasjonale og nasjonale institusjoner og en form for kollektivt sikkerhetssystem (Ruggie 1993: 172). Bevis på fremvekst av et sikkerhetsfellesskap kan finnes i ulike indikatorer som reflekterer en høy grad av tillit, felles identitet, lav eller ingen sannsynlighet for at konflikter vil medføre militær aksjon og en differensiering av de utenfor vs. de innenfor fellesskapet (Adler og Barnett 1998:55).

2.4 Konstruksjonen av regioner

EU utgjør et system av regler, normer, institusjoner, transnasjonale sivile tradisjoner, tillit og transnasjonale identiteter. Oppgaven vil her bli å vise hvordan østutvidelsesprosessen i EU skaper en ny region karakterisert ved kognitive og normative bånd som kobler sikkerhet og velferd og som bidrar til at befolkningen identifiserer seg med EUs normer som et sikkerhetsfellesskap (Adler og Barnett 1998:58-59).

Av dette følger det at en studie av sikkerhetsfellesskap ikke bare krever en revurdering av regionale og globale sikkerhetstemaer, men også et paradigmeskifte i teorier om internasjonal politikk. Et slikt skifte innebærer, som Donald Puchala (1981: 151) skriver, at voldelige konflikter ikke kan unngås gjennom maktbalanse og kollektive sikkerhetssystemer, men derimot ved å utvikle en felles identitet blant befolkningen. Ifølge Adler og Barnett (ibid: 59) trenger ikke konstruksjonen av en felles identitet å innebære en eliminering av eksisterende kulturell og etnisk lojalitet og identitet. Det som imidlertid spiller en rolle ved konstruksjonen av regioner, er at de kognitive og

normative båndene bidrar til at befolkningen identifiserer seg med de andre som befinner seg innenfor den samme regionen.

Adler og Barnetts (ibid: 415) teoretiske rammeverk tar utgangspunkt i at utviklingen av sikkerhetsfellesskap ofte ikke er policy-utformernes intensjoner fra begynnelsen av. Ulike regjeringer vil f.eks ha ulike begrunnelser for å orientere seg i hverandres retning og for å vurdere måter de kan ivareta sine økonomiske interesser og oppnå felles sikkerhet på. Adler og Barnett skriver at det i enkelte tilfeller vil bli referert til spørsmålet om identitet og fellesskap i begynnelsen av et samarbeidsforsøk. Det er imidlertid ingen grunn til å anta at slike referanser er noe mer enn instrumentelle konstruksjoner. Som David Laitin¹⁸ skriver er folks valg av identitet ofte styrt av instrumentelle årsaker basert på de mulige ressursene som blir tilgjengelig. Etter Berlinmurens fall brukte f.eks mange østeuropeiske ledere ifølge Laitin (ibid:186) *"widely shared symbols for their instrumental ends, and attempted to manipulate these symbols in order to mobilize others on behalf of their political goals."* Staters felles koordinering vil være basert på felles ønske om å fremme statenes økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser. I denne innledende fasen vil sikkerhetssamarbeid være tilnærmet lik en allianse. Det foreligger ingen antakelse om at det eksisterer en felles identitet ved disse innledende samarbeidsforsøkene, selv om Adler og Barnett (ibid:416) skriver at forsøk på samarbeid kan bli drevet ikke bare av interesser, men også av en felles identitet. Dette vil være mest fremtredende ved omfattende systemendringer der lojaliteter er i endring og der stater på ny vurderer hvem de skal identifisere seg med. Charles Tilly (1995: 131-146) skriver at stormakters fall, og Adler og Barnett føyer her til andre systemendringer, medfører at befolkningen på ny vil vurdere hvem de er og hvem de ønsker å identifisere seg med. Adler og Barnett skriver at de to store regionale eksperimentene i annen halvdel av dette århundret kom etter den annen verdenskrig og etter den kalde krigens slutt. Begge disse regionale eksperimentene var omfattende systemendringer som

¹⁸ Sitert i Sidney Tarrow, "Mentalities, Political Culture and Collective Action Frames," i Aldon D. Morris og Carol Mueller (ed), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven: Yale University Press 1992: 185.

medførte en ny-orientering av stater og organisasjoners identitet. Ifølge Adler og Barnett vil stater og regionale organisasjoner forsøke å kontrollere slike ettervirkninger, og en strategi er å etablere nye organisasjoner som baserer seg ikke bare på felles interesser, men også på nye identiteter.

2.5 Hypoteser

Med utgangspunkt i Adler og Barnetts teoretisering vil det i denne analysen bli fokusert på hvordan EUs østutvidelsesprosess kan ses som en sikkerhetsbyggende prosess der SØE knyttes til et tett integrert sikkerhetsfellesskap. Et tett integrert sikkerhetsfellesskap vil bli operasjonalisert som prosessen mot fullverdig EU-medlemskap for SØE.

Mekanismene som aktiviserer et sikkerhetsfellesskap mellom SØE og EU ser ut til å ha både en materiell og en normativ basis. Øvrige faktorer som kan inkluderes er betydelige omveltninger i SØE som produserer endringer i den materielle strukturen og i den normative oppfatning, nye ideer om måten å organisere det politiske liv på, samt innenrikspolitiske, transnasjonale og internasjonale prosesser som genererer felles interesser. Dette er faktorer som kan settes i sammenheng med kommunismens fall, dvs. den direkte foranledningen som muliggjorde at SØE senere kom til å søke om medlemskap i EU. Adler og Barnett (ibid: 52) skriver at transnasjonal og interstatlig samhandling genererer utviklingen av institusjoner som fremmer tillit. Selv om tillit også kan utvikles gjennom politiske og økonomiske avtaler og symbolske hendelser som øker kunnskapen om de "andre", vil EU som organisasjon spille en avgjørende rolle. Generelt kan interstatlig og transnasjonal samhandling produseres av internasjonale organisasjoner som inkluderer normer og som sørger for mekanismer som gjør stater ansvarlige overfor hverandre. I tilfellet med østutvidelsesprosessen kan dette forekomme som institusjonalisert gjensidighet, der man identifiserer felles interesser blant EUs og SØEs befolkning, produserer traktater og agendaer og arrangerer møter, i et forsøk på å skape et forpliktende sett av interesser og en felles fremtid. Denne formen for 3. parts-mekanismer vil ifølge Adler og Barnett ha

en fellesskaps-byggende effekt.¹⁹ Det kausale forholdet mellom EU som internasjonal institusjon og sikkerhetsfellesskap baserer seg på at EU fremmer et sosialt konstruert fellesskap gjennom aktørhandlinger. Ved å sørge for målsetninger påvirker de institusjonelle aktørhandlingene og den fellesskapsbyggende praksisen i EU andre nødvendige forutsetninger for utviklingen av et sikkerhetsfellesskap, inkludert de kognitive og materielle strukturene, transaksjonsprosessene og utviklingen av en kollektiv identitet. Ved å fokusere på hvordan østutvidelsesprosessen kan ses i et sikkerhetsbyggende perspektiv, vil analysen støtte det sosialkonstruktivistiske argumentet om at EU som internasjonal institusjon spiller en rolle ikke bare i koordineringen av politikk, men også som agent i den sosiale konstruksjonen av et regionalt sikkerhetsfellesskap preget av en felles identitet (Adler 1998: 120). Ved å bygge på disse antakelsene vil analysen forsøke å vise at: *EUs østutvidelsesprosess skaper nye samfunnsidentiteter av mer kollektiv karakter (H1).*

Adler og Barnett (1998:52) hevder at nærværet av mektige stater som har kapasitet til å fremme et mål og tilby en idé om fremgang, eller sørge for lederskap rundt sentrale temaer, kan stabilisere den første fasen. Eksistensen av sentrum-stater, som i denne analysen er EU, vil være nødvendig for å etablere lederskap, og eventuelt vern av andre medlemmer av gruppen. Dette samsvarer med et tidligere poeng: utviklingen av et sikkerhetsfellesskap står ikke i et motsetningsforhold til makt, men er derimot avhengig av det. Makt er her ikke nødvendigvis bare tvang, men kan også inneholde elementer av målsetninger og fremtidige planer. I praksis vil dette si at EU utøver makt ved å fastsette normene som må oppfylles (Københavnkriteriene) før medlemsskap innvilges SØE-søkerlandene. H1 vil bli knyttet til fase tre (mature) i modellen. I fase tre vil SØE og EU dele en felles identitet og inneha gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning. Analysen vil dermed fokusere på hvordan østutvidelsesprosessen bidrar til å fremme nye normative strukturer, identiteter

¹⁹ Se også Neumann (1994: 54-74).

og interesser av en mer kollektiv karakter. I en slik kontekst vil de europeiske statene nedprioritere adferd basert på egeninteresse. Sosialiseringen av SØE finner sted ved at EU gir kandidatlandene nødvendig kunnskap (Københavnkriteriene) om hva som kreves for å bli innvilget EU-medlemskap, inkludert informasjon om demokratiske prinsipper, rettsstatsprinsipper og markedsøkonomi. EU kan sies å fungere som en sosialiseringsmekanisme ved at EU bidrar til å transformere SØEs identitet. EU er i prinsippet åpent for alle europeiske stater som lever opp til EUs standarder og normer. Når SØE aksepterer EU-institusjonenes normative standarder, vil både elitene og folket bli sosialisert gjennom en rekke sikkerhetsfellesskapsbyggende prosesser i EU.

Videre vil oppgaven ta utgangspunkt i at: *prosessen mot fullverdig medlemskap for SØE finner sted gjennom pågående forhandlingsprosesser i EU, der medlemsstatenes posisjoner påvirkes av kommunikasjonsprosessene i EU-systemet (H2)*. Adler og Barnett (ibid: 34) skriver at interstatlig samhandling kan transformere identiteter og staters interesser, samt fremme gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning. H2 vil bli analysert ut fra fase to (ascendant) i Adler og Barnetts modell. Fase to karakteriseres av tettere nettverk og utviklingen av nye organisasjonsformer mellom aktørene, noe som reflekterer redusert frykt for at motparten er en trussel. Økt samhandling mellom SØE og EU genereres av de kognitive strukturene i EU. Med kognitive strukturer refererer Adler og Barnett til kunnskap, dvs. *'[shared] meanings and understandings... part of what constitutes and constrains state action is the knowledge that represents categories of practical action and legitimate activity'* (Adler og Barnett 1998: 40). Et utvidet samhandlingsmønster mellom SØE og EU vil øke nivået av tillit og mulighetene for felles identifisering. Tillit vil fortsette å utvikle seg gjennom ulike former for interaksjon i EUs organisatoriske kontekst. Nøkkelindikatorerne på tillit vil være å finne i sikkerhetssfæren. Bevis på tillit innen det militære området kan finnes i tilfeller der SØE og EU begynner å dele informasjon. En annen indikator på en inkrementell økning i felles tillit i fase to kan være en endring i den byråkratiske strukturen (jf. de institusjonelle endringene som følger med en

implementering av Nice-traktaten). Samtidig vil det i fase to bli vanskeligere for EU og SØE å løse konflikter gjennom vold. H2 innebærer en antakelse om at økt samhandling mellom SØE og EU bidrar til tettere nettverk, noe som øker nivået av tillit og mulighetene for felles identifisering. Samtidig vil sosiale læringsmekanismer legge føringer på forhandlingsprosessene knyttet til østutvidelsen. Dette kan knyttes til antakelsen om at EU gjennom prosesser av kommunikasjon og sosial læring fremstår som en forhandlet orden. Dette innebærer ikke bare at aktørene befinner seg i en konstant forhandlingsprosess, men også at forhandlingsprosessene i EU vil bli påvirket av EUs normative basis (Smith 1996). Det forutsettes i oppgaven at medlemsstatenes regjeringer vil ha vanskeligheter med å spesifisere konkrete preferanser i forkant av EU-forhandlinger. EU-forhandlinger finner ikke sted i et miljø preget av fullstendig kunnskap, men derimot i et miljø preget av uvisshet (jf. Pierson 1995, Mazey & Richardson 1997). Denne uvissheten forårsakes av EUs natur: EU er en pågående forhandlet orden, hvor medlemsstatene konstant stilles overfor en hel rekke forhandlinger (jf. 'fortidens skygge', parallelle og fremtidige forhandlinger) (Friis 1998b: 325-26). I tillegg har det utviklet seg en egen fellesskapskultur i EU, der regjeringene ikke bare tar hensyn til egeninteresse, men også de overordnede interessene for fellesskapet som helhet. Det er karakteristisk for EU at regjeringers preferanser formes av EUs kontekst (Friis 1998a: 1-3).

Den tredje hypotesen vil ta utgangspunkt i at: *sikkerhetsintegrasjonen som finner sted gjennom østutvidelsesprosessen institusjonaliserer vaner, normer og prosedyrer for fredlig konfliktløsning mellom SØE og EU.*

Institusjonaliseringen av vaner, normer og prosedyrer for fredlig konfliktløsning mellom SØE og EU vil bli operasjonalisert ved å fokusere på hvilken type sikkerhetspolitikk SØE blir delaktig i ved et EU-medlemsskap. Dette vil bli belyst ved å sammenlikne integrasjonssikkerheten som EU produserer vs. alliansesikkerheten som NATO representerer. EUs sikkerhetsbyggende praksis oppmuntrer befolkningen til å tro at med hensyn til sikkerhet og velferd, går grensene mer eller mindre der hvor felles forståelse og

felles identitet slutter. EUs østutvidelsesprosess kan dermed sies å samsvare med en sikkerhetsbyggende prosess. Ved at østutvidelsesprosessen vil være politisk bindende, blir prosessen en test på statenes troverdighet, noe som kan fremme gjensidig tillit. Institusjonaliseringen av EUs østutvidelse vil fastsette et sikkerhetsfellesskap i regionen basert på en felles transnasjonal identitet (EUs normer), noe som innebærer gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning (jf. Adler 1998: 133-137).

Analysen vil ta utgangspunkt i at det eksisterer et sikkerhetsfellesskap mellom SØE og EU når følgende indikatorer er til stede:

Multilateralisme

Beslutningsprosedyrer, konfliktløsning og prosesser av konfliktregulering mellom SØE og EU vil være mer preget av konsensus enn i andre former for interstatlige forhold.²⁰ Dette reflekterer en høy grad av tillit, der felles interesser håndteres gjennom felles konsensus-mekanismer som inkluderer alle medlemsstatenes interesser.

Åpne grenser

Selv om grenser fortsatt vil eksistere, vil grensesjekker bli foretatt for å sikre staten mot andre trusler enn militær invasjon (Deutsch et.al 1957: 34-35).

Endring i militær planlegging

Selv om det kan forekomme vurderinger rundt graden av samarbeid og bidragene til en felles militær kampanje, vurderer ikke statene i EU hverandre som mulige fiender.

²⁰ Se John G. Ruggie, Multilateralism: "The Anatomy of an Institution," i Ruggie, ed., *Multilateralism Matters*, s.3-47; og Thomas Risse-Kappen, *Cooperation Among Democracies: Norms, Transnational Relations and the European Influence on US Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

Diskurs og fellesskapets språk

EUs diskurs og handlinger vil reflektere EUs normer, og dermed vise hvordan EUs normer skiller seg fra normene utenfor sikkerhetsfellesskapet. I et tett integrert sikkerhetsfellesskap vil gjensidig ansvarlighet bli en vane. Maktutøvelsens institusjonelle kontekst endres, retten til maktmonopol forskyves fra de enkelte enhetene til kollektivet av suverene stater. Videre vil maktutøvelse kun bli legitimt mot eksterne trusler eller mot samfunnsmedlemmer som avviker fra normene i fellesskapet. Maktbalanse, kjernefysisk avskrekking og trusler om gjengjeldelse forblir meningsfulle og vil inneha funksjonelle roller, men kun i form av forsvar av sikkerhetsfellesskapet mot eksterne trusler. Ved et angrep eller en ytre trussel kan sikkerhetsfellesskapet fungere som et kollektivt sikkerhetssystem eller som en integrert militær forsvarsorganisasjon. Indikatorene som karakteriserer eksistensen av et løst integrert sikkerhetsfellesskap kan også overføres til et tett integrert sikkerhetsfellesskap. I tillegg kan følgende indikatorer karakterisere et tett integrert sikkerhetsfellesskap mellom EU og SØE:

Samarbeid og kollektiv sikkerhet

Ved konstruksjonen av et tett integrert sikkerhetsfellesskap (dvs. når SØE innvilges EU-medlemsskap) vil det forekomme en bevegelse fra gjensidig våpenkontroll og tillitsbyggende prosesser til 'samarbeidende sikkerhet' rettet mot sikkerhetsproblemer som oppstår innen fellesskapet og mot ytre trusler (jf. sikkerhetsintegrasjon).

Et høyt nivå av militær integrasjon

Selv om et sikkerhetsfellesskap mellom SØE og EU ikke forutsetter militær integrasjon, er det sannsynlig at fremveksten av en felles identitet og et høyt nivå av tillit vil medføre et ønske om felles militær koordinering. Adler og Barnett (ibid: 57) skriver at dette særlig vil være tilfellet dersom det forekommer militær koordinering i tidlige faser av sikkerhetsfellesskapet. Dersom det ikke finner sted noen militær koordinering i de tidlige fasene

forventer Adler og Barnett at fremveksten av en felles trussel på dette stadiet vil produsere et ønske om militær koordinering. Denne indikatoren reflekterer ikke bare et høyt nivå av tillit, men også at sikkerhet ses som sentralt i koordineringen av samarbeid.

Policy-koordinering mot interne trusler

Det vil forekomme policy-koordinering innen EU også for å forhindre interne trusler. De fleste sikkerhetsfellesskap-analyser vektlegger riktignok eksistensen av eksterne trusler, men enkelte (spesielt territorielt definerte) sikkerhetsfellesskap baserer sin identitet på interne trusler mot fellesskapet.

Fri bevegelse av befolkningen

Å tillate fri bevegelse på tvers av landegrenser reflekterer at det er mindre differensiering mellom ”oss” og ”dem”. I et tett integrert sikkerhetsfellesskap vil f.eks. ikke visum eller passkontroll lenger være påkrevd. Med hensyn til EUs østutvidelsesprosess vil denne indikatoren eksistere så snart SØE inkluderes i Schengen-samarbeidet.

Internasjonalisering av autoritet

Autoritet kan internasjonaliseres ved at stater forsøker å koordinere sine innenrikspolitiske lover. Når lovene internasjonaliseres, vil også implementeringsmekanismene internasjonaliseres. Denne indikatoren vil være tilstede når SØE følger EUs normer angående EU-rett og offentlig forvaltning.

Et politisk multiperspektiv vil forekomme ved at EU og SØE deler regler på nasjonalt, transnasjonalt og overnasjonalt nivå.

Kapittel 3

Østutvidelsen og konstruksjonen av nye samfunnsidentiteter

3.1 Spesifisering og operasjonalisering av H1

Etter den kalde krigens slutt ble utvidelse av EU til å omfatte SØE en reell mulighet. Østutvidelsesprosessen i EU kan ses i et sikkerhetsbyggende perspektiv ved utviklingen av felles normer og en felles identitet for EU og SØE. Adler og Barnett (1998: 416) skriver at forsøk på samarbeid ikke bare motiveres av interesser, men også av en søking etter identitet. Etter avgjørende systemendringer, der lojaliteter og allianser er i endring, vil stater på ny vurdere hvem de skal identifisere seg med. Kommunismens fall medførte både en ny vurdering av statlig identitet og de tilhørende organisasjonene i SØE. I denne analysen vil hypotesen som skal testes være at en felles identitet, som er grunnlaget for et sikkerhetsfellesskap, ikke utvikler seg spontant, men som i tilfellet med utvidelsen av det europeiske sikkerhetsfellesskapet østover, derimot bli sosialt konstruert av EU som institusjon. Den kausale sammenhengen mellom EU som internasjonal institusjon og sikkerhetsfellesskap har utgangspunkt i aktørhandlinger, dvs. EU kan sies å fungere som en katalysator ved å generere en sosial konstruksjon av et fellesskap gjennom sikkerhetsbyggende praksis. Institusjonelle aktørhandlinger og en sikkerhetsbyggende praksis påvirker med andre ord nødvendige forutsetninger for gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning, inkludert kognitive og materielle strukturer, transaksjoner mellom stater og samfunn og en felles identitet. EU kan sies å inneha denne funksjonen ved å sørge for mening og retning i sikkerhetsforhold og ved å sørge for et sett av materielle og kognitive ressurser som fastsetter strukturene. Institusjonelle aktørhandlinger og en sikkerhetsbyggende praksis spiller en viktig rolle i transformasjonen av strategisk praksis, som ifølge Alexander Wendt (1994: 384-396) også bidrar til utviklingen av en felles identitet. Gjennom politisk dialog, etablering av liberale normative strukturer og et konstant press på SØE

om å implementere EUs normer, bidrar EU gjennom østutvidelsesprosessen til utviklingen av et sikkerhetsfellesskap.

Østutvidelsesprosessen øker den gjensidige avhengigheten og transaksjonene mellom øst og vest og man legger grunnlaget for en liberal transnasjonal kollektiv identitet. Gjennom innovative samarbeidsformer gjør EU politiske forsøk på å endre den intersubjektive kunnskapen som definerer europeernes identitet. Ved å oppmuntre til samarbeidende adferd innen en rekke områder, kan østutvidelsesprosessen i EU sies å styrke det sivile samfunn i SØE, samt endre folks oppfatning av hvem de er og hvilke normer de er bundet av (Adler 1998: 120-121). Videre vil en østutvidelse binde de post-kommunistiske SØE-statene i et sterkt politisk fellesskap av stabile demokratier og velfungerende økonomier (Grabbe 2001: 2).

Ut fra dette vil analysen ta utgangspunkt i hypotesen om at : *EUs østutvidelsesprosess skaper nye samfunnsidentiteter av mer kollektiv karakter (H1)*. Konstruksjonen av *nye samfunnsidentiteter* vil bli operasjonalisert som SØEs prosess mot å oppfylle EUs normer, spesifisert som Københavnkriteriene. Gjennom København-kriteriene gir EU kandidatlandene nødvendig kunnskap om hva som kreves for å få innvilget EU-medlemskap. EU er i prinsippet åpent for alle europeiske stater som lever opp til EUs standarder og normer. Når SØE-statene formelt aksepterer EUs normative standarder, vil elitene og folket bli sosialisert gjennom en rekke sikkerhetsfellesskapsbyggende prosesser (jf. Adler 1998: 133).

Konstruksjonen av *nye samfunnsidentiteter av mer kollektiv karakter* vil bli belyst ved å identifisere sentrale områder der SØE endrer sin politiske praksis slik at den blir mer lik EUs politiske praksis. Man kan se endringer i søkerlandenes samfunnsidentitet blant annet med hensyn til SØEs tilpasninger til Schengen og ØMU. Videre kan endringer med hensyn til politisk, administrativ og juridisk struktur, økonomisk integrasjon, utenlandsinvesteringer (FDI), endringer i arbeidsmarkedet og i handel være faktorer som bidrar til utviklingen av felles samfunnsidentiteter for SØE og EU. Disse faktorene kan fungere som indikatorer på den prosessen som finner

sted i SØE mht. å endre SØEs politiske praksis for å oppfylle EUs krav til medlemskap (operasjonalisert som Københavnkriteriene). Det sentrale i denne analysen blir dermed å vurdere hvorvidt de ulike indikatorene bidrar til å konstruere nye samfunnsidentiteter av mer kollektiv karakter. EU muliggjør ikke bare at SØE-statene kan videreføre sine gitte preferanser, men også at et medlemskap kan være utgangspunkt for ny interesse- og identitetsformasjon. Eksistensen av kollektiv identitet kan knyttes til fase tre (mature) i Adler og Barnetts modell. Det vil foreligge en felles identitet av *mer kollektiv karakter* mellom SØE og EU når statene er integrert i en slik grad at de prioriterer fellesskapets interesser og begrenser adferd som er basert på statlig egeninteresse. Samtidig vil statene identifisere seg med hverandre og uttrykke felles idéer, og det vil eksistere ulike samhandlingsmekanismer som opprettholder den kollektive identiteten. Videre vil det foreligge et uformelt styringssystem basert på felles mening og felles idéer. I tillegg kan man finne bevis på fremveksten av en samfunnsidentitet av kollektiv karakter i ulike indikatorer som reflekterer en høy grad av tillit, lav eller ingen sannsynlighet for at konflikter vil medføre militær aksjon, og en differensiering av de utenfor vs. de innenfor fellesskapet (Adler og Barnett 1998: 55). Den måten østutvidelsesprosessen i EU påvirker felles identitet på, kan settes i sammenheng med den rollen læring spiller i denne prosessen (jf. Adler og Barnett *ibid*: 421). Læringsprosessene som finner sted i tilknytning til østutvidelsesprosessen har ikke bare en teknisk, men også en sosial dimensjon ved at læring kan fremme felles identitet. Gjennom læringsprosesser oppmuntrer EU til en styrking av rettsstatsprinsipper og demokratiet i SØE, og det skapes dermed et mer stabilt grunnlag for en felles europeisk identitet.

Sammenhengen mellom sikkerhet og identitet

Hovedargumentet i Adler og Barnetts *Security Communities* (1998) er at en kollektiv identitet blant stater kan settes i sammenheng med statlig sikkerhet og fraværet av krig. I et sikkerhetsfellesskap vil tillit og felles identitet mellom statene medføre at statlig makt blir sekundært i statenes sikkerhetsvurderinger.

Et sikkerhetsfelleskapsperspektiv tar dermed utgangspunkt i at det internasjonale systemet struktureres av identiteter. I et sikkerhetsfelleskap vil identitet være grunnlaget for sikkerhet og dette gjør bruk av trusler og makt unødvendig. Gjensidig tillit og en kollektiv identitet blant statene i sikkerhetsfelleskapet genererer gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning. Vil dette si at en felles identitet forårsaker sikkerhet, eller er identitet en mellomliggende variabel mellom makt og interesser og statlig sikkerhet? Dette blir et spørsmål om hvor selvstendig innflytelse identitet har på sikkerhet i forhold til andre faktorer, som makt og interesser (Mattern 2000: 299). Adler og Barnetts modell indikerer en kausal sammenheng mellom kollektiv identitet og utviklingen av et sikkerhetsfelleskap. Enhver annen variabel som spiller en rolle i konstruksjonen av et sikkerhetsfelleskap, bidrar uavhengig av identitetsvariabelen. Adler og Barnett (1998: 15) mener at man må plassere materiell makt ved siden av identitet og behandle de to som like relevante variabler i konstruksjonen av gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning. Ved å se på identitet og materiell makt som to uavhengige variabler, vil identitet ha en effekt uavhengig av de materielle omgivelsene. Utfordringen blir da ifølge Mattern (2000: 302) å identifisere den relative innflytelsen av de to variablene i utviklingen av et sikkerhetsfelleskap.

Hvordan identifiserer man identitet og når vet man at identitet spiller en rolle? Adler og Barnett foreslår en metode der identitet lokaliseres gjennom språk som uttrykker tillit og et fellesskap mellom aktørene. Samtidig anerkjenner Adler og Barnett at *'...sometimes the language of identity and references to a shared community are uttered during the first moment of cooperation. But there is no reason to presume that such language and references are anything more than instrumental constructs and contrived conveniences'* (Adler og Barnett 1998: 415). Identitet er ifølge Adler og Barnett (2000: 324-325) ikke en årsak til utviklingen av et sikkerhetsfelleskap i positivistisk forstand. Adler og Barnett ser andre forutgående variabler som genererer søking etter nye former for samarbeid. En felles identitet muliggjør nye former for institusjonelle arrangementer. Av dette følger det at en felles

identitet verken er en nødvendig eller en tilstrekkelig forutsetning i de tidlige fasene av et sikkerhetsfellesskaps utvikling. Adler og Barnett definerer en *felles identitet* som en felles forståelse som kan knyttes til den materielle realitet og som bidrar til å institusjonalisere sikkerhetsfellesskapets politiske praksis i en senere fase. Felles identitet vil utvikles gjennom læringsprosesser der aktørene spiller en hovedrolle, og aktørene vil dermed inneha en kausal rolle i konstruksjonen av sikkerhetsfellesskapets praksis. Adler og Barnett skriver videre at det i en analyse ikke er mulig å isolere identitet fra andre faktorer. Identitet fungerer alltid i samspill med andre sosiale prosesser og variabler. Identiteten i et sikkerhetsfellesskap kan fastsettes gjennom institusjonalisert praksis i en organisatorisk kontekst. I testingen av H1 vil det derfor bli fokusert på identitetstransformerende faktorer (politiske, økonomiske, administrative og juridiske endringer) som øker sannsynligheten for at det utvikles en felles samfunnsidentitet mellom SØE og EU.

3.2 Empirisk fremstilling: fra København til Göteborg

På Det europeiske råds møte i København i juni 1993 ble EUs medlemsstater enige om å åpne for en østutvidelse og de første formelle opptakskravene ble utformet (Københavnkriteriene). Formannskapetets konklusjoner (1993) fastslo at: *'Det europeiske råd besluttet i dag at de assosierte landene i Sentral- og Østeuropa som måtte ønske det, kan bli medlemmer av EU. Tiltredelse vil finne sted så snart et assosiert land er i stand til å påta seg forpliktelsene ved et medlemskap og når landet oppfyller de gitte økonomiske og politiske betingelsene. Medlemskap krever at søkerlandene har oppnådd institusjonell stabilitet, som garanterer demokrati, rettsstatsforhold, menneskerettigheter, samt respekt for og beskyttelse av minoriteter. Videre kreves en fungerende markedsøkonomi, samt evne til å håndtere konkurransepresset og markedskreftene i Unionen. Medlemskap forutsetter at søkerlandet er i stand til å påta seg forpliktelsene som følger med et medlemskap, herunder målet om en politisk, økonomisk og monetær union. Unionens evne til å oppta nye medlemmer uten dermed å sette tempoet i den europeiske*

integrasjonsprosessen på spill, er av stor betydning og bør inngå i overveielserne om både Unionens og søkerlandenes alminnelige interesse. Det europeiske råd vil fortsatt nøye følge de fremskritt som gjøres i hvert enkelt assosiert land i retning av en oppfyllelse av betingelsene for å kunne tiltre EU, og dra de nødvendige konklusjoner ut fra dette'.

På Det europeiske råds møte i Madrid i 1995 ble viktigheten av ikke bare å inkludere *acquis communautaire* i den nasjonale lovgivningen, men også å sikre en effektiv iverksetting gjennom velfungerende administrative og juridiske strukturer understreket (Pressemelding fra Kommisjonen 2001: 4).

Etter København gikk det fem år før de reelle opptaksforhandlingene startet med fem av de ti søkerlandene. SØEs ønske om å få innvilget EU-medlemsskap har sin bakgrunn i en blanding av politiske, økonomiske og sikkerhetsmessige vurderinger. Etter krigsutbruddet på Balkan ble EU-medlemsskap viktigere for SØE. Mange ser EU som en forsikring mot kommunisme og nasjonalisme. Opptaksprosessen er også en viktig mekanisme for å institusjonalisere reformer og sikre liberaliseringsprosessene i SØE. EU-medlemsskap gir de post-kommunistiske SØE-statene en anledning til å bevege seg vekk fra den russiske maktsfæren og å integrere SØEs økonomi i det europeiske marked. I tillegg er det en viktig psykologisk dimensjon ved østutvidelsesprosessen, siden mange sentraleuropeere mener at de mistet sin identitet under Den kalde krigen. De mener at ved å 'vende tilbake til Europa' vil de kunne gjenopprette sin europeiske identitet (Grabbe 2001: 1-9).

Alle de ti SØE-søkerlandene er pr. idag i opptaksforhandlinger med EU. Kommisjonen tar sikte på å fullføre forhandlingene med åtte av SØE-søkerlandene (Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Tsjekkia og Ungarn) samt med Kypros og Malta mot slutten av år 2002 (European Commission 2001: 26). Det er forventet at Bulgaria og Romania vil kunne bli medlemmer tidligst i 2006.

På Det europeiske råds møte i Nice i desember 2000 kom man til enighet om konkrete fremskritt angående fordelingen av antallet stemmer i Rådet og antall plasser i Europaparlamentet. Grabbe (2001: 18) skriver at avgjørelsen var

viktig siden østutvidelsen nå fremstod som et reelt prosjekt. Videre uttrykte EU håp om at de første opptakene ville finne sted tidlig nok til at de første medlemsstatene kunne delta i valget til Europaparlamentet i 2004. Dette var imidlertid ikke et uttrykk for en sterk forpliktelse overfor en endelig dato, siden EU tillater søkerland å delta i europeiske valg før de er innvilget medlemskap.

På Det europeiske råds møte i Göteborg i juni 2001 ble denne tvetydigheten fjernet da det ble slått fast at EUs målsetning var å gjennomføre valget i 2004 med enkelte av SØE-statene som medlemmer. I Göteborg ble også målet om å fullføre forhandlingene med de best forberedte kandidatlandene i 2002 nok en gang bekreftet. Det svenske presidentskapet måtte kjempe en hard kamp for å overvinne fransk og tysk opposisjon mot å fastsette en mer konkret tidsplan. Både i Frankrike og Tyskland er det valg i 2002, og landene frykter at befolkningen ikke vil støtte østutvidelsen. Den tyske regjeringen er også bekymret for effekten av en mer konkret dato på Polens utsikter til medlemskap. På Det europeiske råds møte i Göteborg ble differensieringsprinsippet, dvs. at hvert enkelt søkerland gjør fremskritt i sitt eget tempo, anerkjent. Tyske politikere er opptatt av at Polen ikke utelates i den første opptaksrunden som en følge av differensieringsmekanismen. Et stort flertall av de andre medlemsstatene støtter en mer konkret dato-fastsettelse, delvis som en reaksjon på resultatene fra den irske folkeavstemningen. Bekreftelsen på tidsplanen og en klarere dato er et forsøk på å holde tempoet oppe i østutvidelsesprosessen (Grabbe 2001: 10).

Sluttfasen i den politiske håndteringen av østutvidelsesprosessen kan bli svært krevende, noe som de politiske lederne har innsett i etterkant av den irske folkeavstemningen. I sluttfasen av forhandlingene og i prosessene med ratifisering av opptaksavtalene, vil medlemsstatene igjen være de sentrale aktørne. Prosessen vil bevege seg vekk fra sitt teknokratiske fokus, og tilbake til de geo-politiske og økonomiske dimensjonene (Grabbe 2001: 55).

2004-målet forplikter EU til en svært stram tidsplan. Planen for forhandlingene tilsier at EU signerer opptaksavtaler med enkelte av de fremste kandidatlandene mot slutten av 2002. Avtalene vil deretter oversendes til

medlemsstatenes og søkerlandenes nasjonalforsamlinger for ratifisering i 2003. Det er vanskelig å anslå hvor lang tid ratifiseringsprosessen vil ta, men den tidligst mulige datoen er 2004. Denne tidsplanen gir lite rom for uventede hindringer. I tillegg til å fortsette forhandlingene med søkerlandene og bli enige om de finansielle og institusjonelle spørsmålene, må medlemsstatene samtidig fortsette arbeidet med ratifisering av Nice-traktaten. Den irske regjeringen har forpliktet seg til å foreta en ny folkeavstemning i løpet av høsten 2002 og de institusjonelle forhandlingskapitlene kan ikke lukkes før Nice-traktaten er ratifisert. Den nøyaktige datoen for det første opptaket avhenger av medlemsstatenes kalkuleringer om hvordan man skal gruppere kandidater. Det vil være relativt enkelt å ta inn en gruppe av de best forberedte mindre søkerlandene. Det avgjørende spørsmålet er imidlertid hvorvidt Polen bør utgjøre en del av denne første gruppen. Teknisk sett ville det være enklest for EU å innvilge tre eller fire av de fremste kandidatlandene medlemskap og utelate Polen i første omgang. Dette er imidlertid politisk uakseptabelt for Tyskland, som ut fra historisk ansvarlighet, Polens størrelse og strategiske betydning ønsker å prioritere Polen. Spørsmålet om Polen vil inkluderes i 1. opptaksrunde og det faktum at Latvia, Litauen og Slovakia gjør raske fremskritt for å kvalifisere seg til opptak, genererer en diskusjon rundt hvorvidt det vil finne sted en stor utvidelse i 1. opptaksrunde, dvs. et 'big bang-scenario'. Dette innebærer et opptak av ti søkerland samtidig – åtte av SØE-søkerlandene samt Kypros og Malta. EU vil da kunne bli nødt til å foreta mer omfattende reformer av EUs institusjoner og budsjett, noe som kan medføre en forsinkelse i utvidelsesprosessen. Grabbe (2001: 56-57) skriver at en 'big bang-utvidelse' er det mest sannsynlige alternativet i 1. opptaksrunde, selv om tidspunktet knyttet til dette alternativet er uklart. I 2003 vil fem av SØE-statene – Estland, Polen, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn kunne være klare for opptak. Det er sannsynlig at Latvia, Litauen og Slovakia vil kunne ta igjen de fremste kandidatlandene raskt nok til å inkluderes i den fremste gruppen av søkerland.

EUs opptakskrav

Københavnkriteriene er utformet for å unngå politisk ustabilitet i kandidatlandene og for å redusere risikoen for at SØE blir en økonomisk byrde for EU. Kriteriene er med andre ord formulert like mye for å forsikre EUs medlemsstater som for å veilede søkerlandene. Det første og andre kravet er hovedsakelig om de politiske og økonomiske reformene som kreves for å sikre velfungerende styringsmekanismer og samsvar med EUs normer. Det tredje kravet forutsetter at SØE er i stand til å implementere hele EUs lovgivning – formelt kjent som *acquis communautaire*. I tillegg har ikke søkerlandene anledning til å forhandle om unntak slik enkelte av EUs medlemsstater gjorde i forhandlingene om ØMU og Schengen. Alle Københavnkriteriene er svært generelle og åpne for et stort tolkningsmangfold. Dette gir EU stor makt til å avgjøre når et kandidatland er klart. Kandidatlandene må oppfylle alle kriteriene, slik at fremskritt innen økonomiske reformer ikke er nok dersom et land ikke implementerer EUs lovgivning raskt nok. På samme måte vil fremskritt med hensyn til implementering av EUs lovgivning være utilstrekkelig dersom minoritetsbefolkningen ikke respekteres. Videre er det ikke tilstrekkelig å inkludere EUs *acquis* i den nasjonale lovgivningen, dersom søkerlandene ikke samtidig viser at de har administrativ kapasitet til å implementere og utøve disse lovene (Grabbe 2001: 11).

Alle de ti SØE-søkerlandene anses pr. idag å ha oppfylt de politiske kravene, noe som var en forutsetning for å starte opptaksforhandlinger. Videre konkluderer Kommisjonen (European Commission 2001: 13) med at alle kandidatlandene har gjort fremskritt i prosessen med å styrke de demokratiske institusjonene, samt i institusjonaliseringen av rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter. Når det gjelder de økonomiske kriteriene slår Kommisjonen fast at Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn er velfungerende markedsøkonomier. Det er betydelige økonomiske forskjeller mellom disse landene, men forutsatt at de fortsetter sine reformprogrammer, skal de kunne være i stand til å håndtere konkurransepresset og markedskreftene i EU i den nærmeste fremtid.

Kommisjonen har anerkjent Bulgarias fremskritt de siste årene, mens Romanias økonomi og administrative kapasitet fortsatt står svakt. Verken Bulgaria eller Romania ser ut til å kunne få innvilget EU-medlemsskap før tidligst i 2006.

Kommisjonen fremsatte en forhandlingsplan som inkluderte målet om å fullføre alle de 31 forhandlingskapitlene innen slutten av 2001, med unntak av de som har betydelige implikasjoner for EUs budsjett og institusjoner. I 2002 blir temaene finansielle konsekvenser og de institusjonelle kapitlene behandlet i tillegg til eventuelle gjenværende uløste temaer. Selv om denne planen ble vedtatt på Det europeiske råds møte i Nice i desember 2000, var det allerede i 2001 diskusjoner om fri bevegelse av personer og kapital, til tross for det svenske presidentskapets forsøk på å bevege prosessen fremover med en ambisiøs forhandlingsplan. Samtidig startet medlemsstatene en diskusjon rundt budsjettkostnadene knyttet til østutvidelsen – til tross for at dette offisielt ikke er på EUs agenda før i år 2002. Kommisjonen har administrert utvidelsesprosessen, men fra midten av 2001 og fremover har medlemsstatene igjen være i fokus ved at de fremmet sine posisjoner og forsvarte sine nøkkelinteresser. Når medlemsstatene går inn i slutfasen av forhandlingene er det forventet at prosessen vil bli mer uforutsigbar (Grabbe 2001: 12).

EU står pr. idag overfor en kort tidsfrist for å kunne forberede seg til østutvidelsen. Selv etter at de gjenstående forhandlingstemaene er løst, kan den utilstrekkelige markedsføringen av prosjektet i EU komplisere ratifiseringsprosessen. Kun 43 % av EUs befolkning støtter en østutvidelse og 35 % er imot ifølge en Eurobarometer-måling i 2001. I tillegg kan det irske folkets nei til Nice-traktaten forsinke østutvidelsesprosessen. Østutvidelsen vil endre de fleste aspekter ved EU og store deler av EUs befolkning vil bli direkte påvirket.

Finansiering

EUs medlemsstater ble enige om budsjettet for årene 2000-06 i Berlin i 1999, men samtidig utsatte de vanskelige beslutninger knyttet til langtidsfinansieringen av en utvidet union. Det nåværende budsjettet for 2000-

06 ble satt opp under forutsetning av at seks land ville bli medlemmer i EU i 2002 (fem av SØE-søkerlandene og Kypros). Siden den planlagte utvidelsen er flyttet to år til 2004, muliggjør dette en større utvidelse med det samme budsjettet. I Kommisjonens strategirapport (2001: 1) slås det fast at budsjettet som ble vedtatt på Det europeiske råds møte i Berlin i 1999 utgjør det finansielle rammeverket for østutvidelsen. Dette budsjettet er tilstrekkelig for å kunne innvilge inntil ti søkerland medlemsstatus i 2004. Med utgangspunkt i EUs totale budsjett, kan den summen EU har satt av til østutvidelsen sies å være liten. Den største andelen av finansiell støtte vil fortsatt gå til EU-15 etter at de fem fremste søkerlandene innvilges medlemskap. Det er budsjettert med at 67 milliarder euro vil gå til søkerlandene over en periode på 7 år. Dette utgjør 1/10 av den summen som gikk til det tidligere Øst-Tyskland under den tyske gjenforeningsprosessen (Grabbe 2001: 34).

De fem fremste søkerlandene er nå i ferd med å gå inn i de virkelig vanskelige områdene av opptaksforhandlingene. I de relativt enkle forhandlingskapitlene som ble sluttforhandlet i 1998-2000, måtte mange tekniske temaer løses, men det oppstod ingen omfattende konflikter. Det er forventet at temaer som konkurransepolitikk, energi, transport, justis og innenrikspolitikk alle vil forårsake problemer i 2001. Erfaringer fra tidligere utvidelser tilsier at uventede vanskeligheter kan oppstå selv innen tilsynelatende ukontroversielle områder.

I den formelle tidsplanen for åpningen og lukkingen av forhandlingskapitlene har søkerlandene så langt gjort imponerende fremskritt. Mer enn 2/3 av forhandlingskapitlene har foreløpig blitt lukket med enkelte av kandidatlandene, og alle forhandlingskapitlene har blitt åpnet også med enkelte av de statene som startet forhandlinger i 2000. Latvia, Litauen og Slovakia er i ferd med å ta igjen de kandidatene som startet forhandlinger i 1998, noe som åpner en mulighet for at de kan bli innvilget medlemsstatus samtidig med den første gruppen. Når det gjelder Polen er en rekke temaer nå nær en løsning, deriblant EU-borgernes rett til å kjøpe eiendom og overgangsordninger om

miljøstandarder. EU har også funnet en løsning på fri bevegelse av arbeidskraft²¹ (Grabbe 2001: 13).

3.3 Hypotesetesting

Historisk sett har utvidelser vært dramatiske. Hovedårsaken til at utvidelser pr. definisjon er så vanskelige, er at de i prinsippet utgjør en systemtransformasjon. Hver gang EU utvider, påvirkes systemets oppbygging, diverse politikkområder og ikke minst økonomien (Friis 1999b).

EU har siden Kull- og Stålfellesskapets opprettelse bevisst bygget sin identitet rundt utvidelser. EU er ikke kun en klubb for de få og rike; hele formålet med EU er å skape fred, sikkerhet og velstand. Nettopp derfor benyttet EU-statene under den kalde krigen stort sett samtlige toppmøter til å beklage Europas deling. Hvis EU skulle finne på å avbryte utvidelsesprosessen, ville dette kaste EU ut i en identitetskrise av dimensjoner (Friis 2000: 7), eller for å sitere Joschka Fischer: *”Beslutningen om å utvide Europa er uomtvistelig. For å si nei til den ville medføre enorm risiko. Enorme. Og så ville det dessuten ødelegge den europeiske idé, for den er jo ikke forbeholdt Vesteuropa”* (Berlingske Tidende 2000).

I denne analysen vil det bli fokusert på ulike samhandlings- og koordineringsmekanismer knyttet til østutvidelsesprosessen som bidrar til å endre den intersubjektive kunnskapen som definerer europeernes identitet. Analysen tar utgangspunkt i at samarbeid innen en rekke områder (som her identifiseres som kandidatlandenes fremskritt med hensyn til å oppfylle Københavnkriteriene) styrker det sivile samfunnet i SØE og endrer befolkningens oppfatning av hvem de er og hvilke normer de er bundet av (jf. Adler 1998: 120-121). Dette kan ses som første trinn i prosessen med å konstruere en felles identitet.

²¹ Fri bevegelse av arbeidskraft må skilles fra fri bevegelse av personer. Dette forslaget forhindrer ikke SØE-borgere fra å reise i EU-15 etter at de er blitt medlemmer, men det hindrer derimot SØE-borgere fra å jobbe der (Grabbe 2001: 14).

3.3.1 Kandidatlandenes fremskritt mht. å oppfylle Københavnkriteriene.

Kommisjonens analyse av de fremskritt SØE-søkerlandene har gjort med hensyn til å oppfylle EUs opptakskrav (Københavnkriteriene), fant for første gang sted i juli 1997. Kommisjonen har siden presentert liknende rapporter hvert år. Kommisjonens bedømming av kandidatlandenes fremskritt bygger på de politiske og økonomiske kriteriene som Det europeiske råd vedtok i København i 1993 og i Madrid i 1995. I de årlige rapportene har Kommisjonen analysert hvert enkelt kandidatlands fremskritt når det gjelder evne til å implementere EUs regelverk. Kommisjonen har også analysert de tiltak som er gjort for å tilpasse søkerlandenes administrative strukturer til de kravene som regelverket stiller.

3.3.2. Politiske fremskritt

Det europeiske råd fastslo på sitt møte i København at “...[et] medlemskap forutsetter at kandidatlandene har oppnådd en institusjonell stabilitet som garanterer demokrati, rettsstatsprinsipper, menneskerettigheter og respekt for og vern av minoriteter”. Disse politiske kriteriene gjenspeiler en sentral del av EUs politiske identitet.

Kommisjonen (European Commission 2000) konkluderer med at samtlige kandidatland som EU var i forhandlinger med i 2000 oppfyller de politiske kriteriene for medlemskap, selv om enkelte kandidatland må gjøre ytterligere fremskritt når det gjelder menneskerettighetsspørsmål og vern av minoriteter. De politiske kravene som stilles gjennom Københavnkriteriene og Kommisjonens bedømmelse av de fremskritt som er gjort for å oppfylle disse, har medført en positiv utvikling i samtlige kandidatland. Det totale resultatet når det gjelder styrkingen av demokratiske institusjoner, respekten for rettsstatsprinsipper og menneskerettighetsspørsmål har forbedret seg fra 1999 til 2000.

Samtidig fremhever Kommisjonen korrupsjon som et alvorlig problem, som forverres av de lave lønningene i offentlig sektor og av den utstrakte bruken av administrativ kontroll i økonomien. Korrupsjon og økonomisk

kriminalitet er vanlig i de fleste kandidatlandene, noe som medfører at både borgernes tillit og tiltroen til reformer skades. Det er startet programmer for å bekjempe korrupsjonen i SØE og man har gjort visse fremskritt. Korrupsjonens utbredelse er imidlertid fortsatt et bekymringsverdig spørsmål og man trenger betydelige fremskritt på dette området for å sikre befolkningens støtte og for å kunne skape et velfungerende handelsmiljø (European Commission 2000: 17-19).

Videre konkluderer Kommissjonen med at kandidatlandene har gjort betydelige fremskritt når det gjelder å sikre en uavhengig, pålitelig og effektiv offentlig administrasjon. Reformeringen av den offentlige administrasjonen i SØE bidrar bl.a. til å bekjempe korrupsjon. Kommissjonen anbefaler imidlertid at moderniseringen av offentlig sektor bør fortsette (European Commission 2001: 7).

3.3.3 Økonomiske fremskritt

Hvert lands fremskritt har blitt bedømt ut fra de to økonomiske kriteriene som er en del av København-kriteriene, dvs. forekomsten av en velfungerende markedsøkonomi og evnen til å håndtere konkurransen og markedskreftene i EU. *En fungerende markedsøkonomi* forutsetter at priser såvel som handel liberaliseres og at eiendomsrett og et rettssystem er på plass. Makroøkonomisk stabilitet og bred enighet om den økonomiske politikken vil styrke markedsøkonomien. En velutviklet finansiell sektor og minimale hindre mot markedstilgangen vil forbedre den økonomiske effektiviteten.

For at det andre kriteriet (*'evne til å håndtere konkurransen og markedskreftene i unionen'*) skal kunne oppfylles kreves markedsøkonomi og et stabilt makroøkonomisk rammeverk som gjør at de økonomiske aktørene kan ta beslutninger i et forutsigbart miljø. I tillegg kreves en tilstrekkelig mengde menneskelige ressurser og fysisk kapital, inkludert infrastruktur. Statlige foretak bør omstruktureres og de bør forbedre sin effektivitet. Ved at foretak får økt tilgang til utenlandskapital vil deres omstrukturerings-, nyskappings- og tilpassningsevne øke. Jo høyere grad av økonomisk integrasjon

kandidatlandene har med EU før et medlemsopptak, desto bedre vil deres evne til å påta seg de forpliktelser som følger med et medlemskap være. Omfanget av import og eksport mellom SØE og EU er et bevis på dette (European Commission 2001: 13).

Med utgangspunkt i de to kriteriene konkluderer Kommisjonen med at Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn er fungerende markedsøkonomier. Det er riktignok betydelige forskjeller mellom disse landene, men forutsatt at de fortsetter sine reformer, burde de være i stand til å håndtere konkurransepresset og markedskreftene i EU i nærmeste fremtid. Bulgaria er i nærheten av å være en fungerende markedsøkonomi. Forutsatt at Bulgaria fortsetter å implementere sine reformer burde landet kunne håndtere konkurransen og markedskreftene i EU i et lengre tidsperspektiv. Romania har foreløpig ikke oppfylt noen av kriteriene, men har for første gang gjort betydelige fremskritt i retning av dette målet.

Siden innføringen av de årlige rapportene om kandidatlandenes fremskritt, er 2000 det beste året når det gjelder økonomisk vekst i SØE. Den gjennomsnittlige veksten i BNP i kandidatlandene var ca. 3,6 %, mot 0 % vekst i 1999. Vekstratene i Estland, Litauen, Romania og Tsjekkia var høyere enn dette. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige veksten i BNP i EU 3,3% i 2000.

SØEs BNP per. capita i prosentandel av EUs gjennomsnitt gikk opp til 39% i 2000, mot 38% i 1999. En utjevning av det eksisterende inntektsgapet er et langtidsprosjekt som krever relativt høyere vekstrater over tid. Når man sammenlikner den økonomiske vekst-situasjonen i 2000 med situasjonen i 1995, har syv av kandidatlandene gjort fremskritt i denne perioden, i motsetning til Bulgaria, Romania og Tsjekkia. Spesielt Estland, Latvia, Polen, Slovakia og Ungarn har gjort betraktelige fremskritt med hensyn til økonomisk vekst.

Når det gjelder inflasjonen ser den ut til å øke i mange av kandidatlandene og SØEs gjennomsnitt på 15% i 2000 er betraktelig høyere enn i 1999, da inflasjonen var på 10%. De tilfellene der en utilstrekkelig monetær politikk

bidrar til inflasjon er særlig bekymringsverdig. Polen og Ungarns nye monetære politikk er derfor en positiv utvikling i bekjempelsen av inflasjon. Slovenia ligger derimot etter i denne utviklingen. Dette gjelder også Romania, som ikke har greid å bringe inflasjonen under kontroll, selv om landet nå samarbeider med IMF om et økonomisk stabiliseringsprogram. Bulgarias økende inflasjon bør også følges nøye.

Kandidatlandene står fortsatt overfor en del utfordringer når det gjelder å etablere et juridisk og institusjonelt rammeverk som er nødvendig for å sikre en fungerende markedsøkonomi og implementeringen av juridiske beslutninger. Disse utfordringene er spesielt store i Romania, og i mindre grad også i Bulgaria (European Commission 2001: 10-11).

Privatiseringsstrategiene har nå beveget seg inn i områdene handel, transport og energi. Innen finanssektoren er privatiseringen av banker fullført i bl.a. Estland, Latvia, Tsjekkia og Ungarn. Samtidig har man gjort fremskritt i Litauen, Polen, Romania og Slovakia. Innen andre deler av finanssektoren er privatiseringen ujevnt fordelt mellom kandidatlandene.

Fremskrittene med hensyn til **økonomisk integrasjon** av SØE har funnet sted hovedsakelig gjennom handel og utenlandsinvesteringer. Når det gjelder handelsintegrasjon sendte SØE, samt Kypros og Malta i 2000 i gjennomsnitt 62% av sin eksport til EU og 58% av deres import kom fra EU. Hvert enkelt av SØE-søkerlandene har i perioden 1995 til 2000 økt sin andel av eksport til EU. Også som en samlet gruppe har de økt sin markedsandel i EU. Fra 1992 til 2000 har kandidatlandene hatt den raskeste handelsveksten når det gjelder EUs handel med tredjeland. I 2000 utgjorde handelen med SØE 11% av EUs totale handel med tredjeland, mot 6% i 1992 og SØE er dermed EUs nest største handelspartner etter USA (European Commission 2000: 20-22). I EU er denne effekten størst i medlemsstatene nærmest SØE. Frihandelsbestemmelsene i Europa-avtalene har tydelig banet veien for den økonomiske integrasjonen med EU. Handelen innad i SØE er imidlertid relativt lav, selv om den økte noe i 2000 sammenliknet med tidligere år.

Når det gjelder **finansiell integrasjon** stammet 2/3 av den innkomne kapitalen i SØE i 1990-årene fra EUs medlemsstater. Det meste av denne kapitalen er utenlandsinvesteringer (FDI). På grunn av privatisering har ca. 50 % av utenlandsinvesteringene blitt rettet mot finansinstitusjoner (banker) og offentlige tjenester (f.eks. telekommunikasjon). 1/5 av utenlandsinvesteringene har gått til relativt arbeidsintensiv industri som produksjonen av tekstiler, klær, elektriske artikler og motorer (European Commission 2001: 12).

Den totale summen FDI i SØE økte fra 1998 til 1999. Veksten var større enn 3 % av BNP i de fleste land, med kraftig økning i Bulgaria (fra 2,8 % til 6,1 %), Slovakia (fra 2,8 % til 3,7 %) og Tsjekkia (fra 4,5 % til 9,1 %). Andelen FDI som er bygget opp siden 1989 er fortsatt størst i Ungarn, etterfulgt av Estland og Tsjekkia. Et høyt investeringsnivå er av avgjørende betydning for at økonomien i SØE skal kunne omstruktureres og moderniseres ytteligere. Siden det er nødvendig med stabile og forutsigbare rettslige rammer for å kunne foreta langsiktige investeringer, anbefaler Kommissjonen (European Commission 2000: 20-22) at kandidatlandene slutfører reformene på dette området og gjør forbedringer der det er nødvendig. Den finansielle sektoren er fortsatt underutviklet og det bør særlig vies oppmerksomhet til å ferdigstille de rettslige rammene angående spørsmålet om tilsyn, slik at man kan skape et godt grunnlag for sektorens fremtidige ekspansjon.

3.3.4 Økonomiske effekter av en østutvidelse

Selv om det forventes at de økonomiske gevinstene ved en østutvidelse vil være små for EU, vil også kostnadene være små. En CEPR-studie anslår at kostnadene knyttet til østutvidelsen for EU vil være et sted mellom 0 og 85 milliarder euro, noe som tilsvarer kun 1/1000 av EUs BNP. For SØE-søkerlandene er det forventet større fordeler. I et langt tidsperspektiv vil det kunne forekomme effekter av den økonomiske integrasjonen i form av økte vekstrater og investerings- og teknologioverføringer til SØE (David Dyker 2000).

Ytteligere integrasjon avhenger av hvorvidt søkerlandene er i stand til å implementere EUs juridiske og regulative rammeverk effektivt. Korrupsjon og svake implementeringsmekanismer er fra tid til annen et problem i SØE. Transparency International (1999: Corruption Perceptions Index) rangerer imidlertid Estland, Slovenia og Ungarn som mindre korrupt enn Hellas og Italia med hensyn til deres offentlige byråkrater og politikere. Disse problemene reiser spørsmålet om friheten til å etablere handelsforbindelser og investeringer i SØE. EUs institusjoner bør utvikle mer ekspertise for å sikre gode spilleregler i et utvidet felles marked (Grabbe 2001: 24).

a) Utenlandsinvesteringer (FDI)

En av hovedfordelene med en østutvidelse er økningen i utenlandsinvesteringer (FDI). Siden EU forpliktet seg til en østutvidelse har investeringene i SØE økt betydelig. Dette er ingen tilfeldighet: ny forskning fra London Business School viser at EUs løfte om å foreta en utvidelse bidro til å øke andelen FDI i SØE (Bevan, Alan og Estrin, Saul 2000). FDI har økt mest i de statene som står nærmest et EU-medlemsskap. Den totale andelen FDI i Polen har passert andelen FDI i Finland og Portugal. Samtidig nærmer Ungarn seg dette nivået. Bulgaria og Romania har derimot kun mottatt 10% av den totale andelen FDI i SØE, til tross for at de to statene har nesten 1/3 av SØEs befolkning. FDI er en viktig faktor for overgangsøkonomier. Ved å supplere innenrikspolitiske investeringer bidrar FDI til vekst og utvikling. FDI har også en positiv effekt på SØEs økonomi ved at det genererer teknologioverføring og kunnskapsutvikling (Grabbe 2001: 25-26).

Selv om utsiktene til medlemsskap for de fremste søkerlandene har generert en betydelig andel FDI i disse landene, har de søkerlandene som ikke vil få innvilget medlemsskap med det første mottatt en mye lavere andel FDI. Det er sannsynlig at denne ulikheten i FDI vil fortsette og dette vil bidra til å plassere de kandidatlandene med dårligst utsikter til å få innvilget medlemsskap på et lavere økonomisk utviklingsnivå. Mindre FDI i Bulgaria og Romania vil hindre de to statene i å oppfylle Københavnkriteriene, siden

statene da føres inn i en sirkel av lave investeringer, få reformforsøk og utestengelse fra EU. Det vil derfor være i EUs egen interesse å utvikle politikk som kan håndtere den destabiliserende effekten av lave nivåer av FDI i Bulgaria og Romania (Grabbe 2001: 28).

b) Handel og økonomisk integrasjon

Handelen mellom EU og SØE har allerede i stor grad blitt liberalisert. Handelsstrømmen vokste betraktelig etter at tariffbarrierene ble fjernet i 1990-årene. Spørsmålet om SØEs økonomi vil være konkurransedyktig i EUs indre marked avhenger av hvorvidt og når de skifter fra en produksjon av arbeidsintensive varer til en produksjon av high-tech varer (Grabbe 2001:29).

Grabbe (2001: 30-32) skriver at tilleggshandelen som følger av tilgangen til det indre marked vil ha en relativt liten effekt på søkerlandenes økonomi, sammenliknet med den sterke effekten av den generelle åpningen av handel siden 1989. Det forventes imidlertid at en østutvidelse vil bidra til signifikant forskjell i nivået av investeringer i SØE. Videre vil en østutvidelse bidra til å bygge en velfungerende markedsøkonomi i SØE ved at SØE inkluderes i EUs juridiske og regulative praksis. Dette er avgjørende for å overvinne korrupsjonsproblemer og for å forbedre SØEs administrative og juridiske praksis.

Den sydlige utvidelsen av EU (som inkluderte Hellas, Portugal og Spania) viste at landene måtte etablere en velfungerende makroøkonomisk politikk og et stabilt styringssystem dersom de skulle ha fordeler av et EU-medlemskap. Eksempelet med Hellas viser at når finansiell støtte fra EU benyttes for å støtte ulønnsom industri og for å oppveie underskudd i offentlig sektor, vil den økonomiske veksten lide. De nye medlemsstatene må sikre at de benytter den finansielle støtten fra EU på lønnsomme investeringsprosjekter og for å fremskynde istedet for å forsinke nødvendig industriell omstrukturering.

Grabbe (2001:33) skriver at EU ved å innvilge SØE medlemskap, vil bidra til en stabilisering av den makroøkonomiske politikken i regionen. De økonomiske reformene i SØE foretas med basis i de vedtak som ble fattet i

Lisboa våren 2000 (Lisboa-prosessen).²² SØE involveres i denne prosessen for å legge et bedre grunnlag for økonomisk vekst og makroøkonomisk stabilitet. EU er pr. idag mer opptatt av å støtte den økonomiske omstruktureringen enn hva som var tilfellet da Hellas ble medlem av EU. Samtidig legger EU flere begrensninger på innenrikspolitikken nå som det indre marked og den monetære union er på plass. EUs institusjoner og intergovernmentale beslutninger vil forbli pressmidler i prosessen med forbedring av styringsstrukturen i SØE. Videre vil et EU-medlemskap for SØE bidra til å inkludere nye stater i EUs normative struktur, og press fra Kommissjonen vil oppmuntre SØE til å styrke den institusjonelle kapasiteten.

c) SØE og tilpasning til ØMU

Egnethet til å delta i ØMU er en sentral del av EUs opptakskrav overfor SØE. Det eksisterer ingen mekanisme for å forhandle frem unntak for SØE angående medlemskap i ØMU. Det er imidlertid et åpent spørsmål når SØE inkluderes i ØMU, selv om dette ikke vil skje samtidig med at SØE innvilges medlemskap. Alle de ti kandidatlandene foretar pr. idag forberedelser for å bli med i ØMU. Selv om det ikke kreves at søkerlandene må innføre ØMU så snart de blir EU-medlemmer, er det et mål for flere av søkerlandene å gjøre nettopp dette. Et medlemskap i ØMU vurderes som et viktig mål fordi dette signaliserer økonomisk troverdighet.

I forkant av ØMU-medlemskap må SØE implementere en særskilt lovgivning om å liberalisere kapitalbevegelser, forhindre en direkte offentlig finansiering av sentralbanken, samt sikre at de finansielle myndighetene er uavhengige og at de følger målet om prisstabilitet. Det forutsettes at SØE implementerer politikk *'...which aim to achieve real convergence in accordance with the Union's objectives of economic and social cohesion, and*

²² Gjennom Lisboa-prosessen tar EU sikte på å utvikle en konkurransedyktig, kunnskapsbasert økonomi. For mer informasjon, se Edvard Bannerman (2001): *The Lisbon Scorecard*, London: CER.

*nominal convergence compatible with the ultimate goal of adoption of the euro.*²³

SØE møter imidlertid hindringer i forsøkene på å tilpasse seg ØMU. Det forventes at en virkelig tilpasning til ØMU vil ta mye lenger tid enn bare å møte de formelle Maastricht-målene angående bl.a inflasjon og rentenivå (Grabbe 2001:47-48).

Det forventes ikke at kandidatlandene innfører euroen umiddelbart ved et medlemskap. I tiden frem til medlemsopptaket slår Kommisjonen fast at kandidatlandene i første rekke bør konsentrere seg om å fortsette den strukturelle og økonomiske reformprosessen, og samtidig utvikle den administrative kapasiteten. Deltakelse i euro-området vil være det siste steget i den lange prosessen av økonomisk integrasjon med EU. Kandidatlandene bør derfor konsentrere seg om hvordan de økonomiske kriteriene som ble erklært i København, skal kunne oppfylles. Når det gjelder EUs lovgivning angående ØMU, konkluderer Kommisjonen med at det er nødvendig med visse anstrengelser for å tilpasse denne til den nasjonale lovgivningen i Romania og Slovakia. De øvrige kandidatlandene har oppnådd en høy grad av overensstemmelse med denne delen av regelverket eller har gjort store fremskritt i sin tilpasning (European Commission 2000: 27).

3.3.5 Øvrige forpliktelser som følger med et medlemskap

På Det europeiske råds møte i København i 1993 ble det besluttet at et medlemskap forutsetter 'evne til å oppfylle de forpliktelser og slutte seg til de mål som følger med den politiske, økonomiske og monetære union'.

a) Implementering av EUs regelverk

For at søkerlandene skal kunne påta seg de forpliktelser som følger med et medlemskap, må de implementere EUs regelverk og kontrollere at dette regelverket følges. På Det europeiske råds møte i Santa Maria da Feira i 2000

²³ Dette ble erklært i EUs første 'Accession Partnerships' i mars 1998, som gav kandidatlandene detaljerte retningslinjer.

erklærte Det europeiske råd at “fremskrittene i forhandlingene, foruten å finne løsninger på forhandlingsspørsmålene, er avhengig (...) av at de [kandidatlandene] effektivt kan gjennomføre og opprettholde dette regelverket. (...) Dette krever at kandidatlandene gjør store anstrengelser for å fortsette sine nasjonale reformer, spesielt med hensyn til å styrke den offentlige administrasjonen og rettsvesenet. I juni 2000 ble viktigheten av at kandidatlandene gjør fremskritt i implementeringen av EUs *acquis*, samt at de etablerer velfungerende administrasjoner og rettsvesen, understreket på Det europeiske råds møte i Göteborg (European Commission 2001: 14).

For at EUs *acquis* skal kunne iverksettes på en effektiv måte, må statlige institusjoner styrkes og man må stille til rådighet menneskelige og økonomiske ressurser. De ulike nasjonale programmene i SØE for implementering av EUs regelverk er her av avgjørende betydning. Kandidatlandene har gjort fremskritt når det gjelder iverksetting av EUs regelverk, men deres evne til å gjennomføre og kontrollere dette er fortsatt utilstrekkelig, siden de administrative strukturene i mange tilfeller er for svake. Det sentrale for disse søkerlandene er evne til å bygge opp tilstrekkelige administrative strukturer og styrke den administrative kapasiteten til å implementere EUs lovgivning (2001: 14). Iverksettingen av EUs regelverk er ikke bare en oppgave for regjeringer og forvaltning, men også en oppgave for næringslivet, regionale og lokale styringsenheter og yrkesorganisasjoner. Europaparlamentet (EP), Den økonomiske og sosiale komité og Regionkomitéen har krevd at det sivile samfunn i høyere grad gjøres delaktig i denne prosessen.

Kommisjonen har foreslått en handlingsplan som tar sikte på å hjelpe kandidatlandene med å bygge opp deres administrative strukturer. Denne handlingsplanen vil benytte etablerte mekanismer (ekspert-assistanse, investeringsplaner og finansiell assistanse på opptil 250 millioner euro fra PHARE-programmet i 2002). I tillegg til de 750 millioner euro som allerede er avsatt, vil den totale støtten fra EU for å styrke de administrative og juridiske systemene i SØE utgjøre 1 milliard euro i 2002. Dersom det er nødvendig, kan finansiell støtte også finne sted i 2003, for eventuelt å sikre pågående reformer.

I prosessen med å oppnå en god administrativ struktur vil Kommisjonen fortsette å analysere hvert enkelt søkerlands forberedelser til medlemskap. Den neste rapporten om dette vil bli lansert i 2002, der Kommisjonen vil vurdere hvorvidt kandidatlandene har tilstrekkelig kapasitet til å implementere *acquis communautaire*.

Videre er et forutsigbart og effektivt rettsvesen et felles mål for alle kandidatlandene, siden dette er viktig for både handel og borgerne. Arbeidet med å reformere rettsvesenet har gått fremover i de fleste kandidatlandene, selv om det fortsatt gjenstår mye arbeid.

Kandidatlandenes deltakelse i EU-programmer bidrar allerede til en effektiv integrering av kandidatlandene. Nasjonale sysselsettingsstrategier, e-Europe initiativet og ØMU-relaterte aktiviteter har allerede blitt utvidet til kandidatlandene gjennom e-Europe plus, the Joint Assessment of Employment Policy Priorities og de økonomiske før-tiltredelses-programmene (European Commission 2001: 14-22).

b) SØE og tilpasning til Schengen-avtalen

Østutvidelsesprosessen sammenfaller med utviklingen av justispolitikken i EU. Når kandidatlandene innvilges EU-medlemskap forutsettes det at de tilpasser seg til EUs politikk angående grensekontroll, asyl- og innvandringspolitikk, samt politisk og juridisk samarbeid. Samarbeid innen disse områdene, inkludert Schengen-avtalen om fjerning av grensekontroll mellom medlemsstatene har siden 1997 vært en del av EUs lovverk. Resultatet av Schengen-avtalen er et område med fri bevegelse av personer, varer, kapital og tjenester, samt felles regler for kontroll ved Schengen-områdets ytre grenser (Grabbe 2001:17). Schengen-avtalen omfatter også spørsmål angående visum, samarbeid mellom politietater (EUROPOL) og til dels også utlendingsmyndighetene. EUROPOLs (European police office) formål er å forbedre politisamarbeidet mellom medlemsstatene for å bekjempe terrorisme, narkotikasmugling og andre former for alvorlig internasjonal kriminalitet. Videre bidrar EUROPOL til informasjonsutveksling mellom medlemsstatene gjennom bl.a. SIS (Schengen

Information System) som er en felles database hvor personer og stjålne gjenstander registreres (Europol Convention 1995: 1). Schengen-samarbeidet bidrar til styrket samarbeid og samhørighet mellom de ulike medlemslandene og deres innbyggere.

c) Fri bevegelse av arbeidskraft

Spekulasjoner rundt en mulig ubalanse i EUs marked som en følge av masseinnvandring fra SØE er i stor grad en overdrivelse. Det er pr. idag ca. 850 000 SØE-borgere i EU, noe som utgjør kun 0,2 % av EUs befolkning. En studie gjennomført av European Integration Consortium (2000) anslår at dersom alle de ti SØE-søkerlandene blir medlemmer og det innføres fri bevegelse av arbeidskraft, vil kun 335 000 mennesker umiddelbart flytte til EU. Fremtidig øst-vest innvandring forventes ikke å gi noen betydelig effekt på lønns- og arbeidsforhold i EU, selv om man kan få en viss effekt i de umiddelbare grenseområdene til SØE. Disse områdene vil imidlertid også ha fordeler av de nye handels- og investeringsmulighetene som slutten på Den kalde krigen brakte med seg. Ideen om at en østutvidelse vil medføre stor arbeidsinnvandring fra SØE til EU-15 kan dermed sies å være en feilvurdering. En relativ politisk stabilitet i SØE, jevn økonomisk vekst blant de fremste søkerlandene og utenlandsinvesteringer bidrar allerede til å begrense en storstilt folkeforflytning. Når tiden for østutvidelsen kommer vil de nye medlemsstatene ha oppfylt opptakskravene om et stabilt demokrati, en velfungerende markedsøkonomi og kapasitet til å leve med konkurransen i det indre marked – dette er alle forutsetninger som fjerner hovedårsakene til at folk flytter (Grabbe 2001: 39-42).

Alle søkerlandene ønsker å unngå restriksjoner på den frie bevegelse av arbeidskraft etter at de har fått innvilget EU-medlemskap. Tyskland og Østerrike har imidlertid etablert en lang overgangsperiode ut fra deres innenrikspolitiske debatt om arbeidsledighet og innvandring. EUs medlemsstater har vedtatt et forslag fra Kommisjonen som tillater medlemsstatene å begrense arbeidsinnvandring fra SØE i inntil fem år etter

opptak og i inntil syv år i unntakstilfeller. Disse overgangsperiodene er ikke innført for å unngå en storstilt arbeidsmobilitet, men de vurderes derimot som politisk viktige for å sikre stemmer i grense-regionene. Flertallet av SØE – borgerne er motstandere av disse restriksjonene siden friheten til å arbeide og reise ble en av deres største fordeler etter kommunismens fall. De fleste SØE-borgere kan imidlertid allerede reise fritt i EU²⁴, og personer som innehar etterspurt kompetanse kan også få innvilget arbeidstillatelse: det er f.eks. polske finansmeglere i London, ungarske IT-spesialister i Østerrike og estiske ingeniører i Finland. Strategisk sett har restriksjonene på den frie bevegelse av arbeidskraft medført økt tempo i samarbeidet om andre avtaler knyttet til østutvidelsesprosessen. På grunn av restriksjonene på arbeidsinnvandring fra SØE har det oppstått en ‘syv års effekt’ ved at EU-forhandlerne har blitt mer generøse på andre områder. Dette kan man se mht. blant annet miljøstandarder, der EU-forhandlerne råder kandidatlandene til ikke å redusere sine krav om overgangsperioder, men derimot å supplere kravene med finansieringsplaner. Det siste eksempelet på en ‘syv-års effekt’ er EUs posisjon overfor fri bevegelse av kapital, der søkerlandene har blitt tilbudt en syv-årig overgangsperiode før utenlandske statsborgere kan kjøpe eiendom i SØE (Grabbe 2001: 14).

3.3.6 Utvidelsen og offentlig opinion

En Eurobarometermåling for 2001 viser at 43% av EUs borgere mener EU bør utvides, mens 35% er i mot en utvidelse. Da respondentene ble spurt mer spesifikt om utvidelsen, viste det seg at de fleste respondentene (44%) foretrakk at EU utvider til kun enkelte av søkerlandene. 16% var her motstandere av en utvidelse. Dette resultatet indikerer at motstanden mot en utvidelse ikke er så stor når respondentene får anledning til å spesifisere sine preferanser. Videre viser Eurobarometermålingen at det er størst støtte til en stor utvidelse i Portugal (41%), Italia (34%), Sverige (31%) og Spania (28%). En begrenset utvidelse har størst støtte i alle EUs medlemsstater, og da særlig i

²⁴ I juni 2001 var det kun rumenske borgere som trengte visum for å reise i EUs Schengen-sone.

Danmark (64%), Nederland (61%) og Hellas (59%). Østerrike (25%), Frankrike (23%) og Belgia (22%) er de eneste medlemsstatene hvor mer enn to av ti mener at EU ikke burde utvides.

Til tross for en viss motstand blant deler av EUs befolkning, er det en stor andel av befolkningen som ser positive aspekter ved en utvidelse. Flertallet av EUs befolkning (63%) mener at EU vil spille en mer sentral rolle i verden dersom EU utvider. 61% av befolkningen ser en utvidelse som en kulturell berikelse og 50% tror at et utvidet EU vil garantere økt fred og sikkerhet (Eurobarometer 2001: 56-57). Meningsmålinger (bl.a Eurobarometer-målinger) viser at det er et informasjonsbehov om effektene av utvidelsen i EUs medlemsstater. I kandidatlandene er støtten til utvidelsen generelt høy, men den kan variere som et resultat av ulike faktorer, inkludert utviklingen i opptaksforhandlingene. Det er en tendens til at de kandidatlandene som er lengst unna et medlemskap har størst oppslutning om utvidelsen blant sin befolkning.

I mai 2000 lanserte Kommisjonen en kommunikasjonsstrategi med det formål å gi informasjon om utvidelsesprosessen. For at denne strategien skal lykkes, kreves det at ikke bare EUs institusjoner, men også valgte representanter, politiske ledere, regjeringer, økonomiske aktører og det sivile samfunn deltar i dialogen. Kommisjonen utvikler derfor en desentralisert kommunikasjonsstrategi, hvor man tar hensyn til forholdene i både de enkelte medlemsstatene og i kandidatlandene. Kommisjonens representanter i de 15 medlemsstatene og delegasjonene i kandidatlandene har ansvaret for å etablere programmer som tilpasses hver enkelt stat. På regionalt nivå vies det oppmerksomhet til de regionene i EU som grenser til kandidatlandene. Videre samarbeider Kommisjonen med Europaparlamentet (EP) når det gjelder utviklingen av kommunikasjonsstrategien (European Commission 2001: 4).

3.4 Konklusjon

I testingen av H1 om at: *EUs østutvidelsesprosess skaper nye samfunnsidentiteter av mer kollektiv karakter*, er det fokusert på politiske, økonomiske, juridiske og administrative faktorer som genererer konstruksjonen av en felles identitet mellom SØE og EU. Analysen har vist at de politiske delene av Københavnkriteriene oppfylles av alle de ti kandidatlandene. Kandidatlandene har siden 1997 gjort betydelige fremskritt når det gjelder konsolideringen av demokrati, rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter. Selv om reformeringen av det juridiske systemet har begynt å gi resultater, anbefaler Kommissjonen at tempoet i reformene økes, spesielt for å sikre en effektiv implementering av EUs *acquis* (European Commission 2001: 9). Siden de politiske delene av Københavnkriteriene oppfylles kan eksistensen av en ny *politisk samfunnsidentitet* sies å være tilstede mellom SØE og EU. H1 bekreftes dermed med hensyn til den politiske dimensjonen, siden de politiske delene av Københavnkriteriene bidrar til å endre søkerlandenes politiske identitet slik at den samsvarer bedre med EUs politiske identitet. Eksistensen av en felles politisk identitet av mer kollektiv karakter tilsier at statene er integrert i en slik grad at de prioriterer fellesskapets interesser og begrenser adferd som er basert på egeninteresse. Samtidig vil statene identifisere seg med hverandre og det vil eksistere ulike politiske samhandlingsmekanismer som opprettholder den kollektive identiteten og som reflekterer en høy grad av tillit. Videre vil det foreligge et uformelt styringssystem basert på felles mening og felles idéer og det vil være en differensiering av de utenfor vs. de innenfor fellesskapet.

Med utgangspunkt i de *økonomiske* delene av Københavnkriteriene konkluderer Kommissjonen med at Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn er fungerende markedsøkonomier. Det er betydelige økonomiske forskjeller mellom disse landene, men forutsatt at de fortsetter sine reformer, skal de kunne være i stand til å håndtere konkurransen og markedskreftene i EU i den nærmeste fremtid. Bulgaria er i nærheten av å bli en fungerende markedsøkonomi. Romania har derimot ikke oppfylt noen av

de økonomiske kriteriene, selv om landet har gjort fremskritt i riktig retning (European Commission 2001: 13).

Siden EU forpliktet seg til en østutvidelse har utenlandsinvesteringene (FDI) i SØE økt betydelig. FDI er en viktig faktor for overgangsøkonomiene i SØE ved at det genererer vekst, teknologioverføring og kunnskapsutvikling, slik at søkerlandene lettere vil kunne oppfylle Københavnkriteriene. Videre har handelen mellom EU og SØE allerede i stor grad blitt liberalisert og dette har resultert i en betydelig vekst i handelsstrømmen mellom SØE og EU. SØE er nå EUs nest største handelspartner etter USA.

Når det gjelder egnethet til å delta i ØMU, foretar alle de ti kandidatlandene pr. i dag forberedelser for å bli med i ØMU, i form av bl.a. prisstabilisering og liberalisering av kapitalbevegelser. H1 kan ikke bekreftes med utgangspunkt i de økonomiske delene av Københavnkriteriene på dette stadiet av utvidelsesprosessen. Det kan imidlertid konkluderes med at de økonomiske samhandlingsmekanismene (FDI, handelsliberalisering og tilpasning til ØMU) knyttet til østutvidelsesprosessen bidrar til å skape nye økonomiske samfunnsidentiteter i SØE, selv om disse fortsatt ikke er fullstendig institusjonalisert.

Med utgangspunkt i de øvrige faktorene som bidrar til å konstruere en felles samfunnsidentitet mellom SØE og EU (dvs. administrative og juridiske faktorer, implementering av EUs regelverk, samt arbeidsmarkedseffekter og den offentlige opinion), kan H1 på dette stadiet av utvidelsen ikke bekreftes. Hovedfunnene knyttet til denne delen av analysen viste at:

- a)** Implementeringen av EUs regelverk har gått fremover i de fleste kandidatlandene fra 1998 til 2000. Samtidig anbefaler Kommisjonen at kandidatlandene fortsetter sine nasjonale reformer med hensyn til å styrke den offentlige administrasjonen og rettsvesenet.
- b)** Nye medlemsstater tilpasser seg EUs politikk angående grensekontroll, asyl- og innvandringspolitikk, politisk og juridisk samarbeid, samt Schengen-avtalen. Gjennom informasjonsutveksling og styrket samarbeid bidrar

Schengen-avtalen til samhörighet mellom de ulike medlemslandene og deres innbyggere.

c) Når det gjelder arbeidsmarkeds-faktoren, kan man argumentere for at denne først vil bekrefte H1 når søkerlandene får fullstendig tilgang til EUs arbeidsmarked. Likevel forekommer det pr. i dag en utstrakt arbeidsmobilitet mellom SØE og EU blant de med etterspurt kompetanse, slik at man allerede kan observere transaksjoner på dette området. Denne faktoren kan sies å bidra til konstruksjonen av tillit og et fellesskap mellom aktørene.

d) Flertallet av EUs befolkning (43%) støtter en utvidelse. Eurobarometer-målinger har riktignok vist varierende støtte til østutvidelsen blant de ulike søkerlandene. Østutvidelsesprosessen kan imidlertid styrke det sivile samfunnet i SØE, samt endre folks oppfatning av hvem de er og hvilke normer de er bundet av (jf. Adler 1998: 120-121).

Når man ser analysen samlet kan ikke H1 bekreftes fullstendig, siden alle aspektene ved Københavnkriteriene ennå ikke er oppfylt i alle søkerlandene. Analysen har likevel vist at SØE med utgangspunkt i Københavnkriteriene er i ferd med å endre sin samfunnsidentitet innen en rekke ulike områder, og dette kan sies å bidra til konstruksjonen av en felles samfunnsidentitet. Østutvidelsesprosessen kan dermed ses som en sikkerhetsfellesskapsbyggende prosess gjennom blant annet politiske og økonomiske avtaler mellom SØE og EU. Ved at EU overfører liberale verdier, normer og praksis til SØE, skapes nye interesser i et pan-europeisk område. At H1 ikke kan bekreftes fullstendig, kan sies å være i samsvar med Adler og Barnetts 3-fase modell. Et sikkerhetsfellesskap mellom SØE og EU vil først oppstå når SØE innvilges medlemskap. Analysen har vist at forholdet mellom SØE og EU pr. i dag karakteriseres av innledende samarbeids- og koordineringsforsøk, og dette kan settes i sammenheng med fase én (*nascent*) i Adler og Barnetts modell. I fase én forsøker ikke statene eksplisitt å konstruere et sikkerhetsfellesskap, men de vurderer derimot hvordan de kan øke transaksjonene og den gjensidige sikkerheten mellom statene.

I analysen har det ikke latt seg gjøre å isolere identitets-faktoren, siden identitet fungerer i samspill med andre sosiale prosesser og variabler og fastsettes gjennom institusjonalisert praksis. Det kan imidlertid konkluderes med at de identitetstransformerende faktorene (politiske, økonomiske, administrative og juridiske) vil øke sannsynligheten for at det utvikles en felles samfunnsidentitet av mer kollektiv karakter mellom SØE og EU. Disse indikatorene bidrar til å belyse hvordan østutvidelsesprosessen i EU genererer en kollektiv forståelse for SØE og EU som én region. Videre kan disse indikatorene sies å være uttrykk for transnasjonal og interstatlig samhandling som kan produsere en styringsstruktur som er knyttet til gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning, dvs. et sikkerhetsfellesskap (jf. Adler 1998: 132). I tillegg til at SØE vil endre sin samfunnsidentitet som en følge av østutvidelsen, vil også EU i seg selv endre karakter gjennom denne prosessen. Et opptak av kanskje ti nye medlemsstater forutsetter reformer av både EUs budsjett og institusjoner.

Kapittel 4

Østutvidelsen og lærings- og kommunikasjonsprosessene

4.1 Spesifisering og operasjonalisering av H2

Denne delen av analysen vil ta utgangspunkt i hypotesen om at: *Prosesen mot fullverdig medlemskap for SØE finner sted gjennom pågående forhandlingsprosesser i EU, der medlemsstatenes posisjoner påvirkes av kommunikasjonsprosessene i EU-systemet (H2)*. Bakgrunnen for denne hypotesen er antakelsen om at medlemsstatenes regjeringer vil ha vanskeligheter med å spesifisere konkrete preferanser i forkant av EU-forhandlinger. EU-forhandlinger finner ikke sted i et miljø preget av fullstendig kunnskap, men derimot i et miljø preget av uvisshet (for liknende antakelser jf. Pierson 1995, Mazey and Richardson 1997). Hovedfaktoren som bidrar til denne uvissheten er selve EUs natur: EU er en pågående forhandlet orden, hvor medlemsregjeringene konstant stilles overfor en hel rekke forhandlinger. De stilles ikke bare overfor 'fortidens skygge' – i form av gamle pakkeavtaler som påvirker dagens forhandlinger, men medlemsstatene må også ta hensyn til 'nåtidens' og 'fremtidens skygge'. 'Nåtidens skygge' kan knyttes til at EU vil være engasjert i flere parallelle forhandlinger samtidig. 'Fremtidens skygge' gjør at EU må ta hensyn til fremtidige forhandlinger. Både 'fortidens, nåtidens og fremtidens skygge' antas å generere uvisshet i forhandlingene (jf. også Friis 1998b: 325-26), (Friis 1998a: 2).

Samtidig vil sosiale læringsmekanismer påvirke forhandlingsresultatet i EU. Dette kan settes i sammenheng med fase to i Adler og Barnetts modell for utviklingen av et sikkerhetsfellesskap. I fase to vil statene og befolkningen være integrert i en rekke sosiale interaksjonsprosesser som bidrar til å transformere miljøet de er forankret i. Oppgaven blir da å isolere denne strukturelle konteksten. Den strukturelle konteksten vil forme statenes interaksjon og generere en transformering av deres mulige roller.²⁵ I fase to vil det dynamiske forholdet mellom strukturvariablene makt og kunnskap og

²⁵ Se Bruner, Jerome (1986): *Actual Minds, Possible Worlds*. Cambridge, MA: Harvard University Press

prosesskategoriene transaksjoner, EU som organisasjon og sosial læring skape forhold som muliggjør utviklingen av gjensidig tillit og en felles identitet (Adler og Barnett 1998: 39). Sosiale læringsmekanismer kan sies å spille en direkte rolle i kommunikasjonsprosessene knyttet til forhandlingene om østutvidelsen. Adler og Barnett (1998: 422) definerer *læring* som en aktiv prosess med redefinering eller nytolkning av realiteten ut fra ny normativ kunnskap. Denne definisjonen innebærer at selve læringsprosessen kan ha ikke bare en teknisk, men også en sosial dimensjon ved at sosial læring kan fremme felles tillit og forme aktørenes identitet. EU som organisasjon er her viktig fordi det er et sted for sosialisering og læring, der politiske aktører samordner sine tolkninger av realiteten. Siden identitet konstrueres og reproduseres gjennom utbredelsen av kunnskap, kan læringsfunksjonene som finner sted i tilknytning til forhandlingsprosessene om østutvidelsen, medføre at aktørene utvikler positive, gjensidige forventninger og dermed identifiserer seg med hverandre. Forhandlingene om østutvidelsen kan dermed analyseres som en pågående forhandlingsprosess som fremmer nye normative strukturer, identiteter og interesser gjennom transaksjoner og sosiale læringsmekanismer.

Et utvidet samarbeid kan generere eksistensen av felles idéer om materiell fremgang og sikkerhet. Økt interaksjon vil legge føringer på utviklingen av nye organisasjonsformer mellom SØE og EU, og dette kan sies å reflektere gjensidighet, felles interesser og kanskje også en felles identitet (dersom den ikke allerede er tilstede). Tillit vil fortsette å utvikle seg gjennom ulike former for interaksjon i EUs organisatoriske kontekst. Adler og Barnett skriver at en indikator på en inkrementell økning i felles tillit kan være når en organisasjon som opprinnelig var konstruert for å sikre samordning og kontroll, blir mindre viktig for å opprettholde samarbeidet, slik at man kan se en endring i den byråkratiske strukturen i fase to (Adler og Barnett 1998: 53). Dette kan settes i sammenheng med de institusjonelle endringene som vil finne sted ved en iverksetting av Nice-traktaten.

For å kunne vise hvordan medlemsstatenes posisjoner påvirkes av kommunikasjonsprosessene i EU-systemet, vil analysen blant annet fokusere

på hvordan uvissheten knyttet til EU-forhandlinger gir rom for nasjonal agenda-setting. Siden medlemsstatene må inngå kompromisser samtidig som de har vanskeligheter med å spesifisere sine preferanser, vil måten et problem er utformet på kunne ha en mulig påvirkning. Dette åpner for at man fokuserer på den rollen agenda-setting og utforming av forslag (diskursiv strukturering) spiller i forhandlingene om østutvidelsen. Under disse forhandlingene antas det at både 'fortidens, nåtidens og fremtidens skygge' vil påvirke forhandlingsresultatet. Det antas videre at ikke bare nasjonal, men også overnasjonal agendasetting vil spille en rolle, selv i en high-politics situasjon som østutvidelsen kan sies å være. Overnasjonal agenda-setting kan spille en rolle ved at bl.a. Kommisjonen har mulighet til å begrense forhandlingsrommet og få innflytelse ved å presentere en policy-idé når tidspresset for en endelig beslutning er stort. Kommunikasjonsprosessene i EU-systemet vil bli operasjonalisert som diskusjonene og agenda-settingen knyttet til østutvidelsen på de ulike europeiske råds møtene fra København i 1993 til Göteborg i 2000.

4.2 Agenda-settingen på Det europeiske råds møte i København.

Lykke-Friis' skriver at uvissheten knyttet til EU-forhandlinger, samt et miljø preget av dialog, vil gi rom for nasjonal agenda-setting. Siden medlemsstatene i EU må inngå kompromisser samtidig som de har vanskeligheter med å spesifisere sine preferanser, vil måten et problem er utformet på kunne ha en mulig påvirkning. Rein og Schön (1991:263) beskriver begrepet utforming som en prosess av utvelgning, organisering og tolkning av en kompleks realitet, for å kunne gi et rammeverk for kunnskap, analyse, overtalelse og handling. Ved å utforme et problem på en spesiell måte, vil dermed nasjonale regjeringer kunne skjære igjennom en atmosfære av uvisshet og oppnå støtte for sin idé og/eller inngå et kompromiss. Denne utformingsaktiviteten - eller diskursive struktureringen - er ikke statisk. Under forhandlinger kan andre regjeringer konstruere konkurrerende alternativer (jf. Rein og Schön 1991: 267, Radaelli 1995: 167-168). Dette kan knyttes til Baumgartner og Jones (1991, 1993) klassiske arbeid om 'policy-images', slik at suksessen til disse konkurrerende

policy-alternativene vil avhenge ikke bare av empiriske fakta, men også av emosjonell appell: De aktørene som skaper positive bilder av sine policy-alternativer samtidig som de avviser andre alternativer, vil ha større muligheter til å påvirke den politiske agendaen (jf. også Wendon 1998). Friis (1998a:2) skriver at utforming av policy-alternativer og agenda-setting vil spille en større rolle i pre-forhandlingsfasen enn i forhandlingsfasen. (Pre-forhandlingsfasen vil her bli operasjonalisert som forhandlingsprosessen i EU før Det europeiske råds møte i Luxembourg i desember 1997). Videre vil analysen bygge på antakelsen om at uvissheten som knytter seg til EU-forhandlinger, samt at forhandlingene er preget av dialog, vil åpne for at EU som institusjon kan spille en rolle i forhandlingene. Friis skriver i den forbindelse at Kommisjonen kan påvirke agendaen ved å utforme klare forslag som kan fungere som utgangspunkt for medlemsstatenes preferanseformasjon. Det er med andre ord ikke bare regjeringer, men også EUs institusjoner som kan sette agendaen. Overnasjonale institusjoner og nasjonale regjeringer blir dermed konkurrenter i agendasettingen. Som Pollack (1997) understreker bør man skille mellom formell og uformell agenda-setting. Formell agenda-setting refererer til retten til å sette en 'procedural agenda' - en rett som Kommisjonen vanligvis har. Uformell agenda-setting er et mye bredere konsept som refererer til policy-utformeres evne til å sette agendaen i en organisasjon. Dette vil ikke finne sted gjennom formell makt, men gjennom deres evne til å definere temaer og presentere forslag som kan oppnå støtte blant de endelige beslutningstakerne (ibid: 121). Kommisjonen har ikke monopol på denne uformelle rollen, men oppgaven vil bygge på en antakelse om at Kommisjonen kan påta seg denne rollen og dermed påvirke utfallet (Friis 1998a: 3). Friis (ibid) skriver at litteratur knyttet til agenda-settingen i EU tar utgangspunkt i et low politics spill (se f.eks. Richardson). Forhandlingene om EUs østutvidelse er ikke et low politics spill, men derimot systemtransformerende forhandlinger, som vil påvirke det forhandlede resultatet i seg selv (Friis 1998c: 84). Til tross for østutvidelsens high politics karakter, kan ikke agenda-setting utelukkes fra utvidelsesspillet - spesielt ikke i pre-forhandlingsfasen. I denne fasen vil

regjeringer, på samme måte som i et low politics spill, ta hensyn til både nåtidens, fortidens og fremtidens skygge –og dette gjør utformingen av preferanser mer komplisert (Friis 1998a: 3, Baumgartner og Jones 1991 og 1993, Wendon 1998).

Danmark satte seg som mål under det danske presidentskapet i første halvdel av 1993 å styrke dialogen med SØE. Temaet ”opptak” ble således tatt opp under et utenriksministermøte som ble avholdt 13.-14. april i København. Deltagerkretsen var EU-landene, 11 SØE-stater og de baltiske statene. Erklæringen fra møtet var bredt formulert med vekt på ønsket om frihandel. SØE var ikke tilfreds med møtets forløp, siden de ikke fikk oppfylt sine ønsker knyttet til handelssektoren. I tillegg oppfattet SØE at de ble ”presset” til å samarbeide innbyrdes om utviklingen av en ny frihandelssone, et ”nytt COMECON”. Senere, i erklæringen fra Det europeiske råds møte i København i juni 1993 ble opptak av nye medlemmer direkte omtalt. Medlemskap kunne komme på tale forutsatt at en rekke bredt formulerte betingelser ble oppfylt (Københavnkriteriene). Kravene ble ikke utformet i en presis og operativ form, og det ble ikke oppstilt en egentlig tidsplan for forhandlingene. Betingelsene for å få økonomisk støtte og bedre handelsvilkår har siden 1989 vært at mottakerlandene forut for opprettelsen av demokratiske institusjoner har fulgt IMF's og Verdensbankens strukturtilpasningsforslag i praksis. København-møtet endret ikke mye på dette. Det var imidlertid av stor symbolsk betydning at opptak av nye medlemsstater for første gang ble nevnt i direkte form (Riishøj 1995: 44).

Friis og Murphy (1999:5) skriver at selv om denne kursendringen burde ses som et uttrykk for en økt forpliktelse fra EUs side, spesielt på grunn av den ustabile sikkerhetssituasjonen etter oppløsningen av Jugoslavia og Sovjetunionen, bør man ikke overse andre faktorer. I den forbindelse er det særlig sentralt at EU ble forpliktet overfor sitt eget løfte om at EU var et Europa for alle européere (Judt 1996: 42). Etter å ha konstruert sin identitet rundt dette løftet, ble det svært vanskelig for EU å avvise dette etter Berlinmurens fall (Friis og Jarosz 1999: 26). Friis og Jarosz (ibid:5) skriver at

København-møtet var et *kompromiss* mellom de landene som ønsket å sende et signal til SØE og de som bekymret seg over at en østutvidelse ville sette EUs styringsevne på spill. For å møte kravene fra begge gruppene besluttet EU å koble en rekke vagt definerte forutsetninger for opptaksforhandlinger til tilbudet. Disse kravene fokuserte blant annet på spenningen mellom å bevare integrasjonen i dybden versus å stabilisere Europa. Samtidig ble det understreket at en østutvidelse bare kunne finne sted dersom opptaket av nye medlemmer ikke ville undergrave dybden i integrasjonsprosessen (Friis og Murphy 1999).

4.3 Fra København til Amsterdam: Luxembourgspillet

Selv om EU tilbød medlemskap til de nye demokratiene i juni 1993, spesifiserte ikke EU når og med hvilke land medlemskapsforhandlingene skulle starte. Ved å tilby medlemskap som lyset i enden av en lang tunnel, håpet EU å kunne dempe SØE-statenes ønske om å bli EU-medlemmer umiddelbart (Friis og Murphy 1999). Temaet om hvilke av søkerlandene som skulle inviteres til forhandlingsbordet var derfor ikke på agendaen i etterkant av Det europeiske råds møte i København.

Et og et halvt år senere, på Det europeiske råds møte i Madrid i desember 1995 forsøkte den tyske kansleren Helmut Kohl å bryte ut av denne situasjonen. I et forsøk på å *sette agendaen* fremmet Kohl idéen om å velge ut Polen, Ungarn og Tsjekkia som fremtidige forhandlingspartnere. Kohl fikk imidlertid ikke gjennomslag for sitt forslag. På et tidspunkt der regjeringene var opptatt med forberedelser til den intergovernmentale konferansen i 1996, som skulle forberede EUs institusjoner til en østutvidelse, kunne ikke flertallet av medlemsstatene se behovet for å bestemme noe angående østutvidelsen i desember 1995. I tillegg mente mange regjeringer at Tyskland ikke var en nøytral agenda-setter. Mange mente derimot at Tysklands støtte til nettopp Polen, Ungarn og Tsjekkia var knyttet til spesifikke tyske interesser – ut fra landenes rolle som direkte naboer og viktige handelspartnere. I stedet for å akseptere Kohls forslag, besluttet Det europeiske råd å utsette hele

utvelgingsproblematikken til etter den intergovernmentale konferansen. Rådet gav også Kommisjonen i oppdrag å forberede forslag til hvilke av søkerlandene som burde inviteres til EUs forhandlingsbord.

Utsettelsen av utvidelsesspørsmålet til etter den intergovernmentale konferansen fjernet imidlertid ikke temaet fullstendig fra EUs agenda. En rekke aktører så en interesse i å bidra med forslag. Disse forslagene kunne påvirke de øvrige medlemsstatenes preferanseformasjon, som på dette tidspunktet forsøkte å utforme nasjonale preferanser. Kun fem land (Danmark, Finland, Frankrike, Sverige og Østerrike) så ut til å ha utformet klare posisjoner ved å støtte den såkalte regatta-modellen, dvs. at EU skulle åpne forhandlinger med alle søkerlandene samtidig.

Etter en brain-storming blant Kommisærene den 23. november 1996, fremmet President Jacques Santer idéen om at EU burde åpne forhandlinger med bare noen få søkerland, siden det vil være bedre å differensiere i forkant, enn underveis i forhandlingene. Santer sa videre at '*only one or maybe two applicants would become members around 2003*' (Financial Times 02.12.1996). Siden Kommisjonen ikke hadde avsluttet sine objektive vurderinger av hvert enkelt søkerland, kan man argumentere for at Santers uttalelse var et klart forsøk på *utforming og agenda-setting* (Friis 1998a: 4).

Agenda 2000

I juli 1997 presenterte Kommisjonen det lengste dokumentet i EUs historie under overskriften Agenda 2000. I samsvar med oppgavens teoretiske rammeverk, kan Kommisjonens forslag og medlemsstatenes reaksjon kun forstås dersom man setter pre-forhandlingsspillet inn i konteksten, og anerkjenner at parallelle og fremtidige spill har en betydning i forhandlingsprosessen.

4.4 Det europeiske råds møte i Luxembourg

Man kan hevde at en rekke spill påvirket preferanseutfallet av Det europeiske råds møte i Luxembourg i desember 1997. Det europeiske råds møte i København i 1993 dannet bakgrunnen (fortidens skygge). I København ble medlemsstatene ikke bare enige om å tilby medlemskap til alle søkerlandene som hadde inngått en Europa-avtale, men de satte også opp kriterier for å bli medlem. Et av disse kriteriene var rettet mot selve unionen, ved at en østutvidelse ikke skulle sette dybden i integrasjonsprosessen på spill. Parallelt med Det europeiske råds møte i Luxembourg, måtte EU forberede forutsetningene for ØMU, håndtere spørsmålet om Tyrkia og Kypros, mekanismer for reformprosesser innen CAP og innen struktur- og regionalfondspolitikken (nåtidens skygge). I tillegg måtte EU forberede en ny runde med institusjonell reform for å forberede institusjonene på en østutvidelse.

Det europeiske råds møte i Amsterdam

Behovet for å gjennomføre en institusjonell reform ble direkte knyttet til den intergovernmentale konferansen som nettopp hadde blitt avsluttet i Amsterdam i juni 1997. I motsetning til hva medlemsstatene hadde planlagt, kom man ikke til enighet om hvordan institusjonene burde forberedes på en utvidelse, slik at dette temaet i stor grad ble utsatt. I de siste timene av møtet ble det vedtatt en protokoll som understreket behovet for ytteligere institusjonell reform, slik at man kunne finne en løsning på spørsmålene om Kommisjonens størrelse og stemmevekten i Rådet (Protokoll II, Art. 1). Videre kom medlemsstatene til enighet om at de begrensede institusjonelle reformene de hadde blitt enige om, ville være tilstrekkelige inntil antallet medlemsstater overstiger 20. Det ble i den forbindelse vedtatt at minst ett år før antallet medlemsstater overstiger 20, må en ny intergovernmental konferanse holdes slik at man kan '*...carry out a comprehensive review of the provisions of the Treaties on the composition and functioning of the institutions* (Protocol II, Art. 2), (Friis og Murphy 1999a: 14).

Det store antallet avgjørende parallelle og fremtidige spill skapte en atmosfære av uvisshet, der både Kommisjonen og medlemsstatene fikk store vanskeligheter med å utforme klare posisjoner. Ville man innad i EU bli enige om en nødvendig institusjonell reform på den neste intergovernmentale konferansen? Hvordan ville de søkerlandene som ikke ble invitert til forhandlingsbordet reagere? Ville et 'nei' fra EU f.eks. lede til sterkere nasjonalistiske styrker i SØE? I et forsøk på å bringe klarhet i hvor mange søkerland som skulle inviteres til forhandlinger, fikk Kommisjonen i oppdrag å gjøre en '*...natural differentiation among the applicants for a variety of historical, political and economic reasons – letting the hard facts do the job so to speak*' (Hans van den Broek, Financial Times 18.07.1997). Ved å følge denne objektive prosedyren kom Kommisjonen (med utgangspunkt i København-kriteriene) frem til at Estland, Polen, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn (og Kypros) oppfylte kriteriene for å starte medlemsskapsforhandlinger (5+1 modellen). De gjenværende søkerlandene Bulgaria, Latvia, Litauen, Romania og Slovakia ble ikke ansett for å oppfylle kriteriene for medlemskap i den nærmeste fremtid (jf. Agenda 2000, 1997). Siden de gjenværende søkerlandene ville ha mulighet til å ta igjen de fremste søkerlandene så snart de var klare, ble ikke denne differensieringen sett på som et problem.

Friis (1998a: 5) skriver at forsøket på utforming av utvidelsesspørsmålet som en objektiv, upolitisk øvelse, i virkeligheten var en høyst politisk øvelse i overnasjonal *agenda-setting*. Kommisjonen kunne i prinsippet ha valgt en helt annen løsning ved f.eks. å argumentere for at en østutvidelse var et spørsmål om å stabilisere de nye demokratiene i øst. Som en konsekvens kunne Kommisjonen ha argumentert for at det burde åpnes forhandlinger med alle søkerlandene samtidig. Et sentralt spørsmål her blir dermed hvorfor Kommisjonen valgte 'objektivitetsalternativet'.

En sentral forklaring her kan knyttes til konteksten av parallelle og fremtidige spill. I en situasjon hvor EU står overfor så mange utfordringer, var det i Kommisjonens interesse, som vokter av *acquis communautaire*, å ikke bidra til ytteligere belastning på EU-systemet. Dette kunne oppnås ved å

begrense antall stater i den første forhandlingsrunden. Dersom EU åpnet for forhandlinger med alle søkerlandene samtidig, kunne EU ende opp med en uhåndterlig prosess, slik at dybden i den europeiske integrasjonsprosessen ville bli satt på spill. Ved å utforme valget av forhandlingsland som en ren objektiv øvelse, la ikke Kommisjonen alle kortene på bordet. Friis (1998a: 6) skriver at ettersom Kommisjonen under Luxembourg-spillet ikke hadde mulighet til å benytte sine virkelige begrunnelser for objektivitetsalternativet som legitime argumenter, ble Kommisjonens makt til å sette agendaen begrenset. Dersom Kommisjonen åpenlyst hadde referert til 'overbelastnings -problemer', ville det ha spolert hele 'objektivitetsalternativet'.

Ved å anerkjenne at Agenda 2000 var et høyst politisk dokument, kan man også finne tegn på at medlemsstatenes preferanser har satt sine spor. Beslutningen om å åpne for en liten østutvidelse var ikke fullstendig upåvirket av at det på Det europeiske råds møte i Amsterdam i juni 1997 ble avslørt en mangel på forpliktelse blant medlemsstatene til å forberede en østutvidelse så raskt som mulig (Grabbe og Hughes 1998). Man kan dermed hevde at en moderat start på østutvidelsen avspeilet medlemsstatenes preferanser. Videre så utvelgelsen av kandidatland ut til å være preget av medlemsstatenes preferanser for de respektive kandidatland. Det er vanskelig å se den opphetede debatten blant kommisærene i forkant av lanseringen av Agenda 2000, som en øvelse i objektiv differensiering. I midten av juli hevdet en rekke kommisærer, inkludert Jacques Santer, at EU burde åpne forhandlinger kun med Polen, Tsjekkia og Ungarn. En annen gruppe kommisærer, med Hans van den Broek i spissen, argumenterte for at Estland og Slovenia også burde føyes til listen (Daily Telegraph 16.07.1997). Selv om vi her står overfor et 'bevis-problem', kunne den underliggende idéen ha vært følgende: Hans van den Broek og hans kolleger fryktet at en østutvidelse som ikke inkluderte et baltisk søkerland og et søkerland fra sør (Bulgaria, Romania eller Slovenia) ikke ville oppnå støtte blant de 'nordlige' og 'sørlige' medlemsstatene (jf. Mayhew 1998: 176).

Selv om det ser ut til at Kommisjonen tok hensyn til de landene som allerede hadde formulert sine preferanser, kan Kommisjonens forslag sies å ha

hatt en selvstendig påvirkning på det endelige resultatet. Kommisjonen klarte å *begrense forhandlingsrommet* betydelig. I forkant av Agenda 2000 var en østutvidelse med mindre enn fem stater et reelt alternativ (se Madrid møtet ovenfor). Etter offentliggjøringen av Agenda 2000 ble det vanskelig for medlemsstatene å foreslå færre medlemmer enn Kommisjonen. Hovedårsaken til dette er Kommisjonens 'objektivitets-alternativ'. Etter at Kommisjonen hadde foreslått Estland, Polen, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn som et resultat av en omfattende vurderingsprosess, ville enhver reduksjon av kandidater kunne bli oppfattet som en politisk hestehandel. Offentliggjøringen av Agenda 2000 hadde naturlig nok også en effekt på de utvalgte søkerlandene. Dersom Det europeiske råd f.eks. plutselig fjernet Estland fra forhandlingslisten, kunne man være sikker på en sterk reaksjon fra den estiske regjeringen. Tyskland, som lenge hadde argumentert for en liten østutvidelse, endret raskt standpunkt og kom til å støtte Kommisjonens forslag. Frankrike og Østerrike endret også sine preferanser fra en støtte av regattamodellen, til en støtte for Kommisjonens 5+1-modell (Friis 1998, Baun 2000).

Agenda 2000 påvirket også forhandlingene ved å fungere som et utgangspunkt for preferanseformasjon i seg selv. En rekke land, deriblant Benelux og til en viss grad også Storbritannia, brukte Agenda 2000 til å fjerne uvisshet og utvikle sine preferanser. Denne preferanseformasjonen var nært knyttet til Kommisjonens 'objektivitets-alternativ'. Før Kommisjonen lanserte sitt objektivitets-alternativ, ble de som støttet en liten utvidelse omtalt som utvidelsesskeptikere. Etter lanseringen av Agenda 2000 ble imidlertid støtte til en liten utvidelse legitimt, siden det nå var resultatet av en 'objektiv' vurderingsprosess. Selv om Agenda 2000 skapte bevegelse i spillet ved å begrense forhandlingsrommet og påvirke nasjonale preferanser, møtte den også motstand. I et klart forsøk på å sette en annen dagsorden lanserte Danmark, Finland, Italia og Sverige et konkurrerende alternativ, der beslutningen om å åpne for forhandlinger ikke ble betraktet som en upolitisk, byråkratisk øvelse. Derimot ble det sagt at Europas fremtidige stabilitet stod på spill (European Report 23.07.1997). Det ble videre sagt at nettopp fordi dette var avgjørende

for Europas fremtid, burde EU åpne forhandlinger med alle søkerlandene. Dersom EU utelot noen av søkerlandene, kunne dette skape umiddelbar ustabilitet. Utenriksministerne fra Danmark, Finland, Italia og Sverige hevdet at søkerlandene kunne oppfatte dette som en ny skillelinje (European Report 23.07.1997). Der hovedproblemet for Kommisjonen, selv om det sjelden ble uttalt, var dybden i integrasjonsprosessen og institusjonell håndtering av en østutvidelse, var de skandinaviske medlemslandene og Italia opptatt av faren for å trekke nye skillelinjer og utvikle et 'nytt Jalta' (Frankfurter Allgemeine Zeitung 19.09.1997).

4.5 Fra Agenda 2000 til Luxembourg

I forkant av Det europeiske råds møte i Luxembourg i desember 1997 foregikk det betydelig konkurranse mellom de to alternativene for østutvidelse ('objektivitet' med 5+1-modellen vs. 'stabilitet' med regatta-modellen). I september hevdet Hans van den Broek at Danmark, Finland, Italia og Sverige tok feil når de sa at Agenda 2000 ville skape nye skillelinjer i Europa. Videre sa Broek at en støtte til regatta-modellen ville ha en kortsiktig effekt på stabiliteten i SØE (Financial Times 22.9.1997). Tross 'tapet' av Finland, som endret standpunkt og kom til å støtte Kommisjonens forslag, fortsatte Danmark, Italia og Sverige å hevde at en beslutning om østutvidelse var et spørsmål om stabilitet og fred i Europa. Hellas, Portugal og Spania brukte dette forslaget som et utgangspunkt for sine utforminger av preferanser, og gav dermed sin støtte til regatta-modellen. Selv land som opprinnelig støttet 5+1-modellen vedgikk at Danmark, Italia og Sverige hadde påpekt et vesentlig problem, nemlig faren for nye skillelinjer. Selv om de ikke støttet regatta-modellen, var det stor enighet om at heller ikke 5+1-modellen var egnet. Ifølge Presidenten i Rådet Jacques Poos, var oppgaven nå *'...to search for some intermediate ways between the proposals of the Commission and the proposal to start negotiations with all the candidates'* (Reuters 27.10.1997). Danmark, Italia og Sverige hadde med andre ord klart å *endre agendaen* i forkant av Det europeiske råds møte i Luxembourg. Nå var utvidelsen ikke lenger bare et

spørsmål om en 'upolitisk, objektiv differensiering' av kandidatland, men også et spørsmål om å forhindre nye skillelinjer i Europa.

Det blir her et sentralt spørsmål hvordan man kan forklare Danmark, Italia og Sveriges suksess på dette punktet. En sentral forklaringsfaktor ser ut til å ligge i selve konteksten. Kommisjonen presenterte en defensiv, upolitisk ramme. Danmark, Italia og Sverige lanserte en fremtidig visjon for Europa (fred og stabilitet). Danmark, Italia og Sveriges forslag var ikke bare det mest visjonære, men det fremstod også som det mest legitime. Disse landene var dermed i stand til å knytte sitt forslag til selve kjernen i EUs identitet – det faktum at EU er åpen for alle europeere. Kommisjonen og dens støttespillere kunne derimot ikke konstruere en liknende sammenheng. Kommisjonen ble begrenset ved at den manglet en emosjonell appell for sin sak. Alt den kunne vise til var 'objektiviteten' - en objektivitet som søkerlandene hadde satt store spørsmålsteget ved. Kommisjonen kunne ikke åpent redegjøre for de underliggende årsakene til objektivitetsalternativet, dvs. blant annet å unngå overbelastning på EU-systemet, uten å undergrave sitt eget forslag. Hver gang en kommisær argumenterte for at EU burde unngå regatta-modellen, siden den ville gjøre utvidelsesprosessen mer komplisert, ble objektivitetsalternativets troverdighet svekket. Som et resultat kunne Danmark, Italia og Sverige – ikke på grunn av forhandlingsmakt, men derimot ut fra utformingskapasitet - påvirke agendasettingen (Friis 1998a: 7, Rein og Schön 1991: 267).

Mot slutten av oktober var utfordringen å finne et kompromiss mellom regatta-modellen og 5+1-modellen. Siden medlemsstatene hadde planlagt en avgjørelse i midten av desember og enhver utsettelse ble sett som et uttrykk for mangel på forpliktelse, var EU hardt presset til å komme opp med nye idéer. Ut fra de teoretiske antakelsene, skulle tidspresset ha åpnet en mulighet for Kommisjonen til å påvirke dagsorden, men p.g.a. Kommisjonens investering i 5+1-modellen (og spesielt 'objektivitetskriteriet') kunne den ikke benytte denne muligheten. Danmark og Sverige kom istedet inn og presenterte en idé om hvordan EU i praksis kunne unngå å trekke nye skillelinjer. I november offentliggjorde den danske og den svenske regjering et kompromissforslag om

at alle søkerlandene burde få delta i forhandlingene gjennom den såkalte screeningprosessen, dvs. at EU vurderer hvor mye av opptakskravene søkerlandene har oppfylt.

Friis (1998a:7) skriver at kompromisset med screening-idéen i realiteten ikke var ny, men derimot en gammel fransk-tysk idé. Før Det europeiske råds møte i Amsterdam hadde Frankrike og Tyskland vurdert å tilby såkalte Vorverhandlungen (dvs. deltakelse i screening-prosessen) til alle søkerland (Friis 1998c: 41). Men etter Det europeiske råds møte i Amsterdam og Kommisjonens Agenda 2000, forlot de to landene denne idéen.

De umiddelbare reaksjonene fra de andre utenriksministerne på Danmarks og Sveriges forslag, var ikke spesielt positive. Tysklands Klaus Kinkel mente at idéen var for nær den originale regatta-modellen og dermed ikke et kompromiss mellom regatta- og 5+1 modellen (Politiken 25.11.1997). Fra Kommisjonens side ble det hevdet at det var 'simply a transparent ploy to help the Baltic states to catch up with the front runners' (Financial Times 27.11.1997). Resultatet ble at utenriksministerne måtte overlate beslutningen til Det europeiske råd i Luxembourg 12.-13. desember. Det ble klart at Danmark og Sveriges forslag allerede hadde hatt en påvirkningskraft da formannskapet i Luxembourg lanserte sitt eget kompromiss-forslag. Kun noen få dager før møtet hadde ikke presidentskapet tid til å utvikle en fullstendig ny idé. I tillegg måtte presidentskapet utrede en omfattende konflikt mellom medlemsstatene om Tyrkias posisjon i utvidelsesprosessen. Ved at presidentskapet sluttet seg til den dansk-svenske screening-idéen, bekreftes antakelsen om at aktører vil kunne påvirke agenda-settingen dersom de er i stand til å presentere en policy-idé på et tidspunkt der tidspresset for en endelig beslutning er stort. I motsetning til det dansk-svenske forslaget, foreslo presidentskapet at alle søkerlandene skulle delta i screening-prosessen på et individuelt, og ikke et multilateralt grunnlag. Like viktig var det at EU ikke skulle åpne formelle utvidelsesforhandlinger med alle søkerlandene, men derimot følge Kommisjonens 5+1 forslag. For de fem gjenværende søkerlandene skulle

screeningen fungere som en forberedelse på eventuelle formelle forhandlinger (Friis 1998a:8).

Til manges forundring kom utfallet av Luxembourg-møtet til å stå nærmere det dansk-svenske kompromissforslaget enn presidentskapets forslag. På møtet ble det besluttet å åpne formelle forhandlinger med alle søkerlandene som Danmark og Sverige hadde foreslått – ‘som del av implementeringen av artikkel O’ (European Council 1997). Ved å følge presidentskapets forslag, skulle kun de opprinnelige 5+1 landene inviteres til forhandlingsbordet. De gjenværende fem søkerlandene ble tilbudt et økt tempo i forhandlingsforberedelsene, ved at EU hvert år skulle vurdere om søkerlandene var klare for reelle medlemskapsforhandlinger. Den danske og svenske innflytelsen kan knapt ses som et resultat av en sterk skandinavisk forhandlingsmakt. Det er en mer sannsynlig forklaring at Danmark og Sverige oppnådde så mye aksept for sin begrunnelse (stabilitet og fred), at Det europeiske råd besluttet å støtte denne modellen som tillot den høyeste graden av deltakelse for alle søkerlandene. Dermed unngikk man nye skillelinjer samtidig som man ikke risikerte å overkomplisere østutvidelsen, siden EU kun ville starte reelle forhandlinger med landene i 5+1 modellen (Baun 2000).

Friis (ibid) konkluderer i den forbindelse med at nasjonal og overnasjonal agenda-setting har en betydning selv i en high-politics situasjon som østutvidelsen er. Resultatet av Det europeiske råds møte i Luxembourg ble med andre ord ikke avgjort kun av makt og fastlagte preferanser. Ved å følge Luxembourg-spillet fra begynnelsen av 1996 viser det seg at flertallet av medlemsstatene gikk inn i forhandlingene ved å søke etter preferanser. Kommisjonen og to mindre medlemsstater fikk dermed mulighet til å påvirke agenda-settingen ved å utforme agendaen på en spesiell måte. Som en konsekvens av dette mener Friis at det bør utføres mer arbeid angående agenda-setting, enten ved å utvikle alternative teorier til Moravcsik, eller ved å inkorporere konseptet om agenda-setting i Moravcsiks teori. Friis føyer imidlertid til at den empiriske konklusjonen om pre-forhandlingsfasen ikke er tilstrekkelig. Det er ikke mulig å bedømme den riktige effekten av pre-

forhandlingsfasen på det endelige utfallet ved å kun se på pre-forhandlingsfasen. Regjeringer kan bruke forhandlingsfasen til å gjenåpne avtaler som tidligere er inngått. Enhver konklusjon angående hvordan pre-forhandlingsfasen påvirker det endelige utfallet vil derfor kreve en vurdering av forhandlingsfasen. Det som imidlertid er spesielt med den første fasen i opptaksforhandlingene, er at regjeringene ikke forsøkte å åpne Luxembourg-pakken på nytt: 30. mars 1998 åpnet EU formelle opptaksforhandlinger og 31. mars lanserte EU screening-prosessen. Selv om landene i 5+1 modellen ble tilbudt en mer grundig screening-prosess, ble alle søkerlandene en del av screening-prosessen (European Voice 2-8.7, 1998). De søkerlandene som ikke ble inkludert i 5+1 gruppen var likevel svært fornøyd med Luxembourg-beslutningen. Ifølge disse søkerlandene ville dette forhindre nye skillelinjer i Europa.

Friis (1998a: 9) understreker at selv om forhandlingsfasen på dette tidspunktet ikke hadde greid å bevege Luxembourg-spillet, bør ikke det ses som en indikator på at opptaksforhandlingene på dette tidspunktet var fastsatt. Ved å følge det teoretiske utgangspunktet anses derimot forhandlingene som uforutsigbare. På grunn av usikkerheten som knytter seg til EU-forhandlinger, vil regjeringer ha vanskeligheter med å utforme sine preferanser. Regjeringene har åpnet forhandlinger uten å vite hvordan disse forhandlingene vil påvirke EU. Dette åpner for at agenda-setting og utforming av forslag kan spille en stor rolle. På samme måte som i pre-forhandlingsfasen, kan aktører påvirke forhandlingene ved å benytte konkurrerende forslag (jf. Rein og Schön 1991, Radaelli 1995: 167-168).

4.6 Historisk endring av utvidelsesstrategien

Kosovokrigen og trusselen om en utvidet konflikt på Balkan, koblet med frykt for at EUs tosidige opptaksstrategi skulle skape nye skillelinjer i Europa tvang frem en nytenkning angående EUs utvidelsesstrategi. Dette medførte en beslutning om å åpne for opptaksforhandlinger med de fem gjenværende SØE-statene (Bulgaria, Latvia, Litauen, Romania og Slovakia) på Det europeiske

råds møte i Helsinki i desember 1999 (Baun 2000:xvii). Videre ble det besluttet at hvert enkelt søkerland skulle bli vurdert ut fra sine egne meritter, og at de søkerlandene som nettopp hadde startet forhandlinger skulle ha mulighet til å ta igjen de søkerlandene som allerede var i forhandlinger. Det europeiske råd erklærte også at fremskritt i forhandlingene skulle gå hånd i hånd med fremskritt innen implementeringen av *acquis communautaire* i søkerlandenes nasjonale lovgivning. På Det europeiske råds møte i Helsinki forlot Det europeiske råd EUs utvidelsesstrategi med inndeling av søkerland i grupper, og innførte istedet regatta-modellen. Kommisær Verheugen sa i den forbindelse at EU ikke hadde begått en feil for to år siden da EU innførte en to-gruppe strategi for utvidelse, men at den politiske situasjonen i Europa hadde endret seg fullstendig i mellomtiden. Som en følge av dette var det nødvendig å innføre en mer inkluderende strategi, slik at stabiliteten og velferden i Europa kunne sikres (Agence Europe no. 7612, 1999: 4). Videre kalte Verheugen beslutningen om å åpne opptaksforhandlinger med alle kandidatlandene et historisk steg mot gjenforeningen av Europa. Reaksjonene fra søkerlandene som nettopp var blitt inkludert i opptaksforhandlingene var like entusiastiske, og de fleste av disse søkerlandene ønsket å komme på høyde med de søkerlandene som allerede var i forhandlinger så raskt som mulig (Agence Europe no.7614, 1999). På Det europeiske råds møte i Helsinki ble også spørsmålet om fastsettelse av en tidsplan for utvidelsen diskutert. Siden starten på opptaksforhandlingene i november 1998, hadde regjeringene i de fremste søkerlandene forsøkt å få EU til å fastsette et konkret tidspunkt for når forhandlingene skulle fullføres, gjennom å argumentere for at dette var nødvendig for å sikre befolkningens støtte og implementeringen av vanskelige reformer. Både Kommisjonen og EUs medlemsstater var imidlertid motstandere av å fastsette et konkret tidspunkt for sluttforhandlingene, og de argumenterte for at forhandlingene ikke hadde kommet langt nok enda til å gjøre dette. I stedet for å fastsette et bestemt tidspunkt, fulgte medlemsstatene Kommisjonens anbefaling om at “...*after ratification of the results of [the IGC] the Union should be in a position to welcome new Member States from*

the end of 2002 as soon as they have demonstrated their ability to assume the obligations of membership and once the negotiating process has been successfully completed” (Helsinki Presidency Conclusions 1999:1.5-1.11).

Ifølge kommisær Verheugen vil ratifiseringen av opptakstraktatene først finne sted etter 2002, slik at 2004 fremstår som det mest sannsynlige tidspunktet for en utvidelse (Baun 2000: 128-129). På Det europeiske råds møte i Helsinki åpnet EU en bredere og mer ambisiøs utvidelsesstrategi. Et opptak av nye medlemsstater krever imidlertid både budsjettmessige og institusjonelle reformer av EU. Denne reformprosessen ble temaet på Det europeiske råds møte i Nice (Baun 2000: 133).

4.7 I forkant av Det europeiske råds møte i Nice

I forkant av Det europeiske råds møte i Nice i desember 2000 ble det avholdt et møte mellom statslederne i EU og de ulike søkerlandene. På møtet ble EUs vilje til å innvilge de første søkerlandene medlemsstatus så snart de blir teknisk klare, bekreftet av presidenten for Det europeiske råd Jacques Chirac. Chirac sa videre at det hadde funnet sted en intensivering av tempoet i utvidelsesprosessen de siste månedene og at det forelå et ønske om å øke tempoet i forhandlingene ytterligere. Samtidig uttalte Chirac at man ville respektere differensieringsprinsippet og at institusjonelle temaer og temaer knyttet til Europas fremtid ville bli diskutert med kandidatlandene. *“We will do our utmost, in the spirit of the Commission proposal, which we approve of without reservations, to accelerate the works and to promote, as foreseen in Helsinki, opening the door to those that are ready as of 1 January 2003”*, sa Chirac til pressen etter møtet.

Kommisjonens president, Romano Prodi, understreket på sin side at: *“we want to proceed in the most transparent, rapid and clear manner as possible, this process of the reunification of Europe. We have invited the candidate countries to discuss with us the prospects for the European building process, while, in Nice, we should take the necessary decision to prepare our house for becoming bigger, to become the sole house of Europe”*.

Den svenske statsministeren Göran Persson uttalte at i løpet av den tiden Sverige skulle ha presidentskapet i EU, ville landet forsøke å sette opp tempoet i opptaksforhandlingene, noe som de fremste kandidatlandene har ønsket (statene i Luxembourg-gruppen). *“We are ready to speed-up the process, but the candidate countries must deliver”*, sa Persson. Den britiske utenriksministeren Robin Cook la stor vekt på den nasjonale interesse som er knyttet til at tempoet i østutvidelsen økes. *“We believe that enlargement is not only good for the candidate countries, but that it is also in Britain’s national interest. As enlargement means a larger and stronger Europe in the world, and a larger internal market, that will strengthen trade in Europe”*, sa Cook, og tilføyde at kandidatlandene hadde gjort imponerende fremskritt i forberedelsene til østutvidelsen (Agence Europe 2000, no.7858: 9-10).

4.8 Det europeiske råds møte i Nice

EUs statsledere sendte et sterkt politisk budskap til kandidatlandene ved å gi sin støtte til utvidelsesstrategien som Kommisjonen foreslo (inkludert ‘kjøreplanen’ for forhandlingene). Videre ble viljen til å fullføre opptaksforhandlingene mot slutten av 2002 bekreftet. På bakgrunn av en italiensk forespørsel (som ble støttet av Storbritannia), ble det erklært et ønske om at de første nye medlemsstatene vil kunne delta i det neste valget til Europa-parlamentet i 2004. Den franske Europa-ministeren Pierre Moscovici understreket at EUs ambisjon om å fullføre opptaksforhandlingene i 2002, slik at de første nye medlemsstatene vil kunne delta i valget til Europa-parlamentet i 2004, ikke burde tolkes som en endelig forpliktelse fra EUs side. *“We are offering a perspective, not committing ourselves. Negotiations will have to go on until such times as all difficulties have been resolved and accession will only be possible for candidates actually ready and who meet the accession criteria,”* erklærte Moscovici.

EUs medlemsstater ble også enige om å fortsette utformingen av politikken knyttet til utvidelsen på Det europeiske råds møte i Göteborg i juni 2001. Det ble besluttet at statslederne da ville gi de nødvendige retningslinjene som

kreves for å kunne fullføre østutvidelsesprosessen på bakgrunn av Kommisjonens rapport angående kandidatlandenes fremskritt. Angående Kommisjonens 'kjøreplan' for de neste 18 månedene ble det besluttet at: *“the road map should facilitate continuation of negotiations, but may only have an indicative nature and must be treated with the necessary flexibility. This flexibility must both enable the EU and candidate countries to move forward faster (if circumstances allow), and to continue talks beyond the scheduled timetable, if need be”*.

Den svenske utenriksministeren Anna Lindh fortalte pressen at Sverige i løpet av sin presidentskapsperiode ønsket å øke tempoet i utvidelsesprosessen raskere enn Kommisjonen hadde foreslått i sin 'kjøreplan' (Agence Europe 2000, no.7859: 9).

I konklusjonene fra Det europeiske råds møte i Nice ble den historiske viktigheten av utvidelsesprosessen vektlagt. Det europeiske råd var fornøyd med at differensieringsprinsippet fungerte, slik at hvert enkelt søkerland nå kunne vurderes utelukkende ut fra sine egne meritter, samt ha mulighet til å ta igjen andre søkerland. Det europeiske råd anså at denne strategien, i kombinasjon med den intergovernmentale konferansen om institusjonell reform, ville gjøre EU i stand til å oppta nye medlemsstater fra slutten av 2002, med den målsetning at disse nye medlemsstatene da vil kunne delta i valget til Europa-parlamentet i 2004. Videre anerkjente Det europeiske råd kandidatlandenes forsøk på å implementere *acquis communautaire*. Kandidatlandene ble anbefalt å fortsette de nødvendige reformene for å forberede seg på utvidelsen, spesielt med hensyn til å styrke den administrative kapasiteten. Videre gav Det europeiske råd Kommisjonen i oppdrag å utforme et program for grense-regionene, slik at deres økonomiske konkurranseevne kunne styrkes (Agence Europe 2000, no. 7860: 6).

4.9 Det europeiske råds møte i Göteborg: Diskusjonene og det svenske presidentskapets agenda.

På det europeiske råds møte i Göteborg i juni 2001 åpnet Göran Persson, presidenten for Det europeiske råd, utvidelsesdebatten med et forslag om at EUs medlemsstater burde gi et svært sterkt signal til kandidatlandene om at utvidelsesprosessen vil fortsette med den samme dynamikken og i samme fart som den har gjort under det svenske presidentskapet, til tross for det irske folkets nei til Nice-traktaten. Videre ønsket Persson en timeplan for utvidelsesforhandlingene som gikk ut over det som ble besluttet i Nice. Persson ønsket spesielt å inkludere et løfte om at dersom kandidatlandene respekterer kjøreplanen som ble vedtatt på Det europeiske råds møte i Nice, så vil det være mulig å avslutte forhandlinger med de fremste søkerlandene før utgangen av 2002. Dette vil åpne for at de første kandidatlandene kan delta i valget til Europaparlament i 2004.

Selv om mange av statslederne støttet den svenske idéen om å gi et positivt signal til søkerlandene, mente mange av statslederne samtidig at konklusjonene fra Det europeiske råds møte i Nice (dvs. et håp om at de første kandidatene vil delta i det neste valget) var tilstrekkelige på dette stadiet av utvidelsesprosessen, slik at det ikke skulle være nødvendig å nevne 2002 som en endelig dato og dermed sette EU under ytterligere press. Den tyske utenriksministeren Joschka Fischer mente at det ville være tilstrekkelig å bekrefte konklusjonene fra Nice, siden dette ville være et *“...svært klart signal om at utvidelsesprosessen ikke er mulig å snu”*. Videre sa Fischer at *“...en utvidelse vil ikke være et resultat av håp eller ønsker, men av konkrete forhandlingsresultater. Det er pr. i dag ikke mulig å si når forhandlingskapitlene kan lukkes, men dette vil være klarere etter at Kommisjonen har presentert sin rapport om kandidatlandenes fremskritt i november”*. Den franske presidenten Jacques Chirac og statsminister Lionel Jospin var enda klarere: *“...Det vil være svært uheldig å fastsette 2002 som et endelig tidspunkt for å fullføre forhandlingene, siden dette kan medføre en kollektiv utvidelse til et stort antall søkerland, inkludert land som kanskje ikke*

er klare enda”, skal Jospin ha sagt ifølge diplomater. Chirac understreket på sin side at “...utvidelsen må foregå uten at EU settes i fare.” Frankrike ønsket samtidig å understreke at det ikke er mulig å stoppe utvidelsesprosessen. Videre gav Frankrike sin støtte til at søkerland som har signert, men ikke ratifisert sine opptaksavtaler, kan delta i valget til Europaparlamentet i 2004. Benelux-landene, Portugal og Østerrike ønsket å bekrefte sin støtte til konklusjonene fra Nice, uten å tilføye en endelig dato for sluttforhandlingene. På denne måten ville man ikke legge ytterligere press på verken EU eller kandidatlandene.

Det svenske presidentskapets forslag ble mer eller mindre støttet av Storbritannia, Spania, Danmark og Finland. Storbritannia gav uttrykk for at presidentskapet burde støttes i ønsket om å gi et realistisk signal som går ut over hva man ble enige om i Nice, fordi et sterkt bevis på engasjement er nødvendig overfor søkerlandene, ikke bare på grunn av den irske folkeavstemningen, men også fordi støtten til en utvidelse er fallende i disse landene (Agence Europe 2001,no. 7985: 3-5).

Det europeiske råds møte i Göteborg var preget av intense diskusjoner rundt utvidelsesprosessens forløp. Den svenske utenriksministeren Anna Lindh sa dagen før de endelige rådskonklusjonene ble vedtatt at “...den generelle oppfatningen etter den irske folkeavstemningen bekrefter nødvendigheten av å understreke det faktum at utvidelsesprosessen ikke kan stoppes.” Videre sa Lindh at “...møtet har resultert i betydelig støtte til formannskapets ønske om å inkludere en mer presis tidsplan for utvidelsen i møtets konklusjoner. Betydelig støtte betyr imidlertid ikke fullstendig enstemmighet. Det er for tidlig å si hva som vil bli konklusjonene i morgen,” tilføyde Lindh.

Når det gjelder utvekslingen av synspunkter med den irske statsministeren over konsekvensene av det irske folkets nei til Nice-traktaten, oppsummerte Persson med at man var kommet til enighet om at det er nødvendig å gi det irske folk tid til å tenke, før man presenterer flere alternativer. Videre sa Persson at den irske regjeringen ikke ønsker en ny folkeavstemning før valget i juni 2002. Persson konkluderte med at til tross for det irske folkets nei, vil det

ikke finne sted en reforhandling av Nice-traktaten og utvidelsesprosessen vil fortsette (Agence Europe 2001, no. 7985: 3).

Etter Det europeiske råds møte i Göteborg oppsummerte Persson med at møtet hadde vært en suksess med hensyn til østutvidelsesprosessen. I løpet av møtet ble det “umulig å motstå” det svenske presidentskapets idé om å fastsette en dato for sluttforhandlingene med de kandidatlandene som var klare. Målsetningen ble at disse statene burde kunne delta i valget til Europaparlamentet i 2004 som medlemmer, (i motsetning til konklusjonene fra Nice som sa at EU tok sikte på å ønske nye medlemsstater velkommen på dette tidspunktet). Persson understreket at spesielle hensyn skulle tas overfor Bulgaria og Romania for å hjelpe disse statene i forberedelsene til EU-medlemsskap (Agence Europe 2001, no. 7986:1).

I konklusjonene fra møtet ble det understreket at det foregår forberedelser til en intergovernmental konferanse i 2004. Sammen med de pågående forsøkene på å reformere strukturer og arbeidsmetoder, vil dette bidra til å tilpasse EUs traktater og institusjoner til både borgernes krav og en ny realitet. Videre konkluderes det med at ratifiseringen av Nice-traktaten vil fortsette, slik at EU blir i stand til å innvilge nye medlemsstater medlemsskap mot slutten av 2002. Når det gjelder den irske folkeavstemningen, bekrefter Det europeiske råd EUs vilje til å hjelpe den irske regjering med å finne en løsning på veien videre. I konklusjonene slås det videre fast at det har blitt gjort betydelige gjennombrudd i opptaksforhandlingene under det svenske presidentskapet, og at det belgiske og spanske presidentskapet i 2001 og 2002 vil fortsette å følge kjøreplanen med uforminsket styrke. Det understrekes samtidig at kandidatlandene vil bli vurdert utelukkende ut fra sine egne meritter, og at differensieringsprinsippet fortsatt gjelder (Agence Europe 2001, no. 7986: 6-7).

I konklusjonene fra Det europeiske råds møte bekreftet den spanske statsministeren Jose Maria Aznar at Spania støtter referansen til en dato for utvidelse, og at det fremtidige spanske presidentskapet i EU i første halvdel av 2002 vil følge denne kjøreplanen. Den italienske statsministeren Silvio Berlusconi sa at “...en utvidelse representerer en tilbakevending til verdier,

som EUs grunnleggere hadde ønsket”. Den tyske kansleren Gerhard Schröder ønsket konklusjonene velkommen, selv om den endelige teksten, der 2002 nevnes som et mulig tidspunkt for sluttforhandlingene, går lenger enn Tyskland hadde ønsket. “*Det ville ha vært ‘upassende’ for Tyskland å motsette seg det svenske presidentskapets forslag*”, sa Schröder og begrunnet dette med at: “*Det ville ikke ha vært rett i forhold til det omfattende arbeidet det svenske presidentskapet har utført i tilknytning til utvidelsesprosessen*”. Videre sa Schröder at konklusjonene fra møtet ikke nødvendigvis innebærer en bindende forpliktelse, men derimot en politisk bekreftelse på et felles mål. EUs målsetning om å fullføre forhandlingene mot slutten av 2002 vil kun være aktuelt for de best forberedte søkerlandene. Schröder uttrykte et ønske om at Polen inkluderes i den første gruppen, men understreket samtidig at det ikke vil være snakk om noen lettelser i opptakskravene.

Den østerrikske forbundskansleren Wolfgang Schüssel så konklusjonene om utvidelsen som et positivt signal til kandidatlandene om at prosessen vil bli gjennomført med beslutsomhet. I likhet med sin tyske kollega, understreket Schüssel at tidspunktet 2002 kun var en målsetning og ikke et fastlagt tidspunkt. Den franske presidenten Jacques Chirac sa at møtet hadde “*...affirmed the definitive, irreversible nature of enlargement*”. Frankrikes statsminister Lionel Jospin konkluderte med at konklusjonene fra møtet var “*...a strong political message to the candidate countries,...that these countries must not let up their efforts*” og at “*...2002 is no deadline*” (Agence Europe 2001, no. 7986:1-3).

Resultatet fra Det europeiske råds møte i Göteborg ser ut til å bekrefte H2 om at: *Prosessen mot fullverdig medlemskap for SØE finner sted gjennom pågående forhandlingsprosesser i EU, der medlemsstatenes posisjoner påvirkes av kommunikasjonsprosessene i EU-systemet*. Dette kan settes i sammenheng med den rollen sosiale læringsprosesser spiller i forhandlingene om østutvidelsen (jf. bl.a Schröders uttalelse om at “*Det ville ha vært ‘upassende’ for Tyskland å motsette seg det svenske presidentskapets forslag*”, og “*...det ville ikke ha vært rett i forhold til det omfattende arbeidet det svenske*

presidentskapet har utført i tilknytning til utvidelsesprosessen". Samtidig vil både 'fortidens, nåtidens og fremtidens skygge' påvirke forhandlingsutfallet. Alle disse indikatorene ser ut til å ha bidratt til enighet om konklusjonene på Det europeiske råds møte i Göteborg.

4.10 Konklusjon

Denne analysen har testet H2 ved å fokusere på hvordan medlemsstatenes posisjoner påvirkes av lærings- og kommunikasjonsprosessene i EU-systemet knyttet til forhandlingsprosessene om østutvidelsen. EU er stadig under utvikling og har over tid vist betydelig evne til å tilpasse seg både interne og eksterne endringer. Amsterdam-traktaten kan ses som første runde i denne prosessen. Amsterdam-traktaten ble etterfulgt av Agenda 2000, som åpnet muligheter for fremtidige utfordringer (Friis og Murphy 1999a: 16). Med Agenda 2000 klarte Kommisjonen å begrense forhandlingsrommet, ved at det ble vanskeligere for medlemsstatene å foreslå en utvidelse med færre enn fem stater. Agenda 2000 fungerte også som utgangspunkt for preferanseformasjon i seg selv. Benelux-landene og Storbritannia brukte Agenda 2000 til å fjerne uvisshet og utforme sine preferanser.

Danmark, Italia og Sverige klarte gjennom regatta-modell forslaget å påvirke agendaen i forkant av Det europeiske råds møte i Luxembourg. I analysen forklares dette med at disse statene hadde det mest legitime forslaget, siden dette forslaget ble knyttet til selve kjernen i EUs identitet.

På Det europeiske råds møte i Luxembourg i desember 1997 ble det besluttet å åpne for formelle forhandlinger med de fem best forberedte SØE-søkerlandene samtidig. Det særegne med beslutningen om en østutvidelse, var at de ulike regjeringene i stor grad ikke hadde fastlagte preferanser i forkant av dette møtet. Til manges forundring kom utfallet av Luxembourg-møtet til å stå nærmere det dansk-svenske kompromissforslaget enn presidentskapets forslag. Dette bekrefter antakelsen om at de statene som presenterer en idé når tidspresset for en løsning er stort, vil kunne påvirke agenda-settingen. Samtidig

vil lærings- og kommunikasjonsprosesser gjøre det mulig for aktørene å tenke, se og handle samlet, noe som bidrar til en felles identifisering.

På Det europeiske råds møte i Helsinki i desember 1999 forlot Det europeiske råd EUs utvidelsesstrategi med inndeling av søkerland i grupper, og innførte i stedet regatta-modellen. Bakgrunnen for endringen var bl.a frykt for at EUs tosidige opptaksstrategi skulle skape nye skillelinjer i Europa.

Gjennom beslutningene på Det europeiske råds møte i Nice i desember 2000, der EUs statsledere støttet utvidelsesstrategien som Kommisjonen foreslo, sendte EU et sterkt politisk budskap til kandidatlandene.

På Det europeiske råds møte i Göteborg i juni 2001 ønsket Persson en mer presis tidsplan for utvidelsen, ut over det som ble besluttet i Nice. Mange statsledere mente at konklusjonene fra Nice var tilstrekkelige. Resultatet ble likevel at presidentskapet fikk gjennomslag for sitt forslag om å fastsette et tidspunkt for sluttforhandlingene. Dette ser ut til å bekrefte H2, ved at de øvrige medlemsstatene ble påvirket av det svenske presidentskapets agendasetting i tilknytning til forhandlingene om utvidelsesprosessen.

Analysen har forsøkt å vise at utviklingen av et sikkerhetsfellesskap finner sted gjennom intersosiale transaksjoner, der de nasjonale preferansene ikke er gitt, men derimot konstrueres underveis i prosessen. Videre vil forhandlingene om nytt organisasjonssamarbeid mellom SØE og EU reflekterer redusert frykt for at motparten er en trussel. Samtidig gjenspeiler dette også felles idéer og interesser (Rosamond 2000: 170).

Kapittel 5. Østutvidelsen og institusjonaliseringen av fredlig konfliktløsning mellom SØE og EU.

5.1 Spesifisering og operasjonalisering av H3

Denne analysedelen vil teste hypotesen om at: *Sikkerhetsintegrasjonen som finner sted gjennom østutvidelsesprosessen institusjonaliserer vaner, normer og prosedyrer for fredlig konfliktløsning mellom SØE og EU (H3)*. Bakgrunnen for denne hypotesen er antakelsen om at EU fungerer som et sikkerhetssystem. Institusjonaliseringen av vaner for fredlig konfliktløsning mellom SØE og EU vil bli operasjonalisert ved å fokusere på hvilken type sikkerhetspolitikk SØE blir delaktig i ved et EU-medlemsskap. Dette vil bli belyst ved å sammenlikne integrasjonssikkerheten som EU produserer vs. alliansesikkerheten som NATO representerer. Gjennom EU-medlemsskap og en internalisering av EUs identitet vil SØE bli en del av den europeiske systemomformingsprosess som til sammen former hele den europeiske sikkerhetspolitiske orden. Som Adler og Barnett (2000: 322) understreker: *'...if we hypothesize that institutions play a critical role in developing a security community, and there are more institutions than ever before whose 'mission' is to promote peaceful relations between states, then we would expect that more recent attempts at security community-building would have a more prominent role for international institutions than would earlier attempts.'*

EU er helt fra starten av blitt oppfattet som et middel for å sikre fred i Europa. Målet var at statene skulle samarbeide for å styrke stabiliteten i Europa. Fordi det var snakk om et internt fredsprosjekt, har USA tradisjonelt støttet europeernes anstrengelser. Tilsvarende har Russland (etter den kalde krigens slutt) ikke oppfattet EUs utvidelse som en trussel, i motsetning til en utvidelse av NATO. Dermed har EUs østutvidelsesprosess en vesentlig større sjanse for å bidra til europeisk sikkerhet og stabilitet, enn den parallelle NATO-utvidelsen, som helt fra starten av har vært oppfattet som en trussel særlig i Russland. Der det for EU før gjaldt å skape fred mellom de vesteuropeiske

landene, gjelder det nå å unngå konflikter mellom de nye demokratiene i Øst (Friis 2000:1-3).

5.2 Hypotesetesting

En østutvidelse av EU gir EU en mulighet til å forme store deler av SØE-søkerlandenes identitet både med hensyn til innen- og utenrikspolitikken. Enkelte analytikere ser EUs utvidelsesprosess som en form for utenrikspolitikk. I 1989 klassifiserte Roy Ginsberg utvidelse som en form for utenrikspolitisk handling som stammer fra en 'eksternaliseringsprosess', dvs. et utenrikspolitisk alternativ som utøves som en respons på kandidatlandenes ønske om å bli medlemmer. Den pågående utvidelsesprosessen påvirker Europas politiske og sikkerhetsmessige orden.²⁶ En rekke observatører har imidlertid påpekt at østutvidelsesprosessen må betraktes i et bredere perspektiv og ikke kun som utenrikspolitikk. Lykke Friis og Anna Murphy har argumentert for at en østutvidelse vil ha betydelige interne konsekvenser for EU. Dette står imidlertid ikke i motsetning til at EUs utvidelsespolitikk retter seg mot og har konsekvenser for aktører utenfor EU. Slik sett blir EUs utvidelsespolitikk en form for utenrikspolitikk som utvikler seg i en verden hvor den innenrikspolitiske og utenrikspolitiske sfære i økende grad er sammenfallende. Det bør imidlertid understrekes at utvidelsen ikke utgjør en politikk som defineres under ESDP-søylen, men at det derimot er en politikk som går på tvers av EUs søyler (Sjursen og Smith 2001c: 2).

Gjennom en østutvidelse vil SØE ta del i EUs ulike sikkerhetsfunksjoner. EU kan gjennom sine ulike sikkerhetsfunksjoner sies å fungere som et tett integrert sikkerhetsfellesskap. EU spiller en viktig rolle i det europeiske sikkerhetskompleks, der også andre trusler enn de rent militære har blitt viktige. EU skiller seg fra andre, løsere sikkerhetsfellesskap, slik som OSSE og NATO, ved at EU er et resultat av et høyt nivå av politisk integrasjon og

²⁶ Den italienske statsministeren Giuliano Amato og den tyske kansleren Gerhard Schröder har i den forbindelse uttalt at '*...enlargement to the Central and South-Eastern Europe, by creating stability, will contribute to reinforcing decisively our security*' i 'La Porta Stretta della Grande Europa', La Repubblica, 21/9-2000.

forhandlet suverenitet. Dette høye nivået av politisk integrasjon, samt integrasjonsprosessens karakter (som dekker flere sektorer enn kun den militære) øker evnen til å håndtere både interne og eksterne sikkerhetsutfordringer (Rieker 2000: 18).

Man kan hevde at EU har minst to eksterne sikkerhetsfunksjoner (Wæver 1997:20). Den første er å være en disiplinerende makt i regionen.²⁷ Rieker (2000: 17) skriver at denne disiplinerende rollen refererer til den makt-rollen EU utøver gjennom å være attraktiv overfor SØE. Denne magnetismen fungerer allerede i SØE, og Stabilitetspakten for Europa (Balladurplanen fra 1993) samt stabilitetspakten for det vestlige Balkan fra 1999, er forsøk på å formalisere denne rollen. Særlig den vestre delen av SØE har blitt sterkt disiplinert av å befinne seg nær EU. Denne magnetismen har hatt en effekt på både utenrikspolitikken, såvel som innenrikspolitikken: politikerne i disse landene har vært klar over at EU har fulgt med på hva som er blitt gjort, og de har vært klar over hva som har vært regnet som akseptabel adferd når det gjelder demokrati, minoriteter og privatisering. Siden de har ønsket å bli EU-medlemmer, har det vært lønnsomt å handle i samsvar med EUs normer. Den andre eksterne sikkerhetsfunksjonen er EUs rolle som fredsbevarende aktør utenfor fellesskapet. For å kunne handle som en troverdig fredsbevarende aktør, må EU utvikle en militær kapasitet som kan benyttes i konflikter som kan destabilisere kontinentet. EU-statenes forpliktelser innen dette området tilsier at EU vil kunne ha en slik militær kapasitet i 2003.

På Det europeiske råds møte i Helsinki i desember 1999 forpliktet EU seg til aktive forhandlinger med alle de ti SØE-søkerlandene. Utviklingen av en felles forståelse, transnasjonale verdier og transaksjoner mellom SØE og EU oppmuntrer til samfunnsbygging og genererer muligheter for sikkerhetssamarbeid og fred. Sikkerhet blir en forutsetning og en kvalitet ved EU som et samfunn, der hvem som er innenfor og hvem som er utenfor teller

²⁷ Denne formen for makt tilsvarer hva Iver B. Neumann og Michael C. Williams refererer til som 'symbolsk makt'. Med 'symbolsk makt' mener de makt som legitimerer visse identitetskonstruksjoner, samt hva som oppfattes som passende adferd av de involverte aktørene (Williams og Neumann 2000: 6).

mest. Ved å koble sikkerhet og samfunn revurderes den tradisjonelle meningen knyttet til sikkerhet og makt. Begrepet makt kan i den forbindelse revurderes til å inkludere EUs evne til å forsvare sine verdier og forventninger om passende adferd overfor en ekstern trussel, samt EUs evne til å tiltrekke seg nye stater gjennom idéer som utgjør en form for nasjonal sikkerhet og materiell fremgang. Samtidig med at innholdet i og formålet med maktbegrepet endres, endres også innholdet og formålet i sikkerhetsbegrepet (jf. Rieker 2000: 25).

Eksistensen av EU og måten EU utvikler relasjoner med SØE på kan sies å spille en viktig rolle for sikkerheten i Europa. Utviklingen av en felles sikkerhets- og forsvarspolitik i EU kan ikke forstås gjennom et realistisk perspektiv. Økt gjensidig avhengighet blant de europeiske statene påvirker også deres sikkerhets- og forsvarspolitik. Deres sikkerhetspolitikk samt EUs rolle innen dette området påvirkes ytterligere av transformeringen av den europeiske sikkerhetsagendaen etter den kalde krigens slutt. Det sikkerhetsparadigmet som nå vokser frem synes å være basert på stabilitetsbygging hvor stabilitet i første rekke bygges på integrasjon mellom stater (Knutsen 1998: 49). Dette kommer i særlig grad til uttrykk gjennom hvordan SØE integreres i EU.

Både EUs og SØEs sikkerhet kan best sikres gjennom en utvidelse av den stabilitet og velferd som karakteriserer EU. Den sentrale sikkerhetsutfordringen for EU blir dermed ikke forsvar av eget territorium, men derimot behovet for å konstruere en politikk overfor sine naboer som behandler ønsket om inkludering på en konstruktiv måte. Dette kan gjøres ved å sikre tilgang til EUs kommunikasjonsnettverk, samt å unngå en defensiv, ekskluderende politikk. En inkludering av SØE i EU genererer reformprosesser i SØE. Samtidig vil et opptak av de SØE-statene som oppfyller Københavnkriteriene signalisere at EU belønner stater som prioriterer menneskerettigheter og demokratiseringsprosesser. En annen forutsetning for å få innvilget EU-medlemskap er kravet om ”godt naboskap”. Dette innebærer en vilje til å samarbeide med naboene, men også mer konkret å bli enige om grensene. Dette kravet kom først på banen med EUs stabilitetspakt på konferansen som ble holdt i 1994-95, der formålet var å oppmuntre SØE-søkerlandene til å inngå

bilaterale og multilaterale avtaler som garanterer minoritetsrettigheter og klare grenser. I Agenda 2000 som ble publisert i juli 1997, fastslår Kommissjonen at *'...før et opptak bør søkerlandene gjøre alle forsøk på å løse enhver grensekonflikt seg i mellom eller i forhold til tredjeland. Dersom de mislykkes med dette bør de bli enige om at konflikten føres for den internasjonale domstol* (European Commission 1997a: 51). Det europeiske råds møte i Helsinki bekreftet på ny dette kravet og fastslo at *'...EU vektlegger prinsippet om fredlig konfliktløsning i samsvar med EUs Charter og oppmuntrer kandidatland til å foreta alle mulige forsøk på å løse enhver grensekonflikt og andre relaterte temaer. Dersom statene ikke lykkes med dette bør de innen rimelig tid bringe konflikten inn for den internasjonale domstol. Det europeiske råd vil vurdere situasjoner knyttet til konflikter i kandidatlandene og forsøke å bidra til løsninger gjennom den internasjonale domstol senest før slutten av 2004'* (Presidency Conclusions 1999: parag. 4). Dette kravet kan sies å reflektere de felles verdiene i EU; EU løser konflikter gjennom samarbeid og integrasjon. Lily Gardner Feldman (1999: 66) har argumentert for at en av EUs kjerneverdier er utviklingen av et sikkerhetsfellesskap mellom tidligere fiender (Sjursen 2001c: 11). Den sikkerheten som konstrueres når SØE får innvilget medlemskap i EU kan dermed sies å spille en stor rolle for sikkerheten i Europa.

5.2.1 Effekten av EUs og NATOs politikk

Samtidig med at EU forbereder seg på en østutvidelse, er også en utvidelse av NATO på den europeiske og transatlantiske agendaen. En utvidelse av disse multilaterale institusjonene til det post-kommunistiske SØE vil definere det politiske, sikkerhetsmessige og økonomiske rammeverket i Europa. Europas kald krig-orden, der de vesteuropeiske institusjonene var inkludert i en bredere vestlig allianse som en motvekt mot den Sovjet-ledede Warsawa-pakten, erstattes nå av en multilateral orden organisert rundt EU og NATO (Wallace 2000: 475-476).

Det har ikke funnet sted noen formell koordinering av EUs og NATOs politikk overfor SØE. Dette er ingen tilfeldighet; det reflekterer derimot USAs motvilje mot å involvere ikke-medlemmer av NATO i diskusjoner knyttet til NATOs fremtid. Samtidig reflekterer det også frykt for at kandidatland kan bruke et sett av forhandlinger for å oppnå fordeler i andre forhandlinger.

Både EU og NATO har forsøkt å påvirke transformasjonsprosessene i SØE. NATOs fokus har vært på militær omstrukturering, sivil/militære forhold og demokratisk kontroll av de militære styrker. EU har på sin side fokusert på økonomiske reformer og SØEs evne til å implementere hele *acquis communautaire*. I Agenda 2000 gjør Kommisjonen det klart at EU ønsker å påvirke policy-utviklingen i SØE. Videre sier Kommisjonen at fremtidig finansiell assistanse til SØE vil være avhengig av søkerlandenes evne til å implementere programmene som skal gjøre de i stand til å oppfylle fremtidige medlemskapsforpliktelser (European Commission 1997b: 2)

Man kan riktignok hevde at det har vært en viss grad av sammenfall i EUs og NATOs sosialiseringforsøk overfor SØE, selv om NATO har handlet ut fra et snevrere fokus. Ifølge NATOs spesialrådgiver for SØE har dette redusert NATOs påvirkningskraft i denne prosessen (Donnelly 1997). Når det gjelder EUs og NATOs utvidelsesprosesser kan man finne områder med sammenfallende interesser. Begge organisasjonene har anerkjent en differensiering av SØE-søkerlandene, slik at den kombinerte effekten av organisasjonenes politikk plasserer Polen, Tsjekkia og Ungarn i en privilegert posisjon. Samtidig har begge organisasjonene forsøkt å balansere sine forhold til SØE, og her er forskjellen mellom EU og NATO åpenbar. NATO har prioritert forholdet til Russland; EU har på sin side tatt mer radikale steg ved å åpne opptaksforhandlinger med alle de ti SØE-søkerlandene. Denne forskjellen kan sies å reflektere de to organisasjonenes ulike karakterer.

EU har ført en politikk i retning av en utvidelse siden 1993. Innen EU er det en forståelse for at en østutvidelse vil kreve tilpasninger fra både de eksisterende medlemsstatene og kandidatlandene. Beslutningene knyttet til en NATO-utvidelse har vært mer vilkårlige blant annet på grunn av frykt for en

russisk militær trussel og på grunn av amerikansk innenrikspolitik. Gjennom den kalde krigen hadde ikke EU noen militær avskrekkingsrolle. EUs nærvær har imidlertid alltid vært sentralt som en modell for velfungerende kapitalisme og et fellesskap av sikkerhet. EUs østutvidelsesprosess skaper ikke de samme konfliktene som en NATO-utvidelse gjør. EU er ikke konstruert for å skape skillelinjer; derimot genererer EU samarbeid. Hvorvidt EU gjennom østutvidelsesprosessen blir i stand til å utvikle ikke-ekskluderende forhold i Europa, vil være avgjørende for stabiliteten og sikkerheten i regionen. Samtidig kan effekten av ØMU eller ekstern uro generert av NATOs kommende utvidelse, avgjøre hvorvidt EU vil spille en sentral rolle som et sikkerhetsfellesskap i Europa (Bretherton og Vogler 1999: 219-220). Dette bør ses i sammenheng med at sikkerhetsrisikoene knyttet til Europa i økende grad er av ikke-militær art, og at EU i økende grad kan sies å spille en 'soft security' rolle. Den østerrikske utenriksministeren Alois Mock har i den forbindelse uttalt at: *"Particularly with regard to the non-military security threats of today's Europe...the Union alone has the cohesion, the know-how and the resources to tackle these problems with any chance of success. It alone has the capacity to approach risks to stability in a comprehensive manner, taking into account their political, economic and social dimensions "* (ibid: 1999: 222).

5.2.2 EU som en sikkerhetsprodusent

Den kalde krigens slutt endret sikkerhetsbildet i Europa. Fra å være mulige fiender ble de tidligere Warsawapakt-landene kandidater til både EU og NATO. De viktigste sikkerhetsutfordringene i Europa er gradvis blitt omdefinert. Fokuset har skiftet til mer 'diffuse' sikkerhetsutfordringer som internasjonal kriminalitet, etniske konflikter, terrorisme, spredning av atomvåpen samt humanitære katastrofer. Sannsynligheten for at Europa vil trenge militær makt for å forsvare sitt territorium vurderes nå som svært liten. Endringen i de europeiske sikkerhetsoppgavene er åpenbar når man ser på EUs definering av sin egen sikkerhetsrolle, som kan knyttes til disse nye sikkerhetsoppgavene. Formålet med EU er ikke å bli en tradisjonell militær

allianse. EUs rolle, både uavhengig og som et forum for koordinering av europeiske interesser innen NATO, er styrket og dette er en tendens som ser ut til å fortsette (Sjursen 1999: 9-15). Samtidig har det i Europa utviklet seg en debatt rundt legitimiteten knyttet til bruk av militær makt for andre formål enn forsvar av nasjonalt territorium. I denne konteksten fremstår EU som en naturlig sikkerhetsaktør spesielt i situasjoner hvor det kreves kollektive løsninger, samt i situasjoner hvor det er et behov for politiske og økonomiske midler og ikke militær styrke. EU kan i den forbindelse ses som institusjonaliseringen av samarbeidende sikkerhet og en ny europeisk sikkerhetsagenda (Sjursen 1999: 4).

Sikkerhetstemaer er ofte referert til som en viktig faktor som motiverer SØE-søkerlandene til å bli EU-medlemmer. Hva dette vil bety for EUs ambisjoner om å utvikle en felles sikkerhets- og forsvarspolitik er usikkert. Det er mulig at medlemskap i EU vil være en tilstrekkelig garanti og at SØE-søkerlandene ikke har noen spesielle ønsker om å styrke den europeiske sikkerhetspolitikken. Det er også en mulighet at SØE-søkerlandene, og da spesielt de som også ønsker NATO-medlemskap, ser USA og NATO som en garantist for sikkerheten i Europa (Sjursen 1998: 8). For flere av søkerlandene (de baltiske, Polen, Tsjekkia etc.) er det atlantiske perspektivet fremtredende. De ønsker med andre ord å integrere seg selv i et USA-ledet NATO for på den måten å komme ut av Russlands skygge, samt at de også vil søke å unngå at EU trer i NATOs sted når det gjelder europeiske sikkerhetsspørsmål. Ved en tiltrødelse til EU aksepterer de imidlertid det *acquis* som har utviklet seg innenfor EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk de seneste årene, inkludert EUs autonomi i forhold til andre aktører. Dette innebærer at de må etterleve de prinsipper og normer som ligger til grunn for EU-samarbeidet i sin helhet også når det gjelder ESDP (European Security and Defence Policy). Gjennom et EU-medlemskap vil SØE bli en del av den europeiske systemomformingsprosess som til sammen former hele den europeiske sikkerhetspolitiske orden.

Knutsen (2001a: 2) skriver at selv om EUs sikkerhetspolitiske samarbeid er basert på mellomstatlighet, følger det likevel den samme logikken som EU-prosessen hittil har fulgt, hvor faktisk solidaritet EUs medlemsstater imellom skapes som en følge av de praktiske erfaringer samarbeidet har lagt grunnlaget for. En vesentlig følge av europeiseringen er at det utvikles en EU-spesifikk sikkerhetspolitisk kultur som er uavhengig av NATO. Videre skriver Knutsen (2001b: 1) at EU først og fremst er en europeisk "sivilmakt". Hensikten med integrasjonsprosessen er å utvikle en politisk union hvor det samtidig skapes mer integrerte samarbeidsløsninger i europeisk politikk. Konsekvensen er at det etableres en ny europeisk sikkerhetsorden hvor integrasjonen fremstår som mer relevant å basere europeisk sikkerhet på enn tidligere former for sikkerhetsordninger slik som alliansepolitikken under Den kalde krigen. Den type sikkerhet som utvikles på basis av EU-integrasjonen kan ifølge Knutsen (2001b:4) sies å være "kooperativ sikkerhet". Kooperativ sikkerhet er noe som skapes av aktørene gjennom institusjonaliserte samarbeidsordninger, hvor institusjonene forsyner aktørene med informasjon og skaper felles standardprosedyrer for adferd (Keohane 1989). Dette bidrar til forutsigbarhet, legitimitet og rettferdighet, noe som igjen bidrar til å utvikle institusjonaliserte normer for håndtering av interessemotsetninger og konflikter. Et viktig element i et kooperativt sikkerhetssystem er at det etableres stabile forventninger om fredlig konfliktløsning. At europeisk sikkerhet bygges på et kooperativt element innebærer også at man legger et utvidet sikkerhetsperspektiv til grunn. Dette betyr blant annet at EUs hovedansvar for Stabilitetspakten for det vestlige Balkan og EUs utvidelsesprosess er betydelige sikkerhetspolitiske virkemidler. Videre skriver Knutsen (2001b:5) at militære virkemidler dermed bare er ett av flere virkemidler som står til EUs disposisjon for å skape et bredere og mer inkluderende europeisk sikkerhets- og samarbeidssystem.

Ortega (2001: 63) skriver at etableringen av EUs militære styrke tar sikte på å ha både en fredsbevarende funksjon og å styrke den internasjonale sikkerheten, i samsvar med FN-Charterets prinsipper. Med utgangspunkt i inkorporeringen av operasjoner av Petersberg-type i TEU, ble det på De

europiske råds møtene i Köln og Helsinki i 1999 besluttet å opprette en militær enhet som skal være operasjonell fra 2003. Spørsmålet blir da hvilke former for operasjoner EUs militære enhet vil utføre i fremtiden? EUs militære kapasitet vil bli benyttet for å supplere EUs ESDP, som er basert på konseptene partnerskap og samarbeid, menneskerettigheter og demokrati. Det faktum at EU er en unik internasjonal aktør hvor medlemsstatenes nasjonale posisjoner må koordineres garanterer at EU kun vil engasjere seg i militære konflikter for å gjenopprette internasjonal fred i samsvar med FNs Charter. EU vil dermed handle hovedsakelig i operasjoner som har et FN-mandat. Utviklingen av det nye prinsippet med begrenset intervensjon tilsier imidlertid at EU bør kunne gripe inn i ekstreme tilfeller av humanitære katastrofer, selv der hvor et FN-mandat er fraværende (Ortega 2001: 63).

Selv om EU gjennom sin felles sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP) etablerer militære kapasiteter, vil dette ikke på noen grunnleggende måte endre EUs primære rolle som en europeisk sivilmakt. EU kan derfor betraktes som en ny type sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør, hvor EUs medlemsstater på den ene siden er suverene stater, men som på den andre siden delegerer mer og mer makt til de overnasjonale institusjonene. Det er nettopp i dette samspillet mellom nasjonal suverenitet og overnasjonalitet at dynamikken i integrasjonsprosessen finnes, og det er også i denne dynamikken en finner basisen for den nye europeiske sikkerhetslogikken som baserer seg på integrasjon mellom stater (Knutsen 2001b: 5).

EU vs. NATO

Både NATO og EU er sentrale aktører i den europeiske sikkerhetsarkitekturen og begge aktører har tidligere vært nødvendige. EU har bidratt til sikkerhet innen den økonomiske, politiske og sosiale sfære, mens NATO utelukkende har vært en ren sikkerhetsorganisasjon med fokus på militær evne og territorielt forsvar. Politisk sett har det funnet sted en betydelig overlapping gjennom en vektlegging av vestlige, liberale, demokratiske verdier. Den avgjørende

forskjellen har vært USAs engasjement som ledende aktør i NATO og fravær i EU.²⁸

Organisasjonsmessig er imidlertid EU og NATO svært forskjellige. EU kan som en delvis overnasjonal og delvis intergovernmental organisasjon sies å være unik. EUs identitet omfatter både økonomiske, sosiale og politiske temaer. Videre er EU inndelt i søyler, der Kommisjonen administrerer søyle én, som hovedsakelig omfatter handel og det indre marked; søyle to med den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken er på den annen side intergovernmental og administreres av Ministerrådet, selv om mange av de sentrale instrumentene for en effektiv implementering av EUs FUSP finnes i søyle én.²⁹ Videre har EU et direkte valgt Parlament med betydelig budsjettmessig og lovgivende makt.

NATO beskjeftiger seg på den annen side hovedsakelig med militær sikkerhet. Fra å være en tradisjonell militær allianse som har sikret territorielt forsvar mot ytre trusler, har NATO utviklet en mer fleksibel strategi som blant annet inkluderer fredsbevarende operasjoner utenfor NATOs territorium. NATOs rolle i Europa ble styrket på NATO-toppmøtet i Berlin i juni 1996, da det ble besluttet at ESDI (European Security and Defence Identity) skulle utvikles innenfor NATO (Sjursen 1999: 5). Hovedproblemet for NATO i dag synes å være at NATO har mange funksjoner og oppgaver, men ikke alle disse er anerkjent eller knyttet til NATOs opprinnelige formål. For USA er NATO et verktøy for å øve innflytelse i Europa. For europeerne er NATO generelt et forum hvor de kan komme i dialog med USA, samt at NATO fremstår som en garantist innen det militære området (Hopkinson 2001: 6-7). På det juridiske området er det i dag en viss uvisshet knyttet til spørsmålet om hvilke områder som er NATOs ansvar. Samtidig genererer den pågående krigen mot terrorisme en diskusjon om hvorvidt NATO skal være en regional eller en global aktør (Gnesotto 2001: 4-5).

²⁸ De nåværende NATO-landene er: Belgia, Canada, Danmark, Frankrike, Hellas, Island, Italia, Luxembourg, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Spania, Storbritannia, Tsjekkia, Tyrkia, Tyskland, Ungarn og USA (Hopkinson 2001: 60).

²⁹ Søyle tre omfatter justis- og innenrikspolitikk (Hopkinson 2001: 60).

NATOs strategiske konsept fra 1999 bekrefter at NATOs primære formål er å sikre frihet og sikkerhet for alle sine medlemmer gjennom politiske og militære midler. Samtidig er alliansen forpliktet til å sikre fortsatt fred i Europa. Med bakgrunn i dette understrekes behovet for å bidra til fred og stabilitet i hele den euro-atlantiske region. Dokumentet vektlegger Artikkel 5-operasjoner som sentralt for NATO, men samtidig understrekes NATOs utvidede regionale rolle for å sikre stabilitet i området. Videre sies det i NATOs strategiske konsept at Nord-Amerikas sikkerhet er knyttet til Europas sikkerhet (Hopkinson 2001: 24). Selv om NATO er den mest effektive internasjonale militære organisasjonen som eksisterer, kan ikke NATO transformere samfunn på samme måte som EU. Paradoksalt nok kan det bli utenfor Europa at NATO vil kunne spille en viktig rolle i fremtiden (Hopkinson 2001: 27). NATO-toppmøtet i Praha i november 2002 vil sannsynligvis invitere en gruppe på inntil 7 nye medlemsstater i NATO. Parallelt med dette forsterkes NATOs samarbeid med Russland og Ukraina. Resultatet av dette er at NATO i mindre grad fremstår som en militær allianse ved at NATO vil ligne mer på OSSE i form om ikke i innhold, da NATO har en integrert militær kommandostruktur som OSSE ikke har. Konsekvensen av dette er at både NATO og OSSE i sterkere grad kommer inn under EUs 'gravitasjonsfelt' (Sæter 1998).

EU har på sin side siden St.Malo-erklæringen i 1998 videreutviklet sin militære sikkerhetsrolle i Europa, selv om dette har funnet sted på et moderat nivå og i samarbeid med NATO (Rutten 2001: 8-9). Det gjenstår mange spørsmål knyttet til hvordan ESDP bør utvikles i forhold til NATO. Beslutninger av denne typen vil både bli påvirket av og påvirke den fremtidige utviklingen i både NATO og EU. Videre vil et sentralt aspekt ved interaksjonen mellom disse to organisasjonene være hvorvidt de to organisasjonenes utvidelsesprosesser kan utfylle hverandre.

Russiske politikere er i hovedsak motstandere av en NATO-utvidelse, og spesielt en utvidelse til tidligere sovjetisk territorium. Det stiller seg imidlertid annerledes når det gjelder utvidelsen av EU, men det vil uansett være forbindelser mellom de to prosessene. En kobling mellom de to

utvidelsesprosessene kan finne sted ved at man tilbyr en stat medlemskap i en organisasjon når staten ikke får tilgang til den andre organisasjonen, slik at man sikrer en størst mulig grad av stabilitet i Europa (Hopkinson 2001: 7).

I juni 2001 ble det på Det europeiske råds møte i Göteborg vedtatt at EUs utvidelsesprosess vil kunne finne sted i 2004. EU stiller konkrete krav overfor søkerlandene, som vil bli innvilget medlemskap så snart de oppfyller disse kravene. NATOs krav overfor kandidatlandene er mer subjektive og omhandler hvorvidt opptak av en kandidat vil bli akseptert av alliansen som et bidrag til økt stabilitet og sikkerhet i Europa (Hopkinson 2001: 34-36). I 2002 står NATO overfor vanskelige valg knyttet til en utvidelse av alliansen. Uansett hva som gjøres vil dette i stor grad reflektere USAs politikk (Hopkinson ibid: 5).

5.2.3 Det transatlantiske forhold

Hopkinson (2001: 9) skriver at det transatlantiske forholdet mellom EU og NATO er knyttet til spørsmålet om i hvilken retning NATO beveger seg. Med utgangspunkt i USAs egne sikkerhetspolitiske interesser ser det ut til at USA er i ferd med å vende seg vekk fra Europa og mot Asia. Dette innebærer ikke at det ikke fortsatt vil finne sted aktivt samarbeid mellom USA og EU. Det vil imidlertid være feil å anta at den retningen samarbeidet mellom USA og Europa tok etter den andre verdenskrig kan eller burde fortsette på samme måte som før. USAs engasjement i Europa bør vurderes på lik linje med andre spørsmål innen internasjonal politikk. Europa har endret seg, det sikkerhetspolitiske miljøet har endret seg og når det gjelder Europa har også selve måten det internasjonale systemet fungerer på endret seg. I denne nye situasjonen ville det være svært ulogisk å argumentere for at det transatlantiske forholdet burde fortsette på samme måte som det har gjort de siste 40 årene (Hopkinson 2001: 9). For EU er det nå et spørsmål om hvorvidt USAs tilnærmet hegemoniske posisjon, ikke bare innen europeisk militær sikkerhet, men også innen andre områder, kan betraktes som tilstrekkelig, og dermed hvorvidt bruken av NATO som et instrument for innflytelse fortsatt vil være akseptabelt (ibid: 22).

En integrering av utenriks- og sikkerhetspolitikken i EU innebærer at EU går over fra å være en arena for andre makters politikk, til å bli en aktiv aktør med innflytelse over egen utvikling og situasjon (Hübertz 1996: 65). Traktaten om Den europeiske union manifesterte i denne forbindelse en ytterligere europeisering av sikkerhetspolitikken, ikke minst ved at forsvarspolitikken ble trukket inn i prosessen i fullt omfang. Europeiseringen av utenriks- og sikkerhetspolitikken kan dermed ses som en prosess hvor Unionen tar på seg oppgaver som tidligere lå hos andre aktører, samtidig som deltakerne i det internasjonale systemet vil begynne å se sine utenrikspolitiske interesser best samkjørt og koordinert på EU-plan (Knutsen 1996: 507). EUs fremste funksjon ligger i dens rolle som europeisk sivilmakt og som en balanserende enhet mellom to 'halveuropeiske' stater, nemlig USA og Russland. En integrering av sikkerhetspolitikken i EU vil dermed ikke medføre at EU blir en militær allianse, men snarere en europeisk 'pol' (Buzan et.al. 1990: 204) som vil kunne virke strukturerende også på SØEs politikk (Knutsen 1998: 55).

Sammenlignet med NATO har EU et mye bredere spekter å spille på når det gjelder stabilitetsfremmende tiltak i Europas periferi. Den naturlige konsekvensen av dette er at både NATO og EU må fremstå som prinsipielt sett likeverdige partnere når det gjelder å gi Europa sikkerhet, selv om det helt åpenbart er slik at når det gjelder militær slagkraft er NATO og spesielt USA langt sterkere enn det EU er. Men det forhold at USA er mye sterkere militært sett enn EU vil derimot ikke innebære at EU er uegnet til å gjennomføre militære operasjoner av Petersberg-type. Snarere er det slik at de typer av operasjoner som mest sannsynlig vil bli gjennomført i Europa, best vil kunne bli løst gjennom anvendelse av "europeiske" doktriner. Erfaring har vist at europeerne er langt mer egnet til å gjennomføre fredsbevarende oppgaver enn amerikanerne som med stor tyngde satser på høyteknologisk krigføring hvor det å unngå tap av eget personell er en viktig målsetting (Melby 1999, Egeberg & Kjølberg 2001, Knutsen 2001b: 15). Lindley-French (2001:7) understreker i den forbindelse at kompleksiteten knyttet til moderne sikkerhet og konfliktløsning gjør at makt ikke lenger er nok, men at legitimitet spiller en like

viktig rolle. EU er i ferd med å utvikle en unik tilnærming til både de militære og ikke-militære aspektene ved sikkerhet, og dette reflekterer medlemsstatenes praksis. Ifølge Lindley-French er en av de store misforståelsene om de transatlantiske relasjonene at det er amerikanerne som handler, mens europeerne ikke er i stand til noe annet enn å snakke. En undersøkelse av de siste fredsbevarende operasjoner viser at dette ikke er tilfellet. Selv om det europeiske bidraget til luftoperasjoner i løpet av Kosovo-krigen var svakt, matchet europeerne amerikanernes bakke-operasjoner. Der amerikanerne med stor tyngde satser på høyteknologisk krigføring, satser europeerne, og ikke bare Storbritannia og Frankrike, på fredsbevarende operasjoner på så ulike steder som Albania, Bosnia, Kosovo, Sierra Leone, Somalia og Øst-Timor. Dette bekrefter hvor viktig det er med europeiske allierte som er innstilt på å påta seg mer risikable bakke-operasjoner enn hva man ønsker i Washington.

Europas oppgave blir dermed å balansere amerikansk makt, men ikke ved å etablere en konkurrerende militær blokk. Europeere og amerikanere deler for mange av de samme verdiene og har for mange sammenfallende ønsker til at forholdet kan generere en konfrontasjon i klassisk, realistisk forstand. Videre skriver Lindley-French (2001: 7) at flertallet av de sikkerhetspolitiske krisene fortsatt vil kreve en form for amerikansk lederskap, men samtidig vil den unike legitimiteten som EU gir til sikkerhetshåndteringen, i økende grad medføre en lederskapsrolle for EU. Dette innebærer en omdefinering av byrdefordelingen i et nytt sikkerhetsmiljø. Denne nye tilnærmingen til sikkerhet er ifølge Lindley-French (ibid) i ferd med å endre det transatlantiske forholdet ved at fokuset endres fra makt-forhold og mot et verdi-fellesskap, der partnerskap overordnes lederskap.

Vedtaket om å etablere en felles sikkerhets- og forsvarspolitik på Det europeiske råds møte i Helsinki i desember 1999, og traktatfestingen av ESDP i Nice-traktatens artikkel 17 og 25 illustrerer at det vi nå er vitne til er en EU-sentrert europeisering av sikkerhetspolitikken, hvor andre institusjoner som NATO og OSSE i stadig sterkere grad influeres av EU-prosessens gravitasjonsfelt (Sæter 1999). Det en med andre ord ser er at europeisk

integrasjon inkludert ESDP vil være med på å endre grunnleggende maktstrukturer i IP generelt, og de transatlantiske relasjonene spesielt. Knutsen (2001b: 6) skriver at resultatet av denne utviklingen etter all sannsynlighet på sikt vil medføre en etablering av et reelt euro-atlantisk topilar system med et “europeisk” Europa med en selvstendig utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik på den ene siden, som på den andre siden er i allianse med USA på en prinsipielt sett likeverdig måte. Grunnlaget for de fremtidige relasjonene mellom EU og USA vil derfor være at begge parter anerkjenner hverandre som likeverdige partnere. Dette behøver ikke å innebære at NATOs primære oppgave som det vesentligste transatlantiske forum for sikkerhets- og forsvarspolitiske konsultasjoner forringes, men det innebærer at USA i større grad enn hittil anerkjenner EU som en reell sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør (Knutsen ibid:16).

5.2.4 EUs systemomformende karakter

Ingen av EUs medlemsstater har vært i krig med hverandre siden 1957, og det forholdet som eksisterer mellom EUs medlemsstater i dag kan sies å være det nærmeste en gruppe av stater noen gang har kommet et sikkerhetsfelleskap, kanskje med unntak av forholdet mellom USA og Canada (Smith og Timmins 2000: 153). I Agenda 2000 anerkjennes det vellykkede forsøket på å sikre fred i Europa gjennom europeisk samarbeid og integrasjon: ”...*Over the last decades and in line with the basic intentions of Europe’s founders, the Member States have developed between them a real Community of security within which it is inconceivable that there would be the slightest threat of recourse to force as a means of settling disputes.*” (European Commission 1997a: 27). I dag er dette i stor grad et resultat man tar for gitt. I etterkant av den andre verdenskrig var dette imidlertid ikke noen selvfølge, og til tross for mye retorikk knyttet til ønsket om å skape et føderalt Europa, fremstod konstruksjonen av forsvarsmurer og ikke integrasjon mellom stater, som den mest sannsynlige løsningen på sikkerhetsutfordringene i Europa. Utfordringene og de politiske løsningene dette genererte er sentrale for å forstå konstruksjonen av EU som et

sikkerhetsfellesskap (Bretherton og Vogler 1999: 198-199). Man kan i den forbindelse spørre hvorvidt det er mulig å inkludere SØE-søkerlandene i dette sikkerhetsfellesskapet, slik at man institusjonaliserer vaner, normer og prosedyrer for fredlig konfliktløsning mellom SØE og EU.

Reduksjonen i sosio-økonomiske forskjeller mellom SØE og EU er et sentralt punkt i konstruksjonen og opprettholdelsen av en pan-europeisk sikkerhetsorden, den såkalte 'soft security'-dimensjonen. På Det europeiske råds møte i Köln i juni 1999 ble det fastslått at : *'We, the members of the European Council, are resolved that the European Union shall play its full role on the international stage. To that end, we intend to give the European Union the necessary means and capabilities to assume its responsibilities regarding a common European policy on security and defence...the Union must have the capacity to 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 without prejudice to actions by NATO...To this end we task the General Affairs Council to prepare the conditions and the measures necessary to achieve these objectives, including the definitions of the modalities for the inclusion of those functions of the WEU which will be necessary for the EU to fulfil its new responsibilities in the Petersberg tasks.'* Det europeiske råds møte i Köln innledet også starten på en ny fase i forholdet mellom EU og NATO. Beslutningen om å utnevne Javier Solana til EUs representant for FUSP var et steg i en helt ny retning (Smith og Timmins 2000: 123).

Eksistensen av EU som en av de viktigste institusjonene i Europa i dag medfører at et medlemsopptak av SØE-søkerlandene i NATO i seg selv ikke er nok for å forsikre SØE-lederne om at de vil bli ansett for å være en del av Europa. Videre har EU en 'magnetisk' effekt på SØE gjennom EUs indre marked, som i dag er det største interne markedet i verden med sine 370 millioner mennesker (jf. Adler og Barnett 1998, Rieker 2000). NATO vil aldri kunne tilby sine medlemsstater noe som kan sammenliknes med EUs indre marked. Selv om artikkel 2 i NATO-traktaten forplikter medlemsstatene til å

‘...forsøke å eliminere konflikter i den internasjonale økonomiske politikken og ... oppmuntre til økonomisk samarbeid mellom noen av eller alle medlemsstatene’, er det et velkjent faktum at denne artikkelen aldri har blitt praktisert i noe NATO-land.³⁰ Mulighetene for konstruksjonen av et utvidet europeisk sikkerhetsfellesskap ser for enkelte av SØE-statene ut til å være mer sannsynlig gjennom EU og ESDP enn gjennom NATO ut fra Russlands motvilje mot en NATO-utvidelse til SØE. EU kommer dermed i en posisjon som gir anledning til å utøve en lederskaps-rolle innen samarbeidende sikkerhet (Smith og Timmins 2000: 164-165). Videre fremstår EUs sikkerhetsrolle som sentral ut fra en bredere forståelse av sikkerhet som inkluderer økonomiske og politiske aspekter i tillegg til de militære. Ved å styrke de økonomiske båndene mellom SØE og EU kan EU sies å fremme fredlige relasjoner i Europa. I tillegg til økonomiske arrangementer, har kravet om et demokratisk politisk system alltid vært et nøkkelement søkerlandene til EU må forholde seg til. I den forbindelse kan det nevnes at kravet om demokrati utgjør en av de mest sentrale delene av Københavnkriteriene fra 1993. EU har utviklet et felles juridisk system som gjør at forventningene om legitimering av policy-valg vis-à-vis de øvrige medlemsstatene blir spesielt høye. Nasjonale valg blir mer synlige på det internasjonale nivået, og nasjonale valg vil angå de andre medlemsstatene direkte. Det forventes av EUs medlemsstater at de respekterer menneskerettigheter og grunnleggende sivile og politiske rettigheter (Zürn 2000). I en slik kontekst blir sikkerhetspolitikk i økende grad et instrument for å opprettholde loven i motsetning til et instrument for å forsvare egeninteresse i et anarkisk system. Respekt for demokrati og menneskerettigheter blir en forutsetning for sikkerheten (Sjursen 2001b: 15).

EU har flere muligheter til å konsolidere demokratiet i SØE enn hva NATO har, til tross for NATOs bidrag gjennom EAPC (Euro-Atlantic Partnership Council) og Pfp (Partnership for Peace). Demokratisk kontroll av

³⁰ Artikkel 2 ble opprinnelig inkludert på bakgrunn av et forslag fra Canada om å inkludere et økonomisk samarbeid innen NATOs rammeverk. Etter at et par forsøk på å aktivisere artikkel 2 på begynnelsen av 1950-tallet ble møtt med motvilje av de øvrige NATO-landene, gav Canada opp og i dag har artikkel 2 ingen praktisk betydning for NATO.

det militære er kun et aspekt ved demokratiseringen, og når det gjelder andre områder av demokratiseringsprosessen har NATO mindre å tilby SØE. På den annen side virker NATO attraktivt overfor SØE-lederne ved at NATO binder amerikanske militære styrker i et forsvarsarrangement. Selv ved fraværet av en klar militær trussel mot vesten og SØE, eksisterer det i SØE en oppfatning av at man fortsatt trenger NATO (Smith og Timmins 2000: 167).

Knutsen (2001b: 19) skriver at EUs systemomformende karakter har direkte sammenheng med at de euroatlantiske relasjonene utvikler seg til et reelt topilarsystem. Selve den europeiske systemomformingen kommer til uttrykk ved at jo høyere integrasjonsnivået i EU blir, i desto mindre grad vil EU være avhengig av eksterne aktører for sin sikkerhet, og i desto større grad vil EU gjøre sin innflytelse gjeldende både i regional europeisk og i global sammenheng. Utviklingen i EU må derfor forstås som ledd i en prosess som tar sikte på å balansere noe av den makt USA i dag innehar i internasjonal politikk. Det er ikke uten grunn at den franske utenriksministeren Hubert Vedrine har sett på EU som en "alternativ sivilisasjon" til den amerikanske. Selv om det ikke uttales åpent, vil en slik utvikling som her er skissert medføre en endret rolle for NATO, hvor EU selv i langt større grad vil sørge for europeisk sikkerhet i tråd med prinsippene som er nedfelt i OSSE og FN. Dette vil i seg selv ikke bety et brudd med den atlantiske alliansen, men det vil medføre at EU i langt større grad enn det som hittil har vært tilfellet blir en autonom enhet med en egen sikkerhets- og forsvarspolitisk identitet og kapasitet.

Denne dynamikken illustrerer at integrasjonsprosessen i EU med en økende europeisering av sikkerhets- og forsvarspolitikken vil kunne medføre spenninger i de euroatlantiske sikkerhetsrelasjonene ved at USA får mindre innflytelse gjennom NATO på den sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa som helhet. Både EU, NATO og USA vil samlet sett tjene på at det i det europeiske sikkerhetssystemet utvikles en kooperativt preget sikkerhetsorden som vil medføre økt sikkerhet for alle involverte parter, også USA. For USA er det imidlertid bekymringsfullt at deres relative innflytelse i Europa vil kunne svekkes som en følge av ESDP. Det er mot denne bakgrunn en nå må forstå de

seneste amerikanske utspill med sikte på at NATO-toppmøtet i Praha i 2002 skal vedta en ytterligere utvidelse av Alliansen. Man kan se en sammenheng mellom fremveksten av ESDP og USAs ønske om at NATO i 2002 fatter vedtak om ytterligere NATO-utvidelser. NATO-utvidelser kan derfor være et amerikansk svar på den EU-sentrerte systemomformingen som nå foregår. Når NATO-utvidelsen i 2002 skal diskuteres, er det to perspektiver som i økende grad gjør seg gjeldende, hvor det ene er knyttet til NATO med et fortsatt amerikansk lederskap og det andre til fortsatt europeisk integrasjon, også på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. De sentral- og østeuropeiske statene ønsker åpenbart å inngå i begge disse perspektivene. Den store utfordringen synes å være at disse perspektivene i økende grad fremstår som konkurrerende modeller for hvordan europeisk sikkerhetspolitikk skal utformes i tiden fremover (Knutsen 2001b: 19-22). Ved en tiltredelse til EU aksepterer SØE-søkerlandene samtidig det *acquis* som har utviklet seg innenfor EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk de seneste årene, inkludert EUs autonomi i forhold til andre aktører.

At sikkerhet betraktes som sosialt konstruert betyr at utviklingen av et sikkerhetsfellesskap binder statene, ikke bare med hensyn til deres militære kapasitet, men også med hensyn til deres identitet. EUs østutvidelsesprosess kan i den forbindelse sies å spille en rolle i utviklingen av mer intensiv interaksjon mellom SØE og EU gjennom tillitsbyggende prosesser. EU åpner muligheter for utvidet samarbeid med SØE innen alle EUs fellesskapsområder. Samtidig kan EU forme SØEs statlige praksis ved å definere normer angående legitim statlig adferd. EU muliggjør ikke bare at medlemsstatene kan videreføre sine preferanser, men også at de kan være utgangspunkt for ny interesse- og identitetsformasjon. EU oppmuntrer SØE til å identifisere seg med den europeiske region og internalisere EUs normer og EU kan slik sett sies å fungere som en sosialiseringmekanisme overfor SØE. Ved at EU på denne måten transformerer SØE inn i det europeiske sikkerhetsfellesskapet, kan EU sies å ha en sterk sikkerhetsbyggende funksjon. Østutvidelsesprosessen gjør at EUs institusjonelle normer overføres til SØE og EU bidrar slik sett til

institusjonaliseringen av vaner, normer og prosedyrer for fredlig konfliktløsning mellom SØE og EU (jf. Adler og Barnett 1998: 418-419).

5.3 Konklusjon

Integreringen av utenriks- og sikkerhetspolitikken i EU innebærer at EU går over fra å være en arena for andre makters politikk til å bli en aktiv aktør med innflytelse over egen utvikling og situasjon. I tillegg har den europeiske integrasjonsprosessen bidratt til å avvikle den gamle europeiske maktbalansen og i stedet erstattet den med økte muligheter for samarbeid og fredlig konfliktløsning. EU spiller en viktig rolle i det europeiske sikkerhetskomples, der også andre trusler enn de rent militære har blitt viktige. EU skiller seg fra andre, løsere sikkerhetsfelleskap, slik som OSSE og NATO ved at EU er et resultat av et høyt nivå av politisk integrasjon og forhandlet suverenitet. Dette høye nivået av politisk integrasjon, samt integrasjonsprosessens karakter (som dekker flere sektorer) øker evnen til å håndtere både interne og eksterne sikkerhetsutfordringer. EUs enhetlige institusjonelle rammeverk dekker alle områder av samfunnslivet – fra økonomiske spørsmål, via vitale politiske spørsmål slik som østutvidelsen til rene militære spørsmål.

Ut fra analysen av hvilke type sikkerhet SØE blir en del av gjennom et EU-medlemsskap, bekreftes hypotesen om at: *Sikkerhetsintegrasjonen som finner sted gjennom østutvidelsesprosessen institusjonaliserer vaner, normer og prosedyrer for fredlig konfliktløsning mellom SØE og EU (H3)*. EU betraktes i analysen som et tett integrert sikkerhetsfelleskap, og SØE-søkerlandene vil som EU-medlemmer få medlemsskapsstatus på lik linje med de nåværende medlemsstatene. Flere av søkerlandene ønsker riktignok å unngå at EU trer i NATOs sted når det gjelder europeiske sikkerhetsspørsmål. Ved en tiltredelse til EU aksepterer de imidlertid det *acquis* som har utviklet seg innenfor EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk de seneste årene, inkludert EUs autonomi i forhold til andre aktører. Dette innebærer at søkerlandene må etterleve de prinsipper og normer som ligger til grunn for EU-samarbeidet i sin helhet, inkludert ESDP (jf. Adler og Barnett 1998). Gjennom et EU-

medlemskap vil SØE bli en del av den europeiske systemomformingsprosess som til sammen former hele den europeiske sikkerhetspolitiske orden.

Kapittel 6. Konklusjon

6.1 Oppsummering av funn fra analysen

Formålet med denne oppgaven har vært å analysere hvordan Adler og Barnetts sosialkonstruktivistiske analyseredskap om sikkerhetsfellesskap av pluralistisk karakter kan bidra til å beskrive og å forklare EUs østutvidelsesprosess.

Gjennom de tre analysekapitlene er det fokusert på hvordan EUs østutvidelsesprosess kan ses som en sikkerhetsfellesskapsbyggende prosess, karakterisert ved utviklingen av felles normer og en felles identitet for EU og SØE. Et utvidet EU vil på mange måter være forskjellig fra dagens EU. Ved å innvilge de ti SØE-statene EU-medlemskap, vil EU bidra til å sikre stabilitet, sikkerhet og velferd på kontinentet. En utvidelse til 25 medlemsstater vil endre både SØEs og EUs identitet gjennom blant annet politiske, økonomiske og institusjonelle reformer. Ved å analysere EUs østutvidelsesprosess som en sikkerhetsfellesskapsbyggende prosess, har analysen støttet det sosialkonstruktivistiske argumentet om at EU som internasjonal organisasjon spiller en rolle ikke bare i internasjonal koordinering av politikk, men også som en agent i den sosiale konstruksjonen av et regionalt sikkerhetsfellesskap preget av en felles identitet, som igjen kan knyttes til en stabil fred (jf. Adler 1998: 120).

Analysen har vist at de politiske prosessene knyttet til en østutvidelse ikke kan forstås kun ut fra økonomisk og politisk logikk. En fullstendig forklaring på disse prosessene forutsetter en vurdering av hvordan østutvidelsesprosessen bidrar til å knytte SØE til et tett integrert sikkerhetsfellesskap ved å skape nye samfunnsidentiteter av mer kollektiv karakter. Dette bekrefter antakelsen om at EUs rolle overfor SØE er sosialt konstruert og at dette kan påvirke EUs politikk uavhengig av materielle faktorer (jf. Sedelmeier 2000: 185).

For å belyse hvordan EUs østutvidelsesprosess bidrar til å knytte SØE til et tett integrert sikkerhetsfellesskap, har analysen testet hypotesen om at *EUs østutvidelsesprosess skaper nye samfunnsidentiteter av mer kollektiv karakter (H1)*. Konstruksjonen av nye samfunnsidentiteter av mer kollektiv karakter ble

operasjonalisert som SØEs prosess mot å oppfylle EUs normer, spesifisert som Københavnkriteriene. Når SØE-statene formelt aksepterer EUs normative standarder, vil elitene og folket bli sosialisert gjennom en rekke sikkerhetsfellesskapsbyggende prosesser (jf. Adler 1998: 133). Analysen bekreftet H1 med hensyn til den politiske dimensjonen, siden de politiske delene av Københavnkriteriene bidrar til å endre søkerlandenes politiske identitet slik at den samsvarer bedre med EUs politiske identitet. Eksistensen av en felles politisk identitet av mer kollektiv karakter tilsier at statene er integrert i en slik grad at de prioriterer fellesskapets interesser og begrenser adferd som er basert på egeninteresse. Samtidig vil statene identifisere seg med hverandre og det vil eksistere ulike politiske samhandlingsmekanismer som opprettholder den kollektive identiteten og som reflekterer en høy grad av tillit. Dette samsvarer med de forutsetningene Adler og Barnett (1998) legger til grunn for utviklingen av et sikkerhetsfellesskap. I analysen av H1 ble det konkludert med at H1 ikke kunne bekreftes fullstendig, siden alle aspektene ved Københavnkriteriene ennå ikke er oppfylt. Analysen viste likevel at SØE med utgangspunkt i Københavnkriteriene er i ferd med å endre sin samfunnsidentitet innen en rekke områder, og dette kan sies å bidra til konstruksjonen av en felles samfunnsidentitet. At H1 ikke kunne bekreftes fullstendig kan sies å være i samsvar med Adler og Barnetts 3-fase modell. Et sikkerhetsfellesskap mellom SØE og EU vil først oppstå når SØE innvilges EU-medlemskap. Analysen har vist at forholdet mellom SØE og EU pr. idag karakteriseres av innledende samarbeids- og koordineringsforsøk, og dette kan settes i sammenheng med fase én (nascent) i Adler og Barnetts modell.

I analysen har det ikke latt seg gjøre å isolere identitetsfaktoren, siden identitet fungerer i samspill med andre sosiale prosesser og variabler og fastsettes gjennom institusjonalisert praksis. Det kan imidlertid konkluderes med at de identitetstransformerende faktorene (politiske, økonomiske, administrative og juridiske) vil øke sannsynligheten for at det utvikles en felles samfunnsidentitet av mer kollektiv karakter mellom SØE og EU.

Videre ble det i analysen fokusert på at *prosessen mot fullverdig medlemskap for SØE finner sted gjennom pågående forhandlingsprosesser i EU, der medlemsstatenes posisjoner påvirkes av kommunikasjonsprosessene i EU-systemet (H2)*. I analysen av H2 ble antakelsen om at medlemsstatenes regjeringer vil ha vanskeligheter med å spesifisere konkrete preferanser i forkant av EU-forhandlinger bekreftet. Dette forklares i analysen med at sosiale læringsmekanismer ser ut til å spille en direkte rolle i kommunikasjonsprosessene knyttet til forhandlingene om østutvidelsen. Adler og Barnett (1998: 422) definerer læring som en aktiv prosess med redefinering eller nytolkning av realiteten ut fra ny normativ kunnskap. Dette innebærer at sosial læring kan fremme felles tillit og forme aktørenes identitet. Gjennom østutvidelsesprosessen viser EUs politikere ikke bare samarbeidende adferd, men også en evne til å slutte seg til ny forståelse og nye mål (Adler og Barnett 2000: 322). I analysen ble det også fokusert på hvordan uvissheten knyttet til EU-forhandlinger gir rom for nasjonal agenda-setting. Ved å fokusere på hvordan forhandlingene om østutvidelsen finner sted gjennom intersosiale transaksjoner og sosiale læringsmekanismer der de nasjonale preferansene ikke er gitt, men derimot konstrueres underveis i prosessen, kunne H2 bekreftes (jf. Friis 1998a). At H2 kunne bekreftes ble knyttet til fase to i Adler og Bernetts modell, hvor statene og befolkningen er integrert i en rekke sosiale interaksjonsprosesser som bidrar til å transformere miljøet de er forankret i. Den strukturelle konteksten former statenes interaksjon og genererer en transformering av deres mulige roller. I fase to vil det dynamiske forholdet mellom strukturvariablene makt og kunnskap og prosesskategoriene transaksjoner, EU som organisasjon og sosial læring skape forhold som muliggjør utviklingen av gjensidig tillit og en felles identitet (Adler og Barnett 1998: 39). Videre ble H2 bekreftet ved å fokusere på den rollen agenda-setting og utforming av forslag (diskursiv strukturering) spiller i forhandlingene om østutvidelsen. Analysen viste at både nasjonal, såvel som overnasjonal agendasetting spiller en rolle selv i en high-politics situasjon som østutvidelsen kan sies å være.

EU-samarbeidets karakter gjør at EUs østutvidelsesprosess ikke oppfattes som konstruksjonen av en ny, truende stormakt. Poenget med EU er ikke å være en stat, men derimot en krysning mellom en stat og en internasjonal organisasjon (Friis 1999a). EUs østutvidelsesprosess har en vesentlig større sjanse for å bidra til europeisk sikkerhet og stabilitet, enn den parallelle NATO-utvidelsen, som helt fra starten har vært oppfattet som en trussel særlig i Russland (Friis 2000:1-3). Analysen av H3 viste at Adler og Barnetts sosialkonstruktivistiske analyseverktøy er sentralt for å forstå hvordan EUs østutvidelsesprosess institusjonaliserer samarbeid og fredlig konfliktløsning mellom SØE og EU. Hypotesen om at *sikkerhetsintegrasjonen som finner sted gjennom østutvidelsesprosessen institusjonaliserer vaner, normer og prosedyrer for fredlig konfliktløsning mellom SØE og EU (H3)* ble i analysen bekreftet. Ved en tiltredelse til EU aksepterer SØE-søkerlandene det *acquis* som har utviklet seg innenfor EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk de seneste årene, inkludert ESDP samt EUs autonomi i forhold til andre aktører. Søkerlandene må med andre ord etterleve de prinsipper og normer som ligger til grunn for EU-samarbeidet i sin helhet. Gjennom et EU-medlemsskap vil SØE bli en del av den europeiske systemomformingsprosess som til sammen former hele den europeiske sikkerhetspolitiske orden.

Sammenliknet med NATO har EU et mye bredere spekter å spille på når det gjelder stabilitetsfremmende tiltak i Europa. EUs sikkerhetsrolle fremstår som sentral ut fra en bredere forståelse av sikkerhet som inkluderer økonomiske og politiske aspekter i tillegg til de militære. Inkluderingen av SØE i EUs normative struktur bidrar til konstruksjonen av et pan-europeisk sikkerhetsfellesskap karakterisert ved gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning. Samtidig illustrerer den seneste utviklingen innen ESDP en EU-sentrert europeisering av sikkerhetspolitikken, hvor andre institusjoner som NATO og OSSE i stadig sterkere grad influeres av EU-prosessens gravitasjonsfelt (Sæter 1999). Europeisk integrasjon inkludert ESDP vil med andre ord være med på å endre grunnleggende maktstrukturer i IP generelt og de transatlantiske relasjonene spesielt (Knutsen 2001b: 26).

6.2 Teoretiske implikasjoner

Sosialkonstruktivisme genererer teoretiske refleksjoner rundt internasjonal politikk ved å etablere en sammenheng mellom internasjonal teori og sosiologisk teori (Berger og Luckmann 1967). Det eksisterer en rekke ulike sosialkonstruktivistiske teorier, men alle dreier seg i stor grad om hvorvidt man kan benytte konvensjonelle rasjonalistiske forskningsmetoder for å beskrive en verden som anses som sosialt konstruert (Matlary 1997). De fleste sosialkonstruktivister som arbeider innen internasjonal politikk er enige om at strukturene i internasjonal politikk er sosiale og ikke materielle (Checkel 1998). Dette innebærer at en strukturell tilstand som for eksempel anarki ikke er upåvirkelig av statlig samhandling. Anarki er derimot en sosial konstruksjon (Wendt 1992) som forstås intersubjektivt av stater og som reproduseres gjennom deres samhandling.

Sosialkonstruktivister er enige om at strukturene i internasjonal politikk er et resultat av sosial interaksjon, at stater ikke er statiske subjekter, men derimot dynamiske agenter, at statlig identitet ikke er gitt, men rekonstrueres gjennom komplekse, historiske prosesser og at de derfor er stivhengige og i konstant endring (T.L. Knutsen 1997: 281-2). Dette plasserer sosialkonstruktivisme i en egen posisjon i struktur-agent debatten. Sosialkonstruktivister ser sosial interaksjon som den mekanismen som reproduserer strukturene. Neorealister og liberale institusjonalister ser aktørers interesser som et resultat av deres materielle posisjon. Sosialkonstruktivister betrakter derimot interesser som sosialt konstruert, dvs. som et produkt av sosiale interaksjonsprosesser. Gjennom hypotesetestingen har analysen funnet støtte til det sosialkonstruktivistiske argumentet om at identiteter er sosialt konstruert gjennom sosial interaksjon (Adler og Barnett 1998). Dette innebærer at sosialkonstruktivisme kan spille en rolle i studiet av integrasjon mellom stater. En sosialkonstruktivistisk analyse og et styringssystem på flere nivåer gir en mulighet til å fokusere på betydningen av ulike norm-systemer (Christiansen 1997, Radaelli 1999, Richardson 1996b, Risse-Kappen 1996). Christiansen (1997) argumenterer for at den post-territorielle styringsstrukturen på flere

nivåer i Europa ikke kan analyseres gjennom konvensjonelle konsepter. Christiansen argumenterer for at systemer struktureres gjennom både institusjoner, økonomi og identitet, der agentene opererer på og mellom en rekke ulike nivåer. I den forbindelse er det sentralt å fokusere på hvordan Europa oppfattes som et legitimt rom for politisk handling.

Wendt (1992, 1994) skriver at sosialkonstruktivismens viktigste bidrag på mange måter har vært reevalueringen av statssentrerte konsepter. I en EU-kontekst har analytikere begynt å argumentere for at den intergovernmentale forhandlingsprosessen bedre kan beskrives gjennom ikke-rasjonalistiske analyser. Jørgensen (1997) skriver at oppfatningen av EUs FUSP som intergovernmental muligens reflekterer den formelle institusjonelle realitet, men dette kan ikke beskrive spillets normer og regler.

6.2.1 Sosialkonstruktivisme og utviklingen av en felles identitet

Denne analysen har fokusert på hvordan EUs østutvidelsesprosess kan ses i et sikkerhetsbyggende perspektiv ved utviklingen av felles normer og en felles identitet for EU og SØE. Etter avgjørende systemendringer der lojaliteter og allianser er i endring, vil stater på ny vurdere hvem de skal identifisere seg med. Samarbeid motiveres med andre ord ikke bare av egeninteresse, men også av en søking etter identitet (Adler og Barnett 1998. 416). Adler og Barnett vektlegger i den forbindelse transaksjonenes sosiologiske opphav, læringsprosesser og kommunikativ handling som produserer en felles identitet blant aktørene. Deres 3-fase modell identifiserer faktorer som genererer et sikkerhetsfellesskap (endring i den politiske realitet som en følge av kommunismens fall). De forutgående faktorene inkluderer også epistemiske endringer som Adler og Barnett kaller 'utvikling av nye tolkninger av den sosiale realitet'. Dermed betraktes både idé-messige, så vel som materielle endringer som viktige faktorer. Faktorer som bidrar til utviklingen av gjensidig tillit og kollektiv identitet identifiseres som struktur- og prosessvariablene makt (struktur), transaksjoner og EU som organisasjon (prosess). Samtidig inkluderer Adler og Barnett kunnskap som en del av strukturen, og sosial

læring som sentral prosessvariabel for konstruksjonen av nye samfunnsidentiteter av mer kollektiv karakter. EU muliggjør ikke bare at SØE-statene kan videreføre sine gitte preferanser, men også at et medlemskap kan være utgangspunkt for ny interesse- og identitetsformasjon. Testingen av H1 viste at de identitetstransformerende faktorene (politiske, økonomiske, administrative og juridiske) vil øke sannsynligheten for at det utvikles en felles samfunnsidentitet av mer kollektiv karakter mellom SØE og EU. Disse indikatorene kan sies å være uttrykk for transnasjonal og interstatlig samhandling som kan produsere en styringsstruktur som er knyttet til gjensidige forventninger om fredlig konfliktløsning (jf. Adler 1998: 132).

6.2.2 Sosialkonstruktivisme og sosiale læringsmekanismer

Der nyrealister finner det vanskelig å se muligheter for utviklingen av et sikkerhetsfellesskap, inntar liberale intergovernmentalister en rasjonalistisk og materialistisk oppfatning av statlig samarbeid. Samtidig overser liberale intergovernmentalister den sosiologiske og intersubjektive prosess som ligger til grunn for samarbeid (Acharya 1998: 200). Friis skriver i den forbindelse at Moravcsiks intergovernmentale teori overser pre-forhandlingsfasen. I stedet for å konseptualisere pre-forhandlingsfasen som fasen der regjeringer kan avgjøre hva som bør være på EU-agendaen og hvordan utfordringer bør håndteres, går Moravcsik rett til forhandlingsfasen. Moravcsik anerkjenner med andre ord ikke at problemer ikke bare eksisterer, men at de derimot også er sosialt konstruert (jf. Peters 1994). Det sosialkonstruktivistiske utgangspunktet for analysen har vært svært forskjellig fra Moravcsiks teori ved at forhandlingene om østutvidelsen er analysert som en pågående forhandlingsprosess som genererer nye normative strukturer, identiteter og interesser gjennom transaksjoner og sosiale læringsmekanismer. Dette er knyttet til fase to i Adler og Barnetts modell for utviklingen av et sikkerhetsfellesskap. I fase to vil statene og befolkningen være integrert i en rekke sosiale interaksjonsprosesser som bidrar til å transformere miljøet de er forankret i. Denne strukturelle konteksten vil forme statenes interaksjon og generere en transformering av

deres mulige roller. Sosiale læringsmekanismer kan dermed fremme felles tillit og forme aktørenes identitet. Videre har analysen lagt vekt på hvordan medlemsstatenes posisjoner påvirkes av kommunikasjonsprosessene i EU-systemet, slik at EU gjennom prosesser av kommunikasjon og sosial læring fremstår som en forhandlet orden. Disse forhandlingsprosessene vil også bli påvirket av den normative basis eller de dominerende ideene (Smith 1996). Like viktig er det at det over tid har utviklet seg en egen 'fellesskapskultur' i EU, der regjeringene ikke bare tar hensyn til egeninteresse, men også de overordnede interessene for fellesskapet som helhet. En felles normativ basis og en 'fellesskapskultur' skaper en forhandlingskontekst som samsvarer dårlig med Moravcsiks intergovernmentale forhandlingsmiljø (jf. Lewis 1998, Friis 1998a: 1-3).

6.2.3 Sosialkonstruktivisme og studiet av europeisk sikkerhet

Analysen av H3 konkluderte med at et EU-medlemsskap for SØE vil være et uttrykk for institusjonaliseringen av vaner, normer og prosedyrer for fredlig konfliktløsning mellom SØE og EU. Når SØE-søkerlandene formelt aksepterer EUs felles normative strukturer (inkludert ESDP) vil elitene og folket bli sosialisert gjennom en rekke sikkerhetsfellesskapsbyggende prosesser. EUs sikkerhetsfellesskapsbyggende prosess oppmuntrer folk til å tro at med hensyn til sikkerhet og velferd går grensene mer eller mindre der hvor felles forståelse og felles identitet opphører. Denne kollektive oppfatningen av transnasjonal identitet gir en ny mening til ideen om suverenitet innen et sikkerhetsfelleskap (Adler 1998: 135). At sikkerhet betraktes som sosialt konstruert betyr at utviklingen av et sikkerhetsfelleskap binder statene ikke bare med hensyn til deres militære kapasitet, men også med hensyn til deres identitet.

Eksistensen av et sikkerhetsfelleskap krever en anerkjennelse av at "ordensproblemet" i internasjonal politikk ikke defineres av anarki og kontroll av makt alene. Sosiologer har lenge anerkjent at spørsmålet om orden aldri kan løses, men at det derimot kan håndteres i ulike tidsperioder gjennom en kombinasjon av makt, transaksjoner mellom aktører og integrasjon. Ulike

politiske systemer tillegger disse tre dimensjonene ulik vekt, men få politiske systemer har vært basert kun på en av disse dimensjonene. Adler og Barnett skriver at en forståelse for hvordan stater konstruerer en stabil fred krever at man beveger seg vekk fra materialismen og rasjonalismen som pr. i dag karakteriserer mange av teoriene innen internasjonal politikk.

Forskningsagendaen etter Den kalde krigen slutt inviterer til en revurdering av ikke bare om statlig suverenitet er under press eller hvorvidt stater må etablere nye internasjonale organisasjoner for å verne om sin makt, men også en anerkjennelse av at det utvikles nye former for internasjonal styring som ikke kan plasseres i kategorien som tidligere har definert disiplinen (jf. Adler og Barnett 1998: 435-436).

Appendiks A

1. FORDELINGEN AV SETER I EUROPA-PARLAMENTET (EP):

Medlemsstater	Plasser i EP
Tyskland	99
Storbritannia	72
Frankrike	72
Italia	72
Spania	50
Polen	50
Romania	33
Nederland	25
Hellas	22
Tsjekkia	20
Belgia	22
Ungarn	20
Portugal	22
Sverige	18
Bulgaria	17
Østerrike	17
Slovakia	13
Danmark	13
Finland	13
Irland	12
Litauen	12
Latvia	8
Slovenia	7
Estland	6
Kypros	6
Luxembourg	6
Malta	5
I alt	732

2. STEMMEVEKTINGEN I RÅDET:

Medlemmer av Rådet	Vektete stemmer
Tyskland	29
Storbritannia	29
Frankrike	29
Italia	29
Spania	27
Polen	27
Romania	14
Nederland	13
Hellas	12
Tsjekkia	12
Belgia	12
Ungarn	12
Portugal	12
Sverige	10
Bulgaria	10
Østerrike	10
Slovakia	7
Danmark	7
Finland	7
Irland	7
Litauen	7
Latvia	4
Slovenia	4
Estland	4
Kypros	4
Luxembourg	4
Malta	3
I alt	345

Rådets avgjørelser treffes med minst 258 stemmer avgitt av et flertall av medlemmene, som stemmer for, når en avgjørelse i henhold til Nice-traktaten skal treffes på Kommisjonens forslag.

I alle andre tilfeller treffes Rådets avgjørelser med minst 258 stemmer avgitt av minst to tredjedeler av medlemmene som stemmer for. Når rådet treffer avgjørelser med kvalifisert flertall, kan et medlem av Rådet kreve at det kontrolleres, at de medlemsstatene som utgjør det kvalifiserte flertallet, representerer minst 62% av unionens samlede befolkning. Hvis det viser seg at denne betingelsen ikke er oppfylt, er avgjørelsen ikke vedtatt.

3. Eurobarometer-måling: Støtte til utvidelse

Tabellen viser prosentandelen av EUs befolkning som er henholdsvis for og imot en utvidelse av EU.

	For	Imot
GB	70%	18%
IRL	59%	18%
E	55%	17%
P	52%	25%
I	51%	22%
S	50%	37%
DK	50%	40%
FIN	45%	41%
B	44%	39%
EU-15	43%	35%
L	43%	42%
NL	42%	41%
UK	35%	34%
D	35%	42%
F	35%	47%
A	33%	49%

Kilde: Survey nr. 55.1 – Fieldwork April- May 2001-11-28

Standard Eurobarometer 55 (2001: 53).

Litteratur

- Acharya, Amitav (1998): Collective identity and conflict management in Southeast Asia , s.198-227 i Adler, Emanuel og Barnett, Michael (red.): *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, Emanuel (1991): "Cognitive Evolution", s.43-88 i E. Adler og Beverley Crawford (red.): *Progress in Postwar International Relations*. New York: Columbia University Press.
- Adler, Emanuel (1997): "Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations", *Millenium: Journal of International Studies* 26 (2): 249-277.
- Adler, Emanuel (1998): "Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model" i Adler, E. og Barnett, Michael (red.): *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, Emanuel og Barnett, Michael (1998): *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, Emanuel og Barnett, Michael (2000): "Taking Identity and our Critics Seriously", *Cooperation and Conflict*, vol. 35 (3): 321-329
- Agence Europe, no. 7336, 05.11.98
- Agence Europe, no. 7614, 13.-14.12.99
- Agence Europe, no. 7612, 11.12.99
- Aminzade, Ronald (1992): "Historical Sociology and Time", *Sociological Methods and Research* 20, (mai): 129-146.
- Andersen, Ib (red), (1990): *Valg af organisations sociologiske metoder – et kombinasjonsperspektiv*. København: Blue Print
- Avery, Graham og Cameron, Fraser (1998): *The Enlargement of the European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Bannerman, Edvard (2001): *The Lisbon Scorecard*, London: CER.
- Baun, Michael J. (2000): *A Wider Europe. The Process and Politics of European Union Enlargement*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Berger, P. og Luckmann, T. (1967): *The Social Construction of Reality*. Harmondsworth: Penguin.
- Berlingske Tidende (2000): "Fischers føderation", 14. juni.
- Bevan, Alan og Estrin, Saul (2000): *The determinants of foreign direct investment in transition economies*, Centre for New and Emerging Markets, Discussion Paper 9, London Business School.
- Boli, John og Thomas, George (1997): "The World Polity in Formation: A Century of International Non-Governmental Organization", *American Sociological Review* 62, 2.mars 1997: 171-190.
- Bretherton, Charlotte og Vogler, John (1999): *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Bull, Hedley (1977): *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Bulletin of the European Communities 6-1989: 12 og 14

Bulletin of the European Communities 9-1989: 95
Bulletin of the European Communities 10- 1989: 85-86

Bulletin of the European Communities 12-1991: 95-96

Buzan, Barry, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre, Elzbieta Tromer og Ole Wæver (1990): *The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era*. London, Centre for Peace and Conflict Resolution, Pinter Publishers.

Buzan, Barry (1993): "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory meet the English School", *International Organization* 47, sommer 1993: 327-352.

Checkel, J.T. (1998): "The Constructivist Turn in International Relations Theory ", *World Politics* 50.

Christiansen, Thomas (1997): "Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance" i K.-E. Jørgensen (red): *Reflective Approaches to European Governance*. Basingstoke: Macmillan.

Cohen, Anthony P. (1985): *The Symbolic Construction of Community*, New York: Tavistock.

Deutsch, Karl W. (1957): *Political Community*, s. 34-35.

Deutsch, Karl W. (1961): Security Communities, ss. 98-105 i Rosenau, James N. (red.): *International Politics and Foreign Policy*. Yale, Free Press

Deutsch, Karl W. (1966): *The Nerves of Government*. New York: The Free Press.

Dienstbier, Jiri (1991): Central Europe's Security, *Foreign Policy*, no. 83, Summer 1991

Donnelly, C. (1997): "Defence transformation in the new democracies: a framework for tackling the problem", *NATO Review*, January: 15-19

Dyker, David (2000): *The Dynamic Impact of the Central-East European Economies of Accession to the European Union. One Europe or Several?* Working Paper 06/00, University of Sussex.

Egeberg, Halvor S. og Kjølberg, Anders (2001): *The Growing Gap Between Force and Power*. FFI/Rapport - 2001/ 01363.

Eisenstadt, S.N og Giesen, Bernhard (1995): "The Construction of Collective Identity", *Archives European Sociologie* 36, 1995: 72-102

Eurobarometer (2001): Standard Eurobarometer 55, Brüssel 17.06.2001
URL: <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/ebrep1/ebrep1.html>

European Commission (1990): *Association Agreements with the Countries of Central and Eastern Europe: A general Outline*, COM (90) 398 final, 27/8 -1990.

European Commission (1994): *The Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession*. COM (94) 320 final, Brussels 13 July 1994,1

European Commission (1997a): Summary and conclusions of the Opinion of the Commission concerning the Applications for Membership to the European Union presented by the candidate countries, *Agenda 2000*, Strasbourg: DOC (97), 8.

European Commission (1997b): *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st Century: Challenges and Options for a New Partnership*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (2000): *Strategidokument för utvidgningen. Rapport om kandidatlandenes framsteg mot anslutning*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- European Commission (2001): *Making a success of enlargement*. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by the candidate countries. URL: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>
- European Council (1988): *Declaration on the international role of the European Community*, Presidency Conclusions 1988, Rhodes 2-3 December 1988
- European Council (1993): Presidency Conclusions, Copenhagen European Council 21-22 June 1993
- European Council (1997): Presidency Conclusions, Luxembourg European Council 12-13 December 1997.
- European Council (2000): Presidency Conclusions, Nice European Council 7-9 December 2000
- European Council (2001): Presidency Conclusions, Göteborg European Council 15-16 June 2001
- European Dialogue (Mar-Apr 1999): Screening process continues, URL: http://europa.eu.int/comm/dg10/eur_dial/frameset_backlist.html
- European Integration Consortium (2000): *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member-states*, Berlin og Milano.
- Europol Convention (1995): URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lub/114005b.htm>
- Feldman, Lily Gardner (1999): "Reconciliation and Legitimacy. Foreign Relations and Enlargement of the European Union" i Thomas Banchoff and Mitchell P. Smith (ed), *Legitimacy and the European Union. The Contested Polity*. London: Routledge
- Foucault, Michel (1980): *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-77* (ed) Colingordon, New York: Pantheon.
- Friis, Lykke (1997): 'Challenging a Theoretical Paradox: The Lacuna of Integration Policy Theory', *Global Society*, Vol.11, No. 3, pp.359-381
- Friis, Lykke (1998a): *The End of the Beginning of Eastern Enlargement. Luxembourg Summit and Agenda-setting*. DUPI reprint No. 4, København.
URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>
- Friis, Lykke (1998b): Approaching the Third Half of European Grand Bargaining: the post-negotiation phase of the 'Europe Agreement Game', *Journal of European Public Policy*, 5:2, pp. 322-38.
- Friis, Lykke (1998c): And Then they Were 15: The EU's EFTA-Enlargement Negotiation, *Cooperation & Conflict*, No. 1, pp. 83-105.
- Friis, Lykke (1999a): "EU og demokrati – den dobbelte nødvendighed" i Jørgen Goul Andersen (ed): *Den demokratiske udfordring*, Hans Reitzels Forlag, pp. 280-300.
- Friis, Lykke (1999b): *An Ever Larger Union?- EU Enlargement and European Integration*, København: DUPI.
- Friis, Lykke og Jarosz, Anna (1999): *When the Going Gets Tough, the EU's Enlargement Negotiations with Poland*, København: DUPI. URL: <http://www.dupl.dk:80/webtxt/wp9905.htm>
- Friis, Lykke og Murphy, Anna (1999a): *And never the Twain shall meet? The EU's Quest for Legitimacy and Enlargement*. DUPI Working Paper No. 1999/8.
- Friis, Lykke og Murphy, Anna (1999b): The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No.2, pp.211-32.

- Friis, Lykke (2000): Den populære ekspansjon – EUs utvidelse mod Øst, i Atlanterhavsregionen; *På sporet af europeisk sikkerhet?* København
- Gnesotto, Nicole (2001): Preface i Hopkinson, William: Enlargement: a new NATO. *Chaillot Paper 49*. Paris: WEU Institute for Security Studies, mars 2001. URL: <http://www.weu.int/institute/chaillot/chai49e.html>
- Gould, Stephen Jay (1989): *Wonderful Life: The Burgess Shale and the Nature of History*. New York: W.W.Norton
- Grabbe, Heather (2001): *Profiting from EU enlargement*. London: Pricewaterhouse Coopers.
- Grabbe, Heather and Hughes Kirsty (1998): *Enlarging the EU Eastwards*, London: RIIA.
- Grieco, Joseph M. (1995): "The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme", *Review of International Studies* 21 (1).
- Haas, Ernst B. (1964): *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B. (1973): "The Study of Regional Integration," i (red) Falk, Richard A. og Mendlovitz, Saul H, *Regional Politics and World Order*. San Francisco: W.H. Freeman & Co
- Haviland, H. Field (1963): "Building a Political Community", *International Organization* 17, sommer 1963.
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hopkinson, William (2001): Enlargement: a new NATO. *Chaillot Paper 49*. Paris: WEU Institute for Security Studies, mars 2001. URL: <http://www.weu.int/institute/chaillot/chai49e.html>
- Hübertz, Unni (1996): *Fra alliansepolitikk til kollektiv sikkerhet. En analyse av EU som strukturerende faktor i endringsprosessen og hvordan Unionen er et stabiliserende element innenfor det nye sikkerhetssystemet*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Innis, Judith E.(1990): *Knowledge and Public Policy*, 2nd ed, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Institut für Europäische Politik (2000): *Enlargement/ Agenda 2000-Watch*. No.3. Berlin-URL: <http://www.tepsa.be>
- Judt, T. (1996): *A grand Illusion ? : an essay on Europe*, London: Penguin.
- Jørgensen, Knud-Erik (1997): "PoCo: The Diplomatic Republic of Europe" i K.-E. Jørgensen (red): *Reflective Approaches to European Governance*. Basingstoke: Macmillan.
- Keohane, Robert O. (1989): Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics i R.O.Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder,CO: Westview.
- Kramer, Heinz (1993): The European Community's Response to the 'New Eastern Europe' i *Journal of Common Market Studies* 31:2, pp. 224-25.
- Knutsen, Bjørn Olav (1996): "Europeiseringen av NATO og en felles europeisk forsvarspolitik", *Internasjonal Politikk*. 50 (4): 501-523.
- Knutsen, Bjørn Olav (1998): "EU og europeisk sikkerhet: sikkerhet gjennom integrasjon?" ,s.49-74 i Anders Kjølberg og Bernt Bull (red.): *Sikkerhetspolitisk tenkning i en ny tid*. Oslo: Europaprogrammet.
- Knutsen, Bjørn Olav (2001a): *EUs felles europeiske sikkerhets- og forsvarspolitik: oppbygging og virkemåte*. Kort-info fra Den norske Atlanterhavskomiteé, 2001 (4). URL: <http://www.atlanterhavskomiteen.no>

- Knutsen, Bjørn Olav (2001b): *EU- En militær stormakt? Kooperativ sikkerhet og integrasjon som grunnlag for europeisk samarbeid*. Den norske Atlanterhavskomiteé: Det sikkerhetspolitiske bibliotek 2001 (10), URL: <http://www.atlanterhavskomiteen.no>
- Knutsen, T.L. (1997): *A History of International Relations Theory*, 2nd. Ed. Manchester: Manchester University Press.
- Krasner, Stephen (1988): "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies* 21,1.
- Lasswell, Harold (1972): "Future Systems of Identity in the World Community" i C.Black og R.Falk (red): *The Future of International Legal Order*, vol.4, Princeton: Princeton University Press.
- Lewis, J. (1998): *The Institutional Problem-Solving Capabilities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of the Community*, MPIfG Discussion Paper, 1, Köln: Max-Planck.
- Lindley-French, Julian (2000): Why America needs Europe. *Newsletter*. WEU Institute for Security Studies, nr. 31.
- Linklater, Andrew (1990): "The Problem of Community in International Relations", *Alternatives* 15: 2, pp. 144
- Matlary, Janne H. (1997): "Epilogue: New Bottles for Old Wine?" i K.E. Jørgensen (red.): *Reflective Approaches to European Governance*. Basingstoke: Macmillan.
- Mattern, Janis B. (2000): "Taking Identity Seriously", *Cooperation and Conflict*, vol. 35(3): 299-308
- Mayhew, A. (1998): *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mazey, S & Richardson, R. (1997): "Agenda Setting, Lobbying and the 1996 IGC", s.226-249 i G. Edwards & A. Pijpers (red.): *The Politics of the European Treaty Reform*. London: Pinter
- Mearsheimer, J.J. (1990): "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security* 15 (1).
- Melby, Svein (1999): *Feilbelastet supermakt? USA og lederrollen i internasjonal konflikthåndtering*. NUPI-Rapport. Nr. 240.
- Moravcsik, Andrew (1993): *Liberalism and International Relations Theory*, Harvard University Center for International Affairs (Paper No. 92-6)
- Neumann, Iver (1994): "A Region-Building Approach to Northern Europe", *Review of International Studies* 20, 1994: 53-74.
- Nice-traktaten (2000): *Om ændring af traktaten om den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af de europæiske fællesskaber og visse tilknyttede akter*. De Europæiske Fællesskabers Tidende.
- Ortega, Martin (2001): Military intervention and the European Union. *Chaillot Paper 45*. Paris: WEU Institute for Security Studies, mars 2001. URL: <http://www.weu.int/institute/chaillot/chaill45e.html>
- Peters, B.G. (1994): Agenda-setting in the European Community, *Journal of European Public Policy*, 1(1): 9-26
- Peterson, John og Sjørnsen, Helene (1998): *A Common foreign policy for Europe? : competing visions of the CFSP*. London: Routledge.
- Pierson, P. (1995): *The Path to European Integration: A historical Institutional Perspective*, Centre for European Studies Working Papers, Boston: Harvard, No. 58.

- Presidency Conclusions (1989) of the European Council in Madrid. *Bulletin of the European Communities* 6-1989: 12 og 14.
- Presidency Conclusions (1999) of the European Council in Helsinki. *Bulletin of the European Communities* – 1999: 1.5. URL: http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en.htm.
- Pressemelding fra Kommissjonen (2001): *Enlargement well on track – 10 candidates aim to complete negotiations in 2002*. Brussels 13/11-01
- Puchala, Donald J. (1981): Integration Theory and the Study of International Relations, in Richard L. Merritt and Bruce M. Russett (red.); *From National Development to Global Community: Essays in Honor of Karl W. Deutsch*. London: Allen and Unwin.
- Radaelli, C. (1995): "The role of knowledge in the policy process", *Journal of European Public Policy*, vol. 2 (2):159-83
- Radaelli, C. (1999): *Technocracy in the European Union*. London: Longman.
- Rein, M. og Schön, D (1991): Frame-reflective discourse, s. 262-289 i P. Wagner m.fl. (red): *Social Sciences and Modern States*, Cambridge University Press.
- Richardson, R. (1996a): Eroding EU Policies: Implementation Gaps, Cheating and Re-steering, s. 278-95 i J. Richardson (red): *European Union: Power and Policy-Making*, London: Routledge.
- Richardson, R. (1996b): "Policy-making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup", i J. Richardson (red): *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge.
- Rieker, Pernille (2000): *Security, integration and identity change*. NUPI working paper No. 611, Oslo. URL: <http://www.nupi.no/PubFelles/Notat/PDF2001/NUPIwp611.pdf>
- Riishøj, Søren (1995): *EU og utvidelsen mot øst*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Risse-Kappen, Thomas (1995): *Cooperation Among Democracies: Norms, Transnational Relations and the European Influence on US Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Risse-Kappen, Thomas (1996): "Explaining the Nature of the Beast: International Relations and Comparative Policy Analysis Meet the EU", *Journal of Common Market Studies* 34 (1).
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European integration*, London: Macmillan.
- Rosenau, James (1992): Governance, Order and Change in World Politics, in J. Rosenau og Ernst-Otto Czempiel, ed., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European integration*. London: Macmillan
- Ruggie, John Gerard (1993): Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations, *International Organization* 47, vinter 1993: 139-147.
- Ruggie, John Gerard (1997): *Constructing the World Polity: Essays on international institutionalization*. London: Routledge.
- Rutten, Maartje (2001): "From St.Malo to Nice: European defence core documents", *Chaillot Paper* 47. Paris: WEU Institute for Security Studies, mai 2001.
- Sedelmeier, Ulrich (2000): Eastern Enlargement and the EU as an Actor in European Security Structures: The Interplay Between the EU's role and Policy, i *Redefining Security? The role of the European Union in the European Security Structures*. Arena Report No. 7: 185-203

- Sewell, William (1996): "Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology", s.245-81 i Terrence McDonald (red): *The Historic Turn in Human Sciences*. University of Michigan Press.
- Simmel, George (1971): Exchange i *On Individuality and Social Forms*, Donald Levine (red): Chicago: University of Chicago Press
- Sjursen, Helene (1998): *Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: Transforming the EU's External Policy ?* ARENA working paper No. 18, Oslo.
URL: http://www.arena.uio.no/publications/wp98_18.htm
- Sjursen, Helene (1999): *The Common Foreign and Security Policy: an Emerging New Voice in International Politics?* ARENA working paper No. 34, Oslo.
URL: http://www.arena.uio.no7publications/wp99_34.htm
- Sjursen, Helene (2001a): *Why expand? The question of justification in the EU's enlargement policy*. ARENA working paper No. 6, Oslo – URL: http://www.arena.uio.no/publications/wp01_6.htr
- Sjursen, Helene (2001b): *New Forms of Security Policy in Europe*, ARENA working paper No.4, Oslo
URL: http://www.arena.uio.no/publications/wp01_4.htm
- Sjursen, Helene og Karen E. Smith (2001c): *Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning EU Enlargement*. ARENA working paper No. 1, Oslo. URL: http://www.arena.uio.no/publications/wp01_1.htm
- Smith, M. (1996): *The European Union and a changing Europe: Establishing the Boundaries of Order*, JCMS, Vol. 43 (1): 5-28
- Smith, Martin A. og Timmins, Graham (2000): *Building a Bigger Europe. EU and NATO enlargement in comparative perspective*. Aldershot: Ashgate
- Stinchcombe, A. (1968): *Constructing Social Theories*. New York: Hartcourt Brace Jovanovich.
- Stone, S. (1994): "What is a Supranational Constitution ? An essay in International Relations theory", *Review of Politics* 56 (3).
- Swidler, Ann (1986): "Culture in Action: Symbols in Stategies," *American Sociological Review* 51, 2.
- Sæter, Martin (1998): *Comprehensive Neofunctionalism. Bridging Realism and Liberalism in the Study of European Integration*, Oslo: NUPI
- Sæter, Martin (1999): *Europeisering av sikkerhetspolitikken – NATO og OSSE i EU-prosessens gravitasjonsfelt*. FFI/Rapport - 99/04175.
- Tarrow, Sidney (1992): "Mentalities, Political Culture and Collective Action Frames", s.185 i Aldon D. Morris & Carol Mueller (ed), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Taylor, Michael (1982): *Community, Anarchy and Liberty*. New York: Cambridge University Press
- Tilly, Charles (1994): "Entanglements of European Cities and States," i Charles Tilly og Wi. Blackmans (red): *Cities and the Rise of States in Europe: AD 1000 to 1800*. Boulder, CO: Westview Press.
- Tilly, Charles (1995): "States and Nationalism in Europe 1492-1992", *Theory and Society* 23, 1995: 131-146.
- Tilly, Charles (1998): International communities, secure or otherwise, kap. 12 i Adler, Emanuel og Barnett, Michael (red): *Security communities*, Cambridge, Cambridge University Press

Wallace, Helen og Wallace, William (2000): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.

Wendt, Alexander (1992): "Anarchy is What States Make of it: the Social Construction of Power Politics", *International Organization* 46 (2).

Wendt, Alexander (1994): "Collective Identity Formation and the International State", *American Political Science Review* 88, June 1994: 384 -396.

Wendon, B. (1998): The Commission as Image-venue Entrepreneur in EU Social Policy, *Journal of European Public Policy*, Vol.5, nr.2: 339-354.

Williams, Michael (1996): "Hobbes and International Relations: A Reconsideration", *International Organization* 50, vår 1996. 213-237.

Wæver, Ole (1997): *Integration as Security: European International Identity and American Domestic Discipline*. Working Paper 27. København: Copenhagen Political Studies Press .

Wæver, Ole (1998): "Insecurity, security and asecurity in the West European non-war community" i Adler, Emanuel og Barnett, Michael (red): *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and methods*. 2nd ed. London: Sage. Applied Social Research Methods Series, vol.5

Zürn, Michael (2000): "Democratic governance beyond the nation-state: the EU and other international institutions", *European Journal of International Relations* (6,2): 183-221.

