

Å bli en del av Europa

En analyse av EUs utvidelsespolitikk overfor Polen og Tyrkia

Mari Repstad



Hovedoppgave ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

April 2006

Forord

Det er enormt spennende og litt vemodig å skulle sette siste punktum etter en lang og innholdsrik studietid. Spennende fordi det nå vil vise seg om verden utenfor Blindern har bruk for min kunnskap. Jeg gleder meg til å ta fatt på nye utfordringer. Vemodig fordi studietiden og arbeidet med hovedoppgaven har gitt meg veldig mye. Det har vært et privilegium å kunne fordype seg i et tema, og gradvis se en oppgave ta form. Og selv om jeg underveis har hatt dager som har vært mer preget av frustrasjon enn skriveglede, har det vært en positiv prosess. Og det hadde det ikke vært hvis jeg skulle ha gjort dette helt alene. Noen takk er derfor på sin plass.

Jeg vil først og fremst takke min veileder, Helene Sjursen, for å ha fått meg inn på riktig spor da jeg var usikker på hvordan jeg skulle gripe an temaet, og for stor tålmodighet, nyttige råd og konstruktive tilbakemeldinger.

Dernest vil jeg takke min far, Pål Repstad, for å ha lest oppgaven og kommet med gode innspill underveis, for hyggelige ”veiledningsmiddager” og for å ha brukt påskeferien på korrekturlesing. All den støtten og uforbeholdne tilliten til at jeg ville klare dette jeg har fått fra ham, min mor Kari og bror Håkon har vært uvurderlig.

Det er også på sin plass å takke mine studievenninner Kristine, Thea, Camilla, Siri og Berit for gode kollokvier, faglig støtte og oppmuntring, mye moro og omtrent et mellomfag i kaffepauser. Dere, og andre venner på andre fag har vært med på å gjøre studietiden uforglemmelig.

Jeg vil også understreke at eventuelle feil og mangler i oppgaven er mitt ansvar.

Mari Repstad

Blindern, april 2006

Innhold

FORORD	III
INNHold	V
1. INTRODUKSJON	1
1.1 INNLEDNING.....	1
1.2 VALGET AV POLEN OG TYRKIA SOM HOVEDFOKUS	2
1.3 PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLING	4
1.4 PRESISERINGER OG AVGRENSNINGER	5
1.5 TEORETISKE TILNÆRMINGER.....	6
1.6 PRESENTASJON AV HYPOTESER	8
1.6.1 <i>Hypotese basert på liberal intergovernmentalisme</i>	9
1.6.2 <i>Hypotese om identitet</i>	9
1.6.3 <i>Hypotese om demokrati</i>	9
1.7 METODE OG KILDER	10
1.8 GANGEN I OPPGAVEN	10
2. TEORI OG METODE	12
2.1 INNLEDNING – VALG AV PERSPEKTIVER	12
2.2 LIBERAL INTERGOVERNMENTALISME OG EUS INTERESSER	12
2.2.1 <i>Rammeverket for teorien</i>	13
2.2.2 <i>Liberal intergovernmentalisme og utvidelsen av EU</i>	15
2.2.3 <i>Kritikk mot liberal intergovernmentalisme</i>	16
2.2.4 <i>Konsekvenslogikk og hypotesen om materielle interesser</i>	17
2.3 EN ALTERNATIV TILNÆRMING - KONSTRUKTIVISME	18
2.3.1 <i>Utvidelsen av EU i et konstruktivistisk perspektiv</i>	19
2.3.2 <i>Rasjonalitetsbegrepet</i>	20
2.3.3 <i>Kritikk mot en konstruktivistisk tilnærming til studiet av EU</i>	20
2.3.4 <i>Sømmelighetslogikk</i>	21
2.3.5 <i>Hypotesen om identitet</i>	22
2.3.6 <i>Begrunnelseslogikk</i>	23
2.3.7 <i>Hypotesen om demokrati</i>	25
2.4 METODOLOGISKE BETRAKTNINGER.....	26
2.4.1 <i>Om forskningsdesign og metode</i>	26
2.4.2 <i>Om kilder</i>	29
2.4.3 <i>Om indikatorer og praktisk analysearbeid</i>	31
2.4.4 <i>Om forskningsetikk</i>	33

3.	BAKGRUNN OM EU OG FORHOLDET TIL POLEN OG TYRKIA	34
3.1	INNLEDNING	34
3.2	UTVIDELSE AV EU	34
3.3	HISTORISK OVERSIKT POLEN OG TYRKIA OG FORHOLDET TIL EU.....	36
3.3.1	<i>Polen - i hjertet av Europa?</i>	36
3.3.2	<i>Polens tilknytning til EU</i>	39
3.3.3	<i>Tyrkia – i eller utenfor Europa?</i>	42
3.3.4	<i>Tyrkias tilknytning til EU</i>	46
4.	HAR EU TATT KONSEKVENSENE AV SINE INTERESSER?	49
4.1	FORVENTEDE FUNN VED EN TILNÆRMING MED UTGANGSPUNKT I SIKKERHET OG ØKONOMI..	49
4.2	SIKKERHET	50
4.2.1	<i>Nye sikkerhetsutfordringer for EU</i>	50
4.2.2	<i>Polens og Tyrkias betydning for sikkerheten i EU</i>	51
4.3	HVA SIER EU?	54
4.3.1	<i>Uttalelser fra Det europeiske råd</i>	54
4.3.2	<i>Uttalelser fra Kommisjonen</i>	56
4.3.3	<i>Taler fra Kommisjonen</i>	58
4.4	ØKONOMI	59
4.4.1	<i>Økonomiske forhold i Polen og Tyrkia, internt og i relasjon til EU</i>	59
4.5	HVA SIER EU?	64
4.5.1	<i>Uttalelser fra Det europeiske råd</i>	64
4.5.2	<i>Uttalelser fra kommisjonen</i>	66
4.5.3	<i>Taler fra kommisjonen</i>	68
4.6	ANDRE ASPEKTER VED LIBERAL INTERGOVERNMENTALISME	70
4.6.1	<i>Forhandlingsdrevet integrasjon</i>	70
4.6.2	<i>Forhandlingsmakt</i>	71
4.7	KAN LIBERAL INTERGOVERNMENTALISME FORKLARE EUS UTVIDELSESPOLITIKK?.....	71
5.	HAR EUROPEISK IDENTITET SPILT EN ROLLE?	75
5.1	FORVENTEDE FUNN VED EN TILNÆRMING MED UTGANGSPUNKT I IDENTITET.....	75
5.2	EUROPEISK IDENTITET	76
5.2.1	<i>Europeisk identitet i utvidelsesprosessen</i>	77
5.2.2	<i>Religion som identitetsfaktor i Europa</i>	78
5.3	HVA SIER EU?	79
5.3.1	<i>Uttalelser fra Det europeiske råd</i>	79
5.3.2	<i>Uttalelser fra Kommisjonen</i>	82
5.3.3	<i>Taler fra Kommisjonen</i>	84
5.4	HAR EU VEKTLAGT EUROPEISK IDENTITET MEST I UTVIDELSEN?	87

6.	HAR EU BEGRUNNET UTVIDELSEN MED DEMOKRATI?.....	89
6.1	FORVENTEDE FUNN VED EN TILNÆRMING MED UTGANGSPUNKT I DEMOKRATI.....	89
6.2	EU OG DEMOKRATI	89
6.3	DEMOKRATI I UTVIDELSESPROSESSEN.....	91
6.4	HVA SIER EU?.....	93
6.4.1	<i>Uttalelser fra Det europeiske råd</i>	<i>93</i>
6.4.2	<i>Uttalelser fra Kommisjonen.....</i>	<i>96</i>
6.4.3	<i>Taler fra Kommisjonen</i>	<i>98</i>
6.5	HAR DEMOKRATISK UTVIKLING VÆRT AVGJØRENDE FOR UTVIDELSE?.....	102
7.	EN KONKLUDERENDE OPPSUMMERING.....	105
7.1	EUS PRIORITERINGER.....	105
7.2	HAR INTERESSER, IDENTITET ELLER DEMOKRATI VEID TYNGST?	105
7.3	TEORETISKE IMPLIKASJONER	108
7.4	EU I ENDRING	110
7.5	Å BLI EN DEL AV EUROPA.....	111
	KILDER OG LITTERATUR.....	113

1. Introduksjon

1.1 Innledning

Den 1. mai 2004 fikk Den europeiske union ti nye medlemsland¹. Av disse landene er Polen det klart største. Et annet av kandidatlandene til EU, Tyrkia, var ikke blant de nye medlemmene. I desember 2004 ble det imidlertid vedtatt at 3. oktober 2005 skulle EU og Tyrkia starte forhandlinger om medlemskap for Tyrkia. Disse forhandlingene ble åpnet, litt forsinket, 4. oktober samme år. Denne oppgaven tar for seg EUs utvidelsespolitikk overfor Polen og Tyrkia, og forsøker ved hjelp av ulike teoretiske tilnærminger å belyse hvorfor det kan synes som om EU har gitt Polen forrang som kandidat foran Tyrkia. Både utvidelsen østover og beslutningen om å åpne forhandlinger med Tyrkia ble enstemmig vedtatt, slik utvidelse av EU må være, men det betyr ikke at det har skjedd uten diskusjon og grundige forberedelser. Det heter i EUs traktater at alle europeiske land er velkomne til å søke om medlemskap, men hvilke land innebærer dette. Hva er grunnlaget for EUs utvidelser? I denne oppgaven forsøker jeg å finne ut hva som har veid tyngst for EU i prosessen: EUs egeninteresser som økonomi og sikkerhet, en tanke om europeisk identitet, eller hensynet til universelle prinsipper som demokrati.

De nye medlemmene i EU er i hovedsak land fra Sentral- og Øst-Europa, relativt unge demokratier som ble aktuelle for medlemskap ved Sovjetunionens oppløsning rundt 1990. Forhandlingene med de nye medlemmene ble sluttført under EU-toppmøtet i København desember 2002, og utvidelsen til 25 land ble et faktum². Under dette vedtaket ligger blant annet at de aktuelle landene har oppfylt EUs kriterier for medlemskap som ble formulert ved toppmøtet i København i juni 1993, de såkalte Københavnkriteriene. Dette er kravene EU setter til kandidater, og de må oppfylles *før* man blir med i unionen. Det er tre hovedgrupper av kriterier: (1) Stabile institusjoner som garanterer demokrati, rettsstyre, menneskerettigheter og respekt for og beskyttelse av minoriteter (*politiske kriterier*). (2) En fungerende markedsøkonomi

¹ Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekia og Ungarn.

² Det var tre kandidatland som ikke ble tatt opp i første runde: Bulgaria, Romania og Tyrkia.

og kapasitet til å møte konkurransen og markedskreftene i unionen. (*økonomiske kriterier*) (3) Mulighet til å ta på seg forpliktelsene ved medlemskap, inkludert tilpasning til den politiske, økonomiske og pengeunionens mål. (*kriterier om implementering EUs vedtatte regelverk, acquis communautaire*). (European Council 1993:13). Det stilles et krav om at de politiske kriteriene må være tilfredsstillt før det er aktuelt å åpne medlemskapsforhandlinger med et land.

1.2 Valget av Polen og Tyrkia som hovedfokus

Av de 13 landene som ble regnet som kandidatland ved utgangen av 2002, var det kun Tyrkia som ikke hadde oppfylt de politiske kriteriene. EU har helt siden starten hatt demokrati som en av de underliggende forutsetningene for medlemskap, og i 1978 ble det eksplisitt uttrykt at representativt demokrati og respekt for menneskerettigheter var essensielt for medlemskap i de Europeiske Fellesskapene (Smith 2003:110). Dette ble enda viktigere da det ble klart at de tidligere østblokk-landene kunne komme til å søke om medlemskap. Tyrkia søkte om medlemskap i 1987, og i Brussel i desember 2004 ble det bestemt at det i oktober 2005 skal åpnes forhandlinger med sikte på medlemskap for Tyrkia. Fra EUs side blir det understreket at Tyrkia er egnet for medlemskap i unionen, så lenge det oppfyller de kravene som er satt til eventuelle nye medlemmer (Van Westering 2000).

Men man kan få inntrykk av at denne ”egnetheten” ikke er så åpenbar. Da EU i 1997 lanserte sin ambisiøse utvidelsesprosess, hvor tolv land ble omtalt som kandidatland, gjaldt ikke dette Tyrkia, som ble plassert i en egen kategori. Dette kan ha flere årsaker. Landet er det eneste av de daværende søkerlandene som ikke oppfylte det politiske medlemskapskriteriet. Kommisjonen krever forbedringer på flere felt for at kriteriet skal regnes for oppfylt (European Commission 2003): Tyrkia bør sørge bedre for at menneskerettighetene overholdes, blant annet å styrke ytringsfriheten, undersøke påstander om tortur i fengsler og eventuelt sørge for at det ikke forekommer, og følge opp vedtak fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. Militærets sterke rolle i politikken må også revurderes. Situasjonen til den kurdiske minoriteten i Tyrkia er heller ikke akseptabel. Andre

forhold, som ikke går direkte på medlemskapskriteriene, kan også være med på å gjøre Tyrkias kandidatur problematisk. Tyrkia er det eneste landet som har en hovedsakelig muslimsk befolkning, noe enkelte vil hevde strider mot et jødisk-kristent verdigrunnlag, som de mener EU er bygget på. I tillegg ligger faktisk mesteparten av landet geografisk i Asia. Til tross for disse innvendingene fikk Tyrkia på toppmøtet i Helsingfors i 1999 status som kandidatland, og det ble vedtatt en avtale om et Accession Partnership i 2001. I desember 2004 kom Det europeiske rådet til at Tyrkia tilstrekkelig oppfyller de politiske kriteriene for medlemskap, og at det skulle innledes forhandlinger i løpet av 2005. Ettersom Tyrkia skiller seg ut på så mange felt, utgjør EUs politikk overfor landet en interessant case som kan være med på å belyse hva EU vektlegger i sin utvidelsespolitikk, og om unionen er konsekvent i utvidelsesprosessen.

Veien mot å få en avklaring i forholdet mellom Tyrkia og EU har vært lang, og endelige utfallet er fremdeles usikkert. Sammenliknet med Tyrkia gikk prosessen med landene i Sentral- og Øst-Europa langt raskere. Fra det med slutten av den kalde krigen ble klart at en del av disse landene kunne komme til å søke om medlemskap, og frem til medlemskapsforhandlingene var avsluttet, tok det litt over ti år. Polen er valgt som representant for disse landene på grunn av sin viktige posisjon blant de nye landene. Med sine 38,6 millioner innbyggere er Polen det største av de nye medlemmene, og var gjennom 1990-tallet EUs syvende største handelspartner (European Commission 1997:10). I likhet med hva Tyrkia vil gjøre ved medlemskap, danner Polen en ny ytre grense for EU. Polen søkte offisielt om medlemskap i 1994. Man kan kanskje påstå at den raske utviklingen skjedde på tross av det var knyttet stor usikkerhet til hvordan landene, inkludert Polen, kom til å utvikle seg like etter Sovjetunionens oppløsning. Det var store økonomiske problemer og demokratiene var skjøre, uten særlig demokratiske tradisjoner å støtte seg til. Det kan se ut til at en ”gjenforening” av Europa ble regnet som naturlig, selv om det ikke var gitt at det skulle skje innenfor EU. Til tross for usikkerheten som preget begynnelsen av 1990-tallet, ser forholdet til Polen ut til å ha vært mye mindre problematisk for EU enn forholdet til Tyrkia. Diskusjonen om hvor grensene for Europa går kan ha noe å si for dette. Tyrkias plass i Europa har vært omdiskutert, mens det aldri har vært særlig

debattert om hvorvidt Polen er en del av Europa, selv om verdensdelen var delt politisk under den kalde krigen. Til tross for store forskjeller mellom de to landene, har de også visse likhetstrekk, noe som gjør en sammenlikning mellom akkurat disse to landene relevant, i større grad enn en sammenlikning mellom Tyrkia og et mindre land.

1.3 Presentasjon av problemstilling

EU har de ovennevnte Københavnkriteriene som absolutte krav som må oppfylles før et land kan bli medlem, i tillegg til kravet om at landet må være europeisk. EU hevder med disse kravene at de behandler alle kandidatland likt. Men det skal mer til for et land å bli medlem av EU enn at det tilfredsstillende disse kravene. EU må være åpen for en utvidelse, og det er en lang prosess *før* et land blir erklært som kandidatland og EU begynner å vurdere hvordan landet gjør det i forhold til kravene som stilles. I tillegg har det blitt hevdet at EU har vært inkonsistent i sin politikk overfor de ulike søkerlandene, og at denne forskjellsbehandlingen har gått ut over Tyrkia, enten det gjelder mengde økonomisk støtte fra unionen til landene (Lundgren 1998, 2005), eller at de praktiserer medlemskapskriteriene ulikt overfor ulike land (Müftüler-Bac 2002; Smith 2003; van Westering 2000). Hva har vært avgjørende for EUs handlinger i utvidelsesprosessen? Er det EUs egeninteresser, europeisk identitet eller demokratiske prinsipper som har veid tyngst? Og hvis det er slik at EU har foretrukket Polen som medlem fremfor Tyrkia, hvorfor ble det da åpnet medlemskapsforhandlinger med Tyrkia i 2005?

Problemstillingen som blir forsøkt besvart i oppgaven lyder følgende: *Hvorfor har EU brukt mye lenger tid på å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn unionen gjorde med Polen?*

Som jeg kommer tilbake til nedenfor har jeg valgt å fokusere på tre ulike tilnærminger for å besvare dette spørsmålet, og har ut fra dem formulert tre hypoteser som jeg forsøker å bekrefte eller avkrefte gjennom å undersøke EUs politikk, med særlig vekt på offisielle uttalelser fra EUs institusjoner. Men først trengs noen avklaringer i forhold til problemstillingen.

1.4 Presiseringer og avgrensninger

Fokuset for oppgaven legges her på EU og EUs politikk, ikke på Polen og Tyrkia. Men for å kunne forklare EUs handlinger må man selvfølgelig ha noe kunnskap om ulike forhold i de to landene, som deres politiske situasjon og historie. Dette vil likevel bare være en bakgrunn for å kunne studere EUs politikk. Det tas utgangspunkt i at de to søkerlandene har eller hadde et ønske om medlemskap i unionen, ettersom de faktisk har søkt, og at de også dermed har vært villige til å foreta visse tilpasninger i sin politikk, for å kunne bli medlem. Men igjen: fokuset for oppgaven er hva EU har gjort i forhold til å ta opp landene som medlemmer, og ikke hvilken virkning EUs krav til søkere har hatt på forhold i Polen og Tyrkia.

Tidsrommet for denne undersøkelsen strekker seg fra Tyrkias søknad om medlemskap i 1987, og til vedtaket om å åpne forhandlinger med Tyrkia i 2004. Polens prosess faller innenfor dette tidsrommet omtrent fra formuleringen av Københavnkriteriene i 1993, søknaden i 1994, og frem til forhandlingene om medlemskap ble avsluttet i 2002. Avgrensingen til 2004 er satt fordi EUs forhold til Tyrkia fremdeles er under utvikling, og det ville være vanskelig å oppdatere oppgaven fortløpende underveis. Beslutningen om å åpne forhandlinger utgjorde et foreløpig slutt punkt i forholdet, og utgjør derfor en naturlig tidsgrense, akkurat som avslutningen av medlemskapsforhandlingene gjør det samme for Polens del. Polen og Tyrkia har i løpet av denne perioden vært på meget ulike stadier i forholdet til EU, så uttalelsene som blir undersøkt her, handler til en viss grad om ulike ting. Men det er likevel mulig å se hva slags argumenter EU bruker for å begrunne sin politikk, hva som blir vektlagt, og hvordan de to landene blir omtalt.

Det har vært diskutert om man kan regne EU som en enhetlig utenrikspolitisk aktør (Lundgren 1998; Sjørnsen og Smith 2001). I en organisasjon med 15, for ikke å snakke om 25, medlemsland, er det naturlig at det oppstår uenighet innad. Spørsmålet om utvidelse av EU er ikke noe unntak. De ulike medlemslandene har hatt ulike holdninger til om unionen burde utvide og eventuelt til hvem. Noen land har fremstått som pådrivere for utvidelse, andre som ”bremser”. EU blir i oppgaven likevel

behandlet som en enhetlig aktør. Dette fordi utvidelsen har hatt en helt særegen posisjon i EUs utenrikspolitikk. Kommisjonen har hatt det meste av ansvaret for utvidelsen, og det har stort sett vært enighet om politikken unionen har ført overfor kandidatene, etter at forhandlingene åpnet.

1.5 Teoretiske tilnærminger

Etter hvert har det kommet mye forskning på europeisk integrasjon. Dette gjelder også for utvidelsen av EU, til dels med en del konkurrerende teori. Dagens teoridebatt innenfor rammen av utvidelsen av unionen kan meget forenklet sies stå mellom de to hovedtilnærmingene til studiet av internasjonal politikk, rational choice og konstruktivisme. Rational choice-tilnærmingen var lenge den dominerende innenfor studiet av internasjonal politikk. Her har man en antagelse om at aktørene handler ut fra egeninteresser; en aktør vil vurdere de ulike konsekvensene av en handling, og velge den som best tjener aktørens interesser på en mest mulig effektiv måte. Disse interessene vil i hovedsak være av sikkerhetspolitisk eller økonomisk art. De siste årene har det kommet til en del bidrag som hevder at en rational choice-tilnærming ikke fullt ut kan forklare alt som skjer på den internasjonale arena, og at den må suppleres. De fleste av disse bidragene faller innenfor en såkalt konstruktivistisk tilnærming³. Med en konstruktivistisk tilnærming antar man ikke at aktørens interesser er gitt på forhånd, men konstrueres gjennom sosial interaksjon. Fokus legges mer på at normer, verdier og identitet kan spille en selvstendig rolle i forhold til hvordan aktører velger å handle.

Rational choice og konstruktivisme er imidlertid ikke substansielle teorier, men to *tilnærminger* til studiet av internasjonal politikk (Adler 2002; Fearon og Wendt 2002). For å kunne foreta en analyse av EUs politikk i forbindelse med utvidelsen, må man snevre inn noe. Formålet med denne oppgaven er å forsøke å forklare EUs politikk i forbindelse med utvidelsen. For å undersøke dette vil det formuleres tre hypoteser, én som har sin bakgrunn i en rational choice-tilnærming, og

to som kan plasseres under konstruktivismen. Det vil særlig legges vekt på at man kan forklare en aktørs handlinger ved å se på hvilken type *handlingslogikk* som ligger bak. Er det vurderinger foretatt ut fra en konsekvenslogikk, en sømmelighetslogikk eller en begrunnelseslogikk⁴? Dermed plasserer oppgaven seg både i den generelle debatten om det er på tide å revurdere rational choice-perspektivet i internasjonal politikk, og den mer spesifikke debatten om utvidelsen av EU. Her går debatten om hva som har fått EU til å utvide, interesser eller normer, og eventuelt hvilke normer. I forlengelsen av dette kan utvidelsen si noe om hva EU vil utvikle seg til å bli i fremtiden, slik for eksempel bidragsyterne i Sjursen (2005a) ønsker å si noe om.

I studiet av europeisk integrasjon er det særlig én teori med bakgrunn i en rational choice-tilnærming som peker seg ut. Det er Andrew Moravcsiks teori om liberal intergovernmentalisme (Moravcsik 1993a; 1998), som en forklaring på samarbeid mellom stater. Han tar utgangspunkt i at stater følger sine interesser, også i dannelsen av internasjonale organisasjoner. For eksempel mener han at den økende gjensidige avhengigheten man har sett mellom land i Europa etter andre verdenskrig er bakgrunnen for at landene har valgt å opprette internasjonale institusjoner, for gjennom dem å beskytte sine interesser. Ut fra dette kan man trekke at aktører handler i tråd med en konsekvenslogikk. Liberal intergovernmentalisme vil i denne oppgaven brukes som representant for et rational choice-perspektiv, og vil bli nærmere gjennomgått i kapittel to.

Når det gjelder den alternative tilnærmingen er det ikke like enkelt å trekke ut én sentral teori eller teoretiker. Begrepet konstruktivisme er vidt, og favner mange utlike tilnærminger (Adler 2002). Retningen har blitt kraftig utviklet de siste årene, men med denne utviklingen har også ulikhetene blitt mer synlige (Checkel 2003). Det hersker som nevnt en enighet om at normer og verdier spiller en rolle i internasjonal politikk (Schimmelfennig og Sedelmeier 2002; Sjursen 2002), men likheten slutter

³ Begrepet *konstruktivisme* blir her brukt i dets betydning som teoretisk og empirisk perspektiv innen internasjonal politikk, ikke som metafysisk oppfatning eller sosial teori. Se Adler (2002:96).

⁴ Logic of consequences, logic of appropriateness og logic of justification. Begrepene konsekvenslogikk og sømmelighetslogikk er etablerte norske oversettelser, men jeg har ikke funnet noe norsk begrep for logic of justification, og velger å bruke begrepet begrunnelseslogikk.

stort sett her. Det er ulike oppfatninger om *hvorfor* normene spiller en rolle, *hvordan* de gjør det, og *hvilke* normer det er snakk om. For å kunne skille disse ulike oppfatningene, og også kunne kontrastere disse til teorien om liberal intergovernmentalisme, vil jeg i oppgaven fokusere på hvordan aktører forklarer hva de gjør, med andre ord hvilken handlingslogikk som ligger bak deres beslutninger. De fleste studier innen statsvitenskap har tatt utgangspunkt i en konsekvenslogikk, men denne har blitt utfordret av konstruktivister, som mer har hellet mot en sømmelighetslogikk (Krasner 1999; March og Olsen 1989). Begrepet sømmelighetslogikk ble introdusert av March og Olsen, og går kort fortalt ut på at man antar at aktører ikke alltid bare handler ut fra egeninteresser, men også ut fra visse regler, formelle og uformelle, eller visse verdier. Aktørene er del av et fellesskap, og vil handle slik de tror vil være forventet av dem, gitt den situasjonen de er i og deres rolle i fellesskapet (March og Olsen 1989: 23-24; Fearon og Wendt 2002; Sjørnsen 2002).

Å følge en sømmelighetslogikk vil altså si å handle i tråd med et gitt sett av verdier. Men på den internasjonale arena, også innenfor EU, vil en aktør kunne være en del av flere forskjellige verdifellesskap, og ulike normer kan kollidere. Hvordan skal man da kunne vurdere hvilke normer man skal følge? Det har blitt tatt til orde for at man trenger en alternativ handlingslogikk, hvor man går ut fra at aktører handler på bakgrunn av en rasjonell vurdering av de ulike normenes gyldighet i hver enkelt situasjon, og at man finner at noen normer og argumenter er mer gyldige enn andre. Denne alternative handlingslogikken kalles en begrunnelseslogikk (Eriksen 1999).

1.6 Presentasjon av hypoteser

På bakgrunn av de teoretiske tilnærmingene nevnt over, vil analysen i oppgaven ta for seg tre hypoteser, for å forklare hvorfor EU har brukt så mye lenger tid på å komme til en beslutning om å starte medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn de gjorde med Polen. Jeg forventer ikke å finne gjennomgående støtte for bare én av hypotesene, ettersom de på mange felt kan være komplementære, men jeg forventer å kunne si noe om hvilke hensyn som har veid tyngst for EU i utvidelsesprosessen.

1.6.1 Hypotese basert på liberal intergovernmentalisme

At verdier og rettigheter har fått større plass i studiet av internasjonal politikk de siste årene betyr ikke uten videre at aktører ikke avgjør hvordan de skal handle ut fra en nytte- kostnadsvurdering. Hva som tjener best deres interesser? Selv om aktører snakker om normenes betydning, kan de bli tilsidesatt når beslutninger skal tas. Tradisjonelt har interesser i internasjonal politikk vært forbundet med sikkerhetsinteresser. Liberal intergovernmentalisme vektlegger imidlertid økonomiske interesser, noe som er særdeles relevant for EU, hvor økonomisk samarbeid er en av grunnpilarene, vil økonomiske interesser trolig veie tungt. I denne oppgaven er disse to typene interesser slått sammen, slik at man får én hypotese:

H1: EU brukte lengre tid på å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, fordi EU har hatt større sikkerhetsmessig eller økonomisk interesse av at Polen ble medlem av unionen enn at Tyrkia blir det.

1.6.2 Hypotese om identitet

En annen mulighet kan være at aktører handler ut fra hva de mener er riktig å gjøre i en situasjon. Aktøren har en rolle i et fellesskap, og handler slik han tror det er forventet i den gitte situasjonen. I EUs tilfelle blir det snakket mye om europeiske verdier og europeisk identitet. Dermed kan man kanskje gå ut fra at EU lettere vil innlemme et land som passer inn i dette fellesskapet, enn et land som synes mer forskjellig fra resten. Den andre hypotesen tar altså utgangspunkt i identitet og lyder:

H2: EU brukte lengre tid på å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, fordi EU mener Polen er en mer naturlig del av et europeisk fellesskap enn Tyrkia er.

1.6.3 Hypotese om demokrati

Det kan imidlertid være andre normer enn identitetsnormer som ligger bak en aktørs handling, normer man vurderer som gyldige uavhengig av om de er fellesskapets

normer. Eksempler på slike normsett kan være prinsipper om demokratisk styresett. I Europa innebærer dette blant annet prinsipper om valg, rettstyre og respekt for menneskerettigheter. Disse prinsippene regnes som allmenngyldige og vil oppfattes som legitime av de fleste aktører. EU er åpent for alle demokratiske stater i Europa. Gjennom København-kriteriene har EU satt krav til nye medlemsland, og fremhever det politiske kriteriet som det viktigste. Det ville være uaktuelt å innlemme et land som ikke oppfyller de krav som stilles til et demokrati. Oppgavens tredje hypotese lyder som følger:

H3: EU brukte lengre tid på å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, fordi betingelsene for demokratisk utvikling var bedre i Polen enn i Tyrkia.

1.7 Metode og kilder

Jeg foretar en casestudie av EUs utvidelsespolitikk overfor Polen og Tyrkia, slik den har kommet til uttrykk gjennom offisielle uttalelser fra EU, først og fremst Det europeiske råd og Kommisjonen. Jeg bruker en kvalitativ innholdsanalyse av skriftlige dokumenter, som også inkluderer taler som EU-kommissærer har holdt i ulike fora. I tillegg bruker jeg en del sekundærlitteratur, blant annet tidligere analyser av utvidelsen. Oppgavens problemstilling er teoristyr, i og med at jeg har formulert hypotesene på bakgrunn av teori, og bruker disse for å belyse ulike sider av caset. Metode og kilder omtales nærmere i kapittel 2.4.

1.8 Gangen i oppgaven

I neste kapittel redegjør jeg nærmere for det teoretiske grunnlaget for studien, og forklarer nærmere hvordan jeg på bakgrunn av de teoretiske tilnærmingene har utledet hypotesene. Jeg redegjør også nærmere for metodevalg og kildegrunnlag, og hvordan jeg har gått frem i arbeidet. Deretter følger et bakgrunnskapittel, hvor jeg redegjør for hvordan EU utvider, og gjennomgår litt bakgrunn om Polen og Tyrkia og utviklingen av EUs forhold til de to landene. De tre neste kapitlene inneholder analysen, hvor jeg tar for meg én hypotese i hvert kapittel, slik at kapittel 4 tar for seg

økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser, kapittel 5 tar for seg europeisk identitet og kapittel 6 tar for seg demokrati. I kapittel 7 kommer en avsluttende diskusjon, og en forsøksvis konklusjon på hva som har veid tyngst i EUs utvidelsesprosess.

2. Teori og metode

2.1 Innledning – valg av perspektiver

Som nevnt er hypotesene utledet fra ulike tilnærminger til internasjonal politikk generelt, og studiet av EU spesielt. Nedenfor følger en nærmere presentasjon av de teoretiske tilnærmingene som hypotesene har sitt utgangspunkt i. Først presenteres en teori som er basert på en rational choice-tilnærming, og som altså hevder aktører følger en konsekvenslogikk, nemlig liberal intergovernmentalisme. Deretter presenteres to perspektiver som begge kan plasseres under en konstruktivistisk tilnærming, hvor det ene vektlegger at aktører handler ut fra en sømmelighetslogikk og den andre at de handler ut fra en begrunnelseslogikk.

2.2 Liberal intergovernmentalisme og EUs interesser

Et av hovedkarakteristene til en rational choice-tilnærming til internasjonal politikk, er at man går ut fra at aktørene handler ut fra egeninteresse. Man har ulike retninger innen rational choice, men de har visse fellestrekk, som Jon Elster har oppsummert slik: "When faced with several courses of action, people usually do what they believe is likely to have the best overall outcome" (sitert i Jupille et al. 2003:11). Sagt på en annen måte; aktører vurderer ulike konsekvenser av en handling før de treffer sitt valg. Dette gjelder også for liberal intergovernmentalisme, en tilnærming utviklet av Andrew Moravcsik for å forklare integrasjon mellom stater (Moravcsik 1993a; 1998). Han mener studiet av EU ikke trenger en unik teori, men at organisasjonen kan forstås som en mellomstatlig organisasjon: "The EC can be analysed as a successful intergovernmental regime designed to manage economic interdependence through negotiated policy co-ordination (Moravcsik 1993a:474)." Med dette plasserer han seg blant dem som mener EU er en mellomstatlig organisasjon, og ikke en overnasjonal en. Grunnen til at en del land i Europa har valgt å gå sammen om visse internasjonale institusjoner er først og fremst for å sikre deres nasjonale interesser, og da spesielt de økonomiske. Dette skyldes i hovedsak den økende grad av gjensidig avhengighet i økonomien man har opplevd i Europa etter andre verdenskrig.

2.2.1 Rammeverket for teorien

Moravcsik (1998) utvikler sitt rasjonalistiske rammeverk for studiet av EU ved å studere fem av de store forhandlingsrundene i organisasjonens historie: Forhandlingene om Romatraktaten i 1957, etableringen av det felles markedet på 1960-tallet, dannelsen av det europeiske monetære systemet, forhandlingen om enhetsakten på midten av 1980-tallet og forhandlingen om traktaten for en Europeisk Union (Maastricht-traktaten), som ble vedtatt i 1991. Stater handler rasjonelt, og vil søke å realisere sine interesser, som er relativt stabile og entydige, i internasjonale forhandlinger. Moravcsik opererer derfor med en tredeling av prosessen i forbindelse med hver forhandlingsrunde. Denne prosessen foregår på to nivåer. Først blir den enkelte statens preferanser dannet på det nasjonale planet, deretter har man forhandlinger mellom statene på det internasjonale nivået, på bakgrunn av den enkelte stats preferanser, og til sist har man valget av internasjonal institusjon, også dette på det internasjonale nivået (ibid.:18). Dermed integrerer liberal intergovernmentalisme to teorier om internasjonal politikk, en liberal teori om dannelsen av nasjonale preferanser og en intergovernmentalistisk analyse av mellomstatlige forhandlinger og dannelse av internasjonale institusjoner (Moravcsik 1993a: 482).

Ved å ta hensyn til at statene først danner sine preferanser på det nasjonale plan, unngår man noe realismen ofte har blitt kritisert for; å gå ut fra at i internasjonal politikk er staters interesser gitt på forhånd. Interessene det er snakk om å forsøke å realisere er i første rekke økonomiske interesser, men de kan også være geopolitiske. Hver stat fastlegger sine preferanser og tar dem med seg til det internasjonale planet, hvor det inngås mellomstatlige forhandlinger. Moravcsik mener De europeiske fellesskapene (EF) og senere EU ble til gjennom en serie forhandlinger hvor rasjonelle stater handlet ut fra deres preferanser og deres relative makt i forhold til de andre statene (Moravcsik 1993a: 496). Han tar for seg de store forhandlingene som legger linjene for organisasjonens utvikling, hvor beslutninger tas enstemmig.

Teorien har som utgangspunkt tre antagelser om mellomstatlige forhandlinger (Moravcsik 1993a: 498; Moravcsik 1998: 60-62): Den første er at forhandlingene

foregår frivillig og uten tvang. Partene kan si nei til avtaler de ikke tjener på. Den andre at partene er relativt informerte. Forhandlerne kan kommunisere uten for høye kostnader og vet om motpartenes referanser og utfordringer. Kostnadene knyttet til mellomstatlig samarbeid er mye mindre enn det man tjener på det. Den tredje er at fordelingen av goder i forhandlingsresultatet reflekterer partenes relative forhandlingsmakt. Denne bestemmes av hvor avhengig den enkelte part er av at en avtale oppnås, om de har andre troverdige alternativer. Forhandlingene som førte til opprettelsen av EF, kom i følge teorien i gang fordi statene i Europa mente at det var nødvendig med en politikk-koordinering, gitt situasjonen med økende økonomisk gjensidig avhengighet.

Den siste delen i liberal intergovernmentalisme går ut på å forklare hvorfor statene har valgt å opprette europeiske institusjoner, og overføre suverenitet til dem. Internasjonale institusjoner med makt passer ikke inn i det tradisjonelle realistiske bildet av internasjonal politikk. Moravcsik (1993a:507) mener imidlertid at institusjonene i EU styrker statenes makt, og at den tillater dem å oppnå mål de ikke ville ha oppnådd uten dem. En del av EUs institusjoner kan sees på som passive sett av regler som reduserer transaksjonskostnadene (Moravcsik 1993a:508). Men EUs institusjoner har også en aktiv rolle gjennom at medlemslandene frivillig begrenser egen suverenitet. Dette skjer hovedsakelig på to måter, gjennom fremforhandlet suverenitet, såkalt "pooling", og delegering av suverenitet (1993a; 1998). *Pooling* av suverenitet innebærer at man på enkelte områder velger at avgjørelser skal tas på andre måter enn ved enstemmighet. *Delegering* av suverenitet foregår ved at statene gir overnasjonale institusjoner makt til å ta selvstendige avgjørelser. Kommisjonens enerett på lovforslag på det økonomiske området er et eksempel på delegering av suverenitet. Kommisjonens rolle i forhandlingene med nye medlemsland er et annet, selv om den er noe begrenset i og med at selve utvidelsen må vedtas enstemmig av medlemmene. Overføringen av suverenitet er gjort helt bevisst fra statenes side. De innser at de vil tjene så mye på samarbeid at de er villige til å avgi noe suverenitet. Ved å forplikte seg til samarbeid gjennom institusjoner, unngås mye av usikkerheten som kan være knyttet til fremtidige forhandlinger.

Institusjonene kan også styrke regjeringene på hjemmebane (1993a; 1998). Dette foregår gjennom såkalte ”to-nivå-spill”, hvor regjeringene bruker forhandlingene på internasjonalt nivå til å presse hjemlig opposisjon, og utnytter den hjemlige situasjonen i forhandlinger på internasjonalt nivå. (Moravcsik 1993a; Moravcsik 1993b; Moravcsik 1998; Putnam 1988). Ettersom mye av nasjonal lovgivning kommer fra vedtak i EU, vil det være lettere å få gjennomslag for på hjemmebane siden man kan vise til en høyere instans. Regjeringens rolle i forhandlinger i EU, gir dem også større makt til å sette dagsorden hjemme. Det er vanskelig for opposisjonen å få full oversikt over alt som foregår i EU-forhandlinger, både på grunn av saksmengde, og fordi mye finner sted bak lukkede dører. Dermed kan regjeringene som faktisk sitter i forhandlingene lettere bli enige uten for mange hensyn å ta. Som Moravcsik påpeker: ”Ironically, the EC’s ’democratic deficit’ may be a fundamental source of its success” (1993a:515).

2.2.2 Liberal intergovernmentalisme og utvidelsen av EU

Hovedkarakteristikkene ved liberal intergovernmentalisme, nasjonale preferanser og statenes makt, kan også brukes for å forklare østutvidelsen av EU. Med et slikt utgangspunkt, blir forklaringen på at medlemmene i EU valgte å utvide ganske enkelt: de var for utvidelsen fordi de mente at det ville være i deres geopolitiske og økonomiske interesse på lang sikt (Moravcsik og Vachudova 2003:43). Selv om noen grupper, og kanskje også stater ville få høye kostnader ved utvidelsen, har dette blitt løst fordi unionen under ett vil tjene veldig mye på en utvidelse. Slik argumenterer de også i forhold til de nye landenes interesse for å bli medlem. De har godtatt de strenge kravene som ble stilt dem, fordi fordelene med et medlemskap er mye større enn hva de kunne oppnådd ved noe annet alternativ.

Ved å følge en slik tilnærming, vil man da anta at aktørene handler ut fra en konsekvenslogikk; de har vurdert konsekvensene av utvidelsen, og kommet til at de vil være bedre enn konsekvensene av ikke å utvide. Moravcsik og Vachudova (2003) benekter ikke at normer og idealisme spilte en rolle i beslutningen om å utvide, men de mener hoveddelen av forklaringen kan finnes i nasjonale interesser. Moravcsik og

Vachudova (ibid.:50) peker på tre poeng for å tilbakevise at kostnadene ved en utvidelse vil være for høye til at det må være noe annet enn nasjonale interesser som ligger bak. Det første er at den samlede økonomiske effekten av utvidelsen er begrenset fordi de nye landene utgjør en marginal del av samlet BNP i EU. Det andre er at de 15 ”gamle” landene i EU (EU-15) får materielle fordeler, selv om de ikke er så veldig store, blant annet gjennom 100 millioner nye forbrukere på markedet. Det tredje er at disse fordelene kommer til lavere kostnader enn forventet, for eksempel har man fått nesten full industrialisering i de nye landene nesten uten at det har berørt EU-15.

2.2.3 Kritikk mot liberal intergovernmentalisme

Det som følger er noen generelle innvendinger som har kommet mot teorien om liberal intergovernmentalisme, uten at de nødvendigvis går direkte på dens relevans for den konkrete problemstillingen, som jo diskuteres i kapittel 4. Kritikken går først og fremst på at teoriens fokus på nasjonalstatenes materielle interesser gjør at den får problemer med å forklare enkelte deler av den europeiske integrasjonen. Dersom statene i EU har valgt å samarbeide kun av økonomiske grunner, blir det vanskelig å forklare hvorfor de har utvidet samarbeidet til andre politikkområder, som for eksempel sosialpolitikk, og etter hvert også har overført beslutningsmyndighet til EU-institusjonene på dette feltet. Teorien kan heller ikke forklare enkelte aspekter ved utvidelsen østover. De økonomiske gevinstene for de ”gamle” medlemslandene, så som større marked, kunne også ha blitt oppnådd ved mindre omfattende avtaler enn det fullt medlemskap innebærer (Schimmelfenning 2001). ”The most important argument against a ’utility’ hypothesis is perhaps that it would suffice to enlarge the internal market to the applicant states in order to guarantee the economic benefits that might emerge in a long-term perspective” (Sjursen 2002:493). For at beslutningen om utvidelse kunne tas, må andre aspekter enn bare interesser ha spilt inn. Man kan kanskje si at liberal intergovernmentalisme har størst forklaringskraft for de tidlige fasene i EUs utvikling, men at den får det vanskeligere ettersom integrasjonen sprer seg, både geografisk og til andre politikkområder.

2.2.4 Konsekvenslogikk og hypotesen om materielle interesser

Så langt om europeisk integrasjon og utvidelsen av EU generelt, men hvordan kan man undersøke EUs utvidelsespolitikk med utgangspunkt i denne teorien? På bakgrunn av denne tankegangen om at EU vil følge en konsekvenslogikk ble følgende hypotese formulert i kapittel én: *EU brukte lengre tid på å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, fordi EU har hatt større sikkerhetsmessig eller økonomisk interesse av at Polen ble medlem av unionen enn at Tyrkia blir det.*

Hypotesen tar, som teorien, utgangspunkt i at aktører handler ut fra deres materielle interesser. Det følger av teorien at når og hvis EU har velger å utvide, er det fordi konsekvensene av en utvidelse vil være i unionens interesse. Videre kan man da si at når det har tatt lengre tid å komme til en beslutning når det gjelder Tyrkia, er det fordi EU vil ha mer igjen for en utvidelse til Polen enn til Tyrkia. Moravcsik og Vachudova (2003) hevder jo at EU vil vinne økonomisk på utvidelsen østover. Samme argumentasjon kan man bruke for å begrunne hvorfor den sikkerhetsmessige delen av hypotesen er tatt med. Det vil være bra for sikkerheten til medlemslandene at man tar inn eller lar være å ta inn enkelte land. Så kan man, som i hypotesen, påstå at det er sikkerhetsmessig viktigere for EU at Polen ble medlem enn at Tyrkia blir det. Sikkerhetsbegrepet trenger imidlertid en avklaring når det gjelder analysen. Sikkerhet kan nemlig omtales som et partikulært gode, eller som et fellesgode. I forbindelse med liberal intergovernmentalisme, blir begrepet sikkerhet brukt om territoriell sikkerhet som egeninteresse, i betydningen ”fysisk ytre og indre sikkerhet” for EU og EUs borgere (Riddervold 2002:24).

I teorien om liberal intergovernmentalisme er det mest snakk om økonomiske interesser, så man kan nok argumentere for at det ikke er grunnlag for å utlede en hypotese som omhandler aktørenes sikkerhetsinteresser. Den delen av hypotesen er likevel plassert under dette perspektivet av følgende grunn: Sikkerhet har tradisjonelt blitt regnet som hovedinteressen til aktører i internasjonal politikk. Dette gjelder særlig innenfor rational choice-perspektivet. Til tross for de nevnte modifikasjoner

overfor tradisjonell rational choice-teori som liberal intergovernmentalisme kommer med, er det likevel fra dette perspektivet teorien stammer. Å tro at aktørene ikke er opptatt av sine sikkerhetsinteresser, vil være å fjerne seg for langt fra sitt utgangspunkt.

2.3 En alternativ tilnærming - konstruktivisme

Som det ble påpekt i forrige kapittel, er det flere som mener at det ikke bare er interesser som er avgjørende for staters handlinger, og at man trenger en annen tilnærming til internasjonal politikk. En av disse alternative retningene kalles med en fellesbetegnelse for konstruktivisme. Konstruktivisme er en *tilnærming til studiet* av internasjonal politikk, ikke en substansiell teori (Adler 2002; Fearon og Wendt 2002). Man kan derfor ikke sidestille konstruktivisme med teorien om liberal intergovernmentalisme, men heller sammenlikne den med den mer overordnede rational choice-tilnærmingen. Forholdet mellom konstruktivisme og rational choice har til gjengjeld blitt debattert mye innenfor samfunnsvitenskapene generelt, og har de senere årene også blitt diskutert innenfor studiet av internasjonal politikk. Her er det uenighet om hvor store forskjellene mellom konstruktivisme og rational choice egentlig er. Fearon og Wendt (2002) peker på noen sentrale spørsmål: Spiller ideer en rolle i internasjonal politikk, og i så fall hvordan? Man diskuterer hva slags atferdslogikk aktører følger, en konsekvenslogikk eller en sømmelighetslogikk? Hvis normer er med å bestemme aktørers valg; på hvilken måte gjør de det? Former de aktørens oppfatninger eller begrenser de bare hans valgmuligheter? Hvordan dannes aktørenes, i denne studien EUs, preferanser, er de gitt utenfra, eller formes de gjennom samhandling med andre?

Noe av det felles grunnlaget for konstruktivisme er at man mener vår kunnskap om ting ikke er uavhengig av tolkningene våre og språket vårt. I internasjonal politikk vil man dermed for eksempel kunne si at en stats interesser ikke er gitt på forhånd, men noe som oppstår i samhandling med andre, og ut fra hvordan man tolker denne. Samhandlingen er imidlertid ikke tilfeldig, men reguleres av regler, normer og handlingsmønstre som man har blitt enige om (Adler 2002:95; White

2004:22). Men det er store indre forskjeller. Konstruktivisme er som nevnt en ”sekkebetegnelse”, som inneholder ulike retninger og oppfatninger, som kan virke uoversiktlig og til dels motstridende.

Også innenfor studiet av europeisk integrasjon har det etter hvert blitt en ganske stor litteratur som har utgangspunkt i denne alternative tilnærmingen. På dette feltet er det også mange retninger, det har blitt hevdet at man i denne litteraturen er mer enige om hva som skal forkastes, enn hva som foreslås, under betegnelsen konstruktivisme (Smith 2001: 197). Det ville være en enorm oppgave å skulle gjengi alle variasjoner og synspunkter som faller innenfor konstruktivisme. Jeg har derfor tatt utgangspunkt i to tilnærminger som begge kan plasseres under konstruktivisme, men som likevel er ulike. De skiller seg fra hverandre, og fra liberal intergovernmentalisme, når det gjelder hvilken handlingslogikk aktører handler ut fra, nemlig sømmelighetslogikk og begrunnelseslogikk. De tar begge utgangspunkt i at aktører legger andre ting enn kun interesser til grunn for sine handlinger. Men der en aktør som følger en sømmelighetslogikk vil handle ut fra sin rolle og identitet, vil en aktør som handler ut fra en rettferdighetslogikk handle ut fra det han mener er universelle prinsipper, mer uavhengig av en oppfatning om en bestemt identitet. Slik har det vært mulig å skille perspektivene fra hverandre. Det er imidlertid også mye som binder dem sammen, og det følgende er fellestrekk for disse to perspektivene, som skiller dem fra et perspektiv der aktørene legger en konsekvenslogikk til grunn.

2.3.1 Utvidelsen av EU i et konstruktivistisk perspektiv

En konstruktivistisk tilnærming til internasjonale organisasjoners utvidelse vil ikke ta utgangspunkt i organisasjonens materielle interesser. Schimmelfennig og Sedelmeier (2002:513) sier at studiet av utvidelse i et konstruktivistisk perspektiv ”primarily consists in the analysis of social identities, values, and norms, not the material, distributional consequences of enlargement for individual actors.” Dette stemmer også for de fleste bidrag til studiet av EUs utvidelse som faller innenfor en konstruktivistisk tankegang.

2.3.2 Rasjonalitetsbegrepet

De to teoretiske hovedtilnærmingene som hypotesene blir utledet fra er rational choice (rasjonalisme) og konstruktivism. Det ligger i navnet til rational choice at man bygger på at aktørene handler rasjonelt. Den tradisjonelle definisjonen på rasjonell handling er at aktørene velger den handling som passer deres interesser mest etter å ha vurdert alle mulige handlingsalternativ og konsekvensene av disse (Østerud et al. 1997:229). Konstruktivistene har kritisert rational choice for å være for fokusert på at aktørene følger sine materielle interesser. Innebærer dette så at konstruktivistene ikke antar at aktørene handler rasjonelt? Svaret på dette er nei. Men man opererer med en annen form for rasjonalitet. Den formen for rasjonalitet som er definert like ovenfor, knyttes til en konsekvenslogikk og kalles instrumentell rasjonalitet. Det kan også knyttes ulike former for rasjonalitet til de to andre handlingslogikkene som brukes i denne oppgaven. Sømmelighetslogikk forbindes med en kontekstuell rasjonalisme, som går ut på at man avgjør om en handling er rasjonell eller ikke ut fra om den følger de gjeldende normene aktøren har å forholde seg til (Eriksen 1999:221). En siste form for rasjonalitet, kommunikativ rasjonalitet knyttes til begrunnelseslogikk. Denne viderefører Habermas' teorier om kommunikativ handling, og rasjonalitet blir evnen til å "adopt a reflective attitude, to redeem presuppositions of knowledge, to learn, to alter behaviour and to change preferences when faced with better arguments" (Ibid.:233). Det er gyldigheten i et argument som avgjør hvilket handlingsalternativ som velges (Eriksen og Weigård 1997:227). Man kan likeledes si at en aktør er rasjonell hvis han er i stand til å gjøre rede for og forklare sine handlinger (Sjursen 2002:493). Disse ulike rasjonalitetsbegrepene brukes i forhold til de ulike hypotesene, slik at det i oppgaven hele tiden legges til grunn at aktører handler rasjonelt.

2.3.3 Kritikk mot en konstruktivistisk tilnærming til studiet av EU

En konstruktivistisk tilnærming, også til utvidelsen av EU, blir kritisert for å sprike i for mange retninger slik at det ikke passer med en samlebetegnelse på de ulike bidragene (Smith 2001:190). Det har blitt forsøkt løst her ved å trekke ut en liten del

av alt som kan kalles for konstruktivisme, gjennom å fokusere på to handlingslogikker. Konstruktivister har i tillegg blitt kritisert for verken å underbygge deres påstander gjennom empirisk testing, eller formulere dem slik at det er mulig for andre å teste dem (Checkel 2003; Moravcsik 2001:178). Moravcsik (ibid.) mener det er på tide for konstruktivistene å åpne for å teste påstandene opp mot alternative teorier, i stedet for bare å fremsette dem på et metateoretisk plan. Min egen studie kan sees som forsøk på å imøtekomme dette, idet jeg konfronterer ulike teorier med empirisk materiale.

Går man mer konkret inn på ulike handlingslogikker, har det blitt hevdet at aktører på den internasjonale arena stort sett vil følge en konsekvenslogikk fremfor en sømmelighetslogikk, særlig i de tilfeller hvor man har konkurrerende normer, og der hvor man har et asymmetrisk maktforhold (Krasner 1999:191-192). Dette er en kritikk som kan være aktuell i studiet av utvidelsen av EU, ettersom EU består av mange stater og dekker mange ulike politikkområder, og lett vil kunne finne seg i en situasjon hvor normer vil konkurrere. Maktforholdet mellom EU og søkerland vil også på de fleste områder være asymmetrisk til fordel for EU.

2.3.4 Sømmelighetslogikk

I liberal intergovernmentalisme antas det at aktørene velger sine handlinger ut fra hva som vil tjene deres interesser best. De vurderer altså handlingene ut fra hvilke virkninger det vil få. Dermed kan man si at aktørene følger en konsekvenslogikk. Hva da hvis man legger til grunn at aktørene ikke alltid handler ut fra sine egeninteresser, men ut fra visse regler, formelle og uformelle, eller visse verdier? Aktørene er del av et fellesskap, og vil handle slik de tror vil være forventet av dem, gitt den situasjonen de er i og deres rolle i fellesskapet. Tenker man slik, vil aktørens handling være styrt ut fra en sømmelighetslogikk (engelsk *logic of appropriateness*) (March og Olsen 1989: 23-24; Fearon og Wendt 2002; Sjursen 2002).

Begrepet sømmelighetslogikk har blitt utviklet av James G. March og Johan P. Olsen, og ble i første omgang om institusjoner. Det har senere blitt utvidet, og brukes nå også om andre aktører, også på den internasjonale arena. March og Olsen (2004:3)

forklarer sømmelighetslogikk som et perspektiv på hvordan man skal forklare menneskelige handlinger. Handling, og politikktutforming, drives av regler for passende eller eksemplarisk oppførsel som er organisert i institusjoner. Man forventer altså at aktøren handler ut fra et sett med gitte normer og verdier. At en aktør handler ut fra en sømmelighetslogikk har, som March og Olsen (ibid.:4) påpeker, overtoner av moralitet. Men man har nok av eksempler på at aktører som har handlet slik deres rolle tilsa, har utført handlinger de fleste regner som moralsk forkastelige, som folkemord. Det er dermed ikke gitt at å handle etter en sømmelighetslogikk automatisk vil være moralsk riktig.

Der en aktør som følger en konsekvenslogikk vil vurdere hvilken handling som vil ha det best tenkelige utfallet, vil en aktør som følger en sømmelighetslogikk stille seg selv følgende spørsmål: Hva slags situasjon er dette? Hva slags person er jeg? Hva vil en person som meg gjøre i en slik situasjon? (March og Olsen 1989:23). Man kan tenke seg disse spørsmålene overført til en internasjonal institusjon som EU, og at det er mulig EU treffer sine avgjørelser ut fra hvilken rolle organisasjonen har i den gitte situasjonen.

2.3.5 Hypotesen om identitet

En av faktorene som kan gjøre et fellesskap til nettopp et fellesskap, kan være at partene har en følelse av likhet, at de har en felles identitet. Denne likheten, eller identiteten, blir gjerne skapt eller understreket når man avgrenser seg selv og sitt fellesskap i forhold til andre (Neumann 1999; Lundgren 1998:121). I en studie av EUs kollektive identitet i forhold til europeisk utenrikspolitikk, sier Sedelmeier (2004:124) at i en sosiologisk forståelse av denne identiteten vil den delvis være sosial og idéstyrt, og ha en innflytelse på den europeiske utenrikspolitikken. En slik forståelse av identitet, påpeker Sedelmeier, innebærer at aktørene blir påvirket av sin identitet og at den er med på å definere deres preferanser og forståelse av hvordan de bør handle i gitte situasjoner (ibid.). Denne oppfatningen av hvordan identitet påvirker handling vil være overførbar til hvordan EU har handlet i utvidelsesprosessen.

Det er her gjort et forsøk på å formulere en hypotese som skal testes og som har utgangspunkt i en sømmelighetslogikk, nærmere bestemt med utgangspunkt i at identitet kan være avgjørende for hvordan en aktør velger å handle. H2 ble i kapittel én formulert slik: *EU brukte lengre tid til å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, fordi EU mener Polen er en mer naturlig del av et europeisk fellesskap enn Tyrkia er.*

Ved å formulere hypotesen på denne måten, påstås det ikke at hensynet til materielle interesser har vært uten betydning for hvordan EU har valgt å utvide, men at dette ikke kan være eneste forklaring. I kildematerialet snakkes det for eksempel mye om den forestående gjenforeningen av Europa, men dette ser ikke ut til å inkludere Tyrkia. Legger man vekt på at en slik språkbruk også har faktisk betydning for aktørens handlinger, får man en type forklaring som legger vekt på at aktørene velger sine handlinger ut fra en sømmelighetslogikk, og at de normene som teller mest er de som har sin begrunnelse i et bestemt fellesskap og dets identitet

2.3.6 Begrunnelseslogikk

Som det ble påpekt i innledningskapitlet hersker det ulike oppfatninger om hvordan normer og verdier spiller en rolle, og særlig hvilke normer som gjør det. Aktører kan være en del av ulike verdifellesskap. Dette kan særlig være aktuelt på den internasjonale arena. Hvordan skal man bestemme hvilke normsett aktøren skal bruke i ulike situasjoner? Hvis man tar utgangspunkt i kommunikativ rasjonalitet som er beskrevet over, kan man diskutere seg frem til hva som er riktig eller rettferdig (Eriksen og Fossum 2000:19). Man er enige om hvilke regler og prosedyrer som gjelder i en debatt, og har så en åpen diskusjon som har som mål at alle skal kunne slutte opp om resultatet. I denne formen for diskuterende overveielser eller deliberasjon er integrasjonen basert på læring og endring av preferanser, det vil si at minst en av partene i debatten må endre sin oppfatning for at man skal få en løsning (ibid.:16). Slik skiller disse forhandlingene seg fra den type harde forhandlinger som gjerne forbindes med rational choice-tilnærminger hvor resultatet gjerne blir et kompromiss, eller at den med størst forhandlingsmakt vinner. Den parten som får

gjennomslag for sin posisjon i diskusjonen vil i følge teorien om kommunikativ handling ha argumenter som objektivt sett er mer legitime enn motparten, og motparten innser dette. En legitim interesse er generaliserbar, og vil ikke stride mot det felles beste dersom den blir realisert (Eriksen og Weigård 1997:229).

Tanken er at slike diskusjoner er et ledd i et deliberativt demokrati, hvor demokratiet ikke bare sees på som prinsipp for organisering av stemmegivning, men som et legitimeringsprinsipp som sikrer de nødvendige betingelsene for rettferdiggjøring (Eriksen og Fossum 2000.:19). Eriksen og Fossum argumenterer også for at et deliberativt demokrati kanskje er veien å gå for et EU som omfatter flere hundre millioner innbyggere, ettersom det gjennom vanlige stemmegivning er vanskelig å sikre at ingen må følge lover de ikke har samtykket i. En mulig oppfatning av EU som har blitt foreslått på bakgrunn av tankegangen over, er EU som en "rettighetsbasert post-nasjonal union" (gjengitt i Sjursen 2005b:7), og i forbindelse med utvidelsen har man formulert en hypotese om at EU utvider med tanke på å beskytte universelle prinsipper om menneskerettigheter og demokrati, og vil prioritere utvidelse til de statene som vil gjøre dette mulig (ibid.).

I forlengelsen av en slik tankegang, har det blitt tatt til orde for at man trenger enda en alternativ handlingslogikk. Den kalles for begrunnelseslogikk (engelsk *logic of justification*). Jeg har ikke funnet noen norsk oversettelse av det engelske begrepet, og velger dermed å bruke begrepet begrunnelseslogikk. Det ville også ha vært mulig å bruke en direkte oversettelse til rettferdiggjøringslogikk, men begrepet rettferdiggjøring har negative konnotasjoner og kan misforstås dit hen at man velger en strategi først, for eksempel ut fra egeninteresser, og så rettferdiggjør dette valget etterpå. Å bruke begrepet begrunne i stedet blir etter min oppfatning dermed mer treffende. Ved en begrunnelseslogikk går man ut fra at aktører rasjonelt vurderer de ulike normsettene som kan brukes i en situasjon, og bestemmer seg for hvilke normer som har størst gyldighet i den gitte situasjonen (Eriksen 1999). I et deliberativt perspektiv trengs det diskusjon for å avgjøre om en norm er rettferdig (Eriksen og Fossum 2000:19). Man kommer frem til hvilke normsett som skal gjelde gjennom en rasjonell diskusjon som involverer de aktuelle parter. Hva er da forskjellen på en sømmelighetslogikk og en begrunnelseslogikk? Begge dreier seg jo om at aktører

handler ut fra normer heller enn strategiske interesser. Begrunnelseslogikken er mer direkte preget av sammenligning mellom alternative normsett enn det sømmelighetslogikken er. Dersom man følger en begrunnelseslogikk vil man følge normer som kan gjelde for alle, og ikke bare de som gjelder innenfor et definert fellesskap.

Et viktig moment innenfor dette perspektivet er at ingen parter skal være presset til å innta standpunkter de ikke er enige i. Som Sjursen (2002a:495) påpeker, er det liten sannsynlighet for at uttidig press vil forekomme blant medlemsstatene i EU i utvidelsesspørsmålet. Harde forhandlinger og hestehandler vil nok forekomme, men urimelig maktbruk fra en stat overfor en annen vil ikke finne sted.

2.3.7 Hypotesen om demokrati

En aktør som bestemmer seg for handling ut fra en begrunnelseslogikk, vil dermed vurdere sine handlingsalternativer ut fra gitte prinsipper. De skiller seg fra identitetsnormer i og med at de kan gjelde for alle, så sant de er villige til å godta dem. Man trenger i utgangspunktet ikke tilhøre et bestemt fellesskap, ha en gitt identitet, for å kunne følge et normsett.

Hvilke universelle prinsipper kan det da være snakk om? I denne studien har jeg valgt ut demokrati, og muligheter for demokratisk utvikling som utgangspunkt for hypotesen. Jürgen Habermas sier om idealtypen for deliberativt demokrati at ”For the democratic process is governed by *universal* principles of justice that are equally constitutive for every body of citizens” (siteret i Eriksen og Fossum 2000:19). I en forlengelse av dette kan man si at demokrati også utgjør et universelt prinsipp. Uten å gå inn på diskusjonen om ulike former for demokrati, eller om at demokrati er en vestlig oppfinnelse som ikke nødvendigvis passer for alle kulturer, er det forholdsvis trygt å hevde at demokrati er en verdi som blir etterstrebet i de fleste land, i hvert fall de som er aktuelle for EU-medlemskap. Andre normer man kunne tatt utgangspunkt i kunne være menneskerettigheter, hvor man har forhandlet seg frem til hvilke som gjelder gjennom FNs menneskerettighets charter, eller prinsippet om rettsstat. Men i et demokrati slik det oppfattes i vår del av verden, vil disse prinsippene inngå, og

respekt for dem være viktige bestanddeler i et demokratisk styresett. I forbindelse med liberal intergovernmentalisme ble sikkerhet definert som en egeninteresse. Denne skiller seg fra begrepet fred, som defineres som en fellesinteresse uavhengig av territorium, og som kan få oppslutning fra alle (for skillet mellom egeninteresser og generaliserbare interesser/fellesinteresser, se Eriksen og Weigård 1997:234). Fred og stabilitet hører dermed til blant prinsipper som kan regnes som universelle verdier.

Hypotesen, H3, som ble presentert i kapittel 1 lyder: *EU brukte tid på å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, fordi betingelsene for demokratisk utvikling var bedre i Polen enn i Tyrkia.* EU har stilt harde krav til at kandidatlandene må ha et demokratisk styresett for i det hele tatt å kunne åpne forhandlinger. Dersom EU følger opp dette i praksis; at disse prinsippene blir så viktige for EU at nye medlemsland ikke får bli med før de etterlever dem, vil det støtte at EU følger en begrunnelseslogikk i utvidelsespolitikken. Hvis EU lar være å utvide til et land selv om det vil tjene unionens strategiske interesser, eller omvendt utvider til et land selv om det ikke tjener dens interesser, på bakgrunn av styresettet i det aktuelle landet, vil dette også kunne støtte hypotesen. Man kan si at i utvidelsesprosessen vil ikke en begrunnelseslogikk gjøre seg gjeldende fullt ut før et kandidatland aksepterer kravene som blir stilt ut fra en oppfatning om at det er det beste for landet, og ikke bare gjør det som en nødvendig tilpasning. Selv om det er EU som er hovedfokus i denne studien, vil dette temaet kort bli tatt opp i analysen.

2.4 Metodologiske betraktninger

2.4.1 Om forskningsdesign og metode

Denne studien er, som det bør ha kommet frem, en casestudie av EUs utvidelsespolitikk. Det er en kvalitativ innholdsanalyse av hvordan EU har handlet i utvidelsesprosessen, med Polen og Tyrkia som eksempelland. Jeg studerer altså EUs politikk overfor disse landene i utvidelsesprosessen, slik den kommer til uttrykk gjennom offisielle uttalelser fra unionen. Det er en studie av EUs politikk i utvidelsen, ikke en studie av interne beslutningsprosesser i EU. Det er heller ikke en

studie av Polen og Tyrkia, og hvordan de svarer på EUs politikk. EUs politikk blir forsøkt belyst ut fra ulike teoretiske tilnærminger, konkretisert gjennom de tre handlingslogikkene som er beskrevet tidligere i kapittelet; konsekvenslogikk, sømmelighetslogikk og begrunnelseslogikk.

Jeg har avledet tre ulike hypoteser på bakgrunn av de tre ulike teoretiske tilnærmingene. Dette gjør at oppgavens problemstilling i hovedsak er teoristyr, og ikke styrt av den empirien jeg undersøker. Dermed ligger arbeidet et godt stykke fra grounded theory. Målet mitt med studien er ikke å utvikle en ny teori, men å belyse en empirisk case ved hjelp av allerede formulerte hypoteser, avledet av de utvalgte teoriene. Samtidig vil jeg kunne si noe om gyldigheten av de ulike teoriene når de brukes på dette feltet.

Hoveddelen av kildematerialet mitt er offisielle uttalelser fra EU, i form av dokumenter, noe jeg kommer tilbake til i neste punkt. Det kunne ha vært et alternativ å gjøre en kvantitativ innholdsanalyse av de samme kildene. Når jeg har valgt å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse skyldes det at jeg i dette tilfellet tror resultatene vil komme bedre frem på den måten. Når man leter etter årsaker til og begrunnelser for hvordan en aktør handler, må man ofte tolke hva som ligger i de enkelte utsagn. Ved bruk av en kvantitativ analyse vil man dermed kunne overse viktige nyanser i stoffet, og dermed miste noe av den presisjonen som er mulig gjennom en kvalitativ innholdsanalyse. På den annen side stiller en kvalitativ undersøkelse krav til at forskeren redegjør for sine resonnementer, ettersom resultatene ikke måles statistisk, og forskeren bruker skjønn og fortolker materialet underveis. Med andre ord bruker jeg en hermeneutisk metode. Hermeneutisk metode beskrives ofte som et fortolkningsarbeid der forskeren pendler mellom helhetsanalyse og delanalyse (Repstad 1998:101-102). I mitt tilfelle prøver jeg å fange opp hvordan enkeltutsagn kan forstås i lys av det helhetsinntrykket jeg til enhver tid har av EU og de relevante dokumentene, og gradvis bygger jeg ut og korrigerer min helhetsforståelse av EUs politikk.

Det stilles krav til oppgavens reliabilitet, det vil si hvor nøyaktig jeg måler det jeg ønsker å analysere (Hellevik 1999:183). Kildene jeg bruker er allment tilgjengelige EU-dokumenter. Dette gjør resonnementene i oppgaven etterprøvbare.

Jeg bruker også et stort kildemateriale, som strekker seg over tid, og dette er med på å øke reliabiliteten, i og med at tendenser klarere vil tre frem, og rommet for å komme med litt for ivrige personlige tolkninger av materialet reduseres. Det er likevel noen problemer knyttet til å bruke slike offisielle kilder, som jeg drøfter i avsnitt 2.4.2.

Når det gjelder validitet, det vil si datas gyldighet og relevans for problemstillingen (ibid.), mener jeg at den i mitt tilfelle er høy. Det er en studie av EUs politikk slik den kommer frem gjennom uttalelser fra sentrale institusjoner. At jeg henter informasjon fra ulike institusjoner innenfor EU, samt fra andre kilder og tidligere studier, sikrer en viss kildetriangulering, noe som også er med å høyne oppgavens validitet.

Jeg mener også at jeg har plukket ut de sentrale kildene, slik at all relevant informasjon kommer frem. Ved en kvalitativ innholdsanalyse som dette, vil, som Grønmo (1996:86-87) påpeker, jeg som forsker ha muligheten for å utvide kildematerialet underveis i analysen. En kilde kan gi opplysninger om andre relevante kilder. Dette har også skjedd i løpet av arbeidet mitt; jeg har oppdaget relevante dokumenter gjennom at de har vært referert til i de dokumentene jeg har lest. En fare med en slik fremgangsmåte er at man ender opp med å velge kilder som er påvirket av et ønske om bestemte konklusjoner (ibid.). Jeg har etterstrebet ikke å la meg påvirke av dette, og mener at de kildene jeg har hentet inn etter hvert har vært med på å gjøre bildet mer komplett.

Hvor generaliserbare vil resultatene av denne studien bli? EU blir for en stor del sett på som en unik enhet, ikke en vanlig internasjonal organisasjon (Eriksen og Fossum 2000:2), i og med at den har kommet mye lengre i integrasjonen enn andre organisasjoner, selv om det også eksisterer en oppfatning om at den ikke bør det (Moravcsik 1993). Det er dermed vanskelig å si om resultatene fra denne analysen vil kunne si så mye om utvidelsen av internasjonale organisasjoner generelt. Men det går an å trekke ut hvilke hensyn som styrer EUs politikk, og muligens overføre det til senere utvidelser til andre land. Det er også mulig å forsøke å forutsi noen premisser for det fremtidige forholdet mellom EU, Polen og Tyrkia. Man kan altså til en viss grad generalisere resultatene i tid og rom, men først og fremst er dette en studie for å

belyse disse to konkrete utvidelsene av EU. Generalisering i tid og rom må vurderes skjønnsmessig og konkret i de aktuelle situasjoner.

2.4.2 Om kilder

De kildene jeg har brukt i oppgaven er som nevnt hovedsakelig kilder fra EU selv. Det er offisielle dokumenter utarbeidet av Det europeiske råd og Kommisjonen. Jeg har også brukt skriftlige utgaver av taler holdt av medlemmer av Kommisjonen. Disse kildene gir uttrykk for EUs policy og beslutninger med hensyn til utvidelsene, og må regnes som primærkilder. Jeg har i tillegg hentet statistisk informasjon fra andre kilder, og jeg har brukt en god del sekundærlitteratur, som tidligere studier av EUs utvidelser og avisartikler.

Jeg har i mitt utvalg av kilder lagt vekt på at det skal være dokumenter som sier noe om utvidelsen av EU; hvorfor EU utvider og hvordan de bedømmer kandidatene. I og med at det er EUs politikk, og hva som ligger bak EUs beslutninger, som studeres, er selvfølgelig uttalelsene derfra meget relevante. Det er Kommisjonen som gir sine anbefalinger til hva EU bør gjøre i overfor kandidatlandene, og det er Kommisjonen som følger opp utviklingen i landene. Det europeiske råd vedtar hva som skal gjøres i utvidelsessaker. Alle utvidelser må vedtas enstemmig i Rådet. Jeg har på bakgrunn av dette valgt ut dokumenter fra disse to EU-institusjonene som hovedkilder for oppgaven, da disse uttalelsene kan regnes som autoritative policy-utsagn fra EU. Av medlemmer av Kommisjonen er det lagt størst vekt på taler fra Kommisjonens president i perioden 1999-2004, Romano Prodi, og kommissær med ansvar for utvidelsessaker i samme periode, Günter Verheugen. Dette er en prioritering som ble gjort siden Tyrkia ble lansert som kandidat i 1999, og sammenligningsgrunnlaget i uttalelser om Tyrkia og Polen blir noe bedre når begge land regnes som kandidatland, selv om Polen allerede hadde åpnet forhandlinger.

Det er ikke uproblematisk å bruke denne typen kilder. De offisielle uttalelsene fra Kommisjonen og Rådet er holdt i en diplomatisk sjanger som er ganske rund i kantene. Særlig gjelder dette uttalelsene fra Rådet, da disse skal gi uttrykk for enstemmige beslutninger, og ofte har form av kompromisser som alle

medlemslandene kan stille seg bak. I en undersøkelse som denne, der man forsøker å finne ut hvilken handlingslogikk som ligger i bunnen av EUs politikkutforming, er det dermed mange ting man er interessert i som ikke blir sagt direkte. Et helt konkret eksempel vil være at selv om det har vært omdiskutert innad i EU om man skulle vedta å åpne forhandlinger med Tyrkia, så vil ikke dette nevnes i vedtaket. Og det vil under ingen omstendigheter stå at Tyrkia ikke får bli med fordi landet er muslimsk. Man kan kanskje si at dette problemet med kildene er størst der hvor utsagnene ville ha vært minst politisk korrekte. Det vil for eksempel si at EU kan si rett ut, og sier, at et land ikke kan bli medlem fordi det har for ustabil økonomi, eller at det ikke respekterer menneskerettighetene, men ikke at det er på grunn av en frykt for masseinnvandring som vil stjele arbeidsplasser og snylte på velferdsstaten. Når deg gjelder talene fra kommissærene, så er disse litt annerledes. De ligger selvfølgelig på Kommisjonens linje, men ettersom de tross alt er enkeltpersoner, kan de uttale seg litt friere. Kommisjonen jobber dessuten for EU, ikke for de enkelte medlemsland, så uttalelsene derfra har ikke nødvendigvis like mye form av kompromiss som de fra Rådet. En fare med talene er imidlertid at hva som sies blir tilpasset tilhørerne, slik at man kan risikere å få ulike utsagn i ulike fora.

Til tross for disse utfordringene med kildematerialet, er det mulig å foreta den analysen jeg har gjort, hvis man er bevisst på kildenes begrensninger. Jeg er klar over at det er en del som blir debattert innad i EU som ikke kommer til uttrykk i disse uttalelsene, og at budskapet ikke skal støte noen, og at det kan bli tilpasset tilhørerne. Jeg har likevel tatt et standpunkt om å ta uttalelsene på alvor. Det er tross alt det som sies i disse offisielle dokumentene som er grunnlaget for EUs politikk. Og det ville være umulig å si noe fornuftig om den politikken dersom man gikk ut fra at den aktøren man studerer hadde skjulte agendaer og drev kom med usanne utsagn. Det har dessuten vist seg at det Rådet i sine uttalelser sier at EU skal gjøre, det blir gjort.

Kan man så undersøke hva som ligger til grunn for EUs politikk, selv om det ikke sies rett ut? Etter min oppfatning kan man det. Jeg har sett på konkrete begrunnelser for de beslutninger som har blitt tatt. I tillegg har jeg sett på ordbruken i dokumentene; det kan være mulig å avdekke holdninger til de to søkerlandene ved å se på forskjeller i hvordan de blir omtalt. Jeg mener som nevnt at jeg har et bredt

kildemateriale, som dekker flere institusjoner og flere målgrupper over en lengre tidsperiode, og dette gjør det mulig å trekke ut noen tendenser. Likevel er det enkelte kilder som det siteres hyppigere fra enn andre. Dette kommer av at enkelte av Kommisjonens anbefalinger og formannskapetets konklusjoner representerer viktige vendinger i utvidelsesprosessen, for eksempel i 1999, da det ble klart at Tyrkia regnes som et kandidatland, eller i 2002 da forhandlingene med landene i Sentral- og Øst-Europa ble avsluttet. Dermed sier de mye om utvidelsen, og blir sentrale, mens andre bare nevner den, og ikke sier noe nytt. På samme måte blir det i noen av talene snakket om emner som ikke tas opp andre steder, mens det i en del av dem ikke kommer frem noe særlig nytt. At de samme tingene gjentas er selvfølgelig også en indikasjon på temaenes relevans, men jeg har ikke alltid sitert alle stedene det sies det samme. Og når det gjelder sitatene, har jeg gjengitt dem på det språket dokumentene har vært skrevet på, og ikke oversatt dem, for å unngå eventuelle feil i oversettelsen.

2.4.3 Om indikatorer og praktisk analysearbeid

De hypotesene jeg har formulert, har utgangspunkt i en konsekvenslogikk, en sømmelighetslogikk og en begrunnelseslogikk. Jeg har konkretisert disse som henholdsvis EUs sikkerhetsinteresser og økonomiske interesser, et felles europeisk verdifelleskap som utgjør en europeisk identitet, og prinsipper som ansees som universelle, og som gjelder for alle, med spesielt fokus på demokrati. Helt konkret har jeg gått gjennom dokumentene og markert med farger ettersom utsagn har støttet eller svekket de ulike hypotesene. Jeg har sett etter hva som faktisk sies, hva som ikke nevnes, og til en viss grad hvor ofte ting nevnes. At en ting gjentas hyppig, er med på å understreke at dette er viktig for EU. Noen steder fant jeg utsagn som kunne oppfattes som støtte til mer enn én hypotese. Dette har jeg prøvd å få frem i analysen. I det følgende vil jeg kort omtale hva jeg har sett etter som indikatorer på de tre handlingslogikkene. Denne redegjørelsen må selvsagt sees i sammenheng med selve analysekapitlene, der jeg har forsøkt å redegjøre for hvordan jeg fortolker de aktuelle utsagn i forhold til mine indikatorer.

Konsekvenslogikk – økonomiske og sikkerhetsinteresser

EU er mye et økonomisk samarbeid, derfor refereres det mye til økonomi. Men alt er ikke relevant for denne oppgaven. Jeg har lett etter utsagn som sier noe om hvilke konsekvenser det vil ha for EUs interne sikkerhet eller økonomiske interesser å utvide til Polen og Tyrkia, hva som taler for og hva som taler mot, og prøvd å se hvor stor betydning EU tilegger dette. Jo mer konkrete uttalelsene er, jo bedre. At det til stadighet gjentas at en utvidelse av EU til landene i Sentral- og Øst-Europa vil sikre fred og velstand i Europa, er med på å gi et bilde av at stabilitet og økonomi betyr noe, men det at EU har satt konkrete krav til et lands økonomiske situasjon før det får lov å bli med, er en sterkere indikator på at økonomiske interesser er viktige. Og referanser til fred er, som påpekt tidligere, ikke automatisk en pekepinn på at EU forventer at medlemsstatenes territorielle sikkerhet vil styrkes eller svekkes dersom Polen eller Tyrkia får bli medlem.

Sømmelighetslogikk – europeisk identitet

En identitet finner man i et fellesskap som deler bestemte verdier, og som skiller seg fra andre som står utenfor fellesskapet. Identitetshypotesen er kanskje den hypotesen som er vanskeligst å operasjonalisere. Jeg har i kildematerialet sett etter referanser til et fellesskap, en spesifikk europeisk identitet og til felles verdier som er spesifikt europeiske, og som kandidatland, og da spesielt Tyrkia ikke deler. Referanser til at Europa samles gjennom utvidelser vil også gi støtte til en identitetshypotese. Ettersom hypotesen er utledet fra en sømmelighetslogikk, har jeg også sett etter referanser til at EU handler ut fra en oppfatning at det er det rette å gjøre ut fra sin rolleforståelse, men i de tilfellene hvor dette ikke knyttes til en oppfatning om en europeisk identitet, har jeg ikke tolket det som direkte støtte til identitetshypotesen.

Begrunnelseslogikk – universelle prinsipper og demokrati

Også i dette tilfellet er det snakk om verdier, men de regnes ikke som spesifikt europeiske. Det dreier seg om referanser til prinsipper som alle kan enes om, eller som land må enes om for å bli med i EU. Jeg har plukket ut referanser demokrati som et hovedprinsipp, men det gjelder også verdier som respekt for menneskerettigheter og rettsstyre, ettersom disse henger nøye sammen med demokratiet slik EU omtaler

det. Dette er prinsipper som flere stater i verden slutter opp om, og kan ikke regnes som europeiske i den forstand at de skiller europeiske stater fra andre. At EU har et krav om at land må være demokratiske før de kan bli medlemmer, blir dermed ikke et identitetsspørsmål, men blir, dersom det kommer frem at dette har stor betydning for EU, en støtte til hypotesen om demokrati. Kriteriet er der, men spørsmålet blir som sagt hvor stor betydning det ser ut til at EU tillegger det.

2.4.4 Om forskningsetikk

Det har etter hvert blitt et krav til nye forskningsprosjekter at man skal tenke eksplisitt gjennom forskningsetiske aspekter. Dette gjelder for eksempel når man søker Norges forskningsråd om midler. Man må tenke gjennom hvilke konsekvenser ens prosjekt kan få for andre, og gjøre sitt beste for å vise respekt for sine forskningsobjekter. Denne oppgaven behandler et tema som nok er følsomt for noen, men generelt bruker jeg ikke denne studien sensitiv informasjon. I og med at kildematerialet består av offisielle dokumenter som er allment tilgjengelige, har man ikke samme behov for anonymisering og varsom behandling av kilder, som man ville hatt ved for eksempel intervjuer. Utfordringen i dette prosjektet ligger primært i å gi en korrekt og balansert gjengivelse av det som kommer frem i disse dokumentene, slik det står i punkt 42 "Forskerens ansvar for språklig klarhet" i "Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, jus og humaniora". Det har jeg etter beste evne forsøkt å gjøre i min presentasjon av materialet.

3. Bakgrunn om EU og forholdet til Polen og Tyrkia

3.1 Innledning

Selv om det først er de siste 15-20 årene at det har vært en reell mulighet for at EUs forhold til Polen og Tyrkia skulle kunne resultere i medlemskap, har forholdet til dem som naboland vært viktig for unionen også før den tid. Med fokus på EUs utvidelsespolitikk i forhold til disse landene, tar denne studien for seg en begrenset del av dette forholdet. For at det skal være mulig å undersøke EUs politikk, bør man ha en viss oversikt over hvordan utvidelser av EU foregår, og vite noe om den politiske situasjonen i de landene EU eventuelt skal utvide til. Nedenfor følger derfor en gjennomgang av utvidelsesprosessen i EU og en kort historisk oversikt over utviklingen i Polen og Tyrkia, med særlig vekt på deres interne demokratiutvikling og relasjoner til EU. Jeg tar også i den forbindelse med en forsøksvis kronologisk gjennomgang av de ulike tilknytningsformene og avtalene som har blitt inngått mellom de to landene og EU. Dette gjør jeg fordi at å se på hva slags forhold EU har hatt til dem tidligere, kanskje kan være med på å forklare EUs politikk overfor dem de siste årene. Hvilke avtaler som har blitt inngått vil også være nyttig å ha en oversikt over i den senere analysen, da dette kan være med på å belyse hvilke hensyn EU vektlegger i sitt forhold til landene, for eksempel sikkerhet eller økonomi. Etter presentasjonen av utvidelser i EU, gjennomgås altså den nasjonale utviklingen innad i Polen og Tyrkia, deretter EUs politikk overfor landene, slik den kommer til uttrykk gjennom de ulike avtalene som er inngått.

3.2 Utvidelse av EU

Hva er fremgangsmåten dersom et land ønsker å bli medlem av EU? På Kommisjonens hjemmesider sammenfattes prosessen slik: Landet som ønsker å bli med leverer en søknad til Det europeiske råd, som ber Kommisjonen om å vurdere om landet oppfyller medlemskapskriteriene. Hvis Kommisjonen leverer et positivt svar, og Det europeiske råd blir enstemmig enige om et forhandlingsmandat, åpnes forhandlingene formelt mellom kandidatlandet og alle medlemsstatene. Før forhandlingene starter, vedtar Det europeiske råd en felles posisjon som

Kommisjonen har utarbeidet et forslag til. Forhandlingene gjennomføres av medlemsstatenes permanente representanter eller ministre, og er delt inn i 32 ulike kapitler. Kommisjonen overvåker kandidatenes forberedelser til medlemskap, og vurderer deres fremskritt i forhold til kriteriene. Når alle kapitlene er lukket, blir forhandlingsresultatene innarbeidet i en tiltredelsestraktat, som sendes til Kommisjonen for kommentarer og til Europaparlamentet for godkjenning (*assent*). Etter at den er signert, må den ratifiseres i de enkelte medlemsland i henhold til deres regler (www.europa.eu.int⁵).

Som det kommer frem i oppgaven tar denne prosessen litt lengre tid enn man kan få inntrykk av her. Men det er altså slik det formelt foregår. EU har ulike beslutningsprosedyrer for ulike politikk-områder. Utvidelser av unionen må vedtas enstemmig av alle medlemsland i Det europeiske råd, og også ratifiseres i de enkelte medlemsland. I tillegg må altså Europaparlamentet gi sin formelle godkjenning til en tiltredelsestraktat (Hix 1999:64; Wallace 2000:21). Det europeiske råd møtes minst to ganger i året og består av medlemsstatenes regjeringssjefer. Det europeiske råd har ansvaret for å forme retningen på EUs politikk, og vedta de ”historiske beslutningene” (Wallace 2000:20), noe som jo utvidelser må sies å være. Når uttalelser fra Det europeiske råd er gitt så stor plass i denne oppgaven, er det nettopp fordi de store linjene i, og beslutningene om, forholdet til søkerlandene Polen og Tyrkia har blitt vedtatt her, for eksempel vedtaket om å åpne forhandlinger med Polen i 1997, og vedtaket om å gi Tyrkia status som kandidatland i 1997. Det europeiske råd ledes av et formannskap som går på rundgang mellom medlemsstatene. I den aktuelle perioden for denne studien, har det derfor vært flere ulike land og regjeringssjefer som har hatt formannskapet.

Kommisjonen har forslagsrett på de fleste områder i EU, og det gir den en unik makt til å sette dagsorden. Nå er det ikke Kommisjonen som tar initiativet til en utvidelse, det er søkerlandet, men Kommisjonen er sentral også i utvidelsesprosessen.

⁵ Full referanse: www.europa.eu.int/comm/enlargement/towards_EU_membership/how_to_join_eu_en.htm den 18.03.2006.

Det er den som leverer forslag til Det europeiske råd med innstilling til svar på søknad, og den har ansvaret for å følge opp hvordan kandidatene gjør det i forhold til medlemskapskriteriene. Siden 1998 har den levert årlige fremdriftsrapporter for alle kandidatland. Det er også Kommissjonen som anbefaler om det skal åpnes forhandlinger, og som leverer forslag til tiltredelsestraktat etter at forhandlingene er avsluttet. Sedelmeier og Wallace (2000:434-435) peker på at Kommissjonen hadde en ledende rolle overfor landene i Sentral- og Øst-Europa på begynnelsen av 1990-tallet, og gir Kommissjonens aktive arbeid æren for at EU ble hovedaktør i Vest-Europas svar på endringene i Øst-Europa. Kommissjonens uttalelser, og særlig uttalelsene fra kommissærene har også fått mye plass i denne oppgaven, på bakgrunn av Kommissjonens aktive rolle som initiativtaker og tilrettelegger i utvidelsesprosessen. Som det vil komme frem senere har Kommissjonen vært en pådriver for utvidelse, og har nok vært mer positive til den enn enkelte andre aktører, som en del medlemsland, både for utvidelsen østover og overfor Tyrkia.

Europaparlamentet har som nevnt godkjennelsesrett før signering av en tiltredelsestraktat. Europaparlamentet har vært en pådriver for å få klausuler om demokrati og beskyttelse av menneskerettigheter inn i EUs relasjoner til andre land, også overfor kandidatland (Sedemeier og Wallace 2000:434; Smith 2002). Hovedlinjene i EUs utvidelsespolitikk formes likevel av Det europeiske råd og Kommissjonen, og det er derfor disse to institusjonene som er mest vektlagt her.

3.3 Historisk oversikt Polen og Tyrkia og forholdet til EU

3.3.1 Polen - i hjertet av Europa?

Det moderne Polen fikk sin selvstendighet i 1918, etter første verdenskrig. Denne varte imidlertid bare frem til den tyske invasjonen i 1939. Etter andre verdenskrig havnet Polen i den sovjetiske innflytelsessfære, blant annet som et av Warszawapaktlandene fra 1955, og forble der til jernteppets fall på slutten av 1980- og begynnelsen

av 1990-tallet. I 1989 ble det første delvis frie valget avholdt, og Lech Walesa, leder for fagforeningen Solidaritet ble valgt til president.⁶

Polen er med sine 38,6 millioner innbyggere det største av de ti landene som ble med i EU fra 1. mai 2004, og er det sjette største landet av alle medlemmene i EU. I areal er det også ganske stort, på størrelse med Frankrike (Johansen 204:91). På midten av 1990-tallet var Polen EUs syvende største handelspartner (European Commission 1997:10). Størrelsen, og landets geografiske plassering som ny ytre grense for EU, er med på å gjøre Polen til kanskje det viktigste av landene i Sentral- og Øst-Europa som ble med i unionen i 2004.

Av innbyggerne er rundt 98 % etniske polakker, mens 1 % er tyskere, og de resterende 1 % tilhører andre folkegrupper. Landet er med andre ord mindre sammensatt enn en del andre land i Sentral- og Øst-Europa (Bideleux og Jeffries 1998:596). Dette gjelder også for religiøs tilhørighet, da 95 % av befolkningen tilhører den romersk-katolske kirke. Polen er en republikk. Presidenten velges direkte for en periode på fem år. Presidenten har vetorett for lover, men kan overstyres av den lovgivende forsamlingen, Sejm, og Senatet. Den utøvende makt ligger hos regjeringen, som ledes av en statsminister. Polen har et parlamentarisk system slik at statsministeren kommer fra det største partiet i Sejm. Dem foreslåtte regjeringen må godkjennes av nasjonalforsamlingen. Dette systemet er nedfelt i den nye grunnloven som ble vedtatt i 1997. Polen er i dag altså et demokrati slik man forstår det ut fra en vanlig liberal, vestlig oppfatning. Men det har langt fra alltid vært slik.

Det første delvis frie valget etter andre verdenskrig ble altså holdt i 1989, etter press fra opposisjonen i landet, og i tråd med de generelle endringene som skjedde i regionen på denne tiden. Valget kom i gang etter de såkalte rundebordsforhandlingene mellom Solidaritet og kommunistlederne, hvor man ble enige om å gjennomføre et valg, men at kommunistene skulle beholde forsvars- og utenriksministrene (Johansen 2004:101; www.freedomhouse.org;

⁶ Alle faktaopplysninger om Polen er hentet fra www.europa.eu.int/comm/enlargement/poland/index den 20.10.2004 eller www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=3009&year=2004&view=mof den 07.04.2006 om ikke annet er oppgitt.

www.europa.eu.int). Siden den gang har Polen beveget seg i retning av et mer og mer stabilt demokrati. Organisasjonen Freedom House overvåker den demokratiske situasjonen i land verden over. Hvert år gir de ut en rapport hvor de gir landene score etter en indeks for politisk frihet i det enkelte land. Skalaen går fra 1 til 7, hvor 1 er mest fritt, og 7 er mest ufritt. Polens score i perioden 1995-2002 har vært helt stabil, og landet får 1 på politiske rettigheter og 2 på sivile friheter. Landet kalles dermed etter deres mål for fritt.⁷ En annen indikator på at Polen blitt et stabilt demokrati, er at de siden 1997 har oppfylt første delen av EUs Københavnkriterier, og har alle de egenskaper som kreves av et demokrati, nemlig stabile institusjoner som garanterer demokrati, lovstyre, menneskerettigheter og beskyttelse av minoriteter (European Commission 1997:18).

Men som nevnt, det er en relativt ny situasjon at Polen nå regnes som et stabilt demokrati. For om lag femten år siden var bildet et helt annet. Sovjetunionen kollapset, og én etter én av de kommunistiske statene i Sentral- og Øst-Europa fikk avholde frie valg. Det var knyttet stor spenning til hvordan disse landene ville utvikle seg, ettersom de ikke hadde noe særlig demokratiske tradisjoner å støtte seg på. For Polens del gjaldt dette også perioden før andre verdenskrig og kommunisttiden. Perioden fra Polen ble selvstendig i 1918 og frem til andre verdenskrig var preget av konflikt, svake regjeringer, og etter hvert et autoritært styre etter et statskupp i 1926 (Sanford 1999). Landet hadde med andre ord et vanskelig utgangspunkt for å skape et stabilt demokrati, vanskeligere enn en del av de andre landene i regionen, som hadde vært på vei til å bli demokratier allerede i mellomkrigstiden, som for eksempel Tsjekkoslovakia. Så selv om endringene i regionen skjedde uten blodige oppgjør, var det likevel ikke gitt at fortsettelsen skulle bli like smertefri, og man fryktet at kaos kunne oppstå. Det var også knyttet stor spenning til hvordan forholdet til Vest-Europa ville bli, nå som det var sjanse for en "gjenforening" etter så mange år med begrenset kontakt. Østeuropeerne uttrykte sin glede over igjen å kunne bli en del av det Europa hvor de mente de hørte hjemme. En del av landene, særlig Polen,

⁷ Full referanse: www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/poland.htm den 05.03.2005.

Tsjekkoslovakia og Ungarn, påpekte at de lå i Sentral-Europa, ikke Øst-Europa, for å understreke at skillet mellom øst og vest var et kunstig et, hvor de tilfeldigvis hadde havnet på feil side. Det var stor enighet blant de politiske lederne i Polen om at medlemskap i EF var ønskelig. Også i den polske befolkningen ellers var det et stort flertall til støtte for medlemskap fra begynnelsen av; i 1994 svarte 77 prosent av deltakerne i en undersøkelse at de var for polsk medlemskap, og i 1996 sa hele 80 prosent det samme (Millard 1999:203).

Ledere i Vest-Europa snakket også om hvor gledelig utviklingen var, og fra daværende EF ble det sagt at medlemsstatene var klar over ansvaret som ble dem til del i denne viktige fasen av Europas historie (Bideleux og Jeffries 1998:620). Til tross for disse uttalelsene vil noen hevde at EU og de vesteuropeiske landene nølte vel lenge med å gjøre noe konkret for å integrere landene i Sentral- og Øst-Europa i EU og NATO (ibid.). Dette selv om landene selv, deriblant Polen, uttrykte et klart ønske om å bli tatt opp som medlem i disse organisasjonene, og til en viss grad også forventet å bli det. Etter hvert ble de da også det. Polen ble med i NATO i 1999, og altså i EU i 2004. Nedenfor følger en gjennomgang av Polens forbindelser med EU frem til opptaket 1. mai 2004.

3.3.2 Polens tilknytning til EU

Fra EFs start i 1952, og under hele den kalde krigen, var det få offisielle forbindelser mellom EF og Polen. Det anspente forholdet mellom Vest- og Øst-Europa var hovedårsaken, men også de enkelte medlemslandenes ønske om å fokusere på bilaterale avtaler virket begrensende på EFs handlingsrom, selv om det ble gitt et par felles uttalelser om Fellesskapets forhold til medlemslandene i Comecon (Smith 2004:22). Først helt mot slutten av kommunistregimet ble det tatt noen skritt i retning av å oppheve det skarpe skillet mellom øst og vest, både politisk og økonomisk. Det ser man blant annet ved at det i september 1988 ble opprettet diplomatiske forbindelser mellom EF og Polen. Ett år etter, i september 1989, ble det undertegnet en handels- og samarbeidsavtale som gradvis skulle avskaffe Fellesskapets kvantitative restriksjoner for import av varer med opprinnelse i Polen (European

Commission 1997:8). Til å begynne med var det nettopp på det økonomiske området det ble gjort mest. I 1989 ble det etablert et program for økonomisk hjelp. Dette ble kalt Phare (Pologne, Hongrie; activité pour la restructuration économique), og ble etter hvert en av de største kanalene for økonomisk støtte til landene i Sentral- og Øst-Europa (Bideleux og Jeffries 1998; Smith 2004). Som navnet antyder gjaldt Phare først Polen og Ungarn, men senere fikk også flere land støtte gjennom programmet. Etter toppmøtet i København i 1993, hvor EU åpnet for østutvidelsen, ble Phare omorganisert til å hjelpe å forberede landene på et eventuelt medlemskap. Midler fra Phare brukes på to prioriterte områder, støtte til institusjonsbygging, og støtte til investeringer (DG Enlargement 2002:8). Karen Smith (2004:70) sier om EUs program for økonomisk støtte til kandidatland i Sentral- og Øst-Europa, Phare, at "[w]hile Phare primarily supports the economic transformation in Eastern Europe, its objective is, in the end, political: in doing so, it will 'help to establish democratic societies based on individual rights.'" Polen er et av de landene som har mottatt mest økonomisk støtte fra EU.

Phare har altså eksistert siden 1989, og er et økonomisk hjelpeprogram. I desember 1991 ble det vedtatt en avtale som skulle gi rammer for de politiske, handelsmessige og økonomiske forbindelsene mellom EU og Polen. Den trådte i kraft 1. februar 1994. Avtalen fikk først navnet assosieringsavtale, og var lik en type avtaler som EU hadde med flere andre land, deriblant Tyrkia. For Polen og ni andre land i Sentral- og Øst-Europa skiftet assosieringsavtalene senere navn til Europaavtalene. De utgjør det rettslige grunnlaget for bilaterale avtaler mellom det enkelte land og EU. Europaavtalen utgjorde etter hvert rammen for Polens gradvise inntreden på det europeiske markedet og i Unionen generelt (European Commission 1997:8; www.europa.eu.int⁸). Endringen fra assosieringsavtale til Europa-avtale kom etter EU-toppmøtet i København i juni 1993, da Det europeiske rådet konstaterte at EU ville komme til å utvide østover ved å si at "the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union"

⁸ full referanse: www.europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm#cooperation den 17.11.04

(European Council 1993:93), og formulerte de konkrete kravene til nye medlemsland, Københavnkriteriene, som er sitert i kapittel 1. Det ble også sagt at fremtidig samarbeid med de assosierte landene skulle styres mot det målet om medlemskap som nå var fastsatt (ibid.). Polen leverte sin offisielle søknad om medlemskap 5. april 1994. På toppmøtet i Luxembourg i desember 1997, lanserte EU offisielt utvidelsesprosessen for 12 av de daværende 13 søkerlandene. Fremdriften i forhandlingene skulle bestemmes av hvor langt hvert enkelt av landene var kommet, og dette skulle vurderes individuelt. At man hadde oppfylt de politiske Københavnkriteriene var en forutsetning for å åpne forhandlinger. Det ble lansert et nytt instrument, såkalte accession partnerships, eller tiltredelseshpartnerskap, for å bruke den danske oversettelsen. Disse skulle utgjøre et rammeverk for prosessen. I dokumentene som nedfelte seg i disse partnerskapene ble det redegjort for de ulike områdene hvert enkelt land skulle prioritere for å nærme seg medlemskap, og for den finansielle støtten (European Council 1997). Polen var med i den første gruppen av land som åpnet reelle medlemskapsforhandlinger med EU. Det skjedde 31. mars 1998, da man også åpnet tiltredelseshpartnerskapet. I november samme år kom den første fremdriftsrapporten fra Kommisjonen, hvor Polens utvikling i forhold til de ulike forhandlingsområdene og den generelle situasjonen i landet ble vurdert. Det kom én slik rapport i året frem til og med 2003.

Tiltredelseshpartnerskapet mellom EU og Polen ble vedtatt i 1998, og oppdatert i 1999 og 2001. Det utgjorde altså grunnlaget for ulike instrumenter, både politiske og økonomiske, som skulle hjelpe Polen frem mot et eventuelt medlemskap. Partnerskapet tok utgangspunkt i Kommisjonens fremdriftsrapporter, og identifiserte på bakgrunn av disse hvilke områder Polen burde prioritere i sine forberedelser til medlemskap, for best mulig å kunne oppfylle københavnkriteriene. Disse prioriteringene ble igjen delt opp i kortsiktige prioriteringer og prioriteringer på lengre sikt (DG Enlargement 1999; European Commission 2001a). For Polen, som fra 1997 oppfylte de politiske københavnkriteriene, ble det anbefalt å prioritere å styrke økonomien og gjøre institusjonene klare for å absorbere EUs regelverk, selv om det også helt frem til opptaket ble pekt på forhold innen rettstaten som kunne forbedres, blant annet kampen mot korrupsjon (European Commission 2001a). Selve

forhandlingene foregikk trinnvis, og var delt inn i de 31 kapitlene som utgjør EUs regelverk, kalt *acquis communautaire*. Forhandlingene ble ledet av presidentskapet i EU, som presenterte EUs forhandlingsposisjoner på ministernivå. Kommisjonen utformet posisjonene, og Det europeiske råd vedtok dem. Innen kommisjonen ble prosessen koordinert av Generaldirektoratet for utvidelse. Polen var representert ved en sjefsforhandler, og deres posisjoner ble utarbeidet i samarbeid med eksperter på hvert område (www.europa.eu.int⁹). 9. oktober 2002 anbefalte Kommisjonen at man skulle avslutte forhandlingene med Polen og ni andre kandidatland. Forhandlingene foregikk til desember 2002, og på toppmøtet i København uttalte Rådet:

”The European Council in Copenhagen in 1993 launched an ambitious process to overcome the legacy of conflict and division of Europe. Today marks an unprecedented and historic milestone in completing this process with the conclusion of accession negotiations with Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland the Slovak Republic and Slovenia. The Union now looks forward to welcoming these States as members from 1 May 2004.” (European Council 2002b:1)

Tiltredelsestraktaten ble undertegnet 16. april 2003. Deretter måtte den godkjennes av Europaparlamentet, ratifiseres i hvert enkelt medlemsland og selvfølgelig i de nye medlemslandene. Polen holdt folkeavstemning om medlemskap i EU 6. og 7. juni 2003. Den endte med et flertall for medlemskap på 77 prosent. Og 1. mai 2004 ble Polen offisielt medlem i EU.

3.3.3 Tyrkia – i eller utenfor Europa?

Republikken Tyrkia, slik den eksisterer i dag, fikk sin form etter 1. verdenskrig, da Det osmanske riket brøt sammen, og har siden hatt en gradvis utvikling i retning av et demokrati. Tyrkia er et stort land, både med hensyn til utstrekning og til befolkning. Det er med sine i overkant av 70 millioner innbyggere det største landet i Europa etter Russland, og vil være definitivt størst i EU dersom det blir medlem. Geografisk er det plassert på grensen mellom Europa og Asia, med størstedelen av landet er plassert på den asiatiske siden, men landet har vært medlem av NATO siden 1952 og

⁹ full referanse: www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/index.htm den 21.11.04

Europarådet siden 1949. Denne plasseringen, med grenser både mot ”vesten” og det mer urolige Midt-Østen, gjør Tyrkia til et viktig land for Europa, uavhengig av om det blir medlem av EU eller ikke. Om vi regner Tyrkia til Europa, er landet det eneste i verdensdelen hvor majoriteten av innbyggerne er muslimske. Hele 99,8 % av befolkningen er muslimer, flertallet av disse er sunnimuslimer. Tyrkia har to store folkegrupper; ca 80 % er tyrkere og ca 20 % er kurdere (Cleveland 2000:504-509). Landet er med i en del europeiske organisasjoner, men det er ikke like opplagt at Tyrkia er et europeisk land, som at Polen er det. Som det vil bli tatt opp senere, finnes det også krefter som hevder det motsatte. Det at det faktisk understrekes fra EUs side at Tyrkia er en del av Europa, mens dette sjelden tas opp om Polen, kan tjene som eksempel på at Tyrkias plass i Europa har vært og er omdiskutert. Dets beliggenhet, dets historie og dets muslimske befolkning gjør at det skiller seg ut fra de fleste av de andre landene i verdensdelen, i hvert fall de som har søkt om medlemskap i EU. En annen forskjell mellom Tyrkia og de andre søkerlandene er den demokratiske situasjonen i landet. Mens Polen oppfylte kravene til demokrati ganske tidlig, stilles det fremdeles spørsmål ved om Tyrkia gjør det. Disse to forholdene gjør at enkelte deler av Tyrkias historie og politiske situasjon blir grundigere gjennomgått her enn hva som var tilfellet for Polen.

Det som i dag er Tyrkia utgjorde kjernen av Det osmanske riket. På sitt største, på 1500-tallet, strakte dette seg langt inn i Europa helt nord til Wien, og dekket i tillegg store deler av Midt-Østen. Det Osmanske rikets veldige ekspansjon skapte frykt i det kristne Europa, som til tross for indre splittelse forsøkte å samle seg mot denne trusselen. Blant annet ble selve betegnelsen ”Europa” tatt i bruk på 1400-tallet som en politisk betegnelse på regionen, og som en motsetning til de muslimske ”tyrkerne”. Men Det osmanske riket gikk altså i oppløsning etter nederlaget i første verdenskrig. Sultanen mistet sin makt, i 1920 tok nasjonalisten Mustafa Kemal presidentmakten, og i 1922 ble Tyrkia anerkjent som selvstendig stat (Cleveland 2000:172-181). De andre europeiske statenes forhold til Tyrkia ble gradvis endret og normalisert, og fra 1952 ble den tidligere fienden en alliert, gjennom sitt medlemskap i NATO. Mustafa Kemal, som senere fikk navnet Atatürk, ”tyrkernes far” satt som president frem til sin død i 1938. Han var orientert vestover, og satte i gang et stort

reformprogram for å gjøre Tyrkia mer europeisk. Han innførte blant annet ny grunnlov og det latinske alfabetet, og han sekulariserte staten og demilitariserte det politiske liv. Atatürk ledet en ettpartistat, som etter andre verdenskrig utviklet seg til et flerpartisystem som, til tross for mangler, må kunne kalles et demokrati (ibid.). Det har i det minste strukturen til et demokrati (European Commission 1989). Atatürks reformer, kalt *kemalisme*, la grunnlaget for den tyrkiske staten. Det er, til tross for Atatürks forsøk på å tone ned det militæres politiske makt, nettopp de militære som har vært de ivrigste beskytterne av hans prinsipper, noe som har resultert i statskupp når man har ment at det politiske styret har beveget seg for langt bort fra dem. Dette skjedde i 1960, 1971 og 1980. men de har alltid gitt fra seg makten til politikerne igjen ganske raskt (Cleveland 2000). Dagens tyrkiske grunnlov ble vedtatt i 1983 og endret i 1995, 1999 og 2001 (www.europa.eu.int¹⁰). På 1990-tallet så man en religiøs oppblomstring i Tyrkia, til tross for at en hel del partier har blitt forbudt underveis. I 2002 vant det religiøse partiet AKP (partiet for rettferdighet og utvikling) valget, og det ble spekulert i om militæret igjen ville gripe inn. Det har imidlertid ikke skjedd. De siste årene har det blitt gjennomført en hel rekke reformer i Tyrkia, særlig av straffeloven. Dette skyldes i hovedsak landets ønske om å bli medlem av EU, og de kravene EU stiller.

Tyrkia har nå et flerpartisystem, med en sperregrense på 10 %. Til siste valg stilte 18 partier, men bare to fikk seter i parlamentet. På nasjonalt nivå er det parlamentet som har lovgivende makt. Det har ett kammer, og 550 plasser, som fordeles proporsjonalt. Medlemmene i parlamentet får immunitet mens de sitter der, og hvis de sitter mer enn to år får de livslange privilegier. Sentraladministrasjonen ledes av statsministeren. Statsoverhodet er president, og han velges av medlemmene i parlamentet. Formelt er altså Tyrkia et demokrati, men det har som nevnt hatt til dels store mangler. Først i 2004 godtok EU at landet tilfredsstiller de politiske kriteriene som EU setter til nye medlemmer om demokrati, lovstyre, respekt for menneskerettighetene og beskyttelse av minoriteter. På Freedom Houses

¹⁰ full referanse: www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/index.htm den 20.11.04

frihetsindeks får Tyrkia 3 på politiske rettigheter og 4 på sivile friheter i 2003, og karakteriseres dermed bare som delvis fritt. I perioden fra 1995 til 2002 beveger Tyrkia seg fra å score 5 på begge indikatorene (www.freedomhouse.org¹¹). Hva er det som gjør at Tyrkia ikke regnes som et helt fritt og demokratisk land? I sine årlige fremdriftsrapporter peker EU-kommisjonen særlig på militærets sterke rolle, spesielt gjennom det nasjonale sikkerhetsrådet og behovet for bedre oppfølging av menneskerettighetene (bl.a. European Commission 2003).

Militæret i Tyrkia har, som nevnt, hatt en sentral rolle også i tyrkisk politikk. I tillegg til direkte inngripen gjennom statskupp, har det stor innflytelse gjennom det nasjonale sikkerhetsrådet (NSC). NSC ble etablert i 1982, og ledes av presidenten. Medlemmene er øverstkommanderende for de ulike grenene av forsvaret, statsministeren, forsvarsministeren, innenriksministeren og utenriksministeren. Det øver stor innflytelse over det sivile samfunnet, og har noe å si på alle områder innen politikken (van Westering 2000:98). Men med de siste reformene har man forsøkt å tone ned militærets rolle, blant annet ved å øke antallet sivile medlemmer i 2001 og ved å gi det en ren rådgivende rolle i 2003. Når det gjelder respekt for menneskerettighetene, har Tyrkia underskrevet de fleste internasjonale konvensjoner. Men det er fremdeles mangler med hensyn til oppfølging. Det er begrensninger på ytringsfriheten for folk som opponerer mot myndighetene, det samme gjelder organisasjonsfrihet. Det er også behov for å bedre rettssikkerheten. Domstolene mistenkes for ikke å være uavhengige, og det har kommet rapporter om vilkårlig fengsling, og om tilfeller av tortur i fengselet. Det har vært flere reformer av straffeloven de siste årene, og man håper at dette vil bli fulgt opp i praksis. Blant annet ble dødsstraffen opphevet i 2002 (Amnesty International 2003; European Commission 2003; www.freedomhouse.org¹²).

Den kurdiske minoriteten i Tyrkia er også et problem for staten. Kurderne utgjør ca 20 % av befolkningen i Tyrkia. I den sørøstlige delen av landet er de i flertall. I store deler av tyrkisk historie har de enten blitt ignorert eller oppfordret til å

¹¹ Full referanse: www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2004&country=3046 den 07.04.06

¹² Ibid.

assimileres (Cleveland 2000). På grunn av et sterkt ønske om at Tyrkia skulle fremstå som en enhetlig stat, har kurderne og andre etniske eller religiøse minoriteter blitt nektet å fremheve egen kultur, praktisere egen religion eller bruke eget språk (Cleveland 2000; European Commission 2003). På begynnelsen av 1980-tallet begynte kurderne, anført av det kurdiske arbeiderpartiet PKK, å gjøre opprør. De utførte voldelige angrep mot både militære og sivile mål. Det ble vedtatt egne anti-terrorlover, og det ble erklært unntakstilstand i flere av provinsene i sørøst (van Westering 2000:99). Unntakstilstanden varte i enkelte provinser helt frem til 2002. Det har blitt noen endringer i situasjonen for kurderne de siste årene, blant annet har man nå radiosendinger på kurdisk, og opphevelsen av unntakstilstanden har ført til økt toleranse for minoriteter generelt.

3.3.4 Tyrkias tilknytning til EU

Tyrkias offisielle forhold til EU går mye lengre tilbake i tid enn hva Polens gjør. Allerede i 1959 søkte Tyrkia om assosiert medlemskap, og i 1963 ble avtalen om assosiert medlemskap, Ankara-avtalen, vedtatt. Den skulle styrke de økonomiske forbindelsene og handelen mellom Tyrkia og daværende EF, og samtidig stimulere utviklingen av tyrkisk økonomi og levestandarden i landet generelt. Den ble oppdatert i 1970 og 1973 (European Council 1973). Denne avtalen tilsvarete Europaavtalene som EU gjorde med Polen og de andre landene i Sentral- og Øst-Europa. I 1983, som følge av militærkuppet i Tyrkia i 1980, suspenderte EF Ankara-avtalen offisielt, og frøs alle politiske forbindelser. Denne situasjonen varte i tre år, frem til 1986 (Erdemli 2003:5).

Den 14. april 1987 leverte Tyrkia sin offisielle søknad om fullt medlemskap i EF. I sin uttalelse om Tyrkias søknad i 1989, konkluderte kommisjonen med at i og med at EF var midt inne i sin tredje runde med utvidelser, og var i ferd med å sette enhetsakten ut i livet, ville det være uaktuelt for EF å vurdere opptak av nye medlemmer før tidligst i 1993. Kommisjonen vurderte også den politiske og økonomiske situasjonen i Tyrkia slik at det ikke ville være mulig for landet å gjøre de nødvendige tilpasninger form medlemskap, til tross for fremskritt siden 1980

(European Commission 1989). Men Tyrkias egnethet for medlemskap ble understreket, og det ble foreslått å intensivere samarbeidet, slik at man kunne oppnå en tollunion mellom EF og Tyrkia i 1995, noe som også var intendert i Ankara-avtalen. Denne tollunionen ble formelt vedtatt i 1995, og virket fra 1996.

Under toppmøtet i Luxembourg i desember 1997, vedtok EU å åpne forhandlinger om medlemskap med 12 land. Tyrkia var ikke blant dem. Det europeiske rådet uttalte at Tyrkia ville bli vurdert etter de samme kriteriene som resten av søkerlandene, københavnkriteriene, og at de politiske og økonomiske betingelsene for å åpne forhandlinger ikke var oppfylt. Tyrkia svarte på dette ved delvis å bryte forbindelsene med EU (Cleveland 2000:509; Erdemli 2003:6). Rådet mente likevel det var viktig å opprette en strategi for å forberede Tyrkia på medlemskap ved å intensivere samarbeidet med EU på alle områder (European Council 1997). Det ble vedtatt at Kommisjonen skulle komme med årlige rapporter for fremskrittet i Tyrkia, på samme måte som for kandidatlandene. Den første årlige rapporten fra kommisjonen kom i 1998. Den, og de følgende rapportene frem til 2002, konkluderte med at Tyrkia ikke oppfyller de politiske københavnkriteriene, men at landet hele tiden gjør fremskritt gjennom reformer. På toppmøtet i Helsingfors i desember 1999 uttalte Det europeiske rådet:

”Turkey is a candidate State destined to join the Union on the basis of the same criteria as applied to the other candidate States. (...) Turkey, like other candidate States, will benefit from a pre-accession strategy to stimulate and support its reforms” (European Council 1999b).

Tyrkia skulle få delta i en del av EUs programmer, og på den måten bli kjent med hvordan unionen jobber, og det skulle settes opp et tiltredelsespartnerskap. I 2001 trådte dette i kraft. Det ble revidert i 2003. Som for Polen var hensikten med dette å komme frem til hvilke prioriteringer som måtte gjøres for best mulig å forberede Tyrkia på medlemskap. Men i motsetning til Polens tilfelle, er hovedvekten lagt på politiske reformer i Tyrkia. De politiske reformene i Tyrkia har skutt fart etter at landet offisielt ble EU-kandidat. I 2001 vedtok for eksempel parlamentet 34 endringer i den tyrkiske grunnloven. Som nevnt har Polen mottatt mye økonomisk støtte fra EU. Tyrkia har også det, men den har vært noe mindre og av en annen art.

Tyrkia har fått støtte gjennom EUs partnerskap med landene i det sørlige Middelhavsområdet. Hovedinstrumentet for økonomisk samarbeid under dette partnerskapet kalles MEDA-programmet (www.europa.eu.int¹³). Etter at Tyrkia ble kandidatland har den økonomiske støtten kommet gjennom andre kanaler, først og fremst gjennom tiltredelsespartnerskapet¹⁴.

I desember 2002 avsluttet altså EU forhandlinger med ti av kandidatene. Det ble da bestemt at det på toppmøtet i desember 2004 skulle vedtas om medlemskapsforhandlinger med Tyrkia skulle åpnes, på bakgrunn av en vurdering fra kommisjonen (European Council 2002b). Den vurderingen ble lagt frem i oktober 2004, og konkluderte med at "the Commission considers that Turkey sufficiently fulfils the political criteria and recommends that accession negotiations be opened (European Commission 2004a:3)." Det europeiske råd fulgte opp dette i desember 2004, og tok sikte på å lage et rammeverk for forhandlinger, slik at forhandlingene kunne begynne fra 3. oktober 2005 (European Council 2004:6). Tempoet i Tyrkias reformer vil avgjøre fremskrittet i forhandlingene, og forhandlingene kan avsluttes hvis de ikke gjør store nok fremskritt. Det er sannsynligvis ikke snakk om at Tyrkia kan bli medlem før i 2014, ettersom landets eventuelle medlemskap vil få store økonomiske konsekvenser for EU. Det har blitt bestemt at med unntak av Bulgaria og Romania som blir medlemmer fra 2007, så vil det ikke kunne tas opp nye medlemmer før unionens finansielle ramme for perioden fra 2014 er klar (ibid.:7). Dette argumentet fra Det europeiske råd har likheter med det svaret Tyrkia fikk på sin søknad i 1989, hvor det het at det ikke ville være aktuelt å ta opp nye medlemmer før den daværende runden med utvidelse og reformer var ferdig.

Slik ser man at EUs forhold til Polen og Tyrkia har utviklet seg ulikt i løpet av de siste 15 årene. Hva er grunnen til dette? Hva har vært avgjørende for EU i utviklingen av utvidelsespolitikken? De neste kapitlene forsøker å gå mer i dybden på disse spørsmålene.

¹³ Full referanse: www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r15006.htm den 14.03.05

¹⁴ De øvrige landene som omfattes av MEDA-programmet er Algerie, Egypt, Israel, Jordan, Libanon, Marokko, de Palestinske selvstyrte områdene, Syria og Tunisia, altså ikke-europeiske land, som ikke er aktuelle for medlemskap.

4. Har EU tatt konsekvensene av sine interesser?

4.1 Forventede funn ved en tilnærming med utgangspunkt i sikkerhet og økonomi

Hypotesen som med utgangspunkt i teorien om liberal intergovernmentalisme ble formulert i kapittel 1 lyder: *EU brukte lengre tid på å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, fordi EU har hatt større sikkerhetsmessig eller økonomisk interesse av at Polen ble medlem av unionen enn at Tyrkia blir det.*

Liberal intergovernmentalisme tar utgangspunkt i at aktører handler ut fra egeninteresse, og disse interessene kan i hovedsak knyttes til sikkerhet eller økonomi. Utvidelse av EU forklares gjennom staters makt og nasjonale interesser. Ledere i EU-land vil jobbe for utvidelse hvis de mener det vil være i deres økonomiske og geopolitiske interesse på lang sikt (Moravcsik og Vachudova 2003:43). Altså følger aktørene en konsekvenslogikk. Hvis denne teorien skal kunne si noe om hvorfor det tok mye lenger tid for EU beslutte å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, vil man i kildematerialet forvente å finne indikatorer som går ut på at EU ville tjene mer, sikkerhetsmessig eller økonomisk, på at Polen ble medlem enn at Tyrkia ble det, eller eventuelt at de sikkerhetsmessige eller økonomiske kostnadene ved tyrkisk medlemskap ville bli mye høyere enn ved polsk. Man vil i det minste kunne forvente å finne en *oppfatning* fra EUs side om at det forholder seg slik. Det siste kan man få et inntrykk av ved å se om det brukes mange argumenter som går på økonomi eller sikkerhet i diskusjonen rundt utvidelsen.

Europeisk integrasjon har helt fra begynnelsen av hatt medlemmenes økonomiske interesser og sikkerhetsinteresser som mål. Den europeiske kull- og stålunionen ble dannet blant annet for å kontrollere de to store industriene som kunne brukes til å ruste opp, som et ledd i fredsarbeidet etter andre verdenskrig. Og økonomisk samarbeid, primært det indre markedet, utgjør størstedelen av aktiviteten innenfor EU. Selv om det ved eventuelle utvidelser av EU helt klart er knyttet kostnader for de ”gamle” medlemslandene, er det ut fra perspektivet om liberal intergovernmentalisme tvilsomt at unionen skulle gjøre noe som på sikt direkte ville

motvirke disse interessene. Spørsmålet blir hvor stor rolle sikkerhets- og økonomiske interesser har spilt i utvidelsesprosessen. Har de vært avgjørende, eller har andre forhold hatt mer å si for den politikken som har blitt ført overfor søkerlandene Polen og Tyrkia?

I dette kapittelet tar jeg først for meg indikasjoner på at hvilken rolle sikkerhet har spilt for prosessen i EU, deretter gjør jeg det samme for økonomi, før jeg vurderer hvorvidt liberal intergovernmentalisme tilstrekkelig kan forklare utvidelsespolitikken til EU. I den siste delen vil også jeg også diskutere noen aspekter ved den teoretiske tilnærmingen som ikke direkte går på interesser.

Jernteppets fall førte til en helt ny situasjon i Sentral- og Øst-Europa, og omveltningene var ganske like for flere av landene. Polen har derfor aldri blitt behandlet for seg selv, i den grad Tyrkia har det, til tross for at EU til slutt bestemte seg for en fremgangsmåte der hvert enkelt lands fremskritt ble vurdert individuelt. Mange av uttalelsene som tas med i betraktning videre gjelder derfor hele regionen, ikke bare Polen. Der hvor Polen skiller seg fra de andre landene, påpeker jeg dette.

4.2 Sikkerhet

4.2.1 Nye sikkerhetsutfordringer for EU

Slutten av den kalde krigen rundt 1990 bidro ikke bare til en rekke nye søkerland til EU, den førte også til at hele den globale politiske situasjon endret seg. I Europa, og i EU, ble man stilt overfor en rekke nye sikkerhetspolitiske utfordringer. Det polariserte verdensbildet som hadde dominert siden andre verdenskrig ble endret. Man var ikke lenger i like stor grad redd for rene militære angrep fra en ytre fiende. Særlig i Europa virket det usannsynlig at land skulle gå til militære angrep på hverandre, etter at Sovjetunionen gikk i oppløsning. Man fikk derimot en oppblomstring av nasjonale og etniske konflikter som hadde ligget skjult, som i Jugoslavia. Men om den militære trusselen fra andre stater ble mindre, var det andre ting som ble oppfattet som trusler mot sikkerheten. Organisert kriminalitet på tvers av landegrensene, migrasjon som følge av fattigdom, frykt for store miljøødeleggelser

og internasjonal terrorisme er alle utfordringer som kan tas med i en aktørs sikkerhetsvurdering.

Disse problemstillingene ble også i høyeste grad aktuelle for EU. Den kalde krigens slutt førte til ustabile forhold i unionens nærområder, og europeiske land er involvert i konflikter i andre deler av verden, selv om det som nevnt er lite sannsynlig at noen medlemsstater i EU vil bli utsatt for et militært angrep fra en annen stat. Det er altså ikke bare militære trusler som tas hensyn til når EUs sikkerhetsinteresser vurderes i dette kapittelet, selv om, som det ble presisert i presentasjonen av teorien, sikkerhet her blir forstått som egeninteresse for EUs medlemsland. Som jeg vil komme tilbake til finnes det ulike former for stabilitet. Regional stabilitet vil være ønskelig med tanke på EUs sikkerhet, men det er ikke nødvendigvis bare et ønske om å beskytte eget territorium som ligger bak, det kan også være et ledd i en rettighetstankegang.

4.2.2 Polens og Tyrkias betydning for sikkerheten i EU

Både Polen og Tyrkia kan sees på som strategisk viktige land for EU, med tanke på sikkerhet. Polen utgjør en del av EUs yttergrense, og det samme vil Tyrkia gjøre hvis landet blir medlem. Som naboland, eller yttergrense, er det selvfølgelig ønskelig for EUs sikkerhet at landene er stabile, noe som gjenspeiler seg i linjen om at ingen land kan tas opp som medlemmer uten å oppfylle de politiske københavnkriteriene. Som EU-kommisjonær med ansvar for utvidelse, Günter Verheugen (2002b:2) uttrykte det i en forklaring på hvorfor EU ga seg i kast med utvidelsen østover: "(...) How to bring lasting stability to the region between the Baltic and the Black Sea? For the EU, stability was the overriding objective because today instability in that part of Europe necessarily affects the whole of Europe."

Polen og Tyrkia ligger i to av regionene som EU etter den kalde krigen har hatt høyt på sin sikkerhetspolitiske dagsorden; Sentral- og Øst-Europa og Middelhavsregionen, og kan gjennom denne plasseringen også spille rollen som "buffer" mellom henholdsvis EU og Russland og EU og Midt-Østen (Lundgren 1998:103). I tiden rundt Sovjetunionens oppløsning, ble nok situasjonen i Polen sett

på som den viktigste for EUs sikkerhet, med tanke på at hva som skjedde i Polen og omegn, ville få konsekvenser for EU. Polen var også et av de første landene i denne regionen som ble opptatt som medlem i Nato, en organisasjon hvor medlemsmassen til dels var overlappende med medlemmene i EU. Dette skjedde i 1999.

De senere årene, etter at det ble klart at de fleste landene i Sentral- og Øst-Europa ville klare overgangen fra kommuniststyre rimelig bra, og på bakgrunn av hendelser på verdensbasis, kan det se ut som EUs fokus har skiftet. Med terrorangrepene i New York i 2001, og de påfølgende invasjonene av Afghanistan og Irak, fikk den muslimske delen av verden mer oppmerksomhet, også med tanke på EUs sikkerhet. Med sin nærhet til de aktuelle regionene, og som muslimsk land med et sekulært styresett, har Tyrkias rolle blitt mer fremtredende. Dermed kan man argumentere at sett fra et sikkerhetspolitisk perspektiv for EU, så var det naturlig først å konsentrere seg om Polen, og nå de senere årene om Tyrkia. Men selv om landene har spilt og spiller en viktig rolle for EU, så betyr ikke det nødvendigvis at de måtte bli medlemmer av unionen for å være viktige samarbeidspartnere.

Karen E. Smith (2004) mener at kildene til den usikkerheten som var knyttet til hva som ville skje i Sentral- og Øst-Europa usikkerhet kan deles i to grupper, indre og ytre kilder. Blant de indre kildene er feilslåtte reformer som kan føre til ustabilitet og konflikter mellom ulike etniske grupper. Blant de ytre kildene til usikkerhet finner man mellomstatlige konflikter om grenser og etniske minoriteter. Det var også knyttet usikkerhet til hva Russland ville foreta seg like etter oppløsningen av Sovjetunionen, om landet ville forsøke på nytt å skaffe seg stor innflytelse i regionen. Det viste seg imidlertid at overgangen gikk stort sett bra i de landene som ble aktuelle for medlemskap raskt. Russland uttrykte skepsis til at land i sin tidligere innflytelsessfære så raskt så ut til å integreres i Vest-Europa, men forholdt seg rolig. Reformene som ble satt i gang i en rekke land, lyktes for en stor del, og en demokratisk styreform ser ut til å ha konsolidert seg. Dette gjelder i høy grad Polen. Landenes ønske om medlemskap i EU, i kombinasjon med EUs bruk av kondisjonalitet, har blitt gitt noe av æren for det vellykkede reformarbeidet (se bl.a Schimmelfennig et al. 2003). Man fikk indre og ytre konflikter om etniske minoriteter som ønsket en egen stat, men dette gjaldt ikke for Polen eller noen av de

andre landene som først ble aktuelle for medlemskap¹⁵. På bakgrunn av dette kan man hevde at med hensyn til ustabilitet i regionen, har ikke Polen utgjort noen stor sikkerhetsrisiko for EU, verken som potensielt medlem eller ikke-medlem.

Meltem Müftüler-Bac (2000:490) peker på tre forhold som gjør Tyrkia til en viktig del av det europeiske sikkerhetssystemet i perioden etter den kalde krigen. For det første gir Tyrkias Nato-medlemskap forhandlingsmakt overfor EUs ambisjoner om et felles forsvar. For det andre er Tyrkias militære kapabiliteter viktige for operasjoner i et utvidet europeisk sikkerhetsområde. For det tredje peker hun på at Tyrkia kontrollerer et veldig viktig knutepunkt mellom Sør-Øst-Europa, Midt-Østen, Balkan og Kaukasus, og dette gjør landet til en sentral aktør i alle disse områdene. Hun peker også på at EUs sikkerhet kan svekkes på noen områder dersom Tyrkia blir medlem. Dette gjelder blant annet Kypros-konflikten og det noe anspente forholdet til Hellas, samt spørsmål om den interne politiske situasjonen i Tyrkia. Müftüler-Bac mener at dette motsetningsforholdet har vært grunnen til at EU har forskjøvet spørsmålet om tyrkisk medlemskap, men at mot slutten av 1990-tallet var Tyrkia blitt så viktig at man ikke kunne fortsette i samme spor lenger. Hun mener dilemmaet ble løst ved å gi Tyrkia kandidatstatus i 1999.

Sammenliknet med Polen kan det altså se ut til at Tyrkia har hatt flere potensielle kilder til ustabilitet. I tillegg til Kypros-konflikten, har man situasjonen med den kurdiske minoriteten i Tyrkia. Kurdernes situasjon er på den ene siden et innenrikspolitisk anliggende, som går på menneskerettigheter og demokrati, og dette aspektet vil bli behandlet i et senere kapittel. Men det har også en mer sikkerhetspolitisk side. Det har vært terroraksjoner fra kurdisk side, og faren for at kurderne vil gjøre mer opprør og kreve en egen stat, er til stede, til tross for at situasjonen bedret seg noe frem til 2004, med oppheving av unntakstilstanden og litt mer anerkjennelse av kurdernes rettigheter. En innlemmelse av Tyrkia i EU uten en avklaring i forhold kurdernes situasjon, vil dermed i siste instans kunne føre til at EU

¹⁵ Jeg tenker da først og fremst på de fem landene EU først åpnet forhandlinger med; Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovenia og Estland.

får en potensiell borgerkrig på sitt territorium, men sjansen for dette må kunne sies å være meget liten, ettersom EU har meget strenge krav til at man skal respektere minoriteter, og dermed nok ikke vil godta et tyrkisk medlemskap før kurdernes situasjon er tilfredsstillende.

Under den kalde krigen ble Vest-Europas sikkerhetsinteresser stort sett ivaretatt gjennom Nato, en allianse som ble opprettet i 1952. Tyrkia har vært medlem siden 1952, og hadde da allerede vært en militært alliert med de fleste landene i EU i nesten 40 år da Warszawa-pakten gikk i oppløsning, og de vesteuropeiske landene måtte ta stilling til hvordan man skulle håndtere den nye situasjonen til de tidligere østblokk-landene. I og med at Tyrkia allerede var en alliert, kan EU ha vurdert det som viktigere å få avklart det sikkerhetspolitiske forholdet til Polen enn å behandle Tyrkias medlemskapssøknad. Som nevnt ble var Polen blant de første nye medlemmene i Nato, i 1999, altså tre år før forhandlingene med EU var fullført. Man kan spørre om ikke dette ville ha vært tilstrekkelig for å sikre EU-landenes sikkerhet, og at det er andre grunner som har vært årsaken til å innlemme Polen i EU før Tyrkia.

4.3 Hva sier EU?

Hvis man ser på situasjonen i de to kandidatlandene er det ting som taler for at EU har tatt sikkerhetspolitiske hensyn i vurderingen av dem. Gjennom å se på hva slags argumentasjon EU selv bruker, kan man få en pekepinn på hvorvidt disse hensynene har hatt en fremtredende posisjon i utformingen av den politikken de har ført.

4.3.1 Uttalelser fra Det europeiske råd

I formannskapets konklusjoner fra juni 1993, hvor Københavnkriteriene til søkerland til EU ble formulert, og det ble åpnet for en ny runde med utvidelser av unionen, sies det lite om sikkerhet. Det nevnes at freden og sikkerheten i Europa er avhengig at landene i Sentral- og Øst-Europa lykkes med sine reformprosesser, men det sies ikke noe om at man åpner for utvidelse for å bedre sikkerheten i EU (European Council 1993). I senere konklusjoner fra formannskapet, i forbindelse med landene i Sentral- og Øst-Europa, sies det litt mer. Utsagnene holdes imidlertid i generelle vendinger.

Man peker ikke konkret på akkurat hva det er som gjør medlemskap for disse landene gunstig for EU. For eksempel heter det

”Enlargement is both a political necessity and a historic opportunity for Europe. It will ensure the stability and security of the continent and will thus offer both the applicant States and the current members of the Union new prospects for economic growth and general well-being” (European Council 1995b).

Det hevdes altså at det vil være gjensidige fordeler ved en utvidelse, men uttalelsene er generelle, og man får ikke noe inntrykk av at utvidelsen bør gjennomføres av sikkerhetsgrunner for EU, mer at det vil være bra for stabiliteten i hele Europa. Dette er gjennomgangstema i de fleste uttalelsene fra Det europeiske råd, utvidelse, og godt samarbeid med naboer er viktig for å sikre stabilitet og velstand for hele kontinentet (se bl. a. European Council 1995b; 1997; 1999b; 2002b). Det europeiske råd har altså ment at en utvidelse til Sentral- og Øst-Europa ville være gunstig for EUs sikkerhet, men nevner få konkrete grunner til dette. Polen nevnes heller ikke spesielt i disse uttalelsene, men inngår som en del av regionen.

Tyrkia blir behandlet enten som en del av Middelhavspartnerne til EU, eller, når det er snakk om utvidelse, for seg selv. I forbindelse med EUs samarbeid med andre Middelhavsland sier Det europeiske råd at partene må samarbeide slik at middelhavsregionen blir et fredelig og stabilt område for de som bor der (European Council 1995a:19). Det ble i 1995 opprettet et sikkerhetspartnerskap mellom EU og middelhavslandene fordi fred og stabilitet regnes som et fellesgode, og felles utfordringer krever en felles tilnærming til problemene (ibid.). I formannskapets konklusjoner for juni 1995 (ibid.), tas det opp hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer regionen står overfor, og hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for å løse disse. Man har altså en noe mer konkret tilnærming til hvorfor EU vil tjene på sikkerhetspolitisk samarbeid med denne regionen i forhold til med Sentral- og Øst-Europa. Her ser man at EU omtaler sikkerhet som et fellesgode, men den konkrete oppramsingen av hvilke utfordringer man står overfor viser at dette partnerskapet sannsynligvis også har kommet i gang for å beskytte EUs interesser.

I og med at Tyrkia er det eneste landet i Middelhavsregionen som har søkt medlemskap i EU og har blitt gitt kandidatstatus¹⁶, omtales landet ofte under et eget avsnitt i forbindelse med utvidelse av unionen. Ettersom Tyrkia er en del av Middelhavspartnerskapet, gir Det europeiske råd uttrykk for at også Tyrkia er viktig for stabiliteten i området. I de avsnittene i formannskapetets konklusjoner i perioden 1993 til 2002 som går på Tyrkias eventuelle inntreden i EU, legges det lite vekt på sikkerhet. Heller ikke i uttalelsene fra toppmøtet i Brussel i desember 2004, hvor det ble vedtatt å åpne forhandlinger med Tyrkia, blir sikkerhet trukket frem som et argument for å åpne disse forhandlingene, selv ikke på det generelle nivået man så i forbindelse med landene i Sentral- og Øst-Europa. Som jeg imidlertid viser senere, er ikke det ensbetydende med at sikkerhetsvurderinger ikke har hatt noe å si i EUs bedømmelse av Tyrkia, men kanskje heller at Det europeiske råd ikke har vært arenaen for å ta det opp.

4.3.2 Uttalelser fra Kommisjonen

I Kommisjonens uttalelse om Polens medlemskapssøknad fra 1997, konstateres det at Polen uten vanskeligheter ville være i stand til å etterleve forpliktelsene i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og at om landet fortsetter reformarbeidet, så vil landet også oppfylle regelverket som gjelder grensekontroll og grenseoverskridende kriminalitet (European Commission 1997:124). Det er altså ikke noe som tyder på at Kommisjonen vurderte det som en trussel mot EUs sikkerhet om Polen skulle bli medlem. I tillegg bemerkes det at Polen vil dra nytte av sikkerhetsfellesskapet på kontinentet. Heller ikke i Kommisjonens vurdering av Tyrkias søknad ser man en slik holdning, selv om Tyrkias disputt med Hellas og Kypros-konflikten tas opp som problematisk (European Commission 1989).

”The next enlargement of the Union will further strengthen the unity of the European continent and help create an area of lasting peace and prosperity (...) A stable political framework is a precondition for lasting peace and neighbourly co-existence, as well as for a successful economy” (European Commission 2002:5).

¹⁶ Tyrkia er imidlertid ikke det eneste landet som har søkt om medlemskap. Marokko har søkt men har fått nei.

Sitatet er hentet fra Kommissjonens strategiplan og fremdriftsrapport for kandidatlandene fra 2002 "Towards the Enlarged Union". Her pekes det på noen gjensidige fordeler for EU og kandidatlandene ved et medlemskap. Det fremheves at et utvidet EU vil gjøre Unionen sterkere utad, særlig i forhold til utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og at forbedret samarbeid mellom daværende og fremtidige medlemsland vil hjelpe i kampen mot internasjonal kriminalitet og terrorisme (ibid.:5). Litt senere heter det at EU har en jobb å gjøre med å overbevise folk i medlemslandene om at "enlargement is a win-win game, in which the reunification of Europe will extend the area of peace, prosperity and security throughout the continent (ibid.:7)". Kommissjonen mener, som Det europeiske råd, at en utvidelse vil ha fordeler for sikkerheten både i EU-15 og de nye medlemslandene. Men det hele holdes fremdeles på et meget generelt nivå, om enn noe mer spesifikt enn i uttalelsene fra Det europeiske råd. Ellers sier ikke Kommissjonens rapporter så mye om sikkerhetspolitiske spørsmål direkte. De fokuserer på hvordan kandidatlandene ligger an til å oppfylle Københavnkriteriene.

Heller ikke Kommissjonens rapporter om Tyrkias fremskritt i forhold til å oppfylle Københavnkriteriene, sier mye om konsekvenser for EUs sikkerhet. Men i og med at Tyrkia ikke i like stor grad som Polen har oppfylt de politiske kriteriene om stabile institusjoner som garanterer demokrati, lovstyre, menneskerettigheter og beskyttelse av minoriteter, så problematiseres de indre forholdene i Tyrkia mer enn i Polens tilfelle (European Commission 2002; 2003a; 2004). Disse rapportene kan vel heller ikke forventes å si så mye om sikkerhet ettersom sikkerhet ikke er et eget punkt i Københavnkriteriene. Vektleggingen av stabilitet gir likevel en indikasjon på at dette er viktig for EU. Kommissjonens vurdering av Tyrkias søknad om medlemskap (European Commission 1989) understreker Tyrkias strategisk viktige posisjon, og at det er en viktig alliert for daværende EF, men oppgir den vanskelige innenrikspolitiske situasjonen som en av grunnene til at det ikke kan åpnes forhandlinger. I den ovennevnte strategirapporten fra 2002, "Towards the Enlarged Union" aner man likevel at EU ser på Tyrkias militære kapabiliteter som viktige, ettersom Kommissjonen mener at man må prioritere å finne en løsning på hvordan Tyrkia kan være med å ta beslutninger i EU-ledede NATO-operasjoner.

4.3.3 Taler fra Kommisjonen

Når det gjelder uttalelser fra enkeltpersoner i Kommisjonen, er hovedvekten lagt hos Kommisjonens president i perioden 1999-2004, Romano Prodi, og kommissæren med ansvar for utvidelsen i samme periode, Günter Verheugen, ettersom dette var en meget viktig periode i utvidelsesprosessen, og det var disse to kommissærene som offentlig uttalte seg mest om utvidelse av EU. Jeg har imidlertid også inkludert enkelte uttalelser fra andre, der det har vært relevant. Dette gjelder for alle tre analysekapitlene.

I taler, særlig de som henvender seg til institusjoner innen EU eller andre europeiske fora, blir det igjen brukt ganske generelle vendinger når det snakkes om landene i Sentral- og Øst-Europa. Det blir understreket at utvidelsen er en historisk mulighet, som vil bidra til fred og stabilitet i Europa (se for eksempel Prodi 1999a; Verheugen 2000a; 2000b). Videre blir det påpekt at EU har en jobb å gjøre for å få folk i de gamle medlemslandene til å forstå at utvidelsen vil være bra for EU. I en tale til delstaten Sachsen Anhalt i det gamle Øst-Tyskland, forsøker Günter Verheugen (2001c) å gjøre nettopp dette, og blir dermed litt mer konkret. Han viser til terrorangrepet i New York 11. september 2001, og de utfordringene for internasjonal politikk det brakte med seg. Svaret på disse, mener han, er ikke å revurdere utvidelsen, men å fortsette med den, fordi

”Enlargement is the instrument for preventing political and economic conflicts and tensions before they arise. It is the instrument for ensuring that differences are resolved without violence and by means of consensus. It will therefore serve to make Europe a safer place for its citizens than ever before” (ibid.).

I desember 2002, like før forhandlingene skulle avsluttes, brukte han noen av de samme argumentene gjennom å peke på utfordringer som kom i kjølvannet av Sovjetunionens fall rundt 1990, blant annet ulovlig immigrasjon og økende organisert internasjonal kriminalitet. Men han hevder også at disse utfordringene ikke, som noen har en tendens til å gjøre, kan knyttes til utvidelsen. Tvert i mot, hevder han, utvidelsen er ikke problemet, den er løsningen (Verheugen 2002c:1).

Verheugen (1999:6) påpeker at det er viktig å støtte Tyrkias tilknytning til Europa av de geopolitiske og strategiske grunner, men han sier ikke hva disse er. Det går imidlertid an å tenke seg at det gjelder Tyrkias rolle som militær alliert, og landets strategiske plassering. I en tale til den tyrkiske nasjonalforsamlingen i januar 2004 sa Romano Prodi (2004:3)

”I would like to recall Turkey’s important role in contributing to the security and stability of Europe during the cold war. This recognition explains our strong interest in Turkey developing into a prosperous and stable democracy based on rule of law and values which we all share.”

Videre fremhever han at Tyrkias særegenhet som en sekulær demokratisk stat med en muslimsk befolkning, kan gi et unikt bidrag til fred og regional stabilitet (ibid.). Her gis det uttrykk for at Tyrkia har en viktig rolle å spille, men Prodi understreker også at medlemskap i EU ikke er aktuelt før det er gjort store endringer innad i landet. Tyrkias størrelse og demografiske utforming trekkes også frem som en stor utfordring.

4.4 Økonomi

Som nevnt over utgjør økonomisk samarbeid størstedelen av aktiviteten i EU. Man kan derfor forvente at medlemsstatene vil følge sine økonomiske interesser i utformingen av unionens politikk. Igjen blir spørsmålet derfor ikke om økonomiske interesser har spilt en rolle, men om det har vært den viktigste faktoren når EU har behandlet Polens og Tyrkias søknader. Den generelle økonomiske situasjonen i de to landene vil være viktig her. Retningen og farten på den økonomiske utviklingen, handel med EU, potensielle markeder og eventuelle forskjeller innad vil også være relevante, i likhet med hvor mye støtte EU har gitt eller vil måtte komme til å gi.

4.4.1 Økonomiske forhold i Polen og Tyrkia, internt og i relasjon til EU

Sammenlignet med EU-15 var både Tyrkia og Polen i den aktuelle perioden fattige land. Ser man på BNP pr capita for eksempel i 1994, lå det i gjennomsnitt i EU-medlemslandene på 19 341 amerikanske dollar, mens det i Polen var på 6 762 dollar, og i Tyrkia 5 073 dollar. I 2002 var tallene økt til 27 151 for EU 15, 11 062 for Polen

og 6 461 for Tyrkia (United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) 2005). Ser man på endringene over tid, ser man at begge land har hatt noe vekst, men at utviklingen har vært ulik. For Tyrkia har det vært en ustabil utvikling med stor vekst noen år og stor tilbakegang andre år. For Polens del var veksten stabil på 1990-tallet, men landet ble kraftig rammet av tilbakegangen i verdensøkonomien rundt 2001, og opplevde dermed en ganske kraftig nedgang. Den ble kortvarig, og landets økonomi er igjen på vei oppover (ibid.). Hvis man sammenlikner Polen og Tyrkia, ser man altså at Polens bruttonasjonalprodukt pr innbygger er litt høyere enn Tyrkias og at veksten har vært større, og mer stabil. I Sentral- og Øst-Europa på 1990-tallet fikk man en positiv trend ved overgangen til markedsøkonomi. Det var imidlertid i overgangsperioden knyttet usikkerhet til hvordan økonomien i disse landene ville utvikle seg. For å hjelpe landene, stilte Vest-Europa med økonomisk hjelp. Fra EUs side ble Phare-programmet den største kanalen for økonomisk støtte, og som et av de største landene i regionen, mottok Polen en god andel av disse pengene. Støtte fra EU er sannsynligvis en av årsakene til at overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi gikk forholdsvis smertefritt, selv om man skal være forsiktig med å si at det er hovedårsaken. Det har nemlig også blitt hevdet at EU-landene på begynnelsen av 1990-tallet ikke hjalp landene i Øst-Europa, men tvert i mot forsøkte å utsette et eventuelt medlemskap, gjennom blant annet strenge krav for import til EU-land (Bideleux og Jeffries 1998:622).

Tyrkia har ikke fått like mye økonomisk støtte fra EU (se Lundgren 1998). Man har en dreining i retning markedsøkonomi i Tyrkia også, men den har kommet mer gradvis enn den brå overgangen man fikk i Polen. I tillegg til økonomisk støtte, kan det også igjen trekkes frem at EUs krav til nye medlemsland, i dette tilfellet kravet om en fungerende markedsøkonomi, har hatt en positiv innvirkning på utviklingen i landene. Dette gjelder både for Polen og Tyrkia.

Både Polen og Tyrkia er store land i europeisk sammenheng, Tyrkia er klart størst med sine rundt 70 millioner innbyggere. Landet har også stor befolkningsvekst (1,42 i snitt 2000-2005) sammenliknet med landene i EU 15 og Polen (-0,08), hvor befolkningsveksten i noen land er negativ (UNECE 2005). Det store innbyggertallet, kombinert med at landet er relativt fattig, har ført til frykt for at man ved å innlemme

Tyrkia i EU vil få en strøm av folk som flytter fra Tyrkia til de ”gamle” medlemslandene. Bekymringen om økt migrasjon fra nye medlemsland til gamle, fant man også i forbindelse med utvidelsen østover. Ikke spesielt for Polen, men for hele regionen under ett. Det kan likevel se ut som om bekymringen er størst i forhold til Tyrkia, kanskje fordi man allerede har store grupper med tyrkere bosatt i EU-land. Store folkegrupper med små ressurser kan også være et uromoment innad i et land, selv om de ikke flytter på seg. Ved å innlemme Tyrkia i EU, vil man også dermed kunne bringe et slikt uromoment innenfor unionens grenser.

Tyrkia har i den aktuelle perioden altså vært både større og fattigere enn Polen. Begge land har slitt med høy arbeidsledighet, og den har økt i begge land, i likhet med i flere land også innenfor EU. I Tyrkia lå den i perioden 1997-2001 på mellom 6 og 8 %, og med den økonomiske nedgangen i 2001 gjorde et hopp til 10,3 % i 2002. I Polen var tallene enda høyere; fra 1997 til 2000 økte den fra 10,9 % til 16,4 %, mens den i 2002 var på hele 19,8 %, høyere enn noen av landene i EU, og høyest blant de ti landene som ble med i 2004. Blant ungdom var andelen arbeidsledige i Polen på over 40 % i 2002, mens den i Tyrkia var på linje med i resten av befolkningen (alle tall UNECE 2005). Ser man på arbeidsledighet isolert, og tenker seg at folk, og kanskje særlig ungdom, som generelt er mer mobile, ved et medlemskap i EU vil flytte på seg for å få jobb, kan det dermed faktisk se ut som de største integrasjonskostnadene ville komme med å innlemme Polen i unionen.

En stor befolkning byr på utfordringer, men også på muligheter. Amanda Akcakoca (2004) mener at Tyrkia har enormt økonomisk potensial, og at det er store handels- og investeringsmuligheter der, og den unge befolkningen kan hjelpe å veie opp den aldrende trenden i resten av EU. Videre hevder Akcakoca ”With a GDP level of 460 billion Euros purchasing power parity (PPP), an export oriented economy and a rapidly developing information society, Turkey would increase the size and competitiveness of the EU internal market (ibid.:5).” Hun påpeker imidlertid at dette ville kreve økte utenlandske direkte investeringer (foreign direct investments), og at Tyrkias økonomi ikke ble rammet av nye kriser. EU har gått inn med noen investeringer, men ikke like mye som EU har investert i Polen. Om man kan tolke dette som et tegn på at EU har vært mer interessert i å hjelpe Polen enn Tyrkia opp på

et bedre økonomisk nivå, slik Åsa Lundgren (1998) hevder, er mer usikkert. Kanskje forskjellen rett og slett skyldes at prosessen mot utvikling av markedsøkonomi og videre, medlemskap i EU, var kommet lengre for Polen, og at det for EU derfor har virket hensiktsmessig å støtte polsk økonomi mer.

En av EUs største utgifter når det gjelder økonomisk støtte til egne medlemmer er støtte til landbruket, som kanaliseres gjennom den felles landbrukspolitikken (common agricultural policy – CAP). Tyrkia har en stor landbrukssektor, sammenliknet med EU-landene. Landbrukssektoren bidrar med 11,5 % til BNP, og hele 32,8 % av jobbene finnes her. For Polens del utgjør landbruket om lag 3 % av BNP, og 18,4 % av jobbene finnes her (tall fra henholdsvis 2002 og 2003, UNECE 2005; CIA 2005). Når man i tillegg tar med i betraktningen at Tyrkia som nevnt har en ganske svak økonomi, vil det være nærliggende å tro at det for EU vil innebære store kostnader i form av landbruksstøtte å ta opp Tyrkia som medlem. På den annen side har også Polen en stor landbrukssektor. På samme tid som man behandlet søknadene til landene i Sentral- og Øst-Europa, og senere ga dem kandidatstatus, så man også behovet for reformer i EUs institusjoner, deriblant CAP. Det ble gjort et poeng ut av at man ikke måtte lenke en utvidelse av unionen til CAP direkte, ettersom dette ville kunne forsinke prosessen, og man dessuten var i gang med reformer. Hvis man kunne angripe saken slik i forbindelse med Polens søknad og forhandlinger, skulle dette ikke da også være mulig overfor Tyrkia, hvis eventuelle medlemskap ligger så mye lenger fremme i tid? Tyrkia blir tidligst medlem av EU i 2015, og det er grunn til å tro at støtteordningene fra EU vil være kraftig endret innen den tid. Derfor blir det vanskelig å bruke EUs kostnader ut fra hva de ville vært med dagens ordning som motargument mot å åpne forhandlinger med Tyrkia, noe også Akcakoca (2004) peker på.

Går man tilbake til å se på muligheter for nye markeder for EU, ser man at å bringe nye land inn på det indre marked ikke nødvendigvis bare ville føre til utgifter for EU, i hvert fall ikke på lang sikt. En beregning fra Kommisjonen i 1993 viste at hvis man liberaliserte handelen med landene i Sentral- og Øst-Europa ville EU (da EF)s samlede handelsvolum(output) først reduseres med 0,2 %, men den økende importen av varer fra EU til disse landene ville gjøre at innen 2010 ville EUs

handelsvolum være økt med 1,2 % (tall gjengitt i Bideleux og Jeffries 1998:631). Mye av landenes utenlandshandel har foregått nettopp med EU-land. Land i EU har vært mottager av rundt 70 % av Polens totale eksport, har stått for i overkant av 60 % av Polens totale import (Central Statistical Office 2005¹⁷). Tyrkia har eksportert rundt 58 % av sin totale eksport til EU, og importert om lag 52 % av total import fra EU (www.europa.eu.int¹⁸). Fra EUs side blir selvfølgelig tallene mindre. Handel med både Polen og Tyrkia har for EUs del utgjort rundt 2 % hver av total import og eksport på 1990-tallet (www.fifoost.org¹⁹). Ikke uventet ser man altså at EU er viktigere for de enkelte kandidatland enn det de enkelte kandidatland er for EU.

Det hersker litt ulike oppfatninger om hvilket land som har den beste økonomien. I en direkte sammenlikning mellom Polen og Tyrkia finner Åsa Lundgren (1998) at på midten av 1990-tallet befant landene seg på liknende økonomisk nivå, men at Polen viste en mer stabil utvikling. Det var imidlertid før den økonomiske krisen rundt 2001. Meltem Müftüler-Bac (2002:80-82) hevder på sin side at Tyrkia på slutten av 1990-tallet demonstrerte sin kapasitet til å takle presset ved en markedsøkonomi bedre enn landene i Sentral- og Øst-Europa, også dette før krisen i 2001. Hun tilføyer: "Of course, Turkey has a lower per capita income than existing EU member states do; it has a staggering inflation rate and a budget deficit. All these are obstacles to Turkey's incorporation" (ibid.:81). Men dette er ikke ulikt Polens situasjon. Presentasjonen så langt gir ikke noe entydig "objektivt" bilde av de to landenes økonomiske situasjon. For å få svar på om det er økonomiske interesser som har vært avgjørende for EUs valg, er det på tide å se på hva EU selv legger vekt på.

¹⁷ Tall hentet fra det polske Central Statistical Office www.stat.gov.pl/english den 08.11.2005.

¹⁸ Full referanse: www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/turkey/index_en.htm den 08.11.2005.

¹⁹ Full referanse: www.fifoost.org/EU/statistik/polen.php og www.fifoost.org/EU/statistik/tuerkei.php den 08.11.2005

4.5 Hva sier EU?

4.5.1 Uttalelser fra Det europeiske råd

Offisielle EU-dokumenter om utvidelse er rimelig konkrete når det kommer til økonomi. Allerede i Københavnkriteriene ser man at en ordnet og fungerende økonomi i nye medlemsland er viktig for EU, med kravet om at de må ha en fungerende markedsøkonomi, og kapasitet til å takle presset ved konkurranse og markedskrefter i unionen (European Council 1993:13). At nye land, som slipper til på det indre markedet, ikke får bli med i den økonomiske og monetære unionen (dvs. euro-samarbeidet) kan også tas som en indikator på at EU er ute etter å beskytte sine økonomiske interesser. Men der det er uaktuelt for EU å åpne medlemskapsforhandlinger med et land før de politiske kriteriene er oppfylt, gjelder ikke dette for de økonomiske kravene. Det heter at de økonomiske kriteriene og evnen til å påta seg forpliktelsene ved medlemskap har blitt og skal vurderes på en fremtidsrettet og dynamisk måte (European Council 1997). Her er altså åpning for å fravike en streng vurdering fra EUs side.

I de fleste av formannskapets konklusjoner som omhandler utvidelsen østover, konstateres det at denne utvidelsen i tillegg til å gi stabilitet også vil gi velstand (se bl.a. European Council 1995b; 1997; 1999b, 2002b). For eksempel heter det at utvidelsen vil "[O]ffer both the applicant States and the current members of the Union new prospects for economic growth and general well-being" (European Council 1995b). Men det sies lite om hvorfor dette vil være tilfelle. Man får likevel en indikasjon på at økonomi har vært viktig i EUs vurderinger, ettersom det finansielle rammeverket for forhandlingene gjennomgås i detalj, og at det understrekes at det er et klart skille i budsjettet mellom utgifter til førtiltredelsesstøtte og utgifter til eksisterende medlemmer, og at disse skillene aldri kan overskrides (European Council 1999a). Unionen var altså forberedt på å bruke penger på utvidelsen, men dette skulle ikke gå på bekostning av støtte til de "gamle" medlemslandene.

Det blir hele tiden slått fast at Københavnkriteriene gjelder for alle søkerland, og dermed gjelder også kravene til økonomi for Tyrkia. EU vurderer de politiske

kriteriene som viktigst, og i og med at Tyrkia har kommet til kort her, så kan det se ut til at det er her EUs fokus har ligget. Etter hvert som Tyrkia har gjort fremskritt i å oppfylle de politiske kriteriene, har EU oppfordret mer direkte til å jobbe mot å oppfylle de økonomiske kriteriene også, selv om hovedvekten fremdeles har ligget på demokrati og menneskerettigheter (European Council 1997; 2001a:3; 2001b:7). Etter at Tyrkia offisielt ble lansert som kandidatland i 1999, har EU også økt sin økonomiske støtte til landet, gjennom det som blir kalt en European Strategy for Turkey, og siden gjennom førtiltredelsesstøtte.

Det kan se ut til at EU har ønsket et godt økonomisk forhold til Tyrkia også før landet ble kandidat. Det heter blant annet at "The European Council reaffirms the importance it attaches to the further development of the EU's relations with Turkey in both the economic and political fields" (European Council 1996:10). Man har innledet økonomisk samarbeid gjennom tollunionen av 1995 og gjennom MEDA-samarbeidet. I lanseringen av MEDA-partnerskapet ble det foreslått en plan om å innføre et frihandelsområde i middelhavsregionen, mellom EU og partnerlandene (European Council 1995a). Etableringen av et slikt område, som Tyrkia vil være en partner i før de eventuelt blir medlem av unionen, kan tyde på at EU har vært interessert i tilgang til Tyrkias marked, men uten å måtte ta de kostnadene som ville ha fulgt med et medlemskap. Og når medlemskap ble aktuelt, med vedtaket fra 2004 om å åpne forhandlinger, tar man en del forbehold for å beskytte unionens økonomiske interesser, blant annet ved å åpne for

"lange overgangsperioder, unntagelser, særordninger og permanente beskyttelsesklausuler (...) Kommissionen medtager alt etter situasjonen bestemmelser herom i sine forslag til de enkelte rammer for områder som fri bevegelse for personer, strukturpolitikker og landbrug "(European Council 2004:7).

Og beslutningen om at Tyrkia tidligst kan bli medlem fra 2014, skyldes at unionen vil ha sine finansielle reformer på plass før de tar med land som kan føre med seg store økonomiske konsekvenser (ibid.).

Inntrykket fra formannskapetets konklusjoner er at EU, ikke overraskende, tillegger den økonomiske situasjonen i kandidatland ganske stor betydning. I Polens tilfelle har det vært fokus på hvor bra det ville være for Europa om landene i Sentral-

og Øst-Europa blir med, mens det i Tyrkias tilfelle har vært lagt mer vekt på hvilke konkrete tiltak som må til før landet i det hele tatt vurderes.

4.5.2 Uttalelser fra kommisjonen

I sin uttalelse om Polens medlemskapssøknad, vurderer Kommisjonen (1997) det slik at Polen er et land med en levedyktig markedsøkonomi, og økonomien har stabilisert seg. Kommisjonen mener også landet vil være i stand til å motstå konkurransepresset og markedskreftene i EU på mellomlang sikt. Det vil imidlertid ikke skje uten en del arbeid, og Kommisjonen peker på en rekke områder som må endres og forbedres. Til tross for disse, anbefaler Kommisjonen å åpne medlemskapsforhandlinger med Polen. Tyrkia søkte om medlemskap i daværende EF før Københavnkriteriene ble formulert. I Kommisjonens uttalelse om den søknaden trekkes det likevel frem at et nytt medlem må være i stand til å bære alle forpliktelsene som følger med medlemskap (European Commission 1989), og Kommisjonen vurderer det slik at Tyrkias økonomiske og politiske situasjon i 1989 var slik at landet ikke ville være i stand til dette, til tross for at tyrkisk økonomi opplevde en kraftig oppgang på 1980-tallet (ibid.). Landets størrelse, både i folketall og utstrekning, blir også trukket frem som en utfordring å ta hensyn til. Kommisjonen var dessuten bekymret med tanke på de byrdene tyrkisk medlemskap ville legge på EFs ressurser, og den påpekte også at "access of Turkish labour to the Community labour market (...) gives rise to fears, particularly while unemployment remains at a high level within the Community" (ibid:4). Det ser altså ut til at det var tungtveiende økonomiske årsaker til at Kommisjonen ikke anbefalte å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia I 1989, i tillegg til landets størrelse og mangelfulle demokrati.

Kommisjonens fremdriftsrapporter vurderer landenes fremskritt i forhold til å oppfylle medlemskapskriteriene, og bruker dermed en del plass på å vurdere landenes økonomiske situasjon. Kort sagt konstateres det som ble slått fast i 1997 at Polen har en fungerende markedsøkonomi, og at landet stort sett har klart å stabilisere makroøkonomien, også i perioder med internasjonal økonomisk nedgang (European Commission 1998a; 1999a; 2000; 2001b; 2002). Det påpekes likevel en del

problemer for polsk økonomi, blant annet høy inflasjon og økende budsjettunderskudd, og det listes opp hvilke endringer og reformer som bør komme. Vurderingene er ganske detaljerte, og går inn på hvordan forhandlingene ligger an, og også hvordan eventuelle overgangsordninger vil se ut. I rapportene som omhandler kun Polen, sies det lite om hvilke konsekvenser Polens medlemskap ville kunne få. I innledningene til rapportene derimot, som tar for seg hele østutvidelsen, påpekes imidlertid fordelene ved utvidelsen, både for EU og for kandidatene, særlig det siste. I rapporten for 2000, under overskriften ”fordelene ved utvidelsen” konstateres det at de to underliggende målene ved utvidelsen, å spre politiske stabilitet og å styrke Europa som en økonomisk makt, ser ut til å oppnås (European Commission 2000:3). Man peker altså på fordelene ved et større enhetlig marked, uten å uttrykke den bekymringen man hadde overfor Tyrkia med hensyn til økt arbeidsinnvandring. Her blir det altså hevdet at økonomisk gevinst er en av hovedgrunnene til utvidelsen, mens det i rapporten for 2002 heter ”The historical and political arguments in favour of enlargement are compelling. It will *also* produce substantial economic benefits” (European Commission 2002:5 min utheving). Man kan tolke dette i retning av at EU også har hatt andre grunner for å utvide, ettersom de økonomiske fordelene kommer i tillegg.

For Tyrkias del blir det i rapportene understreket at landet har på plass det institusjonelle rammeverket for å utvikle en fungerende markedsøkonomi, men at den ikke er helt på plass ennå. Stabiliteten i makroøkonomien er heller ikke som ønsket (European Commission 1998b; 1999b; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004a). Utviklingen har gått litt i bølger, økonomien gjorde fremskritt på slutten av 1990-tallet, før landet gjennomgikk to økonomiske kriser i 2001. De siste årene har utviklingen vært bedre, og i 2004 heter det at ”Turkey has made further considerable progress towards being a functioning market economy” (ibid. 2004a: 70). I Kommissjonens anbefaling til Det europeiske rådet og Europaparlamentet fra 2004 om Tyrkias fremskritt mot tiltredelse, sies det ikke noe om hvorvidt Tyrkia oppfyller de økonomiske kriteriene for medlemskap, det dekkes i den ordinære fremdriftsrapporten. Det anbefalingen derimot gjør, er konkret å liste opp en rekke fordeler og utfordringer EU vil møte dersom Tyrkia blir medlem. Det slås fast at Tyrkia, litt avhengig av utviklingen i

landet, vil ha en positiv, men ganske liten, økonomisk påvirkning på EU, ettersom Tyrkias økonomi er relativt beskjeden, og den økonomiske integrasjonen allerede har kommet ganske langt. Det vil være en fordel å integrere Tyrkia i det indre markedet, og tyrkisk medlemskap vil sikre bedre ruter for energitilgang for EU. Utfordringene som trekkes frem er at migrasjonen fra Tyrkia til EU-land kan bli stor, og at man derfor bør vurdere lange overgangsperioder, samtidig som det pekes på at den tyrkiske befolkningsstrukturen kan være med å utsette aldringen av EUs befolkning. Tyrkias medlemskap vil også øke de regionale forskjellene mellom fattig og rik i det utvidede EU, slik utvidelsen østover gjorde det. I kombinasjon med en stor landbrukssektor, ville Tyrkia med de daværende finansieringsordningene vært kvalifisert til store overføringer gjennom strukturfondene for utjevning mellom fattige og rike regioner og CAP (European Commission 2004b:4-5). Her er altså kommisjonen ganske konkret i sin vurdering, i forhold til det litt mer vage "will produce substansial economic benefits", som ble brukt om landene i Sentral- og Øst-Europa (European Commission 2002:5).

4.5.3 Taler fra kommisjonen

Som nevnt var det som ble sagt om sikkerhet i forbindelse med utvidelsen østover i taler fra kommisjonen holdt i rimelig generelle vendinger. Når det kommer til økonomiske forhold, er kommissærene noe mer direkte. Det er, som påpekt tidligere en del runde formuleringer av typen "Enlargement will be good for jobs" (Prodi 2000c:2), men litt avhengig av publikum, så trekkes de økonomiske konsekvensene av utvidelsen ganske mye frem. For eksempel understrekes også i taler at det utvidede markedet vil være en fordel, og gi EU økt økonomisk makt (Prodi 1999b; Verheugen 2002a), selv om også utfordringene trekkes frem, særlig i form av arbeidsledighet (Prodi 1999b). Frykten for økt arbeidsinnvandring som kunne følge av fri flyt av arbeidskraft nevnes også, og det tas til orde for lengre overgangsperioder (Verheugen 2000a). Pengene som de eksisterende medlemslandene ga i støtte til kandidatlandene blir også nevnt, og det hevdes at på sikt vil det lønne seg (Verheugen 2001a; 2002b). "[E]very euro and every cent which goes to the the candidate countries in future will

be well invested. The available economic forecasts are extremely favourable” (Verheugen 2001a:4). Også når det gjelder økonomiske konsekvenser ble det hele tiden påpekt at det var viktig å informere innbyggerne i medlemsstatene hvilke fordeler de ville høste av utvidelsen (Verheugen 2000b:6; 2002a), ettersom den offentlige debatten mye var preget av kostnadene. Verheugen (2002a) lister opp en rekke fordeler og ulemper ved utvidelsen, og peker på at ikke alle de økonomiske problemene man opplevde var knyttet til utvidelsen i det hele tatt, og at man burde snu debatten mot de langsiktige konsekvensene av utvidelsen. I 2001 sa han at sannsynligvis ville kandidatlandene fra Sentral- og Øst-Europa til og med komme over den økonomiske nedgangen som fulgte etter terrorangrepene i New York raskere enn EUs medlemsland. Han trakk her frem Polen spesielt, fordi Polens økonomi ble hardere rammet enn de andre kandidatenes, noe han forklarer med at Polens økonomi allerede var tett integrert med Tysklands (Verheugen 2001c).

Kommisjonsmedlemmene hevdet altså at utvidelsen østover ville lønne seg, også for de daværende medlemslandene, men de la heller ikke skjul på at den ville bringe med seg en del kostnader. Så man kan jo spørre seg om det er flere grunner enn EU 15s økonomiske egeninteresse som var hovedårsaken. Særlig melder den tanken seg når man ser på begrunnelsen Romano Prodi (1999a:3) gir for at man bør åpne forhandlinger også med kandidater som ikke oppfyller de økonomiske kriteriene:

”The risk in taking this ‘hard line’ approach is that the countries concerned, having already made great efforts and sacrifices, will become disillusioned and turn their back on us. Their economic policies will begin to diverge, and a historic opportunity will have been lost – perhaps forever.”

Dette er et poeng jeg vil ta opp igjen i kapittel 7.

Tyrkia nådde som kjent ikke målet om å tilfredsstille de politiske Københavnkriteriene i tilstrekkelig grad før mot slutten av 2004. Det gjenspeiler seg i hva kommissærene nevner når de snakker om Tyrkia; det handler gjerne om andre ting enn økonomi. Men Tyrkias økonomi tas også opp, om enn noe indirekte, som da Romano Prodi sa til den tyrkiske nasjonalforeningen ”(...) Others have raised issues such as the capacity of the Union to integrate a country of the size and with the

demography of Turkey, the economic development of Turkey and Turkey's geographical situation" (Prodi 2004:5).

4.6 Andre aspekter ved liberal intergovernmentalisme

4.6.1 Forhandlingsdrevet integrasjon

Man kan også undersøke om liberal intergovernmentalisme er egnet for å forklare EUs utvidelsespolitikk ved å se på noen andre indikatorer enn unionens sikkerhets- og økonomiske interesser. Teorien tar utgangspunkt i at integrasjon blir drevet fremover gjennom store forhandlingsrunder. Ved første øyekast kan det se ut til at dette også stemmer i forhold til utvidelser. Man har selvfølgelig forhandlingene med nye medlemsland, som er langvarige og harde. Moravcsik (1993) hevder at man gjennom forhandlingene oppnår et kompromiss, som blir resultatet. Günter Verheugens kommentar om forhandlingene med landene i Sentral- og Øst-Europa til dager før toppmøtet i København i desember 2002, kan tyde på at det har noe for seg: "Today, the position of the member states and the acceding countries are not compatible. (...) I do not expect the final compromise before Copenhagen, and in order to get it, a lot of political courage and strong leadership is required" (Verheugen 2002c:1). Men mer relevant for denne analysen er det at det før beslutningen om å åpne medlemskapsforhandlinger med nye land i det hele tatt tas, så må det foregå forhandlinger innad i EU. Alle beslutninger om utvidelse må tas enstemmig, og en slik enstemmighet oppnås neppe uten til dels harde forhandlinger, både i og foran kulissene. Beslutningen om utvidelse er stor, og selv om EU behandles som en enhetlig aktør i denne studien, er det ingen hemmelighet at diskusjonen har gått høyt blant medlemslandene i EU, med sterke fraksjoner både for og mot utvidelse (se bl.a. Schimmelfennig 2001). Kommisjonen har, som man blant annet kan se gjennom argumentasjonen til kommissærene, vært en pådriver for utvidelse. Derfor er det nærliggende å tro at den gjentatte fokuseringen på at man må forklare fordelene ved en utvidelse til EUs befolkning, også er et forsøk på å overbevise lederne i de ulike medlemslandene om at utvidelse er veien å gå.

4.6.2 Forhandlingsmakt

Man kan også tenke seg at de enkelte medlemsstatene i EU i utvidelsesprosessen ikke kun vil tenke på unionens økonomiske interesser eller sikkerhetsinteresser, men at de vil ta forholdsregler for best mulig å kunne få gjennomslag for sine interesser i fremtiden. I harde forhandlinger er det i partenes interesse å ha størst mulig forhandlingsmakt. I EU tas en del beslutninger ved kvalifisert flertall, og stemmetall fordeles blant annet etter landenes størrelse. Man kan derfor argumentere for at det ville være uklokt av de eksisterende medlemslandene å ta inn nye, folkerike land i unionen, ettersom de følgelig ville få ganske mye makt i beslutningsprosesser. Dette kan i særlig grad gjelde så store land som Polen og Tyrkia. EU møtte imidlertid denne type utfordringer med å lansere reformer av EUs institusjoner tilpasset et større antall medlemmer, og ved å sette kriterier for medlemskap.

”The prospective new member cannot just be worked into the fabric of the existing EU; it is too tightly woven for that. (...) If we took a ’join first, sort the rest out later’ approach, the only possible outcome would be complete disaster for the new member and for the EU as a whole” (Verheugen 2002b:3).

Men til tross for reformer; å øke folketallet så mye, ved østutvidelsen eller ved å ta med Tyrkia, ville føre til en reduksjon i forhandlingsmakten til de eksisterende medlemmene. Moravcsik og Vachudova (2003:43) hevder likevel at dette ikke ville by på for store problemer på sikt, ettersom de nye medlemmene til tross for økt forhandlingsmakt raskt ville falle inn i EUs beslutningsprosess, og bare forsterke eksisterende politikk, som budsjettkonflikter og økende samarbeid på andre arenaer enn den økonomiske. En annen måte å se på forhandlingsmakt på er at ved å innlemme store land som Polen og Tyrkia, ville EUs forhandlingsmakt i andre fora, for eksempel Verdens handelsorganisasjon (WTO), bli større.

4.7 Kan liberal intergovernmentalisme forklare EUs utvidelsespolitikk?

Denne gjennomgangen viser at EU, i hvert fall til en viss grad, er ute etter å beskytte sine interesser ved eventuelle utvidelser. De strenge kravene som settes til landenes økonomi er en indikasjon på dette. Andre indikasjoner er overgangsordninger på en

del områder og at nye medlemsland ikke får være med i verken Schengen- eller eurosamarbeidet fra begynnelsen av. Men dette ser ikke ut til å være tilstrekkelig til å forklare hvorfor det tok mye lenger tid å behandle Tyrkias medlemskapssøknad enn Polens.

Sikkerhetspolitisk er det lite trolig at EU eller land innenfor EU skulle komme i en direkte væpnet konflikt men noen av de to landene. Man var usikker på hva som ville skje i Sentral- og Øst-Europa på begynnelsen av 1990-tallet, men væpnet konflikt med Polen var aldri noen reell trussel. Tyrkia og Hellas har et anstrengt forhold, men har vært allierte gjennom Nato, og de siste årene har en væpnet konflikt virket usannsynlig. Likevel er det påvist at EU ville ha stor fordel av et godt forhold til de to landene, og av at de er stabile. Det kan forklare hvorfor EU konsentrerte seg mest om forholdet til Polen i begynnelsen av perioden, ettersom faren for ustabilitet var størst her, og Tyrkia allerede var en militær alliert. Hvis EUs sikkerhetsinteresser er det som har veid tyngst, skulle man imidlertid tro at etter hvert som Tyrkia har blitt viktigere på grunn av sin plassering og spesielle situasjon, så ville EU ha fremskyndet en utvidelse til landet. Dette skjedde imidlertid ikke så raskt som man skulle tro; EU har holdt fast ved at det ikke skulle startes forhandlinger med Tyrkia før landet oppfylte de politiske kriteriene. Videre er det, som nevnt tidligere, godt mulig å se for seg at EU kunne sikre sine sikkerhetsinteresser og gode forhold til landene uten å ta byrdene ved å ta dem opp i unionen. EUs generelle vendinger om hvordan en utvidelse ville være bra for Europas sikkerhet, uten å konkretisere det noe særlig mer, er med på å forsterke dette bildet, selv om det blir hevdet at fred, stabilitet og sikkerhet er overordnede verdier. Når EU nå har valgt å åpne forhandlinger med Tyrkia, er det likevel grunn til å tro at EUs sikkerhetsinteresse av å ha Tyrkia med på laget har virket inn, særlig hvis arbeidet med å utvikle en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk som et alternativ til Nato skal fortsette.

EU setter strenge krav til økonomi før et land kan bli medlem, noe som kan være en indikasjon på at unionen vil beskytte sine interesser. Dette gjelder særlig når landene som vurderes er såpass mye dårligere økonomisk stilt som Polen og Tyrkia har vært. Det har imidlertid blitt påpekt at EU i forbindelse med utvidelsen østover var villig til å lempe noe på de økonomiske kravene. Som det også har vært påpekt

har det vært vanskelig å bedømme hvilket land som har best økonomi, særlig etter at både Polen og Tyrkia opplevde økonomiske kriser rundt 2001. Man kan peke på særlig tre forhold som gjør at Polen likevel kan komme best ut av en sammenlikning: Det første er at Polen hele tiden har blitt behandlet som del av en gruppe land, hvor flere av dem har hatt bedre økonomi enn Polen. Dette gjør at Polens individuelle virkning på EUs økonomi har vært vanskelig å skille ut. Det andre er Tyrkias størrelse, som vil kunne få en innvirkning både på økonomien gjennom at landet er relativt fattig og ved at man kan få en del migrasjon, og på beslutningsprosesser innad i EU. Det tredje er Tyrkias store landbrukssektor, som til tross for reformer i landbrukspolitikken vil få en innvirkning på EUs budsjett. På den annen side vil et Tyrkia med en ordnet økonomi utgjøre et betydelig marked for EU. Fra EUs side har man sett at det sterkeste fokuset på økonomi overfor Polen kom etter at forhandlingene ble satt i gang, mens det for Tyrkias del har blitt tatt opp sjeldnere, og bare etter at man har påpekt Tyrkias utilstrekkelighet i å møte de politiske kriteriene.

Interesser har altså spilt en rolle for EU. Det man også ser er at kandidatene sannsynligvis er de som har fått sine interesser best ivaretatt. Bare det å få kandidatstatus har ført til en rekke reformer innad i Polen og Tyrkia, som igjen ser ut til å ha hatt en positiv og stabiliserende virkning. Til tross for overgangsordninger og reformer, både i kandidatland og i EUs institusjoner, har EUs kostnader ved å innlemme Polen vært høye, og de vil komme til å bli det ved å ta med Tyrkia. Så selv om EU har tatt forholdsregler for å beskytte sine interesser, er det vanskelig å komme bort fra at det muligens ville vært i unionens interesse heller å inngå bilaterale avtaler med landene enn å ta dem opp som medlemmer, for på den måten å oppnå fordelene ved samarbeid, men unngå en del av kostnadene, for eksempel at medlemslandene må gi fra seg en del forhandlingsmakt innad i EU. Dette argumentet blir da også fremholdt som liberal intergovernmentalismes kanskje største svakhet når den forsøkes anvendt på utvidelsen av EU. Liberal intergovernmentalisme kan til en viss grad forklare det at det har tatt lengre tid å komme til en beslutning med hensyn til Tyrkia enn med Polen, men teorien vil ha vanskeligheter med å forklare at det gikk så kort tid før Polen ble medlem, og den forklarer ikke hvorfor EU sannsynligvis også kommer til å innlemme Tyrkia, gitt at forhandlingene fører frem. Også når man ser på

hvordan EU selv argumenterer, kan det se ut som unionen vurderer ut fra en annen type logikk enn en ren konsekvenslogikk.

5. Har europeisk identitet spilt en rolle?

5.1 Forventede funn ved en tilnærming med utgangspunkt i identitet

Den første av de to hypotesene som har blitt utledet fra en konstruktivistisk tilnærming, legger vekt på at aktører følger en sømmelighetslogikk, og særlig at de handler ut fra sin identitet. Hypotesen lyder: *EU brukte lengre tid på å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, fordi EU mener Polen er en mer naturlig del av et europeisk fellesskap enn Tyrkia er.* Dersom denne hypotesen skal kunne si noe om virkeligheten, vil man kunne forvente å finne indikasjoner på at det eksisterer en europeisk identitet som er så sterk at den er avgjørende for hva EU foretar seg i sin utvidelsespolitikk. Og man vil kunne se eksempler på at EU foretar seg ting som ikke uten videre lar seg forklare ut fra unionens interesser, men som lar seg forklare hvis EU har handlet i tråd med en gitt rolleforståelse. Videre at denne identiteten lettere vil kunne inkludere Polen enn Tyrkia, altså at EU oppfatter Polen som mer hjemmehørende i det europeiske fellesskapet enn Tyrkia. I det minste vil man forvente å finne en *oppfatning* fra EUs side om at det forholder seg slik, og at EU vektlegger identitetsaspektet i sine uttalelser.

Hvordan vil en eventuell oppfatning av en europeisk identitet gjøre seg gjeldende? Denne analysen og fortokningen er kanskje den mest krevende jeg foretar. I motsetning til økonomiske indikatorer og til en viss grad sikkerhetspolitiske indikatorer, er identitet vanskelig å konkretisere og ”måle” uavhengig av hva som sies av aktørene. Identitet er ikke noe som eksisterer uavhengig av kontekst, men blir til gjennom samhandling og kommunikasjon. Derfor vil utsagn og begrunnelser fra aktører for hvordan de handler som de gjør, være viktige for å kunne vurdere om aktøren handler på bakgrunn av en gitt identitet. Når jeg vurderer om EU i utvidelsen har handlet i tråd med en sømmelighetslogikk, har jeg derfor lagt vekt på språkbruken i de offisielle uttalelsene fra EU. Referanser til felles europeiske verdier og til europeisk historie vil for eksempel tale til fordel for en identitetshypotese. Også forskjeller i språkbruk overfor de to landene vektlegges. Historiske forhold og

kulturelle forhold, og kanskje særlig religion, spiller også en rolle i forbindelse med identitet, og blir ofte trukket frem fra ulike aktører i diskusjonen rundt utvidelsen. Dette gjelder særlig i forhold til tyrkisk medlemskap, selv om, som jeg kommer tilbake til, dette ikke så ofte refereres til i offisielle EU-uttalelser. Analysen starter med noen generelle betraktninger om EU og identitet.

5.2 Europeisk identitet

Spørsmålet om landene i Europa er bundet sammen gjennom en felles europeisk identitet som skiller dem fra andre land, er et stort spørsmål som ikke kan få et endelig svar her. Landene som geografisk tilhører Europa er vidt forskjellige, med ulik historie og tradisjoner. Det foregår også en diskusjon om noen av dem, som Tyrkia, hører hjemme i verdensdelen. Landene i Vest-Europa, som i hovedsak utgjorde EU-15, har vel mer til felles enn om man ser hele verdensdelen under ett, men også her er det store indre forskjeller. For eksempel hadde land som Portugal og Sverige en veldig ulik utvikling gjennom 1900-tallet, selv om begge landene i dag regnes som liberale demokratier. At alle EU-medlemmer er, og må være, demokratiske stater, trekkes ofte frem som et trekk ved europeisk identitet. Men er dette spesifikt europeisk? Og finnes det ikke land som ikke har de samme demokratiske tradisjonene, men som likevel ligger i Europa, selv om de ikke er med i EU?

I EU har det uansett vært arbeidet mye med å skape en følelse av fellesskap blant unionens innbyggere. Bruken av symboler som normalt benyttes av nasjoner, som eget flagg, egen hymne og innføringen av en egen Europadag, er eksempler. Bakgrunnen for dette kan være at unionen er avhengig av at borgerne føler et fellesskap slik at det skal være mulig med videre integrasjon (Lundgren 1998). I disse symbolene og selvpresentasjonene bruker EU betegnelsene ”Europa” og ”europeisk” som identitetsmarkører, selv om ikke hele verdensdelen er medlemmer. Dette avspeiler og kan trolig også forsterke det *europeiske* identitetsaspektet ved EU. Det ser altså ut til å eksistere en oppfatning om en europeisk identitet innenfor EU, men har denne hatt en innvirkning på hvilke land unionen vil utvide til?

5.2.1 Europeisk identitet i utvidelsesprosessen

Flere arbeider hevder at identitet har hatt innvirkning på utvidelsen av EU (Lundgren 1998; Sedelmeier 2000; Sedelmeier 2004; Sjursen 2002). EUs oppfatning av hva som er unionens identitet og de normative følgene av denne, kan ha påvirket både beslutningen om å utvide, og hvilke land utvidelsen omfatter. Oppfatningen om den europeiske identiteten, og at den omfatter mer enn Vest-Europa, kan ha vært en utløsende faktor for at man besluttet å utvide østover. En slik tankegang inkluderer oppfatningen om at EU har hatt et ”spesielt ansvar” for å forene Europa igjen, etter at de kunstige skillet mellom øst og vest ble opphevet (Sedelmeier 2000:166). Videre kan man også tenke at den europeiske identiteten setter grenser for hvem EU vil utvide til, og det kan være grunnen til at det har drøyd så lenge før Tyrkia i det hele tatt ble vurdert for medlemskap (Lundgren 1998; Sjursen 2002). Canan Balkir (2001:45) hevder at kulturelle spørsmål er mer problematiske for forholdet mellom EU og Tyrkia enn både sikkerhetspolitiske og økonomiske spørsmål.

Det har alltid vært diskusjon rundt utvidelser av EU. Men i debatten om østutvidelsen ble det ikke debattert om Polen var et europeisk land, slik som det diskuteres om Tyrkia er det. Etersom Tyrkia er en offisiell kandidat til medlemskap, kan man regne med at EU regner landet som europeisk nok. Det betyr ikke at alle innenfor EU er enige i det. Mannen som ledet konventets arbeid med et forslag til en grunnlovstraktat for EU, tidligere president i Frankrike Valéry Giscard d’Estaing, uttalte til den franske avisen *Le Monde* like etter at det religiøse AK-partiet vant det tyrkiske valget i 2002 at Tyrkia ikke er et europeisk land, og at tyrkisk medlemskap ville ødelegge EU (sitert i *BBC News World Edition* 8. november 2002²⁰). Og EUs kommissær med ansvar for det indre markedet, Frits Bolkenstein, ble i avisen *The Guardian* i 2004 referert å ha sagt at tyrkisk medlemskap kan komme til å bli EUs ende. Mest på grunn av størrelse og økonomi, men han skal også ha sitert historikeren Bernard Lewis og sagt at hvis Tyrkia blir med i EU, kan det tyrkiske nederlaget ved Wien for 300 år siden ha vært forgjeves (*The Guardian*, 8. september 2004)²¹.

²⁰ Full referanse: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2420697.htm>. 09.01 2006

²¹ Full referanse: <http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,5010500-103681,00.html> 21.07.2005

5.2.2 Religion som identitetsfaktor i Europa

Det som ofte trekkes frem når Tyrkisk EU-medlemskap diskuteres utenfor EUs institusjoner, og som skiller Tyrkia fra både Polen, andre kandidatland og medlemsland i EU er at landet er muslimsk. Og det er det eneste muslimske landet som (foreløpig) er aktuelt som medlem. Landet har som nevnt et sekulært styre, men når 98 % av befolkningen er muslimer, har jo dette noe å si for landets kultur, og dermed identitet. Ulike religioner fører til ulike tradisjoner og referanserammer, og hvilken religion som til slutt ble dominerende i et land er sterkt knyttet til landets historie. Så selv om Tyrkia er en sekulær stat, vil religionen ha en innvirkning, akkurat som at katolisismen fremdeles står sterkt i Polen etter flere tiår med antireligiøst kommunistisk styre.

Tyrkias religion har spilt en stor rolle i det historiske forholdet til Europa. Islam var en av "eksportvarene" til Det osmanske riket, i rikets ekspansjonsperiode, og dermed en del av fienden til de fleste kristne europeiske land, også Polen. Neumann (1999:39-41) hevder sågar at trusselen fra "tyrkerne", det vil si Det osmanske riket, bidro til å forsterke en europeisk identitet som vokste frem samtidig med det europeiske statssystemet frem mot det 19. århundre. Det var selvfølgelig ikke bare religionen som gjorde at land i Europa så på osmanene som en fiende, men den var en del av helheten. Osmanene blir dermed et "andre" som en gruppe, i dette tilfellet Europa, avgrenset seg fra i utformingen av en identitet. Da Atatürk satte i gang sitt nasjonsbyggingsprosjekt på 1920-tallet, ble religionen en viktig del av det, i og med at han som et ledd i "vestliggjøringen" skilte religion og stat, og mer eller mindre forbød religionen fra det offentlige liv. Religionen dras ofte frem når Tyrkias forhold til Europa, og EU, diskuteres. Dette er en klar forskjell fra diskusjonen rundt polsk medlemskap, hvor befolkningens religion knapt ble nevnt. Når tyrkisk medlemskap diskuteres, i media og mange fora, er Tyrkia som muslimsk stat et viktig innlegg i debatten. I en del land frykter man de potensielle kulturkonfliktene som kan oppstå dersom Tyrkia, med sin store, relativt fattige, muslimske befolkning får

tilgang til det indre marked, og mange vil velge å flytte til de rikere medlemsstatene. I disse debattene trekkes religionen stadig frem som en del av sammenhengen.

Også på EU-nivå har man hatt en debatt om religionens plass i unionen. I konventets arbeid med å utarbeide et forslag til grunnlovstraktat for EU, diskuterte man om det skulle nevnes at samarbeidet var tuftet på et jødisk-kristent verdigrunnlag. Det ble utelatt fra det endelige forslaget som kom i 2003, men at det ble diskutert, er en indikasjon på at det finnes talspersoner for det syn at religionen har en sentral plass i en eventuell europeisk identitet. Så langt har jeg referert til debatter i europeisk offentlighet generelt. Hvordan er bildet dersom vi ser på EUs offisielle uttalelser?

5.3 Hva sier EU?

Som påpekt tidligere er det vanskelig å måle identitet. Og man vil i offisielle uttalelser fra EU ikke se at det sies at man er usikre på om Tyrkia er en del av Europa, og at det derfor har tatt så lang tid å komme frem til en beslutning om landet skal bli medlem eller ikke. Det vil imidlertid være mulig å se hvordan Polen og Tyrkia, og utvidelsene dit, blir omtalt, og om dette kan gi indikasjoner på en oppfatning om at det finnes et normsett, et europeisk verdifelleskap, som Polen er en mer naturlig del av enn Tyrkia er eller vil være.

5.3.1 Uttalelser fra Det europeiske råd

I formannskapetets konklusjoner sies det mye om praktiske forhold rundt utvidelsen, og ikke så mye om visjoner og identitet. Disse uttalelsene skal oppsummere Det europeiske råds toppmøter, og er derfor skrevet i veldig diplomatiske vendinger. Man finner en del referanser til prinsipper, spesielt de som utgjør de politiske Københavnkriteriene som går på demokrati, rettstyre, menneskerettigheter og respekt for minoriteter (European Council 1993:13). Disse prinsippene utgjør noe av EUs verdigrunnlag, men de omtales aldri som spesielle for Europa, selv om de refereres til som EUs mål og verdier slik de er formulert i unionens traktater (European Council 1999b:2). EU har altså et verdigrunnlag, men

det blir fra Det europeiske råds side ikke gitt noe eksplisitt inntrykk av at dette er grunnlaget for en identitet som gjør at det vil være vanskelig å inkludere Tyrkia. Det sies flere steder at de politiske kriteriene må oppfylles av kandidatland for at man kan åpne forhandlinger med unionen (for eksempel European Council 1993; 1997; 1999a 1999b), men det understrekes samtidig at alle kandidater skal dømmes etter de samme kriteriene, dette gjelder også Tyrkia etter at landet ble erklært som kandidat i Helsingfors i 1999.

Men det er forskjell på hva som sies eksplisitt, og hva som indirekte taler for at en europeisk rolleforståelse kan ha gjort seg gjeldende. Utvidelsen østover blir av Det europeiske råd sett på noe positivt og viktig for EU. Den blir omtalt som en politisk nødvendighet og en historisk mulighet for Europa (European Council 1995b:1), og som nevnt flere ganger i forrige kapittel, at den vil sikre stabilitet, sikkerhet og velstand. På samme toppmøte som formulerte Københavnkriteriene i 1993, slås det fast at "the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union" (European Council 1993:13). Ved lanseringen av utvidelsesprosessen i Luxembourg i 1997, sies det igjen at den er viktig for EU og for "hele Europa", og videre at "With the launch of the enlargement process we see the dawn of a new era, *finally putting an end to divisions of the past.*" (European Council 1997:1 min utheving). Utsagn som dette kan være med å skape et inntrykk av at Sentral- og Øst-Europa, og dermed også Polen, betraktes som en naturlig del av Europa. Og som påpekt tidligere, så bruker EU betegnelsene Europa og europeisk når det er snakk om unionen. Dette kan man tolke dit hen at EUs organer mener at disse landene har en plass i unionen. Når forhandlingene ble avsluttet i København i desember 2002, uttrykker Rådet selvfølgelig glede over resultatet. Det uttales at beslutningen vitner om at Europas folk er bestemt på å komme sammen i en union som har blitt drivkraften for fred, demokrati, stabilitet og velstand på kontinentet (European Council 2002b:1). Det sies også at landene blir fullverdige medlemmer av en union basert på solidaritet (ibid.). Det nevnes i en bisetning, og skal kanskje ikke tillegges for mye vekt, men det tyder jo på at Rådet mener landene i unionen også handler på bakgrunn av annet enn kun egeninteresser.

Tyrkia blir omtalt i litt andre ordelag. Landet blir som tidligere påpekt behandlet for seg selv, og ikke sammen med de andre søkerne. At landene i Sentral- og Øst-Europa blir behandlet i én gruppe er i og for seg naturlig med tanke på en rekke fellesstrekk ved dem, men også Kypros var med i den gruppen av land som ble lansert som kandidater i Luxembourg i 1997. Om Tyrkia blir det sagt at de er ”egnet” for medlemskap, og skal vurderes etter samme kriterier som andre søkere, men landet var ikke på det tidspunktet kommet langt nok i å oppfylle de politiske og økonomiske kriteriene (European Council 1997:6), så det ble lansert en egen ”europeisk strategi” for å forberede Tyrkia på medlemskap. At Tyrkia plasseres i en egen gruppe, kan tolkes som at landet sees på som at det skiller seg veldig ut fra resten av søkerne, men det er ikke nødvendigvis en oppfatning om identitet som ligger bak. Kanskje er grunnen rett og slett den som oppgis; at landet ikke har kommet langt nok i arbeidet med å oppfylle københavnkriteriene. Likevel ser man at Det europeiske råd omtaler Tyrkia litt annerledes enn landene i Sentral- og Øst-Europa. Rådet ”ønsker velkommen” de fremskritt Tyrkia gjør (European Council 1999b; 2002a; 2002b), og sier at det prioriterer å utvikle og styrke forholdet til Tyrkia (European Council 1995b) og at det er viktig å bringe Tyrkia nærmere EU på alle felt (European Council 1997). Tyrkia er altså viktig, men det snakkes ikke om at en utvidelse til Tyrkia vil få en slutt på historiske skiller i Europa.

På toppmøtet i Helsingfors i 1999 blir det slått fast at Tyrkia ”is a candidate State destined to join the Union on the basis of the same criteria as applied to the other candidate States.” (European Council 1999b:3). Man kan kanskje hevde at når EU ser det som nødvendig å understreke at Tyrkia er en kandidatstat, taler dette for at kandidaturet er mer kontroversielt enn andre lands har vært, og at dette støtter en oppfatning om Tyrkia som litt på utsiden av en europeisk identitet. Likevel er det alt i alt vanskelig å finne noe i de ”runde” uttalelsene fra Det europeiske råd som eksplisitt tyder på at EUs oppfatning om europeisk identitet har vært negativt førende på utvidelsen i forhold til Tyrkia, selv om identitetsforestillinger kan ha hatt større positiv betydning når Polens søknad har blitt vurdert. I en uttalelse fra Rådet etter at forhandlingene med de ti nye medlemslandene var avsluttet, kalt ”One Europe”, blir

også Tyrkias fremskritt trukket frem som en del av visjonen om å skape et Europa bygd på demokrati, frihet, fred og fremskritt (European Council 2002c).

5.3.2 Uttalelser fra Kommisjonen

Kommisjonens svar på Tyrkias og Polens søknader om medlemskap sier begge at nye medlemmer ikke kan tas med i EU før unionen er klar for det, og før søkerlandene selv er klare for å ta på seg forpliktelsene ved medlemskap, selv om Københavnkriteriene ikke eksplisitt var formulert da Tyrkia søkte om medlemskap (European Commission 1989; 1997). I Polens tilfelle starter uttalelsen med at søknaden blir behandlet sammen med de ni andre landene i Sentral- og Øst-Europa som hadde søkt. Videre heter det at Polens søknad

”skal ses som led i en historisk proces, hvor de central- og østeuropeiske lande har overvundet den deling af kontinentet, som har varet i 40 år, og søger optagelse i det området af fred, stabilitet og velfærd, som Unionen har skabt” (European Commission 1997:5).

Igjen trekkes delingen av Europa frem som et onde som det er bra at er over, slik at Europa igjen kan forenes.

Uttalelsen om Tyrkia innledes med en reservasjon om at daværende EF ikke bør starte forhandlinger med nye stater før de pågående reformene er kommet i gang; en gang rundt 1993 (European Commission 1989:1-2). Man aner altså en større skepsis om å begynne forhandlinger med Tyrkia enn med Polen. Dette trenger imidlertid ikke bety at EF fant at Tyrkia aldri ville være egnet for medlemskap, men at landets interne forhold ikke var akseptable, og at tidspunktet for søknaden var dårlig. Polens søknad kom jo i 1994, etter den grensen EU satte for å åpne forhandlinger med nye land. Det som derimot taler for at Tyrkias søknad var problematisk, er det som skjedde senere utover 1990-tallet, nemlig at EU plasserte Tyrkia i en egen gruppe blant søkerne.

I rapporten fra Kommisjonen om kandidatlandenes fremdrift fra 2000 betegnes EU som et europeisk konstruksjonsprosjekt. Det sies at denne integrasjonsmodellen har hatt en magnetisk utstråling på andre land, slik at unionen hele tiden har vært i en utvidelsesprosess (European Commission 2000:3). I 2001 understrekes det at et sterkt

og samlet Europa er viktigere enn noen gang (European Commission 2001b:4). Man ser altså tendenser til en identitetstenkning, men her nevnes det ikke noe om akkurat hvem dette Europa omfatter. I Kommisjonens rapport fra 2002 "Towards the Enlarged Union", som kom bare et par måneder før forhandlingene, understrekes det at den forestående utvidelsen ytterligere vil styrke enheten på det europeiske kontinentet, og som i formannskapets konklusjoner hevdes det at de historiske og politiske argumentene for utvidelsen er overveldende (European Commission 2002:5). Det sies også at den politiske stabiliteten i kandidatlandene fra Sentral- og Øst-Europa er rotfestet i *felles europeiske verdier* som demokrati, rettsstyrke, respekt for menneskerettighetene og beskyttelse av minoriteter (ibid., min uthevelse). Her ser man altså at Kommisjonen omtaler prinsippene i de politiske Københavnkriteriene som europeiske verdier, og at de nevnte landene deler disse.

Det er ikke overraskende at Kommisjonen omtaler en nært forestående utvidelse i positive ordelag. Utvidelsen til Tyrkia er langt fra like nært forestående, så man har ikke samme type uttalelser der. Ser man imidlertid på Kommisjonens anbefaling om Tyrkias fremskritt fra desember 2004, hvor et eventuelt medlemskap kom litt nærmere, aner man en liten endring i hva som trekkes frem i forbindelse med forholdet mellom EU og Tyrkia. Her trekkes den lange historien i forholdet frem, og at:

"For major periods of European history, Turkey has been an important factor of European politics. Turkey is a member of all important other European organisations and has since the Second World War played an important role in contributing to the shaping of European policies" (European Commission 2004b:2).

Tyrkia blir altså sett på som strategisk viktig for Europa, og kommisjonen anbefaler at det åpnes forhandlinger med Tyrkia, med forbehold om at de ikke er bindende. Som påpekt tidligere må altså Tyrkia regnes som europeisk nok til å bli medlem av EU, men man ser en forskjell i hvordan en utvidelse til Tyrkia blir omtalt i forhold til østutvidelsen ble det. Tyrkia har ikke vært på gal side av et skille, og man snakker ikke om en gjenforening, eller at utvidelsen blir basert på felles europeiske verdier. Tyrkia er viktig, men å ta med landet vil ikke styrke den europeiske enheten.

5.3.3 Taler fra Kommisjonen

Når de ulike kommissærene holder taler i ulike fora, uttaler de seg selvfølgelig i tråd med den offisielle linje. Det er likevel grunn til å tro at hvis EU handler ut fra en oppfatning om en gitt europeisk identitet, så vil dette lettere komme til uttrykk gjennom utsagn fra enkeltpersoner enn i dokumenter som sannsynligvis har blitt utformet som et kompromiss.

”The Copenhagen European Council actually sealed the end of the division of Europe” (Verheugen 2002d:1). Kommissæren med ansvar for utvidelsessaker, Günter Verheugen, uttrykte stor glede over at forhandlingene med landene i Sentral- og Øst-Europa var i boks i en tale til Europaparlamentet i desember 2002. Dette er en type utsagn som man finner flere av i taler som omhandler utvidelsen østover, både fra Verheugen og Kommisjonens president, Romano Prodi (bl.a. Prodi 1999b; 2000a; 2000b; Verheugen 1999; 2002b). I oktober 1999, ti år etter Berlinmurens fall, sa Prodi at østutvidelsen for første gang siden Romerrikets fall gjorde det mulig å forene Europa (Prodi 1999a). I 2000 hevdet Verheugen at denne utvidelsen representerte en korreksjon av historiens gang (Verheugen 2000a). Man ser altså også hos kommissærene at det ser ut til å ha vært en oppfatning i EU om at landene i Sentral- og Øst-Europa har sin naturlige plass i EU. Men denne oppfatningen var ikke alltid til stede under den kalde krigen, selv om dette er noe som sjelden har blitt nevnt etter Berlinmurens fall. I 2002 uttalte Verheugen ”It was only with the collapse of the communist block that the unbelievable prospect of uniting the whole of Europe presented itself. The EU had a hard time accepting the prospect of full membership for the countries of central and eastern Europe” (Verheugen 2002b:2). Så heller ikke disse landene har vært like egnet for medlemskap hele tiden, selv om man etter at de ble aktuelle snakker om at Europa samles igjen.

Denne typen utsagn kan gi støtte til et syn om at om at gjennom ulike uttalelser fra EUs side under den kalde krigen, om hvordan skillet mellom øst og vest var kunstig, ”fanget” statene i EU seg selv, og endte opp uten noe annet valg enn å utvide til Sentral- og Øst-Europa, selv om det ikke var i deres strategiske interesse. Denne oppfatningen ligger bak det Frank Schimmelfennig kaller ”rhetorical entrapment”

(Schimmelfennig 2001). I en debatt i Europaparlamentet i 2000, sa Verheugen (2000b:2) at man ikke kunne si til de nylig frie europeiske statene at fordelene ved europeisk integrasjon tilfaller bare dem som tilfeldigvis havnet på rett side av jernteppet etter andre verdenskrig. I 2002 uttalte han at ingen kunne ta ansvaret for et nederlag i forhandlingene. Man hadde allerede satset for mye, slik at kostnadene ved ikke-utvidelse ville bli mye høyere enn ved utvidelse (Verheugen 2002c:3). Slik kan man si at en følelse av plikt lå bak utvidelsen østover, og at EU dermed handlet etter en sømmelighetslogikk; unionen klargjorde for utvidelsen fordi den måtte. Men om det var på bakgrunn av en europeisk identitet er ikke nødvendigvis helt klart. Som jeg vil komme tilbake til senere, kan det samme argumentet brukes om avgjørelsen å åpne forhandlinger med Tyrkia, noe som dermed ikke styrker identitetshypotesen. Verheugen påpeker også i den samme talen at selv om utvidelsen østover er nødvendig for Europas enhet og stabilitet, så er det ”forskjell på stabilitet og stabilitet” (ibid.). Stabiliteten må være forankret i de verdiene som er nevnt i de politiske medlemskapskriteriene; demokrati, rettsstyre, menneskerettigheter og beskyttelse av minoriteter. EU er altså ikke villige til å ta med land *bare* fordi de er en del av Europa, det ser ut til at andre verdier settes høyere.

I 2000 sa Romano Prodi at utvidelsen ville øke den kulturelle diversitet i Europa, og at dette er en fordel for et kreativt miljø. Han hevder at de felles verdiene i Europa er med på å skape enhet i mangfoldet, og at det er dette som er den sanne europeiske identiteten (Prodi 2000a:3; 2000b:4). EUs slagord, som ble mye brukt i forbindelse med utvidelsen, var nettopp ”United in diversity”. Dette kan tolkes som at EUs identitet ligger i de verdier og prinsipper som unionen holder høyt, og ikke i at den er en organisasjon for land som likner hverandre. Hvis dette slagordet følges opp i virkeligheten også i EUs utvidelsespolitikk er det ikke noe i veien for at Tyrkia også kan bli medlem, så sant de deler disse verdiene, det vil si oppfyller kriteriene. Og skal man ta Prodi (2000a:4) på alvor når han påpeker at man er i ferd med å bygge et Europa som gjør det de sier, er en slik tolkning ikke urimelig.

Allerede ved signeringen av Ankara-avtalen i 1963 understreket daværende president i Kommissjonen, Walter Hallstein, flere ganger at ”La Turquie fait partie de l’Europe” (Hallstein 1963). Tyrkia ble altså regnet som en del av Europa fra EUs side

for 40 år siden. Det heter seg også at Ankara-avtalen ble undertegnet med tanke på et fremtidig medlemskap for Tyrkia. Nå er riktignok dagens EU noe helt annet enn Det europeiske økonomiske fellesskapet var i 1963, men det er fristende å spørre om EU reelt kan se på Tyrkia som en del av Europa når så lite har skjedd på så mange år.

Det lange historiske forholdet brukes imidlertid som et argument fra kommissær Verheugen for å fortsette prosessen mot en utvidelse til Tyrkia. I forbindelse med Kommisjonens anbefaling om at Tyrkia burde regnes som kandidatland, sier han at hadde det ikke vært for de historiske relasjonene med landet, kunne man ha nøyd seg med et sterkt bilateralt samarbeid, slik man gjør med andre naboer som Nord-Afrika, Ukraina og Russland (Verheugen 1999:5). Dette kan tyde på en følelse av plikt også overfor Tyrkia, og at Kommisjonen dermed taler for å handle etter en sømmelighetslogikk, selv om det ikke nødvendigvis er identitetsperspektivet som ligger til grunn. Han fortsetter nemlig med å si "If we deprive Turkey of the prospect of accession, we will be held responsible for everything that goes wrong in the country. Then the question might become: "Who lost Turkey"" (ibid.).

I sin tale til den tyrkiske nasjonalforsamlingen i 2004, tar Romano Prodi (2004:5) opp debatten som foregår innad i EU om tyrkisk medlemskap. Det er ikke så ofte denne debatten tas opp fra offisielt EU-hold, men her påpeker han betenkeligheter omkring det å integrere et så stort land som Tyrkia. Han nevner også den religiøse dimensjonen, og at den vekker bekymring. Men det nevnes i sammenheng med landets størrelse, demografi, økonomi og geografiske plassering. Det er altså, i følge Kommisjonens oppfatning, ikke kun religionen som gjør at det er problematisk for innbyggerne i EU at Tyrkia er et potensielt medlem. At den geografiske plasseringen til landet trekkes frem, indikerer jo det som er sagt før, at det foregår en debatt om Tyrkia er en del av Europa. Likevel understreker Prodi at det allerede i Ankara-avtalen fra 1963 ble slått fast at Tyrkia tilhører Europa (ibid.:6).

I 2005 holdt den nye kommissæren for utvidelsessaker, Olli Rehn en tale i Beograd, hvor han konstaterte at "Values define Europe, not borders" (Rehn 2005). Denne talen ble i og for seg holdt etter at tidsgrensen for denne oppgaven er satt (desember 2004), men den understreker likevel at Kommisjonen tydeligvis anser

verdier som viktige. Rehn hevder at geografien utgjør rammen, men at det er verdier som lager grensene i Europa. Utvidelse er et spørsmål om å spre de europeiske verdiene i en større sone (ibid.:2). De europeiske verdiene han refererer til er frihet og solidaritet, toleranse og menneskerettigheter, demokrati og rettsstyre. Og igjen kan man selvsagt stille spørsmålet om disse verdiene som EU setter så høyt virkelig er spesifikt europeiske.

5.4 Har EU vektlagt europeisk identitet mest i utvidelsen?

Det er flere forskjeller mellom Polen og Tyrkia, og det er også, som det har blitt vist i andre studier (Lundgren 1998; Sjursen 2002), en forskjell i EUs omtale av de to landene. I forbindelse med utvidelsen østover påpekes det hele tiden at dette var en gjenforening av et Europa som var delt under den kalde krigen. Det lange historiske forholdet til Tyrkia trekkes også frem, men man er mer dempet i ordbruken. Det er viktig for EU at forholdet til Tyrkia blir formalisert, og unionen ønsker velkommen de tilpasningene som blir gjort på tyrkisk side, men en eventuell utvidelse til Tyrkia vil ikke ”korrigere historien”. Det ser ut til at EUs oppfatning av europeisk identitet kan være med på å forklare hvorfor utvidelsen til Polen gikk såpass fort som den gjorde, gjennom at EU anså det som en plikt å ta med landene i Sentral- og Øst-Europa, men at oppfatningen om europeisk identitet ikke er så sterk eller har en slik form at den automatisk vil utelukke Tyrkia fra medlemskap.

I offisielle uttalelser fra EU nevnes det sjelden direkte at Tyrkias befolkning er muslimsk. Som nevnt tok Romano Prodi det opp i en tale i 2004, som et av flere temaer som gjør tyrkisk medlemskap omstridt. Men i samme tale understreker han at kombinasjonen muslimsk befolkning og sekulær og demokratisk stat gjør Tyrkia spesielt og at landet kan gi et unikt bidrag til regional stabilitet (Prodi 2004:3). Det kan altså virke som religionsaspektet ikke er like viktig for EU offisielt som det er for folk i medlemslandene, og at Rådet og Kommisjonen ikke vektlegger de kulturelle faktorene i like stor grad som andre aktører. Men man kan ikke utelukke at uttalelsenes offisielle karakter gjør at denne typen betenkeligheter ikke kommer frem her, av diplomatiske hensyn.

Det er altså vanskelig å komme med en entydig konklusjon om at EU har handlet ut fra en oppfatning om at Polen naturlig hører med hjemme i unionen enn det Tyrkia gjør. Ser man på språkbruken i uttalelsene ser man riktignok at Tyrkias eventuelle inntreden er mer problematisk enn Polens var. Og Tyrkia har hele tiden blitt behandlet i en egen gruppe. Men det har siden 1963 blitt slått fast at Tyrkia er en del av Europa, og som nevnt må man nesten legge til grunn at EU ser på Tyrkia som europeisk nok til å bli medlem, i og med at landet er offisiell kandidat. Videre fokuserer EU mye på det som blir kalt europeiske verdier, og at det må være en oppslutning om disse for at et land kan bli medlem. Dette er de samme verdiene som er nedfelt som politiske medlemskapskriterier. Dermed kan også disse europeiske verdiene spres til Tyrkia, noe det oppfordres sterkt til fra EUs side. Og så sant Tyrkia aksepterer og følger disse normene, kan landet bli medlem, gitt at landet også oppfyller de andre kriteriene, selvsagt. Dermed er det vanskelig å si at Tyrkia er utelukket fra EU på bakgrunn av en gitt europeisk identitet, ettersom det åpnes for at landet kan innlemmes i det europeiske verdifelleskapet. En eventuell forskjellsbehandling kan også, som det ble påpekt i forrige kapittel, skyldes ulikheter i økonomi og EUs sikkerhetsinteresser.

Jeg har tatt opp tanken om at EU gjennomførte utvidelsen østover av plikt, og uttalelsene fra Verheugen i 1999 som jeg siterte tidligere i kapittel 5.4, kan også tyde på at en slik tankegang også kan ha gjort seg gjeldende i forholdet til Tyrkia. Det vil i så fall tale for at EU har handlet i tråd med en sømmelighetslogikk, og har gjort det som var forventet. Jeg vil likevel påstå at dette ikke nødvendigvis har med den rolleforståelsen som er utgangspunktet for den aktuelle hypotesen, en europeisk identitet, å gjøre, men at det er andre rolleforståelser eller normsett som eventuelt kan ha gjort seg gjeldende. Det kan for eksempel være en oppfatning om at EU i kraft av sin store innflytelse på Europa har en plikt til å være med å spre demokrati til sine naboland, en oppfatning jeg vil undersøke nærmere i neste kapittel.

6. Har EU begrunnet utvidelsen med demokrati?

6.1 Forventede funn ved en tilnærming med utgangspunkt i demokrati

Den andre hypotesen som er formulert med utgangspunkt i en konstruktivistisk tilnærming, legger vekt på at aktører følger en rettferdiggjøringslogikk, og særlig at de handler ut fra standarder om demokrati. Hypotesen lyder: *EU brukte lengre tid på å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, fordi betingelsene for demokratisk utvikling var bedre i Polen enn i Tyrkia.* Man vil da kunne forvente å finne indikasjoner på at EU setter verdier som demokrati, frihet og respekt for menneskerettigheter høyt, selv om disse av og til vil kunne stride mot EUs rene egeninteresser. Videre kan man forvente at EU er konsekvent i sin politikk overfor søkerland når det gjelder kravene til stabile institusjoner som garanterer demokrati, rettstyre, menneskerettigheter og respekt for og beskyttelse av minoriteter, slik det kreves i københavnkriteriene. Det vil altså si at EU heller ikke i praksis vil ta opp land som ikke oppfyller disse kravene, selv om det kunne være gunstig for eksempel ut fra økonomiske interesser. Man kan også forvente ut fra H3 at EU verdsetter at land aksepterer kravene, og at unionen dermed åpner for å ta med land som oppfyller kravene om demokrati, selv om det ikke umiddelbart vil tjene EUs egeninteresser. Man vil videre kunne forvente å finne en oppfatning om at disse verdiene gjelder for alle land, også de som ikke er medlem av EU.

6.2 EU og demokrati

EU gir uttrykk for at demokrati og respekt for menneskerettigheter er sentrale trekk ved unionen. I traktaten om en Europeisk union (TEU) heter det i artikkel 6 at unionen er grunnlagt på prinsippene om frihet, demokrati, respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter (European Communities 2002). Respekt for disse prinsippene har helt siden starten vært en underliggende forutsetning for medlemskap, og har siden 1978 vært et eksplisitt krav for medlemskap (Smith 2003:110). Europaparlamentet (EP) understreket viktigheten av

demokrati for utvidelsen allerede fra 1960-tallet, og fra midten av 1980-tallet har EP og enkelte medlemsstater presset på for å øke unionens fokus på menneskerettigheter også i forhold til tredjeland (Smith 2002). EU satset mye på å fremme menneskerettigheter på 1990-tallet, blant annet har EU i alle avtaler med tredjeland hatt med en klausul som definerer respekt for menneskerettigheter og demokrati som ”essensielle elementer” i alle relasjoner med unionen (European Commission 2001c). På bakgrunn av et initiativ fra EP i 1994, har EU et eget Europeisk initiativ for demokrati og menneskerettigheter, som skal implementere promoteringen av disse i alle partnerskap med NGOer og internasjonale organisasjoner (www.europa.eu.int²²). I TEUs artikkel 7 slås det fast at unionen kan sanksjonere mot et medlemsland som bryter med disse prinsippene (European Communities 2002). Og, som det har blitt påpekt flere steder, EU vil ikke åpne medlemskapsforhandlinger med noe land før det i tilstrekkelig grad oppfyller de politiske københavnkriteriene. Alt dette tyder på at EU setter demokrati høyt.

Det kan kanskje synes ironisk at en organisasjon som av flere beskyldes for selv å ha et demokratisk underskudd i sine institusjoner, skal være en pådriver for å spre demokratiet ut over sine grenser. Hvor stort dette demokratiske underskuddet er og hvordan det kan løses, får bli en annen studie. Det er et omdiskutert tema. Noen mener at integrasjonen ikke ville ha kommet så langt uten (for eksempel Moravcsik 1993:515), og noen mener at man kanskje burde vurdere andre former for demokrati innenfor en stor enhet som EU enn rene stemmeprosedyrer (for eksempel Eriksen og Fossum 2000). En av målsetningene til arbeidet i konventet var å gjøre unionen mer demokratisk. Hovedpoenget i min analyse er imidlertid at selv om man kan stille spørsmål til institusjonenes demokratiske utforming, så er likevel alle medlemsstater i EU demokratiske stater, og alle statene i EU 15 var det da utvidelsespolitikken ble utformet i løpet av 1990-tallet. Noen stater, som Portugal, Spania og Hellas var relativt unge demokratier da de ble med, mens andre, som Frankrike, Sverige og

²² Full referanse: www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvd/r10110.htm den 20.11.2003.

Storbritannia har lengre erfaring, men det er ingen tvil om at alle gamle medlemsland ville ha oppfylt de politiske Københavnkriteriene.

6.3 Demokrati i utvidelsesprosessen

Man kan altså i utgangspunktet si at det ser ut som EU i stor grad handler etter en tanke om rettigheter og prinsipper. Gjelder det også i utvidelsesprosessen? Med de strenge kravene som settes til kandidatenes demokrati, ser det slik ut. Gamze Avci (2005) hevder at Københavnkriteriene er basert på en begrunnelseslogikk²³, og at EU dermed burde prioritere utvidelse til de stater som respekterer de universelle prinsippene om menneskerettigheter og demokrati (ibid.:145²⁴). Avci påpeker imidlertid at behandlingen av Tyrkias kandidatur vil være en test på om EU lever opp til sine intensjoner. Dette fordi Tyrkia skiller seg såpass ut fra de andre kandidatlandene.

Det har blitt hevdet at EU i utvidelsen har drevet forskjellsbehandling og at dette har gått utover Tyrkia. Jolanda van Westering (2000) sammenlikner hvordan Tyrkia og Kypros på slutten av 1990-tallet lå an i forhold til å oppfylle de politiske kriteriene, og mener at EU positivt forskjellsbehandlet Kypros ved å åpne forhandlinger selv om de politiske forholdene var meget ustabile. Hun hevder at EU stiller absolutte krav til Tyrkia, mens i Kypros' tilfelle "the first Copenhagen criterion will have to be satisfied from the back seat" (ibid.:118). Åsa Lundgren (2005) hevder at Tyrkia har blitt behandlet annerledes enn søkerlandene fra Sentral- og Øst-Europa, som hun mener har blitt prioritert i utvidelsesprosessen blant annet gjennom at de har fått mer økonomisk og moralsk støtte fra EU, og at denne forskjellsbehandlingen heller ikke lar seg forklare ut fra hensynet til demokrati og menneskerettigheter. Paul Kubicek (2005) hevder på bakgrunn av en sammenlikning mellom Latvia, Slovakia og Romania at EU har vært konsistente i sin vektlegging av demokrati og menneskerettigheter i utvidelsesprosessen, men han mener at det stiller seg

²³ Avci bruker begrepet 'logic of rights', men av artikkelen fremgår de samme definisjoner på dette begrepet som den logic of justification jeg bruker her.

²⁴ Avci bygger her på en tidligere versjon av Sjursen 2002.

annerledes med Tyrkia, ettersom landet skiller seg fra resten, og han mener ulike identitetsnormer vil gjøre seg mer gjeldende her.

Jeg har tidligere trukket frem at en mulig forklaring på hvorfor EU i det hele tatt har valgt å utvide, er at de har holdt frem normer og verdier som veldig viktige, og dermed ”fanget seg selv” overfor landene i Sentral- og Øst-Europa da disse begynte å leve opp til disse standardene (for en nøyere gjennomgang av slik ”rhetorical entrapment”, se Schimmelfennig 2001). Jeg har valgt ikke å vektlegge dette teoretiske perspektivet særlig mye. Det sentrale i forhold til en begrunnelseslogikk er at de andre partene, det vil si landene i Sentral- og Øst-Europa, har akseptert EUs argumenter om normer og verdier som gyldige, og har endret sine preferanser i tråd med argumentene.

En del av den historiske utviklingen i styresettet til Polen og Tyrkia ble beskrevet i kapittel 3, og derfor skal jeg her bare minne om følgende: Polen har siden midten av 1990-tallet blitt regnet som et stabilt demokrati, og allerede i den første rapporten fra Kommisjonen i 1997 ble de politiske kriteriene regnet som oppfylt. Utsiktene til EU-medlemskap bidro nok til at de demokratiske reformene kom i gang såpass raskt etter kommunismens fall. Men at det gikk så fort, kan også skyldes en vilje blant de nye makthaverne, og i folket, til å utvikle et demokrati, uavhengig av et potensielt EU-medlemskap. Tyrkia har de formelle institusjonene til et sekulært demokrati, men har av flere grunner ikke fungert slik i praksis. Landet oppfylte ikke de politiske kravene godt nok før i 2004, og det kreves fremdeles forbedringer. Tyrkiske myndigheter har gjennomført en rekke reformer for å nærme seg EUs krav. Det har ikke blitt gjort uten motstand innad i Tyrkia, men det resulterte til slutt i at Kommisjonen anbefalte å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia fra 2005. Kravene har møtt ulike reaksjoner i Tyrkia. Noen mener de er for strenge. Myndighetene har likevel arbeidet for å gjennomføre reformer. Det er en mulighet at det er fordi et medlemskap ønskes så sterkt fra tyrkiske myndigheters side at de er villige til å akseptere alle krav, i og med at gevinsten ved medlemskap synes så sterk. Avci (2005) hevder imidlertid at selv om dette har vært tilfellet i utgangspunktet, har den nåværende regjeringen i Tyrkia begynt å argumentere for reformene uavhengig av medlemskap. Hun siterer Tyrkias statsminister Erdogan på utsagnet ”Turkey will

adopt the Copenhagen political criteria and consider[s] them as the Ankara political criteria” (ibid:142). Hvis tyrkiske myndigheter lever opp til dette, er det et godt eksempel på et tilfelle av en aktør som handler etter en begrunnelseslogikk; man har akseptert et argument som gyldig og endret sine preferanser som en følge av det.

6.4 Hva sier EU?

Å dømme etter offisielle utsagn legger EU stor vekt på demokratiske hensyn i sin politikk. Og formuleringen av Københavnkriteriene tilsier at disse også er viktige i utvidelsesprosessen. Det kan umiddelbart se ut som EU har vært konsekvente med å holde disse prinsippene frem som viktigst; Polen oppfylte kriteriene først, og fikk dermed bli med, mens Tyrkia ikke gjorde det før i 2004, og fikk derfor ikke være med. Men hvor stor vekt har EU i praksis lagt på demokratiske prinsipper i de uttalelsene som er undersøkt i denne studien? Når utvidelsen til Polen har tatt så mye kortere tid enn prosessen med Tyrkia, hvor mye skyldes det oppfatninger om demokratiets stilling i de to landene? Som jeg har pekt på flere ganger tidligere, er det Tyrkia som i den aktuelle perioden har hatt de største problemene med demokrati og respekt for menneskerettigheter, og i denne delen av analysen vil nok EUs politikk overfor Tyrkia dominere drøftingen, selv om hva som har blitt sagt om og gjort overfor Polen selvfølgelig også vil tas med.

6.4.1 Uttalelser fra Det europeiske råd

Det var Det europeiske råd under dansk formannskap som formulerte Københavnkriteriene i 1993. I den forbindelse sies det også at tiltredelse til EU vil skje så fort et assosiert land er i stand til å ta på seg forpliktelsene ved medlemskap gjennom å tilfredsstille de økonomiske og politiske betingelsene som kreves (European Council 1993:13). Kravene settes altså frem som nøytrale, og man får inntrykk av at det bare er å oppfylle dem, så blir man medlem. Nå vet man jo riktignok at det er en lang prosess, ettersom et land først må bli assosiert, deretter skal man gjennom lange forhandlinger før et land er i stand til å ta på seg alle forpliktelsene, men selve kravene fremstilles altså som objektive. Kriteriene trekkes

frem i alle senere omtaler av utvidelsen i formannskapetets konklusjoner. I forbindelse med utvidelsen østover nevnes stort sett Københavnkriteriene samlet, uten å skille ut de politiske kravene spesielt. Det skyldes nok stort sett at de landene som var nærmest medlemskap, inkludert Polen, alle tilfredsstilte demokratikravet, slik at fokuset lå på å jobbe videre med kravene til økonomi og lovverk.

I 1997, i forbindelse med lanseringen av utvidelsesprosessen, bestemte Rådet seg for å opprette en "europaisk konferanse" for å la medlemslandene og søkerne nærme seg hverandre. Medlemmene i denne konferansen skulle dele en hel del forpliktelser og verdier, som:

"commitment to peace, security and good neighbourliness, respect for other countries' sovereignty, the principles upon which the European Union is founded, the integrity and inviolability of external borders and the principles of international law and a commitment to the settlement of territorial disputes by peaceful means. (...) Countries which endorse these principles and respect the right of any European country fulfilling the required criteria to accede to the European Union and sharing the Union's commitment to building a Europe free of the divisions and difficulties of the past will be invited to take part in the Conference." (European Council 1997:2).

I første omgang gikk invitasjonen ut til søkerlandene fra Sentral- og Øst-Europa, Tyrkia og Kypros. Her blir altså Tyrkia inkludert sammen med de andre søkerlandene, selv om det var i forbindelse med dette toppmøtet i 1997 at alle søkerne bortsett fra Tyrkia fikk kandidatstatus. Det kan være et tegn på å at EU ikke ønsket å lukke døren helt for Tyrkia, selv om unionen sendte et sterkt signal om at landet ikke var aktuelt for medlemskap på en god stund. Det samme kan sies om at alle land som skal være med på konferansen må respektere at land som tilfredsstillter kriteriene kan bli medlemmer av EU. Referansene til "godt naboskap" og viktigheten av å løse territorielle grenser kan tolkes som en oppfordring til Tyrkia og Kypros om å finne en fredelig løsning på konflikten der, og det vil være nok en forklaring på hvorfor Tyrkia inkluderes her.

Ved lanseringen av forhandlingsprosessen blir det understreket at de 11 statene som fikk status som kandidatland, det vil si til land fra Sentral- og Øst-Europa og Kypros, er "destined to join the European Union on the basis of the same criteria and that they are participating in the accession process on an equal footing" (ibid.). At

Tyrkia ikke inkluderes her, gjør at man kan stille spørsmålet om landet skulle vurderes etter andre kriterier. Eller det kan, som jeg var inne på i kapittel 5, rett og slett skyldes at Tyrkia ikke var kommet like langt som resten av landene. Likevel, det understrekes videre i rammeverket for prosessen at de politiske kriteriene må være oppfylt før det er aktuelt å åpne forhandlinger, og at åpningen av forhandlinger ikke garanterer at medlemskap blir resultatet (ibid.:4). Dermed ville det å inkludere Tyrkia ikke automatisk føre til tyrkisk medlemskap, med mindre landet gjorde store fremskritt. I stedet blir det lansert en egen europeisk strategi for Tyrkia, hvor det også understrekes at landet skal bedømmes etter de samme kriteriene som andre. Men det ble altså ikke bedømt som kandidatland før i Helsingfors i 1999. Begrunnelsen som gis er at landets politiske og økonomiske situasjon ikke er tilfredsstillende. Det understrekes samtidig at det er viktig å forberede landet på medlemskap, ved å bringe det nærmere EU ”på alle felt”, og minnes om at det er viktig for Tyrkia å fortsette arbeidet med reformene. Hadde avgjørelsen om ikke å gi Tyrkia kandidatstatus i 1997 kun vært et identitetsspørsmål og det hadde vært en oppfatning om at Tyrkia rett og slett ikke passet inn, ville kanskje slike oppmuntringer ha vært unødvendige.

Etter 1997 påpekes det hele tiden at det enkelte kandidatland skal vurderes etter de samme kriteriene, men at det skal skje på bakgrunn av en individuell evaluering av de enkelte landenes fremskritt i forhold til kriteriene (for eksempel European Council 1999a; 1999b; 2001a). I Köln i 1999 tar Rådet også opp at det er viktig at utsiktene til medlemskap er der også for de søkerlandene som ikke har åpnet forhandlinger (European Council 1999a), og at Kommisjonen skal hjelpe å klarlegge hva som gjenstår i disse landene. I Helsingfors i 1999 blir altså Tyrkia for første gang offisielt omtalt som kandidatland, som skal ha mulighet til å bli medlem av unionen på bakgrunn av de samme kriteriene som de andre kandidatene (European Council 1999b). I formannskapets konklusjoner understrekes det videre at Tyrkia er en kandidat, men landet behandles fremdeles for seg selv. Også etter at det er forholdsvis klart at de øvrige kandidatlandene, med unntak av Romania og Bulgaria, er klare for medlemskap, holdes Tyrkia i en egen gruppe, mens Romania og Bulgaria fremdeles omtales sammen med resten av landene (European Council 2001a; 2001b),

eller grupperes sammen bare de to (European Council 2002a; 2002b). Dette kan nok skyldes at Tyrkias politiske situasjon fremdeles ikke ble regnet som tilfredsstillende.

I desember 2002, etter vedtaket om å innlemme ti nye stater, deriblant Polen, ble det, som nevnt i kapittel 5, uttrykt stor glede og lettelse over at forhandlingene var i mål, og det er litt ”festtale-preg” over formannskapetets konklusjoner. Man finner også et utsagn som kan si noe om EUs ambisjoner: ”The current enlargement provides the basis for a Union with strong prospects for sustainable growth and an important role to play in consolidating stability, peace and democracy in Europe *and beyond*” (European Council 2002b:3, min utheving). Dette peker i retning av at EU holder disse prinsippene høyt, og kanskje har flere grunner til å stille strenge krav til nye medlemsland enn å forhindre at ustabile land blir medlemmer.

I København i 2002 ble det også bestemt at Det europeiske råd i desember 2004 skulle ta en mer konkret beslutning om Tyrkias kandidatur, nærmere bestemt at hvis EU synes Tyrkia oppfyller de politiske Københavnkriteriene, vil det åpnes medlemskapsforhandlinger omgående (ibid.:5). Det sies ingenting om hvorfor denne beslutningen kom akkurat da, men man kan jo tenke seg at forhandlingene med de andre landene hadde tatt veldig mye oppmerksomhet, og at det var på tide å forholde seg mer aktivt til Tyrkia. Man vet også at Tyrkia i denne perioden la press på EU om at de skulle fatte en beslutning. Beslutningen om å åpne medlemskapsforhandlinger ble tatt i desember 2004 på bakgrunn av seks lovendringer Tyrkia hadde gjennomført på Kommissjonens anmodning (European Council 2004:6). Det fastholdes at åpning av forhandlinger ikke gir noen garanti for medlemskap, og at ved alvorlige og vedvarende brudd med prinsippene om frihet, demokrati, respekt for menneskerettighetene og rettstatsprinsippet, kan forhandlingene avbrytes eller suspenderes (ibid.:8), noe som tyder på at EU mener alvor med sitt engasjement i disse prinsippene.

6.4.2 Uttalelser fra Kommissjonen

I Kommissjonens vurdering av Polens søknad konstateres det at Polen innehar alle kjennetegnene til et stabilt demokrati. Det trekkes frem noen punkter som må

forbedres, blant annet innen rettsvesenet og pressefrihet (European Commission 1997), men Polen tilfredsstillter altså kravene, og det foreslås å åpne forhandlinger med Polen umiddelbart. Kommisjonen (1989) finner i sin vurdering av Tyrkias søknad at landet har et parlamentarisk system, og at det har vært en utvikling mot å respektere menneskerettigheter, men at systemet må åpnes for fagforeninger og hele det politiske spekteret i Tyrkia. Som det ble konkludert med i kapittel fire, så ser det ut til at det var EUs interesser som hadde størst betydning for at beslutningen om Tyrkia ble utsatt på ubestemt tid. Men det blir altså uttrykt bekymring for den politiske situasjonen, og slik det står, ser det lite trolig ut at Kommisjonen hadde gått inn for en utvidelse uten at et reelt demokratisk styre hadde vært på plass. Kravet om demokrati har som nevnt i begynnelsen av dette kapittelet vært der siden 1970-tallet. Selv om forhandlinger ikke anbefales, understreker Kommisjonen at man likevel bør fortsette samarbeidet med Tyrkia, ettersom landet generelt åpner seg mer mot Europa (ibid.).

Som påpekt i forrige kapittel finner man tendenser til identitetstenkning i Kommisjonens fremdriftsrapporter i kandidatlandene (European Commission 2000; 2001b). Det konstateres at et av to underliggende mål ved utvidelsen østover var å spre politisk stabilitet, ikke bare til landene i Sentral- og Øst-Europa som var kandidater, men også til landene rundt (European Commission 2000:7), og at dette ser ut til å lykkes. I vurderingene av hvordan Polen gjør det i forhold til Københavnkriteriene, sies det kort at Polen fortsatt er et demokrati, at landet fortsatt respekterer menneskerettighetene og at det har blitt gjennomført reformer som har forbedret det juridiske systemet (European Commission 2000:50; 2001b:51; 2002:65). For Tyrkias del listes grunnene til at landet *ikke* oppfyller de politiske kriteriene, selv om landet har trekk av et demokratisk system (European Commission 1998b; 1999b; 2000; 2001b; 2002), og det understrekes at landet gjør fremskritt fra år til år. Men det er altså først i 2004 at Kommisjonen (2004b) finner at Tyrkia i tilstrekkelig grad oppfyller de politiske Københavnkriteriene, og anbefaler å åpne forhandlinger, selv om det fremdeles er mangler:

”Important progress was made in the implementation of political reforms, but these need to be further consolidated and broadened. This applies to the

strengthening and full implementation of provisions related to the respect of fundamental freedoms and protection of human rights, including women's rights, trade union rights, minority rights and problems faced by non-Muslim religious communities" (European Commission 2004a:55).

Både Polen og Tyrkia hadde altså enkelte mangler da Kommisjonen anbefalte å åpne medlemskapsforhandlinger. Hvis man bare legger fremdriftsrapportene fra Kommisjonen til grunn, ser det ut til at EU har behandlet Polen og Tyrkia likt; de har vurdert situasjonen opp mot de allerede formulerte kriteriene. Noe særlig mer er det vanskelig å trekke ut fra dem, i og med at Kommisjonen her bare følger opp en politikk som allerede er utarbeidet av Det europeiske råd, uten å si mye om hvorfor EU eventuelt utvider. I anbefalingen til Det europeiske råd om Tyrkia kommer imidlertid Kommisjonen med noen innspill som kan tolkes i retning av en begrunnelseslogikk. Det hevdes av kombinasjonen av Tyrkias befolkning, størrelse, geografiske plassering og potensialet i økonomi, sikkerhet og militære, gjør at Tyrkia kan bidra til regional og internasjonal stabilitet (European Commission 2004b:4). Det er egeninteresser for EU her, i og med at dersom Tyrkia blir medlem, vil det gi adgang til nye forhold til Tyrkias naboland, men også utfordringer for EU i å bli en aktør i en region hvor det tradisjonelt har vært mye ustabilitet. Men så ser man tendenser til en begrunnelseslogikk, når det heter at: "Turkey would be an important model of a country with a majority Muslim population adhering to such fundamental principles as liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law" (ibid.). Man kan si at dette vil skje med eller uten tyrkisk medlemskap i EU, så fremt Tyrkia klarer å følge reformene sine opp i praksis, og vil være til gode for flere enn EUs egeninteresser.

6.4.3 Taler fra Kommisjonen

Igjen er det grunn til å tro at man kan få et litt mer nyansert bilde ved å se hva kommissærene har sagt i ulike fora, enn ved bare å holde seg til de offisielle dokumentene fra EUs organer. Kommissærene understreker i samtlige taler jeg har gjennomgått viktigheten av demokrati og respekt for menneskerettigheter. Videre sies det ofte at landene som ble med fra 2004 møter de politiske kriteriene, og at Tyrkia

har gjort store fremskritt. Men det heter også at det ikke er aktuelt å åpne forhandlinger med Tyrkia før landet tilfredsstiller de politiske Københavnkriteriene (Verheughen 1999:7; 2002d). Det understrekes også at Tyrkia blir vurdert på samme grunnlag som resten av kandidatene (Verheugen 2002d).

Som påpekt i forrige kapittel er det i disse talene mange referanser til at utvidelsen østover er en gjenforening av Europa. Men det er også mulig å ane en mer omfattende visjon for unionen, for eksempel når Kommisjonens president Romano Prodi (1999a:2) sier at denne gangen skal ikke Europa forenes ved våpenbruk, men på grunnlag av felles verdier og enighet om felles regler. Eller når han i en tale til Europaparlamentet sier at utvidelsen er nødvendig for ikke å få et skille mellom velstand og fattigdom i Europa, og enda viktigere, for å sikre fred og stabilitet på hele kontinentet (Verheugen 2000b:2). Som det også ble påpekt i kapittel 5, understreker han at det finnes flere former for stabilitet, og den stabiliteten som er ønskelig er en som er rotfestet i demokrati, rettsstyre og menneske- og minoritetsrettigheter (ibid.; Verheugen 2002b:3). Et stabilt Europa er i EUs egeninteresse, men det vil være til gagn også for de landene som ikke er medlemmer av EU, og kan dermed tolkes som en universell interesse. Og slik utsagnene kommer, ser det ut til at EU ikke bare er opptatt av å sikre eget territorium, men spre fred gjennom verdier alle kan enes om. Prodi mener integrasjonen handler om å skape et Europa hvor "human rights are respected and the rule of law prevails" (Prodi 1999b:4).

Prodi (2003:3) trekker også frem at EU virker forlokkende på andre land, og at unionen har blitt et referansepunkt for utviklingen av det sivile samfunn og den politiske organisering i flere land. Han mener det er fordi EU har lyktes i å gjøre idealene om fred, demokrati, økonomisk velstand og solidaritet om til praktisk politikk, at land står sterkere sammen, og at i dette fellesskapet kan man styre politikken i respekt for demokrati og den menneskelige dimensjonen. Motivene for å bli med i EU kan nok variere fra søkerland til søkerland, men slike utsagn fra Kommisjonen gir uttrykk for hvordan EU ser på sin funksjon. Og som jeg påpekte i forrige kapittel trenger ikke nødvendigvis et slikt syn på fellesskapet være basert på en identitetstenkning, men kan like gjerne være rotfestet i andre prinsipper.

Slik jeg har brukt begrunnelseslogikk her, innebærer det at aktørene er eller blir enige om noen grunnprinsipper i bunnen for all interaksjon. Noen steder i talene er det utsagn som kan vitne om en slik tankegang. Verheugen (2002:3) sier at det bare er mulig å leve sammen for så mange ulike folk som det er på det lille europeiske kontinentet ved at alle aksepterer noen felles, overgripende grunnregler. I samme talen, som er gitt på et universitet i Praha, understreker han i forbindelse med konflikten mellom Tsjekkia og Tyskland om flyttingen av den tyske befolkningen i Tsjekkoslovakia etter den tyske okkupasjonen under den andre verdenskrig, at "Sense lies in recognising that human rights are universal, that injustice is injustice, everywhere, whoever it is done to, and that it should not be allowed to happen again" (ibid:8). Et argument han også gjentar i en tale til den årlige forsamlingen av transylvania-tyskere (Annual Convention of Transylvania Germans): "Two wrongs do not make a right. (...) [O]ur present understanding of the unioversal applicability of human rights recognises both as wrongs and will allow neither of them in the future" (Verheugen 2001b:2). Menneskerettighetene har altså forrang, og gamle konflikter burde la seg løse ved å anerkjenne dette. I januar 2004 uttrykte Prodi (2004:7) stor tilfredshet til den tyrkiske nasjonalforsamlingen over at:

"Whereas earlier we could not agree on Turkey's position with respect to the Copenhagen criteria, we now very largely share a common assessment of the situation, including in the area of human rights. We have deepened our dialogue on the political criteria and are discussing issues in detail, openly and without taboos."

Her har man altså langt på vei blitt enige om hvilket normsett man skal arbeide ut fra.

Prodi nevner flere steder utsiktene til et fremtidig EU med mellom 28 og 30 medlemmer (Prodi 1999b:2; 2000a:3; 2003:5). Gitt hvor mange land som hadde søkt og var kandidater i denne perioden, ser det altså ut til at Prodi går ut fra at Tyrkia på et eller annet tidspunkt kommer til å bli medlem. I 1999 sa han at utvidelsen vil omfatte ti land fra Sentral- og Øst-Europa, Kypros og Malta og etter hvert Tyrkia (Prodi 1999b:2). Det kan tale for at EU behandler søkerne likt, og at grunnen til at det har tatt så lang tid rett og slett er at landet i EUs øyne ikke er klart for medlemskap.

Det er ikke til å komme bort fra at det eventuelt å ta med Tyrkia vil by på utfordringer for EU, noe som også blir berørt i talene. Men landet er altså trolig på vei

mot et medlemskap i fremtiden. Hvorfor? I forrige kapittel diskuterte jeg et synspunkt om at utvidelsen til de tidligere østblokkland ble gjort av plikt. Det samme argumentet kan altså brukes overfor Tyrkia uten nødvendigvis å knytte det til en identitetshypotese; at EU måtte fatte en avgjørelse overfor søkerlandene, og at på bakgrunn av tidligere løfter og uttalelser måtte det ende med forhandlinger. Kommissærene kommer med flere utsagn som kan tolkes i denne retning. Verheugen sa i 2002 at "We could also be "too late" if people in the candidate countries lose all hope of ever achieving the object of all their efforts. (...) The EU must refrain from doing anything that could undermine confidence in its will to go ahead with enlargement" (Verheugen 2002b:5). Ved å vente for lenge med en løsning, kan man risikere å miste den nødvendige støtten blant folk, slik Prodi (1999b:2) frykter at kandidatene kan gjøre dersom de slutter å jobbe mot Københavnkriteriene: "If they lose heart and abandon the struggle, their economies will begin to diverge, progress towards democracy and human rights may grind to a halt and an historic opportunity will have been lost". Dette er sagt om kandidatlandene fra Sentral- og Øst-Europa, men kan synes overførbart til Tyrkia, som har ventet ennå lengre på en avgjørelse fra EU.

Utvidelsen østover ser altså, i følge kommissærene, ut til å ha vært en nødvendighet, og når den først var i gang, var det umulig å snu (Verheugen 2000a: 2001b). Man kan finne paralleller til dette i utsagnene om Tyrkia. I kapittel 5 refererte jeg at Verheugen (1999:5) snakket om at man på grunnlag av det historiske forholdet mellom Tyrkia og EU ikke kunne nøye seg med en samarbeidsavtale med landet, og at å ta fra Tyrkia muligheten til medlemskap kunne føre til at Europa "mister" landet. Verheugen uttrykte det samme i litt sterkere ordelag litt senere samme år:

"This decision was made long ago. For decades, Turkey has been told that it has prospects for becoming a full member. It would have disastrous consequences if we now tell Turkey: actually we did not mean this at all" (Verheugen 5 desember 1999, sitert i Müftüler-Bac 2002:94).

Man er altså redd for hvilke konsekvenser som ville følge av ikke å finne en løsning for Tyrkia, på bakgrunn av at man i EU har forpliktet seg til å gjøre noe.

6.5 Har demokratisk utvikling vært avgjørende for utvidelse?

EU legger stor vekt på verdier som demokrati og menneskerettigheter, også i sin utvidelsespolitikk. Man kan sitte igjen med den oppfatning at dette er noe mer enn et ønske om å forhindre uromomenter å komme inn i EU, i og med at det ser ut til at EU forsøker å følge disse prinsippene gjennomgående på alle felt. Hvis man ser på oppfølgingen av den vedtatte politikken, i dette tilfellet at de politiske Københavnkriteriene må være tilfredsstillt før EU er villige til å åpne forhandlinger med et kandidatland, er det mulig å konkludere med at EU har vært konsekvente i sin politikk. Tyrkia har hatt mye større problemer med å bli et fungerende demokrati som respekterer alle menneskerettigheter enn det Polen hadde. Og selv om Polen også hadde noen kritikkverdige forhold da det ble konkludert med at man kunne åpne forhandlinger, så kan det til og med se ut til at EU var snillere med Tyrkia når situasjonen i 2004 ble karakterisert som tilfredsstillende. Og når Tyrkia har begynt å få ting på plass, har også forholdet til EU blitt tettere.

Men dette betyr ikke automatisk at EU har handlet etter en begrunnelseslogikk i utvidelsen. Lundgren (1998) hevder at EU har gjort mer for at Polen skulle klare å oppfylle kriteriene enn for Tyrkia, og begrunner dette i europeisk identitetstenkning. Hvis EU har hjulpet Polen til å bli fortere medlem enn Tyrkia, kan det tale mot at vi har å gjøre med en begrunnelseslogikk. Men det kan også være en bekreftelse på hypotesen i dette kapittelet om at EU fant at mulighetene for demokratisk utvikling var større i Polen enn den var i Tyrkia. En investering i Polen ville gi større demokratisk avkastning, for å låne noen begreper fra økonomien. Det er ikke lett å trekke noen entydig konklusjon her ut fra kildematerialet.

Et annet argument som kan tyde på at andre forhold enn demokrati har vært avgjørende, er at Tyrkia ikke ble lansert som kandidatland samtidig som de andre søkerne. Hadde EU gjort det, ville det ikke automatisk ha betydd at Tyrkia måtte bli medlem samtidig med de andre søkerne, heller ikke at EU måtte åpne forhandlinger, ettersom det hele tiden blir understreket fra EU at søkeprosessen var individuell og differensiert, et poeng som forøvrig Lundgren (2005) også peker på. Og hvis målet

var å spre demokrati og respekt for menneskerettigheter, hadde kanskje prosessen gått ennå fortere i Tyrkia hadde de blitt inkludert blant kandidatene fra begynnelsen av.

Det kan se ut til at EU til en viss grad har gitt etter for tyrkisk press. Etter at Tyrkia ikke ble tatt med som kandidatland, reagerte Tyrkia med delvis å bryte samarbeidet med unionen (Erdemli 2003:6), og to år etter understreket Rådet at Tyrkia var en kandidat på lik linje med alle andre. Videre presset Tyrkia EU til å komme med en avklaring da unionen var i ferd med å avslutte forhandlingene med de andre søkerne i 2002, og i 2002 bestemte Rådet at Kommissjonen skulle komme med sin anbefaling om forhandlinger med Tyrkia i 2004. Som det ble påpekt i kapittel 4, er Tyrkia en viktig alliert for EU. Men uttalelser fra EU, og særlig fra Kommissjonen, kan tyde på at EU også har innsett at det ble vanskelig å utsette en avgjørelse hele tiden, i og med at landet gjennomførte mange reformer for å tilpasse seg. Samme type argument ble også, som nevnt, brukt om hvorfor man måtte gjennomføre utvidelsen østover. Og man vet ikke hva slags motreaksjon man kunne ha fått, verken i Polen eller i Tyrkia, dersom man ikke hadde landet på forhandlinger. Her er det altså spor etter en pliktfølelse hos EU, som vil høre mer hjemme i en begrunnelseslogikk enn i en sømmelighetslogikk, ettersom denne pliktfølelsen også inkluderer Tyrkia.

Kriteriene for medlemskap er formulert av EU, og selv om det altså ser ut til at EU har vært konsekvente i sin oppfølging av de politiske kriteriene, har det likevel blitt hevdet at de har vært urimelig harde. Kommissær Verheugen har møtt kritikken mot kriteriene slik:

”It is sometimes claimed that it placed a burden on [the candidate countries] that they are unable to bear. In fact the reverse is true because they could never have made the changes required so consistently or so quickly without the EU’s ground rules and regulatory framework to guide them” (Verheugen 2002b).

Og det er altså, slik Avci (2005) hevder, ting som kan tyde på at kandidatlandene har akseptert de politiske kravenes gyldighet, og gått inn i debatten med dem som referansepunkt. Dessuten har kravene virket; Polen ble et stabilt demokrati ganske raskt, og Tyrkia respekterer menneskerettigheter mye høyere grad enn tidligere.

En idé om begrunnelseslogikk og at EU mener spredning av demokrati er hovedgrunnen for utvidelse, kan ikke forklare alt ved EUs utvidelsespolitikk. Men en

tankegang om at EU vil prioritere utvidelse til stabile demokratier som respekterer menneskerettighetene kan være med å forklare deler av politikken, blant annet at det gikk fortere med Polens søknad på bakgrunn av den interne politiske situasjonen i landene. Det kan også være med å forklare hvorfor EU til slutt valgte å åpne forhandlinger med Tyrkia, til tross for de utfordringene det vil gi unionen å ta med landet.

7. En konkluderende oppsummering

7.1 EUs prioriteringer

I denne oppgaven har jeg forsøkt å besvare på følgende problemstilling: *Hvorfor har EU brukt mye lenger tid på å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn unionen gjorde med Polen?* Det har som forventet vist seg å være mer enn én enkelt grunn til det, men det har også kommet frem at noen grunner har vært mer tungtveiende enn andre. Det er særlig to ting som ut fra mine kilder peker seg ut som hovedgrunner til at det har tatt så lang tid for EU å komme frem til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia. Det ene er landets politiske situasjon, med det mangelfulle demokratiet som har vært, og den manglende respekten for menneskerettighetene landet har utvist på en del felt. Det andre er Tyrkias dårlige økonomi, som særlig i kombinasjon med landets størrelse og store landbrukssektor ville kunne få store følger for EUs økonomi. Men beslutningen om å åpne forhandlinger med Tyrkia ble tatt, og det ser ut til å ha vært to hovedgrunner også til dette. Den første, og kanskje sterkeste, har å gjøre med EUs sikkerhetspolitiske interesse i å ha Tyrkia som alliert. Landet har en viktig strategisk plassering i dagens politiske verdensbilde, og det er lite som tyder på at den kommer til å bli mindre viktig i nærmeste fremtid. I tillegg til plasseringen er Tyrkias militære kapabiliteter viktige for EU. Den andre grunnen til at en beslutning om forhandlinger ser ut til å være en frykt fra EUs side for hva som kunne komme til å skje hvis man utsatte å gi et svar til Tyrkia altfor lenge. Skepsisen til hva konsekvensene av et nei kunne bli, ser også ut til å ha spilt en rolle i utvidelsen til Polen.

7.2 Har interesser, identitet eller demokrati veid tyngst?

For å kunne belyse problemstillingen tok jeg utgangspunkt i to etablerte teoretiske tilnærminger, rational choice og konstruktivisme, og formulerte på bakgrunn av elementer i disse tre hypoteser. De lød: *H1*: EU brukte lengre tid på å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, fordi EU har hatt større sikkerhetsmessig eller økonomisk interesse av at Polen ble medlem av unionen enn at Tyrkia blir det. *H2*: EU brukte lengre tid på å komme til en

beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, fordi EU mener Polen er en mer naturlig del av et europeisk fellesskap enn Tyrkia er. Og H3: EU brukte lengre tid på å komme til en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia enn med Polen, fordi betingelsene for demokratisk utvikling var bedre i Polen enn i Tyrkia. Ingen av hypotesene har fått entydig støtte, bildet er mer nyansert enn som så, men de har likevel vært med på å kaste lys over hva som har vært avgjørende for EU i utvidelsesprosessen.

Interesser - sikkerhet og økonomi

Denne hypotesen var todelt, og funnene viser at det var hensiktsmessig å skille mellom underkategoriene sikkerhet og økonomi. For å starte med del to, økonomi, så får denne hypotesen god støtte. Det ser som nevnt ut til at EU har nølt med å ta en beslutning om å åpne forhandlinger med Tyrkia mye på grunn av landets dårlige økonomi, og fordi et tyrkisk medlemskap ville gi EU større økonomiske utgifter enn et polsk. Når det gjelder sikkerhet, blir ikke hypotesen bekreftet. Jeg har ikke funnet noe som tilsier at EU ville hatt større sikkerhetspolitisk interesse av å ta med Polen enn å ta med Tyrkia, med unntak av perioden like etter Sovjetunionens fall hvor man fryktet uro i regionen og ville knytte til seg Polen og naboene som allierte. Tvert i mot ser det etter hvert ut til at EU ville hatt større interesse av å ha med Tyrkia enn Polen. Tyrkias sikkerhetsmessige betydning har sannsynligvis vært avgjørende for at beslutningen om å åpne medlemskap ble tatt, og funnene går dermed mot hypotesen. EU har presset på for at Tyrkia skulle være med å bidra til en løsning på Kypros-konflikten, og dette har også vært med i EUs vurderinger av Tyrkias kandidatur, noe som sannsynligvis er et utslag av en konsekvensvurdering fra EUs side, om situasjonen i et kandidatland, og i tråd med interessene til et av medlemslandene, Hellas. H1 kan imidlertid ikke forklare at EU valgte medlemskap, og ikke bilaterale avtaler, som løsning for Polen og ser ut til å velge det samme i fremtiden for Tyrkia, selv om EU helt klart har tatt hensyn til sine interesser i utvidelsespolitikken.

Europeisk identitet

Identitet kan se ut til å være med å forklare utvidelsen til Polen, og de andre landene i Sentral- og Øst-Europa, gikk så fort etter Sovjetunionens fall. Til en viss grad kan man også si at en europeisk identitetstenkning kanskje hadde en innvirkning på at EUs medlemmer var villige til å ta byrdene med utvidelsen østover. Man ser at en utvidelse til Polen og Tyrkia blir omtalt på ulike måter; i Polens tilfelle er det snakk om en historisk mulighet som må benyttes, mens i Tyrkias tilfelle har man en mer nøktern tilnærming med oppramsing av fordeler og ulemper. Men dersom en gitt oppfatning av europeisk identitet skulle ha hatt mest å si i løpet av hele utvidelsesprosessen, ville sannsynligvis ikke EU ha fattet en beslutning om å åpne forhandlinger med Tyrkia, ikke bare ha brukt lang tid på den. Jeg mener derfor at EUs oppfatning av identitet ikke har vært avgjørende for utvidelsespolitikken. Og om det har det, så har det ikke vært en identitet som avgrenser Europa slik at Tyrkia ikke inkluderes.

Demokrati og menneskerettigheter

Denne hypotesen finner støtte i studien. Ved siden av økonomi er det Tyrkias mangelfulle demokrati som har vært hovedårsaken til at EU brukte mye lenger tid med Tyrkia enn med Polen. Polen har i den aktuelle perioden ikke hatt tilsvarende utfordringer. Man ser at etter hvert som Tyrkia har gjort noe med de problemene EU har påpekt, har en beslutning fra EUs side synes å komme nærmere. Likevel er det ikke trolig at EU ville ha inkludert Tyrkia allerede på søknadstidspunktet selv om landet hadde vært et fungerende demokrati. Til det har andre hensyn veid for sterkt. Demokratiaspektet har blitt mer og mer vektlagt fra EUs side med årene. Det at EU til slutt landet på en beslutning om å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia etter at landet har gjennomført en rekke reformer og bedret situasjonen, støtter også opp under hypotesen.

Jeg har også tatt opp muligheten for at EU lot utvidelsesprosessen gå så langt at unionen til slutt ikke hadde noe annet valg enn å ende på å åpne medlemskapsforhandlinger, av frykt for hva som kunne skje dersom man plutselig sa nei. Dette gjelder både for Polen og for Tyrkia. Man kan tolke dette som at EU gir

etter for press dersom den andre aktøren sitter med gode forhandlingskort på hånden, og dermed ta det til inntekt for en konsekvenslogikk. Man kan imidlertid også se det på en annen måte. Gjennom å ha brukt de samme argumentene over flere år, i dette tilfelle ved å love kandidatland medlemskap dersom de oppfyller gitte kriterier, har EU sett at kandidatene har akseptert disse argumentenes legitimitet og endret sin politikk i forhold til det. Det har da etter hvert blitt umulig for EU å gå tilbake på disse løftene. Dette ville sannsynligvis ikke ha vært et problem dersom EU selv ikke anså disse argumentene som gyldige, men bare som et ledd i en strategisk forhandling. At EU etter hvert har gitt uttrykk for at det har vært for sent å snu i utvidelsesprosessen, mener jeg derfor kan tas til inntekt for at EU har fulgt en begrunnelseslogikk. Det ville være moralsk galt å snu.

Man kan ikke se bort fra at i noen tilfeller kan perspektivene forsterke hverandre når de opptrer sammen. Dette kan særlig tenkes i forbindelse med identitetsperspektivet. Tyrkia skiller seg ut fra resten av medlemslandene i og søkerne til EU, gjennom størrelse, religion og plassering. Og som jeg har påpekt tidligere, vil man aldri fra offisielt hold i EU si at Tyrkia ikke passer inn på grunn av sin religion. Men når da Tyrkia, som skiller seg såpass ut, for eksempel også i noen tilfeller bryter menneskerettighetene, så er det med på å forsterke oppfatningen i EU om at Tyrkia ikke passer inn, og den offisielle forklaringen blir at Tyrkia ikke respekterer menneskerettighetene. På samme måte kan følelsen av samhörighet med Polen som en del Europa, ha vært med å forsterke oppfatningen om at det ville være økonomiske fordeler knyttet til å ta med Polen. Dette er ikke et forsøk fra min side å hevde at det egentlig er ideen om europeisk identitet som ligger i bunnen for EUs avgjørelser, men et forsøk på å si at det kan hende enkelte kombinasjoner av faktorer har hatt større gjennomslagskraft for EU.

7.3 Teoretiske implikasjoner

Kan resultatene i denne oppgaven brukes til å si noe om de teoretiske tilnærmingene jeg har brukt for å besvare problemstillingen? Jeg har tatt utgangspunkt i to teoretiske tilnærminger til internasjonal politikk, rational choice og konstruktivisme, og brukt

liberal intergovernmentalisme som representant for en rational choice-tilnærming. For å snevre inn de vidtfavnende tilnærmingene, tok jeg utgangspunkt i tre ulike handlingslogikker for å vurdere hva som har vært avgjørende for EU, nemlig konsekvenslogikk, sømmelighetslogikk og begrunnelseslogikk. Det har tradisjonelt vært antatt at aktører på den internasjonale arena handler ut fra en konsekvenslogikk. Denne studien viser, på linje med flere andre studier av EU, for eksempel Sjørusen 2005a og Eriksen og Fossum 2000, at det er behov for å nyansere dette bildet. EU har i utvidelsesprosessen foretatt valg som går på tvers av unionens materielle interesser. Her kommer behovet for andre forklaringsmodeller inn. Det ser ut til at en begrunnelseslogikk vil være mest relevant i forhold til studiet av EU. EU vektlegger hvor viktig det er med demokrati og respekt for menneskerettigheter, og har åpnet for land som respekterer disse. Det kan tyde på at EU anser disse argumentene som gyldige også når det kan gå mot deres egne interesser, og at EU da av og til velger å handle ut fra hva som anses som moralsk riktig, og ikke ut fra hva som best tjener EUs interesser. En teori som vurderer aktørers handlinger ut fra en ren konsekvenslogikk, vil kunne komme til å overse slike aspekter.

Det ble i kapittel 2.2.3 fremsatt en kritikk mot liberal intergovernmentalisme som gikk på at dersom det er økonomiske interesser som teller mest, kunne EU ha funnet mer gunstige tilknytningsformer til landene enn fullt medlemskap. Denne kritikken står fremdeles ved lag etter analysen. Det har ikke kommet frem noe i oppgaven som skulle tilsi at EU vil tjene mer på å ta med Polen og kanskje Tyrkia som fullverdige medlemmer enn for eksempel bare å innlemme dem på det indre markedet. Liberal intergovernmentalisme har et poeng i vektlegging av interesser, men som jeg skrev i kapittel to egner teorien seg kanskje bedre til å forklare etableringen av EU og de tidligere fasene, enn til å forklare utvidelser av EU og den videre integrasjonen i unionen som sprer seg til stadig flere områder enn de rent økonomiske. EU har blitt noe mer enn et økonomisk samarbeid. Interesser teller, men det er ikke det eneste som har innvirkning på EUs politikk. Liberal intergovernmentalisme slik den foreligger i dag, kan ikke alene forklare EUs utvidelsespolitikk.

Jeg tok også opp noe kritikk av en konstruktivistisk tilnærming i kapittel 2.3.3 som blant annet går på at konstruktivismen er et for vidt begrep, og at den ofte er for lite konkret, slik at det ikke går an å teste den. Ved å velge å fokusere på handlingslogikker, og å formulere hypoteser ut fra dem, har jeg forsøkt å imøtegå noe av denne kritikken. Det har gjort det mulig å sammenlikne ulike perspektiver og tilnærminger, og de ulike perspektivenes gyldighet har kommet bra frem.

Videre ble bruken av handlingslogikker i analyse i internasjonal politikk kritisert, fordi det ble antatt at i situasjoner hvor man har et asymmetrisk maktforhold vil aktører handle ut fra en konsekvenslogikk, særlig der hvor man har konkurrerende normsett, jmfør kapittel 2.3.3. Forholdet mellom EU og kandidatlandene er helt klart asymmetrisk. Likevel synes det som om det ikke er konsekvenslogikk som alltid har vært det naturlige valget for aktørene. Som jeg har vært inne på viser denne studien at denne formen for analyse absolutt har noe for seg også i studier på det internasjonale feltet, og kan være med på å gjøre en analyse av aktørers politikk mer komplett. Problemet med konkurrerende normsett har også vært tatt opp, gjennom bruken av en begrunnelseslogikk i tillegg til de to mer etablerte. Og den er nettopp formulert for å kunne hjelpe i situasjoner da det kan være usikkert hvilke normer som gjelder; man lener seg da til de normer som synes å ha størst allmenn gyldighet. Analysen jeg har utført viser at det er behov for en slik handlingslogikk i forbindelse med studiet av EUs utvidelse.

7.4 EU i endring

Hva kan denne studien si oss om EU som organisasjon? EU er i endring, og har lenge vært på vei bort fra den tradisjonelle internasjonale organisasjonen hvor nasjonalstater samarbeider. Økonomisk samarbeid er fortsatt viktig, og det er et ønske i unionen om å videreutvikle den felles forsvars- og utenrikspolitikken, men oppgaven viser at det også er et ønske om å bygge et fellesskap i Europa som er basert på rettigheter og respekt for demokrati og menneskerettigheter. Dette innebærer at man også må bevege seg bort tradisjonelle oppfatninger når man studerer unionen. Jeg har vært inne på det før, at en rational choice-tilnærming ikke

er tilstrekkelig for å forklare utvidelsespolitikken til dagens EU. For å studere en organisasjon som vektlegger andre aspekter enn økonomi og sikkerhet, trenger man et teoretisk verktøy som kan fange opp disse aspektene. Å forankre unionens arbeid i universelle verdier og prinsipper, heller enn økonomisk vinning eller en europeisk identitet som kanskje ikke inkluderer alle potensielle medlemmer, kan være en aktuell strategi dersom EU ønsker å gå videre i integrasjonen. På samme måte vil det å videreutvikle teorier i internasjonal politikk som er tilpasset en endret virkelighet og som har et begrepsapparat som kan forklare EUs endrede rolle og politikk vil være veien å gå for forskere som ønsker å studere EU i fremtiden. Erfaringene fra denne oppgaven viser at å studere EUs politikk med utgangspunkt i kommunikativ rasjonalitet, begrunnelseslogikk og rettigheter har mye for seg.

7.5 Å bli en del av Europa

Polen har i april 2006 allerede vært medlem av EU i snart to år, og medlemskapet ser ut til å være en suksess. Slik det ser ut akkurat nå, er Tyrkia er på vei til å bli det en gang etter 2014. Men det er vanskelig å spå såpass langt frem i tid, og å vite om tyrkisk medlemskap kommer til å bli en realitet. Tyrkia må fortsette med reformarbeidet, og gjennomføre det også i praksis. Man ser stadig eksempler på at mye gjenstår før Tyrkia kan bli medlem. Et eksempel er rettsaken mot forfatteren Orhan Pamuk, som i 2005 ble tiltalt for å ha ærekrenkt den tyrkiske stat ved å si til en sveitsisk at staten er ansvarlig for drapet på 30 000 kurdere og én million armenere. EU-kommissær for utvidelsessaker Olli Rehn omtalte denne rettsaken som en lakmustest på hvorvidt Tyrkia virkelig respekterer ytringsfrihet og de reformer som skal styrke rettstaten (www.europa.eu.int²⁵). Saken mot Pamuk ble droppet i januar 2006, men at den i det hele tatt kom så langt, er likevel en indikator på at det gjenstår mye arbeid i Tyrkia.

Også på andre områder ser man at Tyrkia fremdeles ikke er ved målet. Blant annet er det igjen uro blant kurderne i det sørøstlige Tyrkia, og EU har vært raskt ute

²⁵ Full referanse: www.europa.eu.int/hellas/emails/email1151205c.htm den 03.04.2006

med å understreke at kurdernes rettigheter må sikres (Aftenposten 1. april 2006²⁶). I den såkalte karikatur-striden i begynnelsen av 2006, fikk man demonstrert Tyrkias spesielle plassering i Europa, da det østerrikske formannskapet i EU ba Tyrkia om å megle i striden (www.euractiv.com²⁷). Det er fremdeles flertall for tyrkisk EU-medlemskap blant folket i Tyrkia, men støtten er noe lavere enn den var tidligere (BBC New 4. oktober 2005²⁸). Dette kan skyldes flere faktorer, men man skal ikke se bort fra det jeg har påpekt tidligere, at tyrkerne er lei av å vente på EU uten å få noen konkrete svar. EU følger utviklingen i Tyrkia nøye, og på bakgrunn av materialet i denne oppgaven, er det grunn til å tro at EU ikke vil nøle med å utsette forhandlingene dersom Tyrkia ikke fortsetter i det EU mener er riktig retning, mot et fullverdig demokrati som er basert på rettsstyre og respekt for menneskerettigheter og minoriteter.

Men en eventuell utvidelse til Tyrkia vil ikke bli den siste utvidelsen for EU. Det er allerede bestemt at Bulgaria og Romania blir medlemmer fra 2007. Kroatia og Makedonia har status som kandidatland, og Albania, Bosnia-Herzegovina og Serbia og Montenegro ønsker alle å bli medlemmer og har status som potensielle kandidatland. Funnene i denne oppgaven viser at for å ha noe håp om å bli medlemmer, bør landene få orden på økonomien, slik at EUs medlemsstater ikke vil tape for mye på at de blir med, og kanskje først og fremst jobbe mot å bli stabile demokratier, slik at Kommisjonens fremtidige presidenter fortsatt kan hevde at europeisk integrasjon handler om "creating a peaceful, democratic society in which all the people of the old continent can live together in security and freedom, justice and equality. A Europe where human rights are respected and the rule of law prevails" (Prodi 1999b:4). Prodi uttrykker her en europeisk visjon. I det ligger selvsagt en begrensning, globalt sett, men det er en annen historie.

²⁶ Full referanse: www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article1265262.ece den 03.04.2006

²⁷ Full referanse: www.euractiv.com/en/governance/turkey-asked-mediate-cartoon-row/article-152861 den 03.04.2006

²⁸ Full referanse: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4307700.stm> den 03.04.2006

Kilder og litteratur

Artikler og bøker:

- Akcakoca, Amanda (2004): "Turkey's Accession to the EU: Time for a Leap of Faith" European Policy Centre Background Paper, 23.06.2004. Skrevet ut fra www.theepc.net/en/default.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=y&t=&PG=TEWN/EN/detail&I=38AI=386 den 27.01.05
- Adler, Emanuel (2002): "Constructivism and International Relations" kap. 5 i Carlsnaes, W., T. Risse og B.A. Simmons (red.) *Handbook of International Relations* London: Sage Publications Ltd
- Avci, Gamze (2005) "Turkey's EU Politics: What Justifies Reform?" kap. 5 i Sjursen, Helene (red.) *Enlargement in Perspective* ARENA report no 2/05. Oslo: ARENA
- Balkir, Canan (2001): "Turkey and the Question of European Identity" i *European and Regional Studies* 8 (1): 44-47
- Bideleux, Robert og Jeffries, Ian (1998): *A History of Eastern Europe. Crisis and Challenge* London: Routledge
- Checkel, Jeffrey T. (2003): "Social Constructivisms in Global and European Politics (A Review Essay) ARENA Working Paper, WP 15/03 Oslo:ARENA
- Cleveland, William L. (2000): *A History of the Modern Middle East* 2. utgave. Colorado: Westview Press
- Erdemli, Özgül (2003): "Chronology: Turkey's Relations with the EU" i *Turkish Studies* 4: 4-8
- Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (1997): "Conceptualizing Politics: Strategic or Communicative Action?" i *Scandinavian Political Studies*, 20: 219-241
- Eriksen, Erik Oddvar (1999): "Towards a Logic of Justification. On the Possibility of Post-National Solidarity", kap 10 i Egeberg, Morten og Per Lægveid (red.) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen* Oslo: Universitetsforlaget
- Eriksen, Erik Oddvar og John Erik Fossum (2000): "Post-national Integration" kap 1 i Eriksen, Erik Oddvar og John Erik Fossum (red.) *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?* London and New York: Routledge
- Fearon, James og Alexander Wendt (2002): "Rationalism v. Constructivism: A Sceptical View" kap 3 i Carlsnaes, W., T. Risse og B.A. Simmons (red.) *Handbook of International Relations* London: Sage Publications Ltd.
- Forskningsetiske komiteer (2000): *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, jus og humaniora*
- Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger I samfunnsforskningen" i Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hellevik, Ottar (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* 6. utgave Oslo: Universitetsforlaget
- Hix, Simon (1999): *The Political System of the European Union* London: Macmillan Press Ltd

-
- Johansen, Jan Otto (2004): *Tilbake til Europa? Sentral- og Øst-Europa i EU og NATO* Oslo: H. Aschehoug & Co.
- Jupille, Joseph, James A. Caporaso og Jeffrey T. Checkel (2003): "Integration institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union" i *Comparative Political Studies* 36: 7-40. California: SAGE Publications
- Krasner, Stephen (1999): "Logics of Consequences and Appropriateness in the International System" kap. 9 i Lægreid, Per og Morten Egeberg (red) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen* Oslo: Scandinavian University Press
- Lundgren, Åsa (1998): *Europeisk identitetspolitikk. EU:s demokratibistånd till Polen och Turkiet* Uppsala: Statsvetenskapliga förening i Uppsala
- Lundgren, Åsa (2005): "Prioritisations in the Enlargement Process: Are some Candidates more 'European' than Others?" i Sjørusen, Helene (red.) *Enlargement in Perspective* ARENA report no 2/05. Oslo: ARENA
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics* New York: The Free Press
- March, James G. og Johan P. Olsen (2004): *The Logic of Appropriateness* ARENA Working Papers. WP 04/09 Oslo:ARENA
- Millard, Frances (1999): "Polish Domestic Politics and Accession to the European Union" kap. 12 i Henderson, Karen *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*. London & Philadelphia: UCL Press
- Moravcsik, Andrew (1993a): "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach" i *Journal of Common Market Studies* 31: 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1993b): "Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining" kap. 1 i Evans, Peter B. et al. (red.) *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley, California: University of California Press
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe*. Ithaca: Cornell University Press
- Moravcsik, Andrew (2001): "Constructivism and European Integration: A Critique" kap 11 i Christiansen, T., K. E. Jørgensen og A. Wiener (red.) *The Social Construction of Europe*. London: SAGE Publications
- Moravcsik, Andrew og Milada Anna Vachudova (2003): "National Interests, State Power, and EU Enlargement" i *East European Politics and Societies* 17: 42-57
- Müftüler-Bac, Meltem (2000): "Turkey's Role in the EU's Security and Foreign Policies" i *Security Dialogue* 31: 489-502
- Müftüler-Bac, Meltem (2002): "Turkey in the EU's Enlargement Process: Obstacles and Challenges" i *Mediterranean Politics* 7: 79-95
- Neumann, Iver B (1999): *Uses of the Other: The East in European Identity Formation* Minneapolis: University of Minnesota Press
- Repstad, Pål (1998): *Mellom nærhet og distanse*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Riddervold, Marianne (2002): *Interesser, verdier eller rettigheter? En analyse av danske posisjoner i EUs utvidelsesprosess* ARENA Report no 8/2002. Oslo:ARENA

-
- Putnam, Robert D. (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games" i *International Organization* 42: 427-460
- Sanford, George (1999): *Poland. The Conquest of History* Amsterdam: Harwood Academic Publishers
- Schimmelfennig, Frank (2001): "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union" i *International Organization* 55: 47-80
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert og Heiko Knobel (2003): "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey" i *Journal of Common Market Studies* 41: 495-518
- Schimmelfennig, Frank og Ulrich Sedelmeier (2002): Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research i *Journal of European Public Policy* 9: 500-528
- Sedelmeier, Ulrich (2000): "Eastern Enlargement: Risk, Rationality and Role-Compliance" i Cowles, Maria Green og Michael Smith (red) *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance and Revival* Oxford: Oxford University
- Sedelmeier, Ulrich (2004) "Collective Identity" kap 7 i Carlsnaes, W., H. Sjursen og B. White (red.) *Contemporary European Foreign Policy*. London: SAGE Publications
- Sedelmeier, Ulrich og Helen Wallace (2000): "Eastern Enlargement. Strategy or Second Thoughts?" kap. 16 i Wallace, Helen og William Wallace (red.) *Policy-Making in the European Union* Oxford: Oxford University Press
- Sjursen, Helene (2002): "Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy" i *Journal of Common Market Studies* 40: 491-513
- Sjursen, Helene (2005a): *Enlargement in Perspective* ARENA report no 2/05. Oslo: ARENA
- Sjursen, Helene (2005b): "Enlargement in Perspective" i Sjursen, Helene (red.) *Enlargement in Perspective* ARENA report no 2/05. Oslo: ARENA
- Sjursen, Helene og Karen E. Smith (2001): "Justifying EU Foreign Policy" ARENA Working Paper WP 1/01 Oslo:ARENA
- Smith, Karen E. (2002): "The European Union and the Promotion of Human Rights within the United Nations" Paper til International Studies Association Conference 2002 (kan finnes på www.isanet.org/noarchive/smithke.html)
- Smith, Karen E. (2003): "The Evolution and Application of EU Membership Conditionality" kap 5 i Cremona, Marise (ed.) *The Enlargement of the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Smith, Karen E. (2004): *The Making of EU Foreign Policy. The Case of Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan
- Smith, Steve (2001): "Social Constructivisms and European Studies" kap. 12 i Christiansen, T., K. E. Jørgensen og A. Wiener (red.) *The Social Construction of Europe*. London: SAGE Publications
- Van Westering, Jolanda (2000): "Conditionality and EU Membership: The Cases of Turkey and Cyprus" i *European Foreign Affairs Review* 5: 95-118.

-
- White, Brian (2004) "Foreign Policy Analysis and the New Europe" kap 1 i Carlsnaes, W., H. Sjursen og B. White (red.) *Contemporary European Foreign Policy*. London: SAGE Publications
- Wallace, Helen (2000): "The Institutional Setting. Five Variations on a Theme" kap. 1 i Wallace, Helen og William Wallace (red.) *Policy-Making in the European Union* Oxford: Oxford University Press
- Østerud, Ø., K. Goldmann og M. N. Pedersen (red.) (1997): *Statsvitenskapelig leksikon* Oslo: Universitetsforlaget

Dokumenter fra EU:

- DG Enlargement (1999): *Poland: 1999 Accession Partnership* (kan finnes på http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap_02_00/en/ap_pl_99.pdf)
- DG Enlargement (2002): *The Enlargement Process and the Three Pre-Accession Instruments: Phare, ISPA, SAPARD*. Informasjonsbrosjyre
- European Commission (1989): *Commission Opinion on Turkey's Request for Accession to the Community* SEC(89) 2290 final/2 (ligger også på www.deltur.cec.eu.int/english/opinion.html)
- European Commission (1997): *Kommissionens udtalelse om Polens ansøgning om medlemskab af den Europæiske Union*. Endelig versjon
- European Commission (1998a): *Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*
- European Commission (1998b): *Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession*
- European Commission (1999a): *1999 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession* 13/10/99
- European Commission (1999b): *1999 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession* 13/10/99
- European Commission (2000): *Enlargement Strategy Paper. Report on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries*
- European Commission (2001a): *Proposal for a Council Decision on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with Poland*
- European Commission (2001b): *Making a Success of Enlargement. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*
- European Commission (2001c): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries* /*COM/2001/0252 final*/
- European Commission (2002): *Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries* COM(2002) 700 Final

-
- European Commission (2003): *2003 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession*
- European Commission (2004a): *2004 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession* COM(2004) 656 Final
- European Commission (2004b): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Recommendation of the European Commission on Turkey's Progress towards Accession* COM(2004) 656 Final
- European Council (1973): *Agreement Establishing an Association between the European Economic Community and Turkey* OJ No C113
- European Council (1993): *Conclusions of the Presidency – Copenhagen, June 21-22 1993* SN 180/1/93
- European Council (1995a): *Presidency Conclusions – Cannes European Council 26 and 27 June 1995* SN0021195
- European Council (1995b): *Presidency Conclusions – Madrid European Council 16 December 1995* 00400/95
- European Council (1996): *Presidency Conclusions – Luxembourg European Council 13 and 14 December 1996* 032a0003
- European Council (1997): *Presidency Conclusions – Luxembourg European Council 12 December 1997* SN400/97
- European Council (1999a): *Presidency Conclusions – Berlin European Council 24 and 25 March 1999* Nr 100/1/99
- European Council (1999b): *Presidency Conclusions - Helsinki European Council 10 and 11 December 1999* Conseil/99/999
- European Council (2001a): *Presidency Conclusions – Gothenburg 15 and 16 June 2001* SN 200/1/01 REV 1
- European Council (2001b): *Presidency Conclusions – Laeken 14 and 15 December 2001* SN 300/1/01 REV 1
- European Council (2002a): *Presidency Conclusions – Seville, 21 and 22 June 2002* 13463/02
- European Council (2002b): “Presidency Conclusions – Copenhagen 12 and 13 December 2002” 15917/02
- European Council (2002c): *One Europe* Copenhagen, 13 December 2002 SN 369/02
- European Council (2004): *Formandskabets konklusioner. Det europæiske råds møde I Bruxelles den 16.-17. december 2004* 16238/04
- Official Journal of the European Communities (2002): *Consolidated Version of the Treaty on European Union* 24.12.2002. C 325.

Taler:

Hallstein, Walter (1963): *Allocution du Professeur Walter Hallstein, Président de la Commission de la Communauté Economique Européenne a l'occasion de la signature de la convention d'association avec la Turquie a Ankara le 12 Septembre 1963* 8667/x/63-F. Orig. D.

Prodi, Romano (1999a): *On Enlargement* European Parliament, Brussels, 13 Oct. 1999. SPEECH/99/130

Prodi, Romano (1999b): *My Vision of Europe* Norman Patterson School of International Affairs, Carleton University. Ottawa 16 December 1999. SPEECH/99/216

Prodi, Romano (2000a): *Enlargement: Our Greatest Task* Expo 2000, Hannover, 24 September 2000. SPEECH/00/361

Prodi, Romano (2000b): *Catching the Tide of History: Enlargement and the Future of the Union*. Paul Henri Spaak Foundation. Brussels, 11 October 2000. SPEECH/00/374

Prodi, Romano (2000c): *The Road to Europe's Future* Federal Presidium of the DGB (German Confederation of Trade Unions), Brussels 7 November 2000 SPEECH/00/416

Prodi, Romano (2003): *Enlargement Is about to Become a Fact*, European Parliament, Brussels 5 November 2003 SPEECH/03/521

Prodi, Romano (2004): *Speech to the Turkish Grand National Assembly*, Ankara, 15 Jan 2004.

Rehn, Olli (2005): *Values Define Europe, not Borders*. Speech to civil society, Belgrade, 24 January 2005. SPEECH/05/32

Verheugen, Günter (1999): *Enlargement: Speed and Quality* at the conference *The Second Decade towards a New and Integrated Europe*. Den Haag, 4 November 1999. SPEECH/99/151.

Verheugen, Günter (2000a): *Enlargement of the European Union – Strategies to Cope with the Challenges of Enlargement. EU Enlargement, a Domestic Political Issue* Berlin, 3 April 2000, SPD Parliamentary Party's meeting.
(www.europa.eu.int/comm/commissioners/verheugen/speeches/sp03042001en.htm den 16.06.04)

Verheugen, Günter (2000b): *Enlargement is Irreversible* Debate on Enlargement in the European Parliament, Strasbourg, 3 Oct. 2000. SPEECH/00/351

Verheugen, Günter (2001a) *Second European Cohesion Forum. The Enlargement Process* European parliament, 21/22 May 2001
(www.europa.eu.int/comm/commissioners/verheugen/speeches/sp21052001en.htm den 16.06.04)

Verheugen, Günter (2001b): *Address to the Annual Convention of Transylvania Germans* Dinkelsbühl Germany, 03.06.2001
(www.europa.eu.int/comm/commissioners/verheugen/speeches/sp03062001en.htm den 16.06.04)

- Verheugen, Günter (2001c): *EU Enlargement – the Challenges to Saxony Anhalt* Halle, 27 Nov 2001.
(www.europa.eu.int/comm/commissioners/verheugen/speeches/sp27112001en.html den 16.06.04)
- Verheugen, Günter (2002a): *Economic Aspects of EU Enlargement* IHK Frankfurt Annual Reception, Frankfurt, 14 January 2002
(www.europa.eu.int/comm/commissioners/verheugen/speeches/sp14012002en.htm den 16.06.04)
- Verheugen, Günter (2002b): *European Integration Is not about Changing the Past but about Shaping the Future* Charles University, Prague, 11 April 2002 SPEECH/02/147
(www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/147&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en den 16.06.04)
- Verheugen, Günter (2002c): *Entering the Final Stage* Vienna 2 December 2002
(www.europa.eu.int/comm/commissioners/verheugen/speeches/sp02122002en.htm den 16.06.04)
- Verheugen, Günter (2002d): *We are Giving a new Face to Our European Home*, European Parliament Plenary Session, Strasbourg 18 December 2002.
(www.europa.eu.int/comm/commissioners/verheugen/speeches/sp18122002en.htm den 16.06.04)

Elektroniske kilder og avisartikler:

- Aftenposten 1.april 2006. Skrevet ut fra
www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article1265262.ece den 03.04.06
- Amnesty International Report (2003): *Turkey*. POL 10/003/2003. Skrevet ut fra
<http://web.amnesty.org/report2003/Tur-summary-eng> den 02.11.04
- BBC News World Edition 8. november 2002. Skrevet ut fra
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2420697.htm>. den 09.01.06
- BBC News 4. oktober 2005. Skrevet ut fra <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4307700.stm>
den 03.04.06
- Central Statistical Office i Polen www.stat.gov.pl/english den 08.11.05
- CIA (2005): *The World Factbook* om Polen og Tyrkia:
www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/pl.html og
www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/tu.html#Econ, begge den 21.10.05
- Euractiv.com (2006): www.euractiv.com/en/governance/turkey-asked-mediate-cartoon-row/article-152861 den 03.04.06
- FiFo Ost – Eastern Europe Internet Review:
www.fifoost.org/EU/statistik/polen.php og
www.fifoost.org/EU/statistik/tuerkei.php, begge den 08.11.05
- Freedomhouse (www.freedomhouse.org) - rapporter om Polen og Tyrkia:
www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=3009&year=2004&view=mof den 07.04.06

www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/poland.htm den 05.03.05

www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2004&country=3046 den 07.04.06

The Guardian, 8. september 2004. Skrevet ut fra

<http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,5010500-103681,00.html> den 21.07.05

United Nations Economic Commission for Europe (2005): *Trends in Europe and North America – 2005* (www.unece.org/stats/trends2005/economy.htm - 02.11.05)

Informasjon fra EUs hjemmesider:

www.europa.eu.int/comm/enlargement/towards_EU_membership/how_to_join_eu_en.htm den 18.03.06.

www.europa.eu.int/comm/enlargement/poland/index den 20.10.04

www.europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm#cooperation den 17.11.04

www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/index.htm den 21.11.04

www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/index.htm den 20.10.04

www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/turkey/index_en.htm den 08.11.05

www.europa.eu.int/hellas/emails/email151205c.htm den 03.04.06

www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r15006.htm den 14.03.05

www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvd/r10110.htm den 20.11.03