

Interesser, verdier eller rettigheter?

En analyse av danske posisjoner i EUs utvidelsesprosess

Marianne Riddervold

**Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Institutt for
statsvitenskap**

Vår 2002

1	INNLEDNING.....	4
1.1	INNLEDNING	4
1.2	DANMARK.	5
1.3	PROBLEMSTILLING.....	7
1.3.1	<i>Hvorfor studere danske posisjoner i EU-utvidelsen?</i>	7
1.4	ANALYSEENHETENE	8
1.5	VALG AV TEORI OG METODE	9
1.5.1	<i>Hvorfor dette teoretiske rammeverket?</i>	9
1.5.2	<i>Hvordan sette grenser for Europa og finnes det en europeisk identitet?</i>	11
1.5.3	<i>Kan moralske prinsipper virke mobiliserende for opptak av visse land?</i>	12
1.5.4	<i>Kort om hovedtrekkene i operasjonalisering.</i>	13
1.6	GANGEN I OPPGAVEN	14
2	TEORI OG METODE	16
2.1	INNLEDNING	16
2.2	DEN OVERORDNETE TEORETISKE DEBATTEN I INTERNASJONAL POLITIKK. TRE ALTERNATIVE HANDLINGSLOGIKKER OG SYN PÅ RASJONALITET.....	16
2.2.1	<i>Konsekvenslogikk. Instrumentell rasjonalitet.</i>	17
2.2.2	<i>Alternativ handlingsteori.</i>	20
2.2.3	<i>Sømmelighetslogikk. Kontekstuell rasjonalitet</i>	21
2.2.4	<i>Moralsk rettferdiggjøring. Kommunikativ rasjonalitet.</i>	23
2.3	OPERASJONALISERING. BEGRUNNELSER OG LEGITIMERING.....	27
2.3.1	<i>Et viktig operasjonelt skille: Fred og territoriell sikkerhet.</i>	29
2.3.2	<i>Pragmatisk tilnærming: Legitimering gjennom utfall. Sikkerhet og materiell vinning</i>	30
2.3.3	<i>Verdbasert tilnærming: Legitimering ved verdier. Verdier og fellesskap.</i>	33
2.3.4	<i>Moralsk tilnærming: Legitimering gjennom rettigheter. Rettigheter og fred</i>	34
2.3.5	<i>Oppsummerende modell</i>	37
2.3.6	<i>Ulike funksjoner og mulig endring over tid</i>	37
2.4	INTENSJONER OG MENING.	37
2.4.1	<i>Idealtyper</i>	39
2.4.2	<i>Noen metodologiske betraktninger: Om å analysere argumenter.</i>	40
2.4.3	<i>Oppgavens validitet og reliabilitet.</i>	41
2.4.4	<i>Innsamling og gjennomgang av data.</i>	42
3	SIKKERHETSPOLITISKE OG ØKONOMISKE INTERESSER.....	45
3.1	INNLEDNING	45
3.2	UTVIDELSE SOM SIKKERHETSPOLITISK VIRKEMIDDEL.....	45
3.3	SIKKERHETSPOLITISKE VURDERINGER, BALTIKUM.....	49
3.3.1	<i>Prioritering av Østersjøområdet</i>	50
3.3.2	<i>Økt innflytelse og makt i regionen.</i>	53
3.3.3	<i>Paradokset handling og sikkerhet vis a vis Russland tidlig på 90-tallet.</i>	55

3.3.4	<i>Økt indre sikkerhet: Utvidelse som effektivt middel for miljø, kriminalitetsbekjempning og flyktningestrømmer?</i>	60
3.4	ØKONOMISKE INTERESSER.....	64
3.4.1	<i>Økonomiske fordeler ved utvidelse av det indre marked</i>	64
3.5	EU SOM FUNKSJONELL PROBLEMLØSNINGSSENHET?.....	71
3.6	OPPSUMMERING:	73
4	VERDIER OG FELLESSKAP.....	75
4.1	INNLEDNING	75
4.2	"EUROPA" SOM VERDIBASERT FELLESSKAP.....	76
4.2.1	<i>" En historisk mulighet og en forpliktelse å samle Europa "</i>	77
4.2.2	<i>Fraser eller uttrykk for handlingsmotiver?</i>	84
4.2.3	<i>Kan "samling av Europa" forklare prioriteringen av Baltikum?</i>	85
4.3	NORDISK-BALTISK/ DANSK-BALTISK FELLESSKAP?	87
4.3.1	<i>En oppfatning om nærhet og fellesskap</i>	90
4.3.2	<i>Uformell fordeling?</i>	93
4.4	EU SOM IDENTITETSFELLESSKAP?.....	94
4.5	OPPSUMMERING.....	96
5	RETTIGHETER OG FRED.....	98
5.1	INNLEDNING	98
5.2	HELE UTVIDELSEN	99
5.2.1	<i>Moralsk ansvar og plikt</i>	99
5.2.2	<i>Fred som rettighet og moralsk norm</i>	103
5.3	PRIORITERINGEN AV DE BALTISKE LANDENE	105
5.3.1	<i>Tese 1: Danmark har prioritert de baltiske landene fordi disse i størst grad har tilfredsstillt de politiske kriteriene</i>	106
5.3.2	<i>Tese 2: Danmark har prioritert de baltiske landene fordi disse har hatt størst behov for hjelp til sikring av menneskerettigheter</i>	107
5.4	EU SOM POSTNASJONAL UNION?	121
5.5	OPPSUMMERING.....	123
6	KONKLUSJON.....	124
6.1	INNLEDNING	124
6.2	OPPSUMMERING AV HOVEDFUNNENE I ANALYSEN.....	124
6.2.1	<i>Utvidelsen som helhet:</i>	124
6.2.2	<i>Prioriteringen av Baltikum</i>	125
6.3	EUROPEISK OG INTERNASJONAL SOLIDARITET	128
6.4	HVA SIER ANALYSEN OM DANMARKS SYN PÅ EU?	131
6.5	TEORETISKE IMPLIKASJONER	133
	LITTERATURLISTE	136
	APPENDIKS: STØTTEORDNINGER OG ØKONOMISK SAMHANDEL MELLOM DANMARK OG BALTIKUM.140	

1 Innledning

1.1 Innledning

Formålet med denne oppgaven er å analysere Danmarks posisjoner i EUs utvidelse til Sentral- og Østeuropa (SØE) og spesielt det danske fokuset på de baltiske landene Estland, Latvia og Litauen¹ i denne prosessen. I motsetning til hva en intuitivt vil forvente, er Danmark en aktiv forkjemper for utvidelse på tross av de finansielle kostnader og institusjonelle endringer denne vil medføre. Jeg vil forsøke å forklare den danske politikken gjennom en analyse av danske politiske aktørers begrunnelser og argumenter for utvidelse i perioden 1992-2000.

I Romatraktatens artikkel 237 fastslås det eksplisitt at enhver europeisk stat kan søke om medlemskap i fellesskapet, og med den kalde krigens slutt ble dette en reell mulighet. EU står i dag overfor den største utvidelsen i fellesskapets historie. 10 Sentral- og Østeuropeiske land (SØE)² har søkt om medlemskap i Unionen. Det ser ut til at hele åtte av disse, inkludert de baltiske landene³, vil avslutte forhandlinger i 2002 og kunne delta i valget til Europaparlamentet så snart som i 2004, mindre enn femten år etter murens fall og Sovjetunionens oppløsning (Progressreport 2001, Formannskapetets konklusjoner; Nice- og Laeken-toppmøtet). Etter hvert som EU har utviklet seg i retning av en politisk union har demokrati og menneskerettigheter fått en stadig viktigere plass ved siden av det økonomiske fundamentet. Maastricht-traktaten⁴ fastslår at ”The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States”. Alle europeiske land som respekterer disse prinsippene kan bli medlemmer av Unionen⁵. Det europeiske råds møte i København (1993) konkretiserte prinsippet om at alle Sentral- og Øst-Europeiske land (SØE) som ønsker det skal kunne bli medlemmer av EU hvis og når de tilfredsstillende økonomiske og politiske kriteriene for medlemskap. De må ha en fungerende markedsøkonomi og evnen til å

¹ ”Baltikum” eller de baltiske stater vil i denne oppgaven benyttes som samlebetegnelse på Estland, Latvia og Litauen.

² Disse er Estland, Latvia, Litauen, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn, Polen, Slovakia, Bulgaria og Romania. Også Kypros, Malta og Tyrkia har søkt om medlemskap, men denne oppgaven vil konsentrere seg om de Sentral- og Østeuropeiske søkerne. Estland har i dag (januar 2002) ferdigforhandlet 20 av 31 kapitler, Latvia 23 og Litauen 23. (Progressreport 2001)

⁴ Artikkel 6(1) (ex artikkel F)

takle fri konkurranse, de må ha evnen til å påta seg de forpliktelser som følger av et medlemskap, kjent under betegnelsen *aquis communautaire*⁶ og de må ha stabile institusjoner som sikrer demokrati og menneskerettigheter, et velfungerende rettsstats-system og beskyttelse av minoriteter.

1.2 Danmark.

”Den populære utvidelse”⁷

Danmark har vært og er en aktiv forkjemper for og en sterk tilhenger av EUs utvidelse til Sentral- og Østeuropa (SØE). EU-utvidelsen er hovedmålet for den danske EU-politikken⁸ og var bla. førsteprioritet i regjeringens forhandlingsgrunnlag av 11.12. 1995 (DUPI-DOK) for regjerings-konferansen i 1996. I følge Kelstrup (Kelstrup og Branner, 2000) førte Danmark en aktiv politikk i disse forhandlingene, direkte koblet til det overordnede målet om utvidelse.

Det er stor tverrpolitisk enighet om den danske utvidelsespolitikken. I hovedsak støtter alle de danske politiske **partiene** utvidelse. Hva de er uenige om er ikke hvorvidt EU skal utvide, men eventuelt hvordan denne utvidelsen skal finne sted. T.o.m. tradisjonelt EU-skeptiske partier som Sosialistisk Folkeparti (SF) og Enhedslisten er for EU-utvidelse selv om de er imot en europeisk union (TEPSA: 2000). **Media** har i hovedsak et svært positivt syn på EU-utvidelse. Dekningen av utvidelsen har i hovedsak fokusert på hastigheten i prosessen og i liten grad på problemer relatert til utvidelse. Dette er i tråd med en rekke danske utvidelses-eksperter og forskere som også ønsker fortgang i prosessen fra EUs side, og som frykter at manglende midler og for strenge krav kan forsinke opptagelsen av nye medlemmer (TEPSA: 1999). Også et flertall av den danske **befolkningen** er for utvidelse av EU til SØE. I en undersøkelse utført av Gallup-Instituttet for Danmarks radio i 1998 (30.04-05.05 1998) var 61% for EUs planer om å utvide til de Øst-Europeiske landene, 20% var mot og 19% usikre. Hele 42% av de

⁵ Maastricht-traktaten, artikkel 49 (ex artikkel O) i: ”Any European State which respects the principles set out in Article 6(1) may apply to become a member of the Union”

⁶ ”... the irreversible body of laws, policies and practices which have at any given time evolved in the EU” (Leach, 1998:4)

⁷ Tittelen er hentet fra Friis, 2000

spurte var i tillegg for at dagens medlemsland skal ta på seg hovedbyrden av utgiftene ved utvidelsen, mens kun 14% mente at søkerne selv må ta den tyngste økonomiske byrden. På den andre siden er ikke flertallet av danskene villige til å betale mer i skatt for å få til en utvidelse. **Danske interessegrupper** bekrefter det danske imaget som sterk tilhenger av utvidelse (TEPSA 1999).

Prioritering av Baltikum

Danmark har stått fast ved at alle søkerne skal opptas på bakgrunn av objektive kriterier, men har samtidig vist et påfallende spesielt sterkt engasjement for de tre baltiske landene⁹. Etter slutten på den kalde krigen har Danmark formulert og utviklet et omfattende utenrikspolitisk engasjement i forhold til Estland, Latvia og Litauen og disse har fra starten av vært viktige for Danmarks innfallsvinkel til hvordan utvidelsesprosessen skulle struktureres (UM-representanten, intervju 05.07.01). Det er stor enighet i Folketinget om ønskeligheten av baltisk medlemskap, og betydningen av akkurat disse landene fremheves spesielt i en rekke debatter i Folketinget¹⁰. Det er ingen andre land i søkergruppen som fremheves på denne måten i Folketingsdebattene, hvilket viser også de folkevalgtes, og ikke bare regjeringenes, engasjement og vektlegging av Baltikum. De baltiske landene prioriteres også i den danske Øststøtten. Eksempelvis utgjorde den bilaterale danske Øststøtten nesten 1,3 milliarder DKK i 2000, hvorav nesten 1/3 gikk til de baltiske landene. En sammenlikning mellom nivået på støtten som gis samlet via EU og som gis bilateralt av Danmark tydeliggjør den sterke danske innsatsen for disse landene (se appendiks)

Den offisielle danske posisjon overfor Estland, Latvia og Litauen var under den kalde krigen preget av ikke-anerkjennelse, da man ikke anerkjente den sovjetiske okkupasjonen i 1940. Etter folkefrontenes valgseire tidlig i 1990 ble derimot dansk politikk endret. Danmark støttet balternes ønske om løsrivelse fra Sovjet og det ble

⁸ "Folketinget tager regeringens redegørelse til efterretning og noterer sig, - at Danmark fastholder den aktive EU-politik, hvor målet er udvidelsen af EU med de central- og østeuropæiske lande" (første punkt i forslag til vedtagelse, vedtatt).

Forespørselsdebatten om det europeiske samarbeidet og regjeringens politikk i forhold til de fire Edinburgh- unntakene

⁹ Mer om den danske Baltikum-politikken, om den danske Øststøtten, bilateralt samarbeid og økonomisk samhandel mellom Danmark og de baltiske landene, se Appendiks

¹⁰ For eksempel er det slik, spesielt i første halvdel av 90-tallet men også senere, at statsministeren og utenriksministeren men også en rekke Folketings-representanter i utenrikspolitiske debatter benytter uttrykk som utvidelse til "Sentral- og Øst-Europa, herunder de baltiske statene" eller "Baltikum og Sentral- og Øst-Europa" eller "i særdeleshed de baltiske lande".

samtidig rettet kritikk mot sovjetisk press. Det er betegnende at Danmark var det første landet som gjenopprettet diplomatiske forbindelser med de baltiske statene (etter at landene gjenvant sin selvstendighet i august 1991) og allerede fra det tidspunkt begynte å kreve at de baltiske statene skulle inkluderes i gruppen av SØE som skulle assisteres av vesten i deres omstillingsarbeid (Hansen, 1996). Det er i forhold til NATO og EU Danmark i den tidlige fasen hadde de internasjonalt sett mest spesielle standpunkter: Danmark støttet, og fikk senere gjennomslag for, at alle SØE landene prinsipielt skulle ha samme mulighet for medlemskap. Dette stod i kontrast til flere av de store europeiske landenes standpunkter, spesielt Tyskland, som tidlig hadde sine egne ”favoritter”. På den andre siden var dette klart basert på et ønske om å få likestilt de baltiske landene med de andre søkerlandene. I forlengelse av dette skilte Danmark seg ut fra sine europeiske EU- og NATO-partnere i denne perioden ved sin holdning overfor Russland. Mens de europeiske stormaktene håndterte den labile politiske situasjonen de første årene etter murens fall ved å holde en lav profil i forhold til de baltiske stater, viste Danmark allerede tidlig et omfattende engasjement for disse landene (Hansen, 1996).

1.3 Problemstilling

Målet med denne oppgaven er dermed å **forklare 1) hvorfor Danmark ønsker utvidelse til Sentral- og Øst-Europa og 2) hvorfor Danmark så klart har prioritert de baltiske landene i denne prosessen.**

1.3.1 *Hvorfor studere danske posisjoner i EU-utvidelsen?*

Det er interessant å forklare danske posisjoner i utvidelsesprosessen på bakgrunn av det faktum at det sterke danske ønsket om utvidelse finner sted på tross av at Danmark vil gå fra å være ”nettonyter” til å bli ”nettoyter” til fellesskapskassen, mao. at Danmark er aktiv tilhenger av utvidelse på tross av de kostnader dette innebærer. Videre har danskene tradisjonelt vært svært skeptisk til dypere integrasjon samtidig som utvidelsen med all sannsynlighet vil tvinge gjennom institusjonelle reformer i retning økt overnasjonalitet. Danmark har vært medlem av fellesskapet siden den første utvidelsen i 1974 men er på dette området likevel spesiell i europeisk sammenheng. Integrasjonsskepsisen kom tydelig til uttrykk da danskene i 1993 sa nei til Maastricht-

traktaten og med dette skapte skjelvninger i hele EU-systemet. På bakgrunn av avstemningsresultatet fikk Danmark fremforhandlet de fire Edinburgh forbeholdene som innebærer reservasjon mot deltakelse i en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP), mot overnasjonalitet i retts- og innenrikspolitikken, mot ØMU¹¹ og mot erstatning av det danske statsborgerskapet med et europeisk statsborgerskap. Denne spesielle danske tilknytningen gjør videre i seg selv Danmark til et spennende case i EU-sammenheng. Samtidig er det skrevet mye om den forestående utvidelsen av EU, men faglitteraturen er i stor grad preget av fokus på de større landene eller på EU-institusjonene. Det synes dermed viktig og interessant å fokusere på og forklare også de små landenes posisjoner i utvidelsesprosessen.

Videre har altså Danmark arbeidet aktivt spesielt for at de baltiske landene skal kunne bli medlemmer av EU. Utvidelsen som helhet og det spesielle fokuset på de baltiske landene er selvfølgelig to deler av samme prosess, men det er likevel mulig at det ligger andre årsaker til grunn for Baltikum-politikken enn for den helhetlige utvidelsespolitikken. Denne muligheten er dermed viktig å vurdere, både for å kunne forklare dansk politikk og i forhold til eventuelle teoretiske implikasjoner. Da mange av de andre EU-landene på samme måte har "sine" favoritter i utvidelsesprosessen vil det å kunne si noe om hvorfor Danmark har prioritert Baltikum samtidig implisitt kanskje også si noe om hva som ligger til grunn for en slik fordeling.

1.4 Analyseenheter

Analyseenheter i denne oppgaven vil være danske politiske aktører. Regjeringen¹² og Folketingsrepresentantene er de sentrale aktørene i den danske Europa- og utvidelses politikken og denne oppgavens analyseenheter. Regjeringen er tradisjonelt det viktigste utenrikspolitiske organet og det er dermed innlysende å se på viktige medlemmers begrunnelse for utenrikspolitikken som føres. Det danske Folketinget kan hevdes å

¹¹ Danskene sa også i en folkeavstemning i 2000 nei til å delta i EUs økonomiske og monetære union.

¹² Det er stor kontinuitet i utøvende myndighet i tidsperioden jeg ser på: Poul Nyrup Rasmussen har vært statsminister siden han tok over etter Poul Schlüter i 1993. Nils Helveg Petersen har videre vært utenriksminister i størstedelen av denne perioden frem til Mogens Lykketoft overtok i desember 2000. En borgerlig regjering overtok igjen ved valget i november i 2001, men dette er utenfor tidsperioden jeg ser på.

være dét nasjonale parlamentet med størst innflytelse på Europapolitikken, hvilket i seg selv impliserer betydningen av debattene her for Danmarks politikk i utvidelses-spørsmålet og gjør det uproblematisk å ta begrunnelser herifra til inntekt for den danske politikken. Den politikken Danmark fører utad er dermed resultat av intern debatt mellom flere aktører. Ikke minst er det i Danmark som nevnt stor enighet om utvidelsens ønskelighet. Det er således i ingen vesentlig grad konflikt mellom politiske aktører og befolkningen i synet på EU-utvidelsen, og regjeringen og de folketingsvalgte synes dermed som representative for Danmark som helhet.

1.5 Valg av teori og metode

Det teoretiske rammeverket jeg vil benytte for å foreta analysen reflekterer tre analytisk distinkte syn på hva som ligger til grunn for internasjonal atferd (det vil her si i EU-samarbeidet) basert på tre alternative handlingslogikker med ulike forståelser av aktørers (i dette tilfellet Danmarks) rasjonalitet. Den første forutsetter at aktørene er pragmatisk rasjonelle og handler på bakgrunn av en konsekvenslogikk (se for eksempel Moravcsik, 1993, 1998). Den andre forutsetter at aktørene er kontekstuel rasjonelle og handler på bakgrunn av en sømmelighetslogikk (se for eksempel March og Olsen, 1998). Den tredje forutsetter kommunikativt rasjonelle aktører som også har evne til å handle på bakgrunn av en moralsk logikk (se for eksempel Habermas, 1999). Disse overordnede handlingsteoriene plasseres deretter i et tredelt rammeverk (Eriksen og Fossum, 2000) basert på hvilke begrunnelser aktørene gir for sine handlingsvalg, dvs. hvordan de legitimeres, og operasjonaliseringen gjøres på bakgrunn av denne: Legitimering ved utfall, legitimering ved verdier og legitimering ved rettigheter. Jeg vil i denne oppgaven dermed benytte en diskursteoretisk tilnærming, hvilket innebærer at jeg vil se på danske aktørers argumenter for å forklare dansk politikk.

1.5.1 *Hvorfor dette teoretiske rammeverket?*

Det bakenforliggende temaet for denne oppgaven er en interesse for hvorfor denne utvidelsen finner sted. På tross av at det tilsynelatende er stor enighet om de store

finansielle kostnadene og institusjonelle utfordringene ved den forestående utvidelsen har problemene ved utvidelse likevel ikke fått stå i veien for enigheten om den. Innlemmelse av de relativt sett mye fattigere Sentral- og Østeuropeiske landene (SØE) vil innebære sterke belastninger på fellesskapsbudsjettet som kun kan løses dersom de fattigste av dagens medlemsland er villige til å avstå fra en del av deres overføringer, eller de rikere landene er villige til å betale mer. Videre er en radikal reform av Unionens institusjonelle systemer og beslutningsprosedyrer en forutsetning for et funksjonsdyktig EU bestående av opptil 27 land eller flere, i strid med det faktum at en rekke land som for eksempel Danmark er skeptiske til dypere integrasjon. Samtidig er det en utbredt redsel i mange land blant arbeidere og bønder for at billig arbeidskraft og billige jordbruksprodukter vil presse lønningene ned og utkonkurrere jordbruksproduksjonen på hjemmebane. Mange frykter at svake grenser i det fremtidige EUs østlige deler vil øke kriminaliteten i dagens medlemsland og gjøre det vanskeligere å kontrollere flyktningsstrømmer. I forlengelsen av dette er det videre en risiko forbundet med at utvidelsen kan skape nye skillelinjer i Europa og således medføre ustabilitet i Europa. Likevel står EU som helhet og hvert enkelt av medlemslandene fast ved at utvidelsen skal finne sted. Det har helt siden Berlinmurens fall og Sovjetimperiets oppløsning vært bred enighet om at utvidelsen av EU til SØE er et overordnet mål. Dersom EU-medlemmene handler på bakgrunn av å tilfredsstille sine økonomiske og sikkerhetspolitiske egeninteresser synes dette som en motsetning. I det minste burde de land som på kort sikt vil tape økonomisk på det gå i mot utvidelsen eller kreve den utsatt, men dette er altså ikke tilfellet. Disse empiriske forholdene gjør at utvidelsen tilsynelatende ikke alene kan forklares ved henvisning til de positive konsekvenser den har for dagens medlemmer og det synes på denne bakgrunn nødvendig å inkludere også alternative forståelser av rasjonalitet og logikker for handling for å forstå den danske politikken.

Med oppgaven plasserer jeg meg dermed i debatten i studiet av internasjonal politikk om hva som ligger til grunn for staters handlinger¹³ ved å se på et spesifikt empirisk case. Denne oppgaven er en del av, og forhåpentligvis et bidrag til, denne debatten om

¹³ Se for eksempel Moravcsik 1993, Eriksen og Weigård, 1997, Risse, 1994 og 1999, Ruggie, 1998

normer og rasjonalitet, om hva slags rasjonalitet staters handlinger grunner i og om normer og normers betydning for den europeiske endringsprosessen. I motsetning til perspektiver med rasjonalistiske forutsetninger er mitt teoretiske utgangspunkt at egeninteresser ikke er tilstrekkelige for å forklare staters handling i EU-samarbeidet. For å forklare atferd i en slik kontekst trenger man et annet analytisk verktøy enn det rasjonalistiske perspektiver benytter. Aktørene har evnen til å kommunisere og lære av hverandre og også normer og verdier kan ha betydning for deres handlingsvalg. Ved å velge tre idealtypiske teoretiske tilnæringer forventer jeg dermed å komme nærmere og gi en bedre forklaring på den danske politikken. Denne tilnærmingen åpner for empiriske undersøkelser for å fastslå om det i visse situasjoner kan være andre forhold enn pragmatiske nyttekalkuleringer som ligger til grunn for en handling, om politiske prosesser inneholder noe mer enn forhandlinger og nyttevurderinger. Ved dette vil jeg forhåpentligvis også kunne bidra til en større forståelse av aktørers atferd i den europeiske endringsprosessen og bidra til å belyse hva som ligger til grunn for den forestående EU-utvidelsen, om den bygger på en form for identitetsbasert eller moralsk solidaritet eller om den grunner i medlemmenes egeninteresser. Det åpnes ved en slik tilnærming tilslutt også for å kunne trekke implikasjoner av analysen om danskernes syn på hva EU er og bør være.

1.5.2 *Hvordan sette grenser for Europa og finnes det en europeisk identitet?*

Omveltningene for et tiår siden la grunnlaget for et EU bestående av "hele Europa". De sentral- og øst-europeiske (SØE) uttrykte ønsker om å "returnere til Europa", og også vest-europeerne uttrykte ønskeligheten av å åpne grensene mot de tidligere østblokklandene i tråd med det eksplisitte målet for det europeiske prosjektet helt siden undertegnelsen av Romatraktatene. I gledesrusen og troen på at "Europas tid var kommet", ble det lite fokusert på hva som egentlig er det "Europa" det henvises til i traktatene. Om spørsmålet om hva en tenkelig europeisk fellesarv kan være skriver Bakke (1995: 475): "Dersom vi tar for oss dei faktorane som vanlegvis blir definert som kulturelle fellesstrekk i samband med nasjonar, er det først og fremst dei store variasjonane som slår oss – i språk, religion, etnisk opphav og historie". En forutsetning for denne analysen er "... the impossibility of pointing to any element both common and to all of Europe and exclusively European" (Lundgren, 2002), men

at det likevel kan være en oppfatning eller en følelse blant danske aktører om at det eksisterer et slikt europeisk (eller baltisk-nordisk/ dansk-baltisk) fellesskap. ”Despite the fact that we traditionally argue that there is no such thing as a ”European identity”, when looking at the criteria for enlargement, there still seems to be an underlying assumption of a common cultural space.” (Sjursen og Smith, 2001: 19). Selv om Europa ikke kan defineres grensemessig kan en oppfatning om et europeisk fellesskap likevel ligge til grunn for handling, og det vil derfor være galt å utelukke en slik mulighet på bakgrunn av at det ikke finnes klare grenser for ”Europa” eller en europeisk identitet. Ikke minst har annen forskning (Se Sjursen 2001) funnet at en slik oppfatning eksisterer i flere av de store EU-landene, og det er dermed interessant om dette gjelder også for det lille, integrasjonsskeptiske landet Danmark. Videre kan en analyse av utvidelsen nettopp bidra til å svare på spørsmålet om ”Europa”, i betydningen ”retten” til medlemskap i EU. Gjennom en analyse av begrunnelser for utvidelsespolitikken kommer en nærmere en forståelse av europeiske aktørers oppfatninger av hvem som hører til og hvem som ikke gjør det, hvilke kriterier som synes å gjelde for inklusjon og eksklusjon i EU.

1.5.3 Kan moralske prinsipper virke mobiliserende for opptak av visse land?

For å vurdere en moralsk logikks betydning kan man videre sette spørsmålstegn ved om moralske prinsipper i det hele tatt kan hevdes å være en årsak til å ville utvide til et spesifikt sett med land og ikke minst prioritere å hjelpe noen av disse. ”...rights... can not be used to establish borders. Thus, if rights were the only mobilising argument for enlargement, there would be few reasons why for example Canada should not become a member” (Sjursen, 2001: 16). Det i seg selv at rettigheter er universelt generaliserbare¹⁴ gjør at de er noe alle land bør etterstrebe å etterleve og som en rekke land utenfor det geografiske (dog vanskelig definerbare) Europa faktisk tilfredsstillende, som for eksempel Canada. Dersom menneskerettighetsoppfyllelse var det eneste kriteriet for å bli medlem av EU kunne dermed Canada blitt medlem. Jeg anser dette likevel ikke som et problem i denne sammenheng. Canada har ikke søkt om medlemskap og det er ikke tenkelig at landet kommer til å gjøre det heller. Det

¹⁴ se for eksempel Donnelly (1989), Shue (1996)

eksisterer ett sett søkerland og ut fra denne enkle forutsetningen kan man så vurdere i hvilken grad Danmark begrunner utvidelsen til disse moralsk. Jeg er enig i at FNs rettighetscharter som sådan ikke kan sette grenser for Europa, men det betyr ikke at en moralsk logikk ikke kan ligge til grunn for hvorfor Danmark ønsker de landene som faktisk har søkt om medlemskap med i EU. Uansett om EU i praksis ikke er åpen for alle rettighetsbeskyttende land vil jeg derfor ta argumenter som henviser til universelle, generaliserbare prinsipper til inntekt for moralske motiver.

1.5.4 Kort om hovedtrekkene i operasjonaliseringen.

Dersom danske egeninteresser ligger til grunn for utvidelse generelt og til de baltiske landene spesielt forventer jeg at argumentene aktørene benytter i sin omtale av dette fremhever hva som er sikkerhetsmessig og økonomisk nyttig for Danmark.

Etisk-politiske eller verdibaserte årsaker synliggjøres på den andre siden ved argumenter som refererer til et slags historisk-kulturelt europeisk verdi-felleskap, en slags felles europeisk identitet, eller et slikt fellesskap mellom Danmark eller Norden og de baltiske statene. På bakgrunn av normer om hva som er riktig å gjøre i denne spesifikke historiske og kontekstavhengige situasjonen oppfattes det å være en historisk og fellesskapsbasert plikt til å inkludere SØE og spesielt de baltiske landene (en sømmelighetsplikt). Går argumentene derimot på hva som er moralsk rettferdig for alle, ikke bare hva som er best for Danmark eller nødvendig pga. en kontekstbestemt plikt, vil dette tas til inntekt for en moralsk logikk. Her vil det vektlegges moralske imperativer på bakgrunn av prinsipper som oppfattes som rettferdige av alle, uavhengig av instrumentelle interesser eller identitetsfellesskap, og kommer til uttrykk ved argumenter som vektlegger menneskerettigheter og fred.

Et viktig teoretisk og operasjonelt skille: Fred og sikkerhet er ikke det samme. Den danske sikkerhetspolitikken er basert på en utvidet forståelse av sikkerhet¹⁵. I tillegg til den tradisjonelle forståelsen av sikkerhet (som vern av landets grenser) inkluderer det utvidete sikkerhetsbegrepet også forhold som kan påvirke danskenes trygghet som grenseoverskridende kriminalitet, flyktningstrømmer, forurensning og

lignende. Samtidig er ”fred” og ”fred i Europa” argumenter som jeg vil vise har blitt benyttet for å begrunne EU-utvidelsen. Dermed må det skilles mellom på den ene siden sikkerhet som egeninteresse og på den andre siden fred som ikke er egeninteresse men fellesinteresse, og således kan generaliseres og aksepteres av alle, uavhengig av interesser og identitet¹⁶. Utgangspunktet er dermed at danskene har en utvidet forståelse av sikkerhet, men at det likevel er klare skiller mellom hva som gjøres fordi det er i dansk egeninteresse og det som gjøres for å sikre fred som et universelt gode.

1.6 Gangen i oppgaven

I neste kapittel vil jeg gjøre nærmere rede for teorien og metoden som benyttes i den videre analysen samt operasjonalisere de teoretiske variablene. Den påfølgende analysen vil utgjøre hoveddelen av oppgaven, og denne deles i tråd med teorien inn i tre kapitler. Det første, kapittel 3, ser på hvorvidt danske økonomiske og sikkerhetspolitiske egeninteresser kan forklare hvorfor Danmark ønsker utvidelse og/eller prioriterer de baltiske landene. Det neste, kapittel 4, vurderer hvorvidt en plikt basert på en oppfatning av et etisk-kulturelt europeisk fellesskap kan forklare det danske engasjementet for utvidelse og/eller hvorvidt et baltisk-nordisk eller dansk-baltisk fellesskap kan forklare den danske prioriteringen av de baltiske landene. I det tredje og siste av analysekapitlene, kap. 5, vurderer jeg om den danske utvidelsesentusiasmen derimot grunner i moralske vurderinger, om den er basert på en moralsk plikt til å bidra til menneskerettigheter og fred, og/eller om moralske vurderinger kan forklare fokuset på og prioriteringen av Baltikum. Ved å utlede alternative, gjensidig utelukkende hypoteser på den danske politikken i tråd med de analytisk distinkte handlingsmodellene og analysere dem i atskilte kapitler får jeg i større grad ”kontrollert for” de ulike forklaringsmodellene. Selv om jeg tidlig i analysen derfor tilsynelatende skulle få støtte for en hypotese vil jeg likevel vurdere i hvilken grad de alternative logikkene kan forklare dansk politikk. Dette betyr selvsagt ikke at kapitlene er uavhengige av hverandre og at funnene ikke vil føres videre, men ved å sette hypoteser opp mot hverandre på denne måten får jeg i større grad vurdert

¹⁵ Den danske sikkerhetspolitikken er basert på en i dag utbredt utvidet forståelse av sikkerhet som ved siden av territorialsikring også inkluderer det utenriksminister Helveg Petersen kaller soft security, ”all aspects of security short of military combat operations including the defence of national territory.” (Holm 1997: 54-74).

deres bidrag til forståelse av den danske politikken. Samtidig åpner jeg på denne måten opp for å få en større forståelse av den danske politikken ved å få frem flere sider ved virkeligheten. Å på denne måten ta fullstendige analyser i alle tre kapitlene henger videre sammen med at jeg åpner for at de ulike logikkene kan ha ulike funksjoner for dansk utvidelsespolitikk. Tilslutt er en slik tredeling av analysen vesentlig i den forstand at jeg som nevnt ved siden av å forstå dansk politikk på de to overlappende politikkområdene med oppgaven ønsker å bidra til den teoretiske debatten.

På slutten av hvert analysekapittel vil jeg forsøke å se om analysen av den danske utvidelsesdiskursen også sier noe om danskenes syn på EU. Dette gjøres i forhold til de tre teoretiske perspektivenes idealtypiske forventninger til hva EU er – et problemløsningsfellesskap, et identitetsfellesskap eller en postnasjonal demokratisk union. Årsaken til at jeg gjør dette er at det er interessant å finne ut om årsakene til Danmarks utvidelsespolitikk gjenspeiles i landets syn på samarbeidet. Danmark oppfattes tradisjonelt som et integrasjonsskeptisk land med en pragmatisk, nytteorientert tilnærming til EU og det er interessant å se om også utvidelsesdiskursen gjenspeiler et slikt syn eller om det derimot ikke er en slik sammenheng mellom begrunnelser for utvidelse av EU og syn på enheten EU. Spesielt synes det paradoksalt dersom EU fremdeles i stor grad oppfattes og legitimeres som en problemløsningsenhet når samtidig årsaken til det danske ønsket om utvidelse av denne enheten derimot synes å grunne i en slags solidaritet med søkerne. I så fall impliserer dette at årsakene til de danske utvidelsesposisjonene og de forventninger og syn Danmark har på EU er to ulike ting.

I avslutningskapittelet vil jeg oppsummere funnene og hvilken funksjon de ulike logikkene eventuelt kan hevdes å ha hatt i denne prosessen. Jeg vil her også drøfte de teoretiske implikasjonene av analysen og vurdere hva funnene sier om en eventuell solidaritet til grunn for utvidelsen samt problematisere hva analysen har vist om danskenes syn på EU i forhold til begrunnelsene for utvidelse.

¹⁶ Basert på Eriksen og Weigård (1997: 229) definisjon av hva som skiller egeninteresse fra fellesinteresse.

2 TEORI OG METODE

2.1 Innledning

Det teoretiske rammeverket jeg vil benytte for å belyse danske posisjoner i EU-utvidelsen og prioriteringen av de baltiske landene i denne prosessen, er basert på tre idealtypiske forståelser av hva som ligger til grunn for handling. Oppfatningene av hva som driver integrasjon og hva som dominerer internasjonale relasjoner er mange og varierte, men jeg vil i denne oppgaven likevel stille tre idealtyper eller hovedretninger opp mot hverandre. Ved å relatere dem til ulike handlingslogikker, konsekvenslogikken, sømmelighetslogikken og logikken om moralsk rettferdiggjøring¹⁷, kan man si at skillet mellom dem i hovedsak er basert på hvilke orienteringer som legges til grunn for handling, m.a.o. hvordan aktørenes rasjonalitet defineres. Disse overordnede handlingsteoriene vil deretter plasseres i Eriksen og Fossums (bl.a. 2000) Habermasbaserte legitimeringsmodell. Modellen forutsetter at aktører er diskursivt kompetente og har evnen til å legitimere og begrunne sine handlinger. De tre handlingslogikkene er dermed å finne igjen i tre analytisk distinkte kategorier for legitimering og operasjonaliseringen gjøres på bakgrunn av disse: Legitimering ved utfall, legitimering ved verdier og legitimeringen ved rettigheter.

2.2 Den overordnede teoretiske debatten i internasjonal politikk. Tre alternative handlingslogikker og syn på rasjonalitet.

Med oppgaven plasserer jeg meg i den teoretiske debatten i studiet av internasjonal politikk om hva som ligger til grunn for staters handlinger ved å se på et spesifikt empirisk case. Jeg vil i denne delen av kapittelet, i tråd med idealtypiske distinksjoner mellom hovedretningene i denne debatten, gjøre rede for det overordnede teoretiske rammeverket ved tre analytisk distinkte forståelser av rasjonalitet og forklaring av atferd. Hvordan forklare en aktørs atferd, dens valg av handling i en gitt internasjonal beslutningssituasjon? Eller: Hvordan forklare Danmarks atferd i EUs utvidelses-prosess? Skyldes handlingsutfallet pragmatiske vurderinger, en forventning om materielt utfall av handlingen, etiske

¹⁷ Oversatt fra de engelske begrepene "logic of consequences", "logic of appropriateness" og "logic of moral justification"

og verdimeslige betraktninger eller kan mer moralske vurderinger ligge til grunn for handlingen?

2.2.1 *Konsekvenslogikk. Instrumentell rasjonalitet.*

Forutsetningene.

I tiårene etter andre verdenskrig har statsvitenskapen og andre sosiale studier gått i gjennom en behavioral revolusjon, med påfølgende vekt på empirisk forskning og kartlegging av sosiale hendelser (Eriksen og Weigård, 1997:219). Som et resultat har studiet av internasjonale aktører og relasjoner i stor grad vært dominert av perspektiver som implisitt eller eksplisitt baserer sine analyser på forutsetninger om at aktørene handler ut i fra en konsekvenslogikk¹⁸. Den grunnleggende forutsetningen er at menneskelige aktører velger mellom ulike handlingsalternativer ved å vurdere deres sannsynlige konsekvenser, med visshet om at andre aktører på tilsvarende måte velger en bestemt handling på bakgrunn av dens forventede konsekvens (March og Olsen 1998: 949). Et handlingsutfall i EU er således et resultat av forhandlinger mellom bevisste rasjonelle aktører som fremmer sine materielle og sikkerhetspolitiske preferanser og interesser, og EU medlemmenes utvidelsespolitikk i tråd med dette en kalkulering av deres egeninteresser.

En rekke integrasjonsteorier deler denne grunntanken, og selv om det er visse ting som skiller disse teoretiske tilnærmingene, vil jeg bruke fellesbetegnelsen rasjonell aktør eller rasjonalistiske perspektiver på tilnærminger som forklarer statlig atferd som strategisk på bakgrunn av økonomiske og makt- og sikkerhetspolitiske egeninteresser (Ruggie, 1998, Risse, 1997). Teoriene er basert på en konsekvenslogikk. De forutsetter at aktørene, i hovedsak stater, er rasjonelle i en forstand som defineres som strategisk atferd basert på maksimering av økonomiske og sikkerhetspolitiske egeninteresser (Moravcsik, 1993, 1998, Milward, 1992), først og fremst sikkerhet og økonomisk velferd. Det forutsettes at nasjonalstatene er hovedaktører på den internasjonale arena og at staters interesser

er av materiell og sikkerhetspolitisk art (makt og velferd). Disse er gitt forut for og uavhengig av de politiske beslutningsprosessene (ibid.). Tilnærmingene forutsetter videre at disse preferanser forblir stabile under forhandlingsprosesser med andre stater. Rasjonalistiske perspektiver inkluderer forventninger om andre aktørers egoistiske atferd i en rasjonell aktørs handlingskalkulasjoner, men ikke på annen måte enn at disse forventningene er nødvendige å ta i betraktning for individuell nyttemaksimering. Man opererer med en todelt virkelighet, hvor individuelle, subjektive handlinger og forestillinger på mikronivå tilsammen utgjør et makronivå hvor kausale sammenhenger styrer utfallet. De ulike aktørene velger handling på bakgrunn av egeninteresser og forventninger, og på makronivå hvor disse interessene møtes og brytes vil faktorer som f.eks. asymmetrisk interdependens avgjøre utfallet (Moravcsik, 1998). I sum: "Rationalist explanations of international interaction start with the individual actors whose identities, interests, and preferences they take as exogenously given and basically stable over time." (Schimmelfenning, 1999:4).

Rasjonalistiske perspektiver *må* ha nettopp forutsetninger av denne typen for at deres forklaringsmodeller skal fungere. Metoden er hypotetisk-deduktiv, hvor visse generelle forutsetninger må antas å være tilstede for å kunne forklare et gitt handlingsutfall (Ruggie, 1998: 9). En stats atferd kan dermed forklares ved at det var nettopp *den* konkrete handlingen som gitt disse forutsetningene best tilfredstilte den aktuelle aktørens egeninteresser. Beslutningssituasjonene forutsettes å være av en type hvor "...nytteberegninger og empirisk kunnskap generelt er tilstrekkelig for å besvare spørsmålene" (Eriksen, 1999:27) om hvilken handling man skal velge i en gitt situasjon. På bakgrunn av en preferansesstruktur over materielle og sikkerhetspolitiske goder og forventninger om andres tilsvarende pragmatiske atferd vil aktøren i følge slike forutsetninger velge den handlingen som anses best å være i tråd med egen nyttemaksimering.

¹⁸ Krasner, 1999, Ruggie 1998, Risse 1997, Matlary, 1997, March og Olsen,1998, Eriksen og Weigård 1997.

Svakheter ved denne tilnærmingen

Rasjonalistiske tilnærminger har i stor grad vært dominerende i studiet av internasjonal politikk generelt og europeisk integrasjon spesielt pga. enkelheten i teoriene (Matlary, 1997)¹⁹. Som Eriksen og Weigård skriver (1997: 220): ”This paradigm`s simplicity when it comes to basic assumptions and hence its formal elegance in making deductions is striking”. På bakgrunn av sine forutsetninger om statssystemet og aktørers pragmatiske rasjonalitet kan man dedusere og gi enkle forklaringer på, og predikere, aktørenes atferd²⁰.

Det er nettopp disse forutsetningene som har vært gjenstand for størst kritikk: At de overforenkler en kompleks virkelighet²¹. Den virkelige verden er ikke sånn som utilitaristene *forutsetter* at den er. M.a.o. er kritikken først og fremst ontologisk. Ikke minst synes det problematisk med et statssentrert analytisk utgangspunkt i studiet av atferd i en politisk enhet som EU, som verken er en intergovernmental organisasjon eller en føderasjon, men heller en form for enhet som ikke direkte kan sammenlignes med nasjonalstaten, og som derfor ikke kan analyseres med de samme begrepene. Rasjonell aktør perspektivers forutsetninger om individualisme, materialisme, egoisme og instrumentalisme har i følge kritikerne ikke rot i virkeligheten (Schimmelfenning, 1999: 12). Som Matlary (1997: 203) skriver: ”... there are ”hard” facts out there to be studied... but it does not mean that the relevant facts are always, or even primarily, economic or military.” Hvorfor er det mindre tenkelig at normer og ideer skal kunne ha selvstendig betydning for et beslutningsutfall? Hvorfor er definisjonen av rasjonalitet å nyttemaksimere egne *materielle og sikkerhetspolitiske* interesser? Hvorfor skulle det ikke være like rasjonelt å etterstrebe interesser av mer normativ karakter? Det er

19 Enkelhet er et mål for forskningen i den forstand at man ønsker å kunne si mest mulig om et fenomen med færrest mulig forklaringsfaktorer. ”The whole idea of intersubjective empirical as well as theoretical work rests on the ontological assumption of some form of realism” (Matlary, 1997:203), at det finnes ”harde” fakta som kan studeres og i større eller mindre grad forklares. Målet er å kunne generalisere til liknende fenomener, og ”even with a much less positivistic philosophy of science, one will probably agree that there is a need to move beyond theoretical eclecticism” (Matlary,1997:206). I den grad det finnes regulariteter og generelle kjennetegn ved internasjonale fenomener, er målet å forklare disse på en enklest mulig måte.

²⁰ Samtidig henger dominansen sammen med at ”... most contemporary writing portrays the world as partitioned into mutually exclusive and exhaustive territorial units called states” (March og Olsen, 1998: 944) og med staten som utgangspunkt er dermed begrepene som brukes knyttet opp til denne analyseenheten.

²¹ ” The question that should be asked , however, is if not these assumptions in many situations represent an undue oversimplification of a complex reality” (Eriksen og Weigård, 1997: 220).

rasjonalismens atomistiske, økonomiske menneskesyn som gjør at definisjonen av rasjonalitet nettopp er å nyttemaksimere egeninteresser.

Å kalle en aktørs atferd irrasjonell fordi den ikke er i tråd med aktørens egeninteresser vil være å avvise faktorer som i den virkelige verden ofte ligger til grunn for atferd. Empirisk forskning viser at normative faktorer bidrar til å forme staters interesser (Ruggie, 1998: 15), og dermed at normative og moralske vurderinger kan ligge til grunn for en stats interesser og valg av handling. Poenget er at dette ikke nødvendigvis gjør handlingen mindre gjennomtenkt, overveid og rasjonell selv om den skulle stride mot statens økonomiske eller sikkerhetspolitiske interesser eller fordi om det statsaktørene oppfatter som egeninteresser er normativt begrunnet. Ikke minst kan normer og verdier ligge til grunn for eller endre hva staten definerer som i sin egeninteresse. For å forstå og fortelle mer om verden slik den faktisk er, trengs alternative forståelser av rasjonalitet i tillegg til den rasjonelle aktør perspektiver legger til grunn. Rasjonalitets-begrepet må defineres annerledes. Rasjonalitet er ikke bare handling på bakgrunn av egeninteresser. Hva som er legitimt og rasjonelt kan vurderes som atferd i tråd med integrerte normer og identitet eller moralske standarder i tillegg til dens konsekvenser. Hva som er rasjonelt kan være noe som er basert på intersubjektive kontekstuelle normer eller noe aktørene kommer frem til i kommunikative prosesser med andre aktører, i et sosialt fellesskap. Dette innebærer ikke at egeninteresse og interessekonflikter ikke eksisterer, men det innebærer et syn på mennesker som noe annet enn atomistiske og kun opptatt av seg selv.

2.2.2 *Alternativ handlingsteori.*

I de senere år har dermed nettopp betydningen av ideer, normer og kommunikative prosesser i stadig større grad kommet inn i studier av EU og av internasjonal politikk generelt. Alternative perspektiver hevder at faktorer som ideer, identitet og kommunikative prosesser influerer aktørenes preferanser, deres forståelse av problemløsning, deres interesser, politiske beslutninger og således deres valg av handling (Risse et al. 1999: 7). De har uavhengig kausal effekt på staters atferd (ibid: 270). Med andre ord søker mer normbaserte tilnærminger å forklare det utilitaristiske teorier tar for gitt, nemlig aktørenes identitet og

interesser. Felles for de alternative tilnærmingene er at de anser aktører for å ikke kun være strategisk men også diskursivt kompetente (Ruggie, 1998: 21). Aktørene eksisterer ikke i et sosialt vakuum, men har evne til å kommunisere og lære av hverandre og til å handle på bakgrunn av andre faktorer enn de rent strategisk og nyttemaksimerende. Mens rasjonalistiske perspektiver baserer seg på metodologisk individualisme og ser et handlingsutfall som summen av individuell, nyttemaksimerende atferd, er kontekstuell og kommunikativ teori basert i større eller mindre grad på en mer holistisk tilnærming. Det er kun mennesker som kan handle, men deres handling må forstås i samhandling med andre: "Actors' interests and preferences are not given outside social interaction" (Risse et al, 1999: 8). Vi former og formes av sosiale strukturer, og dette gjensidige påvirkningsforholdet mellom aktør og struktur må inkluderes i analysen av sosiale fenomener også på internasjonalt nivå. Dette betyr ikke at aktører aldri handler strategisk, men det betyr at man må søke å forklare i hvilke situasjoner aktørene gjør det og i hvilke de handler på bakgrunn av andre handlingslogikker og begrunnelser for atferd.

2.2.3 *Sømmelighetslogikk. Kontekstuell rasjonalitet*

Ett alternativt syn på handling er å forstå den på bakgrunn av at den er i tråd med den sosiale kontekstens, dvs. fellesskapets verdier og normer²² for hva som er riktig (sømmelig) handling. En handlings rasjonalitet vurderes således uti fra i hvilken grad den er i tråd med systemets rådende normer, og rasjonaliteten kan dermed kalles kontekstuell (Eriksen, 1999: 221) i motsetning til strategisk og basert på dens konsekvenser. March og Olsen (1998: 951) har følgende definisjon av en slik sømmelighetslogikk eller kontekstuell rasjonalitet: "Human actors are imagined to follow rules that associate particular identities to particular situations, approaching individual opportunities for actions by assessing similarities between current identities and choice dilemmas and more general concepts of self and situations."²³ En aktørs, Danmarks, valg av handling er i følge et slikt perspektiv

²² Norms (are) rules of conduct which specify appropriate behaviour in a given range of social context" (Giddens, 1997)

²³ Videre spesifiserer de: "Action involves evoking an identity or role and matching the obligations of that identity or role to a specific situation." og "... appropriate action is action that is essential to a particular concept of self." (ibid.)

relatert til en gitt situasjon hvor aktøren i denne situasjonen handler i tråd med integrerte normer og verdier, i Danmark og i EU-samarbeidet. Hva som er en dansk rasjonell handling må dermed ses i lys av dominerende normer for atferd, og på tilsvarende måte kan man søke å predikere handling på bakgrunn av aktørens identitet og innebygde normstruktur; på bakgrunn av den sosiale konteksten Danmark er del av (Eriksen, 1999:222). Valgalternativene kan således sies å begrenses ved at alle tenkelige handlingsmåter ikke er ”sømmelige”, på bakgrunn av integrerte og antisiperte regler og roller. På den andre siden kan de sies å utvides ved at flere alternativer er mulig når det ikke bare er godeoppnåelse som er årsak til handling.

På bakgrunn av denne atferdsmodellen anses det internasjonale system ”...as an ”institutional” or ”cultural” environment structured by intersubjective cognition and norms” (Schimmelfenning, 1999:13), og dermed avvises forutsetningen i konsekvenslogikken om at stater kun handler egoistisk på bakgrunn av instrumentell egeninteresse. At handlingen finner sted på internasjonalt nivå, gjør ikke at aktørene per definisjon kun er strategisk rasjonelle, som rasjonalistiske perspektiver forutsetter. Internasjonale organisasjoner anses ikke bare som funksjonelt definert for instrumentell måloppnåelse (Moravcsik, 1998), men er i like stor grad bestemt av standarder og normer for riktig atferd i det internasjonale samfunnet. Videre anses institusjoner å ha effekt på staters atferd i den forstand at de knytter de deltakende statene sammen i strukturer av felles normer og forventninger (March og Olsen, 1998:947) og således skaper forståelser av hvem som hører til og hvem som ikke gjør det. Sosiale relasjoner er ikke noe som kun finnes på gruppenivå. Når stater samarbeider i internasjonale organisasjoner, ikke minst i EU, inngår de i sosiale relasjoner med andre aktører, og sosialisering og normstyrt atferd finner sted også på dette nivået. Det er med andre ord tenkelig at det har utviklet seg slike atferdsnormer på et europeisk eller annet mellomstatlig nivå. March og Olsen (1998: 952) hevder således at det i enhver gitt handlingssituasjon alltid vil være elementer av begge logikkene. De hevder at internasjonale aktører går inn i nye sosiale relasjoner på bakgrunn av økonomiske og

sikkerhetspolitiske egeninteresser (dvs. basert på en strategisk rasjonalitet), men at erfaringer av samarbeidet etter hvert som det skrider frem vil føre til at normer og felles identitet gradvis vil utvikles. Deltakernes atferd vil i stadig større grad styres av en sømmelighetslogikk.

2.2.4 *Moralsk rettferdiggjøring. Kommunikativ rasjonalitet.*

Jeg har nå gjort rede for to ulike forståelser av rasjonalitet, men spørsmålet er så om dette er tilstrekkelig for å analysere endringsprosesser i EU, som utvidelsen. Er all handling enten eller, eller en kombinasjon av aktører som handler på bakgrunn av den sosiale konteksten og/eller ut fra handlingens forventede konsekvenser? Dersom man avviser at all handling er strategisk, er det tilstrekkelig å innføre den ovennevnte sømmelighetslogikken i analysen? Spesielt i forhold til en sosialt, kulturelt og politisk heterogen enhet som EU synes dette problematisk²⁴. I en slik setting må det i visse tilfeller være et annet grunnlag for handling enn sosial kontekst eller forventede konsekvenser for at aktørene skal komme frem til en felles beslutning. Som allerede nevnt kan ikke strategisk handling alene forklare hvorfor aktører endrer preferanser eller velger atferd som tilsynelatende strider mot deres pragmatiske interesser. I situasjoner med mange motstridende sosiale kontekster som i EU kan man i mange tilfeller i tillegg vanskelig forklare kollektiv adferd ved å vise til felles identitet. Hva er det da som bestemmer hvilke normer det handles på bakgrunn av? Hva er det i slike tilfeller som gjør visse handlinger legitime og andre ikke, og som *oppfattes* av aktører med ulike sosial kontekster og til tider ulike pragmatiske egeninteresser som legitime? Vi trenger å forstå hvorfor noen normer anses for valide og andre ikke: "...there is a need for a logic of justification that provides a basis for the rational assessment of norms, i.e. their validity" (Eriksen, 1999:218).

Ett alternativt teoretisk rammeverk for forklaring av aktørers handling som inkluderer en forståelse av aktører som diskursivt og moralsk kompetente er basert på Jurgen

²⁴ "The contextual logic is insufficient when it comes to explaining the peaceful co-existence of different and competing norms and institutional orders that cut across cultural and social bonds... Contextual rationality cannot explain or account for how transnational, i.e. inter-contextual agreements are possible at all." (Eriksen 1999: 224-225).

Habermas (1998, 1999) teori om kommunikativ handling og bl.a. videreført av Eriksen og Fossum (2000). For å forstå hvordan aktørene kommer frem til enighet i beslutningssituasjoner og handler som de gjør må kommunikative prosesser inkluderes i analysen. Aktørene har som nevnt diskursive evner, ikke bare nyttemaksimerende evner eller evne til å koble en beslutningssituasjon med identitet og internaliserte normer. Gjennom å diskutere og rettferdiggjøre sine synspunkter i en rasjonell debatt kan aktører endre sine preferanser og komme frem til hvilke normer som bør anses som valide. Aktørene kan i disse debattene henviser til både egeninteresser eller sosiale eller moralske normer, men er nødt til å overbevise de andre for å få gjennomslag for sine argumenter, og må således være konsistente og inkluderende i argumentasjonen. For å rettferdiggjøre handlinger i et fellesskap med aktører med andre egeninteresser og sosiale identiteter kan det i visse tilfeller være nødvendig å vise til universelle moralske prinsipper alle kan si seg enige i. Poenget er at det ikke trenger å være noen direkte kausalsammenheng mellom enten forventede konsekvenser og handling og/eller sosial kontekster og handling (Eriksen, 1999). Hadde det vært det kunne ikke 15 såpass kulturelt sett ulike stater med såpass ulike egeninteresser kommet frem til så mye enighet. ”Communicative action” og en ”logic of moral justification” (Eriksen og Fossum, 2000) synes således å være en tredje handlingslogikk i analyser av kollektive beslutninger, hvor aktørene også anses å ha en evne til å handle på bakgrunn av det fellesskapet har definert som moralsk riktig. Man inkluderer dermed en tredje forklaringsmulighet, nemlig at aktørene faktisk anses å ha en evne til å handle utover egeninteresser og verdibaserte normer, at handlinger kan grunne i moralske vurderinger.

Dette perspektivet, i motsetning til et utilitaristisk rammeverk, hviler på ganske kompliserte forutsetninger og det er dermed mye vanskeligere å oppnå presise deduseringer og testinger av hypoteser (Eriksen og Weigård, 1997: 220). På den andre siden hevdes forutsetningene å være mer realistiske i forhold til verden slik den faktisk er, og kompleksiteten kan dermed forsvares ved at man får en faktisk større forståelse av sosiale relasjoner og fenomener, innenfor en forståelse av at det i stor grad er mulig å finne forklaringer og lage generaliseringer om sosiale fenomener. Et par likheter er

likevel viktig å påpeke. Som allerede fremkommet er både rasjonalistiske perspektiver, mer identitetsbaserte teorier og teorien om moralsk rettferdiggjøring teorier om handling, dvs. teorier som søker å forklare hvorfor aktører handler som de gjør, her hvorfor Danmark handler som de gjør i utvidelsesprosessen.

Videre fastholder alle tre logikkene at sosiale fenomener må forstås som resultat av bevisst menneskelig handling (Eriksen og Weigård, 1997:220). Alle handlingsmodellene forutsetter at menneskelige handlinger i utgangspunktet skal studeres som rasjonell atferd, dvs. at de er intenderte i den forstand at en handling utføres for å oppnå et mål eller en intensjon (Eriksen og Weigård, 1997: 221). Forskjellen er som tidligere nevnt at rasjonalitet defineres forskjellig. Mens konsekvenslogikken forutsetter atomistiske rasjonelle aktører, anses aktørene i teorien om moralsk rettferdiggjøring å være rasjonelle i en normativt integrert sosial virkelighet, i sosiale relasjoner og diskurser med andre aktører. Også den kontekstuelle rasjonalitetsforståelsen inkluderer sosiale relasjoner, men mens aktørene i følge en verdibasert tilnærming er rasjonelle når de kobler handlingssituasjoner med kontekstuelle normer, kan aktørene i følge teorien om moralsk rettferdiggjøring komme frem til forståelser av riktig atferd uavhengig av sosial kontekst og identitetsrelaterte forventninger. Den kommunikative forståelsen av rasjonalitet "...operates with dialogical actors who coordinate their plans through argumentation aimed at reaching mutual agreements." (Eriksen og Weigård, 1997: 221). Aktørene har evnen til å la seg overbevise og handle på bakgrunn av begrunnelser for handlingsvalg som går forbi deres egeninteresser og sosiale identiteter. Dermed anses kun kollektivt ansvarlige aktører som rasjonelle, hvor "kollektivt ansvarlige" ikke innebærer en form for altruisme, men heller evnen til å komme frem til felles beste løsninger basert på diskusjon av gode argumenter, i idealsituasjoner hvor alle berørte har mulighet til å kunne delta (Habermas, 1998, 1999). Mellom det subjektive mikronivået og det objektive makronivået innfører kommunikasjonsteorien et tredje nivå, nemlig den sosiale virkelighet som en realitet i sin egen rett. Intersubjektive normer og verdier og en *forutsetning* om at aktører har evne til å oppnå felles forståelse og enighet anses som koordineringsmekanismene mellom mikro- og makronivå (Eriksen og Weigård, 1997: 221).

For å forstå og kunne forklare et handlings- eller beslutningsutfall, spesielt i situasjoner hvor aktørenes egeninteresser og sosiale identiteter ikke er sammenfallende, må man således vurdere om aktørene deler en intersubjektiv forståelse hvor visse normer anses som valide. For å komme frem til enighet må aktørene i følge kommunikasjonsteorien fremme argumenter med referanse til felles standarder i deliberative prosesser (Eriksen og Fossum, 2000: 16)²⁵. Verken EU-medlemmene eller danske interessegrupper opptrer i et sosialt vakuum med eneste interesse i å fremme egne pragmatiske preferanser, men deler i følge et slikt syn en intersubjektiv forståelse av hva som er riktig atferd og attråverdige verdier. Prosessen hvor aktørene må fremme argumenter for å komme frem til en kollektiv beslutning kan bidra til å gå forbi egoistiske og nasjonale interesser. Det vi i følge kommunikasjonsteorien trenger for å forstå aktørers atferd, konsensus og enighet om beslutninger blant aktører med motstridende interesser og fra ulike sosiale kontekster, er dermed et rammeverk som inkluderer betydningen av deliberasjon og overtalelse i tillegg til egeninteresser. Ikke bare bargaining men også arguing²⁶ må med for å forstå et internasjonalt beslutningsutfall, og i arguing-prosessen kan moralske argumenter være vel så utfallsgivende som referanse til pragmatiske egeninteresser. Aktørene må i et fellesskap, i EU og i Danmark, legitimere sine handlinger og påstander, og deres valg av handling kan således ses på bakgrunn av hva som anses legitimt og moralsk riktig i en intersubjektivt definert virkelighet og en gitt situasjon. Ikke minst behov for å begrunne et valg av atferd gjør det i mange beslutnings-situasjoner utilstrekkelig å henvise til at dette er det som gir det beste utfallet for en selv eller er mest i tråd med egen identitet. Man må i slike tilfeller henvise til det som er godt for alle, og aktørene har evnen til å handle på bakgrunn av det de oppfatter å være moralsk

²⁵ Kommunikativ teori avviser ikke forhandlinger og votering, men vektlegger å på basis av kommunikative prosesser å oppnå en felles følelse av mening og en felles vilje for å komme frem til en felles løsning. Dette anses både som en normativforutsetning og som en teoretisk forutsetning, sistnevnte ved at det anses som et empirisk faktum når flere aktører med ulike materielle interesser og sosiale identiteter skal finne et felles utfall. (Eriksen og Fossum, 2000:18).

²⁶ "To bargain is to engage in communication for the purpose of **forcing or inducing** the opponent to accept one's claim. To achieve this end, bargaining rely on threats and promises. . . Bargaining power does not derive from the "power of the better argument", but from material resources, manpower and the like" (Elster, 1992:15-16) "To argue is to engage in communication for the purpose of **persuading** an opponent, i.e. to make the other change beliefs about factual or normative matters. In such discussions, the only thing that is supposed to count is "the power of the better argument" (Elster, 1992: 15)

riktig og rettferdig, på bakgrunn av moralske prinsipper. At alle EU-medlemmene ønsker utvidelse kan således skyldes at de gjennom kommunikasjon deler en oppfatning om at visse normer er moralsk valide og handler på bakgrunn av disse

Jeg vil igjen påpeke at det ikke på noen måte avvises at visse beslutningsutfall kan skyldes ren strategisk atferd og bare det. I kommunikasjonsteorien er det som nevnt argumentasjonens form som avgjør rasjonaliteten. Argumentet må idealtypisk kunne forsvares på bakgrunn av felles standarder som i prinsippet kunne få samtykke av alle berørte parter, dvs. på bakgrunn av universelle moralske prinsipper (Habermas, 1998 og 1999). I praksis vil heller konsistensen og hva argumentene refererer til være avgjørende for hvor rasjonelle og overbevisende de oppfattes av andre å være. I virkeligheten vil man sjelden ha en slik habermasiansk idealsituasjon hvor kun det beste argumentet teller, og makt og interessebaserte argumenter vil sjelden være ute av bildet. Men det åpnes for at det er mulig å handle på bakgrunn av hva som oppfattes som moralsk riktig. Spørsmålet er altså om EU-utvidelsen representerer en situasjon hvor det er tilstrekkelig med en pragmatisk eller en verdibasert forståelse av rasjonalitet for å forklare dansk politikk, om det er tilstrekkelig å innføre en kontekstuell logikk eller om en moralsk logikk også må inkluderes i analysen.

2.3 Operasjonalisering. Begrunnelser og legitimering

I tråd med de tre alternative handlingslogikkene overfor vil jeg her gjøre rede for tre legitimeringsmodeller (Eriksen og Fossum, 2000) og operasjonaliseringen gjøres på bakgrunn av disse. Den første som baserer seg på en strategisk handlingsforståelse vil jeg kalle ”utfallslegitimering” eller ”legitimering ved utfall”, den andre som baserer seg på en kontekstuell handlingslogikk vil jeg kalle verdibasert legitimering” eller ”legitimering ved verdier”, mens den tredje som baserer seg på en kommunikativ handlingsforståelse vil kalles ”moralsk rettferdiggjøring” eller legitimering ved rettigheter”. Spørsmålet i denne oppgaven er nettopp hva som ligger til grunn for den danske utvidelsespolitikken

og jeg ønsker å si noe om dette ved å se på om Danmark begrunner og legitimerer utvidelsen ved å peke på moralske, etiske eller pragmatiske forhold.

Modellene og min tilnærming, å se på argumenter for å komme nærmere en forståelse av den danske politikken, baserer seg i utgangspunktet på Habermas' diskursteori (1998, 1999, 2000). En viktig forutsetning for modellene, og for denne oppgavens relevans, er nettopp Habermas vektlegging av språklig kommunikasjon (Andersen, 1997). Mennesker oppfattes å være kommunikative individer som gir begrunnelser for påstander de kommer med. Kommunikasjon er et genuint menneskelige element som ligger til grunn for samhandling. Det ligger en logisk nødvendighet i at vi i det vi påstår noe har en evne til å begrunne det vi sier, samt at vi nettopp ved å faktisk begrunne våre talehandlinger og ståsteder anser at alle andre også har denne evnen og en evne til å vurdere hvorvidt det som sies begrunnes på en riktig måte. (Alexy, 1996). Det er altså forhold ved vår språklige praksis som tvinger oss til å anerkjenne argumenter i kraft av deres styrke og gyldighet. Hvis man tror at samtale overheadet er mulig, er det logisk tvingende å tro på at det går an å komme til enighet ved argumentasjon, dvs. å oppnå en rasjonelt motivert konsensus og å uttrykke motiver språklig (Eriksen, 1995:22). I følge Habermas teori om kommunikativ handling anses aktørene dermed som rasjonelle når de har evne til å rettferdiggjøre sine handlinger. Den politiske prosessen oppfattes dermed som en "process of reason giving aimed at coming to a shared understanding" (Sjursen 2001:7). Disse begrunnelsene kan være materiell eller sikkerhetspolitisk vinning, men de kan også være referanse til hva som anses riktig på bakgrunn av historisk-kulturelt definerte fellesskaps-oppfatninger (sømmelighetslogikk) eller universelle rettferdighetsstandarder (moralsk logikk).

Jeg forutsetter dermed at enighet om utvidelse i EU og internt i Danmark kan oppnås gjennom en deliberasjonsprosess hvor det fremsettes argumenter og begrunnelser for en slik politikk. Det forutsettes m.a.o at disse argumentene og begrunnelsene gir mening for aktørene ved at de må fremme argumenter som kan støttes av andre aktører i den forstand at de oppfattes som legitime. Danmark må legitimere og begrunne sin politikk overfor de andre EU-medlemmene og danske beslutningstakere må legitimere

den overfor befolkning og opposisjon. I Danmark er det som kjent tverrpolitisk enighet om utvidelse, og hvordan denne legitimeres og begrunnes kan dermed si noe om hvorfor dette er tilfelle. Ikke minst er dette interessant med tanke på at de integrasjons skeptiske delene av den danske befolkningen og danske politikere likevel er for utvidelse. I forhold til de andre medlemslandene har Danmark argumentert aktivt for utvidelsen, men samtidig ikke minst for de baltiske landenes plass i denne, og de begrunnelser Danmark bruker for dette kan dermed si noe om hvorfor de har disse målene.

Jeg har overfor gjort rede for tre ulike forståelser av rasjonalitet knyttet til tre ulike handlingslogikker. I tråd med disse og på bakgrunn av min forventning om kommunikativt rasjonelle aktører vil jeg nedenfor gjøre rede for operasjonaliseringen knyttet til hvordan danske aktører begrunner sine handlingsvalg, kategorisert i tre analytisk distinkte legitimeringsmodeller. Ved å se på hvordan aktørene legitimerer og begrunner sine handlinger kan man komme nærmere en forståelse av hvorfor de handler som de gjør, hva slags handlingslogikk som ligger til grunn for atferden og dermed få en større forståelse av hva slags rasjonalitet deres handlinger grunner i.

2.3.1 Et viktig operasjonelt skille: Fred og territoriell sikkerhet

Før jeg spesifiserer de tre legitimeringsmodellene og den påfølgende operasjonaliseringen vil jeg avklare et viktig operasjonelt skille. Det må skilles mellom en tradisjonell, egeninteressebasert forståelse av sikkerhet, definert som fysisk ytre og indre sikkerhet for Danmark og danske borgere, og på den andre siden fred som ikke er egeninteresse men fellesinteresse, og således kan generaliseres og aksepteres av alle, uavhengig av interesser og identitet²⁷. Fred er et moralsk imperativ som kan få oppslutning av alle i en åpen debatt og som dermed er generaliserbart og uavhengig av grenser. Fred vil i denne oppgaven dermed defineres som en generaliserbar, universell standard, og argumenter som vektlegger fred og stabilitet, fred og demokrati og lignende tas til inntekt for å uttrykke moralske diskursprinsipper.

²⁷ Basert på Eriksen og Weigård (1997: 229) definisjon av hva som skiller egeninteresse fra fellesinteresse.

Skillet mellom en strategisk og en moralsk forståelse av sikkerhet er også knyttet til en forståelse av hvem sin sikkerhet og hvem sine rettigheter som skal fremmes: Statens eller individenes. Ved det jeg har kalt moralske begrunnelser er det ikke vern av den danske territorielt suverene staten og dennes borgere som står i fokus, men alle individers menneskelige rett til fred og trygghet, de danske borgere men også alle andres rett til fred. Sikkerhet i denne betydningen, som et mål utover en stats egeninteresser er dermed noe som er knyttet til individer og ikke stater. Mao. er fred i denne betydningen direkte knyttet til og en del av menneskerettighetene. En slik forståelse av fred som en menneskelig rettighet fremkommer i Verdenserklæringen om menneskerettigheter, samtidig som erklæringen rommer et moralsk imperativ om handling²⁸. At danske aktører handler og begrunner ståsteder på bakgrunn av moralske forpliktelser om fred, demokrati og menneskerettigheter for andres skyld er dermed en teoretisk mulighet som bør vurderes i denne oppgaven, ikke minst med tanke på at Danmark selv hevder å i stor grad gjøre det i alle deler av sin utenrikspolitikk. Det vil likevel selvfølgelig være gråsoner knyttet til hvorvidt et argument kan tas til inntekt for sikkerhetsbetraktninger og strategiske vurderinger i en tradisjonell forstand eller representerer en moralsk forpliktelse. I tvilstilfeller vil dette blitt diskutert, og jeg forventer at det i stor grad vil fremkomme av den større sammenhengen i tekster og intervjuer.

2.3.2 Pragmatisk tilnærming: Legitimering gjennom utfall. Sikkerhet og materiell vinning.

Legitimering gjennom utfall er basert på en instrumentell mål-middel rasjonalitet, dvs. den formen for rasjonalitet som jeg ovenfor har kalt strategisk. Kriteriene som definerer denne konsekvensulle logikken er dermed utfall og effektivitet. Aktørens interesser er av sikkerhetspolitisk eller økonomisk art og de søker legitimering ved å referere til effektive løsninger på konkrete problemer, med henblikk på hva som er formålstjenlig (Eriksen og Molander, 1997). Aktørene handler på bakgrunn av og med

²⁸ Artikkel 3: ”Enhver har rett til liv, frihet og personlig sikkerhet”. Og menneskerettighetene er som kjent uavhengig av materielle interesser og kulturell identitet. (Donnelly, 1989, Shue, 1996). Videre heter det i artikkel 1 at ”Alle mennesker er født frie og like i verdighet og rettigheter. De er utstyrt med fornuft og samvittighet og bør handle mot hverandre i brorskapets ånd.”

referanse til hva som oppfattes å være i deres sikkerhetsmessige og økonomiske egeninteresse.

EU anses på bakgrunn av slike forutsetninger som et mellomstatlig strategisk samarbeid inngått for å bedre medlemmenes materielle utfall. Statene er hovedaktørene i den europeiske integrasjons-prosessen og EU et resultat av medlemsstatenes materielle egeninteresser (Moravcsik, 1993, 1998). Samarbeidet er i følge et slikt perspektiv et funksjonelt svar på globaliseringens utfordringer, et redskap for å maksimere materielle interesser, og legitimeres således gjennom de materielle konsekvensene det har for medlemmene. Suverenitet avgis til overnasjonale institusjoner for å sikre at avtaler inngått på bakgrunn av materielle egeninteresser overholdes (ibid.). EU har ingen selvstendig normativ status utover dette, og tilsvarende former for samarbeid vil kunne oppstå andre steder i verden dersom samme økonomiske utviklingsnivå nås der. Den politiske prosessen i EU anses som en forhandlingsprosess hvor hver enkelt aktør ønsker best mulig utfall målt i egne materielle preferanser.

Pragmatisk rettferdiggjøring av en handling eller ståsted innen et slikt samarbeid er m.a.o. rettferdiggjøring og begrunnelser som vektlegger nytten av en politikk for egne gitte interesser, det vil her si det positive økonomiske og sikkerhetspolitiske utfallet av utvidelse og spesielt til Baltikum for Danmark i form av økonomisk vinning eller sikkerhet (definert som egeninteresse). At Danmark faktisk tjener på samarbeidet er i følge et slikt syn tilstrekkelig for å legitimere deltakelse, og at man tjener på utvidelse vil således være årsaken til og tilstrekkelig for å legitimere denne beslutningen. Det er i argumentasjonen overfor andre, både internt i Danmark og overfor de andre EU-landene, ikke nødvendig å rettferdiggjøre egne preferanser. Det er nok bare å peke på disse strategiske interessene for å begrunne en handling eller ståsted. I forlengelsen av dette hentes den demokratiske legitimiteten indirekte, via medlemsstatenes demokratisk valgte representanter og medlemmenes rett til veto (Fossum, 2000:113).

Argumenter vil i analysen bli ansett som pragmatiske/strategiske, og dermed tas til inntekt for pragmatiske motiver, dersom de har følgende kjennetegn: De relaterer empirisk informasjon til gitte preferanser og målsettinger og vurderer konsekvenser av alternative beslutninger. Det utslagsgivende er utfra et slikt perspektiv vektlegging av effektive utfall i forhold til økonomiske og sikkerhetspolitiske egeninteresser. De forventede begrunnelsene understreker økonomiske og sikkerhetspolitiske gevinster og effektivitetsfordeler ved utvidelse generelt og til Baltikum spesielt. Det viktigste argumentet for utvidelse til SØE er dermed at det er et effektivt middel for økonomisk og sikkerhetsmessig problemløsning og godeoppnåelse, at det vil gi sikkerhetsmessige og økonomiske fordeler målt på bakgrunn av egne pragmatiske interesser. Utvidelse av EU og spesielt til Baltikum fremheves å ville gi økonomiske gevinster for Danmark ved utvidelse av det indre marked, økt markedstilgang, fordeler for danske konkurransedyktige bedrifter, tilgang til rimelig arbeidskraft osv, og disse fordelene oppveier kostnadene ved utvidelsen. Videre forventes det at argumentene vektlegger at utvidelse til SØE vil øke dansk sikkerhet. Utvidelse til Baltikum vil spesielt øke Danmarks ytre og indre sikkerhet, ved bedre sikring av statens territoriale integritet utad og redusert fare for negative eksternaliteter innad i landet fra forhold som kriminalitet, forurensning og konflikter. Baltikum-politikken skyldes videre at Danmark ser dette som en mulighet til å få økt makt og innflytelse. EU samarbeidet legitimeres indirekte og søker-landene tiltales og omtales som enhetlige nyttemaksimerende markedsaktører.

Hypoteser: 1) Danmark ønsker en utvidelse av EU med SØE fordi det er i Danmarks egeninteresse da det A) vil øke dansk sikkerhet og; B) en utvidelse av det indre marked vil ut fra en kostnads nytte vurdering gi økonomisk gevinst for Danmark.

2) Danmark arbeider spesielt aktivt i forhold til de baltiske landene og deres medlemskap i EU fordi A) de er i Danmarks nærområde og baltisk EU-medlemskap vil øke dansk sikkerhet; B) Danmark ser dette som en mulighet til økt makt og innflytelse i regionen; og C) Danmark vil tjene på det økonomisk.

2.3.3 Verdibasert tilnærming: Legitimering ved verdier. Verdier og fellesskap

Denne tilnærmingen baserer seg på den formen for rasjonalitet som jeg ovenfor har kalt kontekstuell, og legitimeringsformen eller handlingslogikken er således av typen kontekstbasert handling, slik jeg ovenfor har kalt en sømmelighetslogikk. Kriteriene som definerer denne logikken er dermed verdier, knyttet til en bestemt gruppe med visse kulturelle fellestrekk (Fossum, 2000: 116-119)²⁹. Aktørene handler i stor grad på bakgrunn av og med referanse til hva som oppfattes som godt og verdifullt for gruppen de tilhører og det som er riktig å gjøre på bakgrunn av slike felles normer og verdier.

En slik tilnærming anser EU som et verdibasert fellesskap hvor det vil legges stor vekt på hvem som hører med og hvem som ikke gjør det, hvem som er ”europeisk” og hvem som ikke er det, og hvilke verdier og normer som er spesielt ”europeiske”. I følge Miller (1995) vil et overnasjonalt demokratisk EU kun rettferdiggjøres og fungere dersom borgerne i enheten opplever et identitetsfellesskap seg imellom, som del av den samme gruppen. En slik kommunitaristisk tilnærming forutsetter at ”there is a necessary connection between the deliberative concept of democracy and the reference to a concrete, substantively integrated ethical community” (Habermas, 1996; Fossum, 2000: 117). Dermed er det i denne handlingslogikken innebygget en forståelse av eksklusjon og inklusjon og på hvilket grunnlag en slik eksklusjon eller eksklusjon skal foretas.

En kontekstuell handlingsrasjonalitet avdekkes i tilfeller der de danske aktørene fremmer argumenter og begrunnelser som vektlegger felles tradisjoner og verdier. Da forhold som dette ligger til grunn for oppfattelsen av en felles identitet, vil denne identitetsoppfattelsen som nevnt implisere hvem som rettmessig hører til fellesskapet og hvem som ikke gjør det. Legitimering gjennom verdier avdekkes dermed ved argumenter og begrunnelser som vektlegger at andre er ”fellow compatriots”, i utvidelsesspørsmålet at de sør og østlige delene av Europa er del av den samme gruppen som Vest-Europa.

Dersom en slik tilnærming kan forklare den danske politikken refererer argumentene til et europeisk fellesskap og/eller et fellesskap mellom Danmark/Norden og Baltikum som gjør at Danmark har en verdibasert plikt til å utvide og spesielt til de baltiske landene. Det pekes på at SØE er en ”naturlig del av Europa” og at man må ”samle Europa”, at Danmark anser SØE som ”en del av oss”, som en del av det europeiske verdi-fellesskapet. Begrunnelser for Baltikumpolitikken er så at de tre baltiske landene oppfattes som en spesielt naturlig del av Europa, eller det henvises derimot til et sett verdier Baltikum og Danmark deler, enten et rent dansk-baltisk fellesskap eller som en del av et bredere nordisk identitetsfellesskap. På bakgrunn av slike historisk-kulturelt definerte verdier, et slikt fellesskap, eksisterer det dermed en verdibasert plikt til å gjøre det som er korrekt i denne gitte situasjonen, hvilket er å integrere SØE og de baltiske statene i det europeiske samarbeidet, hvor de på bakgrunn av slike verdibaserte kriterier rettmessig hører hjemme.

Hypoteser: 1) Danmark ønsker EU-utvidelse fordi de oppfatter at SØE er en del av Europa og det er en verdibasert plikt å samle Europa

2) Danmark ønsker de baltiske landene med i EU og prioriterer disse landene i sin utvidelsespolitikk på bakgrunn av en verdibasert pliktfølelse, hvor årsaken er at Danmark føler et spesielt ansvar for de baltiske landene da disse er i Danmarks geografiske nærhet, de er små land og det eksisterer i danske øyne et historisk-kulturelt fellesskap mellom Danmark og de baltiske landene, spesielt for Danmark eller Baltikum og/eller mellom Norden og Baltikum

2.3.4 Moralsk tilnærming: Legitimering gjennom rettigheter. Rettigheter og fred
Denne tilnærmingen baserer seg på den formen for rasjonalitet som jeg ovenfor har kalt kommunikatív, og legitimeringsformen eller handlingslogikken er således av typen kommunikatív handling, slik jeg ovenfor har kalt en moralsk logikk. Kriteriet som identifiserer denne logikken er rettigheter og fred, som er prinsipper som er gjensidig anerkjent av alle som moralsk akseptable. Politikk oppnår med andre ord legitimitet ved referanse til prinsipper som oppfattes som rettferdig av alle, uavhengig av

²⁹ ”Values are understood as collective representations of the good that vary according to cultural and social context, and

egeninteresser og kulturell identitet. (Fossum, 2000, Sjursen, 2001). Aktørene handler på bakgrunn av og med referanse til hva som er moralsk riktig å gjøre – hva man har en moralsk plikt til å gjøre i gitte situasjoner.

En slik tilnærming til analyse av beslutningsprosesser i EU hevder at EU er noe annet enn det rasjonalistisk og identitetsbaserte tilnærminger hevder. EU er noe mer enn mellomstatlig strategisk samarbeid som legitimeres gjennom grad av effektivitet og medlemmenes materielle utbytte av samarbeidet, samtidig som det ikke – foreløpig i hvert fall- eksisterer en europeisk identitet å basere samarbeidet på. Det europeiske samarbeidet griper inn i stadig større deler av innbyggernes liv, og ved EUs grad av kompetanse og direkte innvirkning på borgernes liv har samarbeidet på sikt oppnådd selvstendig normativ status, hvilket innebærer et behov for direkte legitimering. I følge Eriksen og Fossum (2000), på bakgrunn av en diskursbasert deliberativ demokratimodell, er EU å anse som en ”rettighetsbasert postnasjonal union”. EU er en enhet i egen rett, et særegent demokratisk system med visse kjennetegn/visse felles moralske standarder. Det forutsettes at det eksisterer et sett rettigheter som ”definerer” EU som politisk enhet og fellesskap, at ”there are a specific set of rights that are seen as constitutive of the European Union and that these form the basis of a distinct European entity.” (Fossum, 2000: 120)³⁰. Av spesiell viktighet er de rettigheter som sikrer individene autonomi, dvs. privat beskyttelse og politisk deltakelse. Det anses m.a.o å eksistere en slags distinkt politisk definert europeisk enhet, idealtypisk basert på forfatningspatriotisme, uavhengig av kulturelle, språklige og andre forhold, som definerer hva som er spesifikt europeisk. Det vektlegges dog at europeisk integrasjon er en prosess som har gått igjennom flere stadier eller nivåer, men at det stadig går i

which are therefore relative and particular” (Habermas 1996: 259; Eriksen m.fl 2002: 17)

³⁰ I følge Habermas (1999, 2000) er det slik at selv om et hvert legitimt system krever beskyttelse av borgernes offentlige og private autonomi, vil det spesifikke settet med rettigheter variere med tid og rom. Siden validitets-betraktninger (diskursiv rasjonalitet) ikke alene kan etablere grenser mellom spesifikke samfunn må abstrakte normative prinsipper suppleres av særegenheter fra ”historical chance (and) the accidental course of events”, som definerer området for og medlemskapet i et spesifikt rettssystem. Menneskerettigheter er universelle i sin natur, men deres faktiske uttrykk vil variere i ulike rettssystemer. Dermed kan EU utvikle et spesifikt rettighets- og rettssystem som definerer medlemmer og som er normativt legitimt. I følge Habermas har videre allerede Europa et unikt sett normative verdier, et menneskerettighetssystem, som skiller dem fra resten av verden, bestående av f.eks. velferdsstaten, fravær av dødsstraff, likestilling mellom kvinner og menn osv. ”The political substance of the constitution would be composed of its definitive answer to the question of the territorial expansion of the EU” (Habermas, 2001). Jeg vil likevel ikke ta denne diskusjonen her og heller forholde meg til forutsetningen jeg gjorde overfor, men vil kun presisere at det i følge Habermas er fullt mulig å etablere moralsk legitime grenser for Europa.

retning av en slik utvikling og at man allerede i dag kan snakke om en form for politisk identitet basert på rettigheter.

Dersom en moralsk logikk kan forklare den danske politikken vil en forvente at det pekes på hva som er riktig og rettferdig³¹ å gjøre i denne situasjonen. Argumentene man forventer å finne vil være av en type som begrunner og legitimerer dansk politikk med referanse til prinsipper som oppfattes som rettferdige, uavhengig av egeninteresser eller kulturelle og sosial identiteter. Danske aktører henviser til hva som er riktig å gjøre på bakgrunn av felles standarder. Argumentene peker på hva som er like godt for alle, hva som er rettferdig å gjøre, på menneskerettigheter, fred og demokrati. (Eriksen og Molander, 1997). Det pekes fra Danmarks side på hva som er prinsipielt riktig å gjøre ut fra universelle normer om respekt for demokrati og menneskerettigheter. EU anses som garantist/sikrer av menneskerettigheter, og det anses som EU og medlemmenes moralske plikt å inkludere de sør- og øst-europeiske delene av kontinentet i samarbeidet. Videre oppfattes det som en plikt å sikre fred og stabilitet for søkerlandenes og deres borgeres egen skyld og ikke bare for å øke egen indre og ytre sikkerhet. Betydningen av fred, menneskerettigheter, demokrati og åpenhet vektlegges og EU anses som et rettferdighetsfellesskap hvor borgerne, og ikke medlemsstatene, er rettighetsbærere. EU anses som et fellesskap basert på demokrati og menneskerettigheter og som en sikrer og garantist av disse internt og overfor andre. Det vektlegges hva som er moralsk riktig å gjøre i denne situasjonen, på tross av kostnader. Borgerne i landene som berøres av prosessen tiltales som rettighetsbærere, og fremskrittene vurderes i særlig grad etter landenes oppfyllelse av sine menneskerettighetsforpliktelser. Jeg vil i denne oppgaven for enkelhets skyld ikke forsøke å identifisere et spesifikt europeisk menneskerettighetssystem, men definere menneskerettighetene som de menneskerettighetene som er nedfelt i de europeiske menneskerettighets-charterne (Buergetal, 1995).

³¹ Det er dermed en logisk forskjell mellom verdier og moralske normer. Verdier viser hva som er godt for oss, for fellesskapet, mens moralske normer er rettferdig uavhengig av verdier og interesser.

Hypoteser: 1) Danmark ønsker utvidelse til SØE fordi A) Danmark anser det som sin moralske plikt å bidra til utvikling av demokrati og menneskerettigheter og B)

Danmark anser det som sin moralske plikt å bidra til fred.

2) Danmark prioriterer de baltiske landene i sin utvidelsespolitikk fordi:

A) De baltiske landene har kommet lengst i oppfyllelsen av EUs menneskerettighetskrav og det er derfor riktig å prioritere dem i utvidelsen.

B) De baltiske landene har størst utfordringer knyttet til oppfyllelse av menneskerettighetene og det er derfor riktig å prioritere å hjelpe dem.

2.3.5 Oppsummerende modell

Svært forenklet kan teorien og operasjonaliseringen oppsummeres i følgende modell:

Teori → Analytiske konsekvenser/legitimeringsmodell → Operasjonalisering:

Konsekvens logikk → Utfallslegitimering → Sikkerhet og økonomisk vinning

Sømmelighets logikk → Legitimering ved verdier → Fellesskapsbasert plikt

Moralsk logikk → Legitimering ved rettigheter → Menneskerettigheter og fred

2.3.6 Ulike funksjoner og mulig endring over tid

En forventning til analysen er at de ulike logikken kan ha hatt ulike funksjoner for den danske politikken, ikke minst er det tenkelig at det ligger andre forklaringer bak den helhetlige utvidelsespolitikken enn bak prioriteringen av de baltiske. Noen logikker kan ha virket mobiliserende for politikken i utgangspunktet, de kan ha blitt sterkere eller svakere etter hvert, virket justerende (forsterkende eller begrensende) på politikken og nye begrunnelser kan overta for andre underveis i prosessen. Dette vil derfor vurderes i analysen.

2.4 Intensjoner og mening.

Slik problemstillingen tilsier har denne oppgaven et forklarende siktemål: Å forklare det danske ønsket om utvidelse og den danske prioriteringen av de baltiske landene i denne prosessen ved å se på hvilke argumenter og begrunnelser som gis for den danske politikken. Jeg vil i liten grad forsøke å predikere fremtidig dansk politikk, men forholde meg til det som har skjedd i perioden fra den kalde krigens slutt og frem til i

dag, med hovedfokus på årene 1992-2000, selv om det synes relativt uproblematisk å hevde at Danmark vil fortsette å være en forkjemper for utvidelse.

Samtidig er dette ikke hypotesetesting i en positivistisk forstand med kvantifiserbare data og forsøk på å komme frem til lovmessigheter eller klare generaliseringer, men en alternativ måte å forstå virkeligheten på. Problemet med en positivistisk tilnærming er at man i samfunnsfagene i motsetning til naturfagene må forholde seg til aktører med intensjoner og mening som ikke alltid er direkte målbare. I følge det weberianske perspektiv er dermed den kunnskapen man trenger i samfunnsfagene ikke å finne i statistiske data eller generaliserbare lovmessigheter. Isteden er det slik at "the appropriate model of knowledge (is) one in which the reconstruction of a subjective interpretation of a coherent (rational) course of action discloses the motive which appears to the individual, or to the observer, to be a sufficient reason for his conduct." (Kratowil, 1989:). I samfunnsfagene må man forholde seg til nettopp det sosiale. Meningsfull handling finner sted i en sosial eller intersubjektivt forstått kontekst og å "forklare" en handling kan dermed være å forsøke å forstå målene dvs. motivene eller årsakene den ble gjort på bakgrunn av. Å se på aktørenes begrunnelser for sine handlinger er en måte å komme nærmere en slik forståelse. En viktig forskjell mellom en positivistisk og en mer fortolkende tilnærming slik jeg vil benytte her, er at mens naturvitenskapen må bestemme uavhengige og avhengige effekter uavhengig av hverandre ved objektiv måling, må en tilnærming som ser på intensjoner og motiver se motivene og målene i sammenheng. Det er fremdeles mulig å forklare og generalisere og man beholder en form for kausalitet, men å forklare en handling er mer enn kun å teste og avvise eller styrke hypoteser. Hvordan aktørene begrunner sine handlinger, hvilke meninger og intensjoner de legger til grunn for dem er viktig for å forstå hvorfor handlingene finner sted. En måte å gjøre dette på er slik jeg vil gjøre i denne oppgaven, nemlig se på danske aktørers argumenter, deres begrunnelser og legitimering av dansk politikk.

Det vil i følge Weber (1949, 2000) i enhver samfunnsfaglig analyse ligge elementer av skjønn fra forskerens side. Det vil nødvendigvis også her være fortolkning fra min side, men jeg har gjennom operasjonaliseringen, datainnsamlingen og behandlingen av data

forsøkt å begrense skjønnelementet i størst mulig grad for å komme frem til sannsynlige og etterprøvbare konklusjoner og forklaringer. Samtidig må det påpekes at det er årsaken til den danske politikken jeg er ute etter å finne, ikke å forklare alle de vest-europeiske landenes utvidelsespolitikk, slik at funnene mine ikke uten videre kan tas til inntekt for å forklare hele utvidelsesprosessen. Analysen vil likevel kunne si noe om den påvirkning identitetsbaserte og moralske normer eventuelt har i den europeiske endringsprosessen og komme nærmere en forståelse av om en slag solidaritet ligger til grunn for utvidelse. Samtidig er de teoretiske implikasjonene av funnene generaliserbare i den forstand at de kan si noe om rasjonalistiske perspektivers eventuelle begrensninger og nødvendigheten av å åpne opp for alternative forståelser av rasjonalitet.

2.4.1 *Idealtyper*

Det er viktig å presisere at handlingslogikkene og de avledede legitimeringsmodellene er *analytisk* distinkte, men ikke gjensidig utelukkende *empiriske* kategorier. De er idealtyper og basert på forenklinger av virkeligheten. ” Slike rendyrkede modeller eller idealtyper i ”Webersk” forstand kan bidra til å klargjøre prinsipper og mekanismer, og gi grunnlag for mange interessante og fruktbare analyser. Men to [her: tre]delingen har også sine begrensninger, fordi den empiriske virkelighet er mer mangfoldig enn som så. Det finnes flere kombinasjonsmuligheter av interessefelleskap vs. interessemotsetning, menings- og preferansedannelse vs. aggregering av gitte preferanser, deliberasjon vs. strategi etc” (Rommetvedt, 1995: 106, min innfelling). I virkeligheten vil de ulike handlingslogikkene og legitimeringsformene opptre side ved side, og deres relative betydning vil sannsynligvis variere mellom ulike politikkområder i EU-samarbeidet og mellom ulike former for internasjonalt samarbeid. Men det er nettopp det som er viktig å få frem: Tilnærmingen åpner for empiriske undersøkelser for å fastslå om det i visse situasjoner kan være andre forhold enn pragmatiske nyttekalkuleringer som ligger til grunn for en handling, om politiske prosesser inneholder noe mer enn forhandlinger og nyttevurderinger. Dermed er det ønskelig å finne ut om andre begrunnelser og årsaker enn pragmatiske interesser har spilt en like stor eller større rolle for beslutningen om utvidelse

2.4.2 *Noen metodologiske betraktninger: Om å analysere argumenter.*

Jeg vil i denne oppgaven som nevnt benytte en diskursteoretisk tilnærming, hvilket innebærer at jeg vil se på danske aktørenes argumenter for å si noe om danske politikk. Dette forutsetter for det første som nevnt antakelser i tråd med Habermas på at aktørene er kommunikativt rasjonelle, at de kan gi begrunnelser for sine handlingsvalg. For å analysere hvorvidt aktørene er pragmatisk, kontekstuel eller moralsk rasjonelle forventer jeg videre at det ikke er tilstrekkelig å analysere institusjonelle prosedyrer og faktiske utfall. For å se om det ligger mer til grunn for aktørenes handlingsvalg er det nødvendig å se på selve argumentasjonen og debatten, for det er ”arguments that provide the basis for rational judgements” (Peters, 1994: 116; Eriksen, 2000). Det er ingenting annet enn de teoretisk skapte forutsetningene i rasjonalistisk teori som tilsier noe annet, nemlig at det kun er utfallsmaksimering av egne interesser som er rasjonelt. At utfall synes å stride mot åpenbare egeninteresser er i seg selv en indikasjon på at det må være en annen grunn for handlingen, men for å kunne vurdere på hvilket grunnlag en handling får sin legitimitet og på bakgrunn av hvilken handlingslogikk det handles, må man se på hva aktørene faktisk sier. For å forstå hvorfor Danmark handler som det gjør bør man se på de begrunnelsene som gis for dette: Hva de henviser til for at deres argumenter skal oppfattes som legitime og godt begrunnet av andre, at argumentet i seg selv er et andre aktører kan støtte; m.a.o at de oppfattes som fornuftige og legitime.

En viktig begrensning ved en slik tilnærming er at man selvfølgelig ikke kan ”komme inn i aktørenes hoder” og uten videre kan ta det aktørene sier til inntekt for deres ”sanne” motiver. Dette kan likevel i stor grad kontrolleres for ved å se på konsistens i argumentasjon og konsistens mellom argumentasjon og handling. I denne oppgaven har jeg et relativt langt tidsperspektiv, og konsistens over tid samt konsistens med faktisk dansk politikk vil dermed begrense denne faren for at de begrunnelser som gis ikke er de egentlige årsaker til den politikken som føres. Videre får jeg kontrollert for mening i argumenter ved intervjuene. Med det store datamaterialet jeg har samlet synes det dermed sannsynlig at jeg vil kunne forklare hvorfor Danmark ønsker utvidelse og har et sterkt engasjement for de baltiske landene, selv om aktørene til tider skulle gi begrunnelser som ikke representerer de ”sanne” motivene. Dersom det over nesten et tiår er konsistens i argumentasjonen og i tillegg konsistens mellom danske aktørers

ordbruk om utvidelse og Baltikum og Danmarks faktiske handlinger, er det uansett vanskelig å hevde at aktørene ikke står for det de sier. Har de misbrukt ”pene fraser” og egentlig ønsket et annet utfall, vil dette tyde på at de i hvert fall blir bundet av det de sier og faktisk må forholde seg til det videre.

Videre forutsetter en slik fokus på argumenter og begrunnelser at aktørene ikke har blitt tvunget ved økonomiske eller militære midler til å si og gjøre det de gjør. Dette er en relativt sikker forutsetning med hensyn til utvidelsesprosessen. Ingen vil vel påstå at noen eksterne har tvunget Danmark til å gå aktivt inn for utvidelse eller prioritere Baltikum i denne prosessen. Da EU er en organisasjon med utbredte og klare juridiske regler er det lite trolig at Danmark er blitt møtt med trusler om maktbruk internt i EU-systemet dersom de ikke støtter utvidelse. Samtidig krever opptak av nye medlemmer enstemmighet, slik at heller ingen medlemsland kan ha blitt tvunget med på utvidelsesprosessen ved å bli nedstemt p.g.a. beslutningsprosedyrene. Ikke minst er det heller slik at Danmark har gått i bresjen og for de baltiske landenes like mulighet til medlemskap i EU, tidlig på 90-tallet i strid med flere av de store landenes politikk, slik at det ikke er mulig å snakke om noen som helst tvang verken utenfor eller innenfor EU.

2.4.3 Oppgavens validitet og reliabilitet

Jeg anser selv jeg har gjort en svært systematisk gjennomgang og analyse av data. Dette er nødvendig på bakgrunn av mitt store datamateriale og ikke minst for å kunne trekke korrekte slutninger av analysen. På den ene siden er det nødvendig med et godt grunnlag for å kunne trekke konklusjoner og på den andre siden er det enkelt, dersom man ønsker det, å ”plukke ut” de sitater som passer best med det en selv ønsker å finne i et slikt stort materiale. Jeg har derfor lagt mye arbeid i å foreta utvelgelsen fra det skriftelige materialet på en systematisk og vitenskapelig korrekt måte. Jeg vil nedenfor gjøre rede for hvordan jeg har innsamlet og behandlet data for å vise at dette er gjort med høy grad av reliabilitet. Det er dermed også mulig å etterprøve funnene mine. Videre har jeg gjort grundige intervjuer med relevante danske aktører og dermed økt validiteten ved kildetriangulering. Samtidig mener jeg at operasjonaliseringen er gjort i godt samsvar med teoriene, hvilket gir operasjonsmessig validitet og data stor grad av

validitet. De sitater som benyttes i oppgaven og de drøftinger som gjøres rundt disse vil dermed være relevante for problemstillingen og representative for kildematerialet i sin helhet. Mine teoretiske konklusjoner kan således trekkes på et korrekt grunnlag.

2.4.4 Innsamling og gjennomgang av data.

Skriftlig materiale, DUPI-DOK 1992-2000: Jeg har systematisk gjennomgått de årlige debattene i Folketinget om den Innenriks- og utenrikspolitiske situasjonen (IP-UP-debatten) og Åpningsdebattene i hele perioden. Videre har jeg plukket ut alle spørsmål og debatter i Folketinget relatert til Europa-politikken, til EU-utvidelsen og til Baltikum. I tillegg har jeg valgt ut taler og avis-artikler av statsministeren(e) og utenriksministeren(e) knyttet til disse temaene, samt sporadisk noen taler og artikler av andre ministre, i første rekke bistandsministeren da begrunnelser for bistand til søkerlandene syntes relevant i denne sammenheng. Alle debattene og talene og hoveddelen av det øvrige av dette materialet er hentet fra Dansk Udenrigspolitisk Instituts årbog (DUPI-DOK) fra 1992-2000, i hovedsak i papirformat, men noe er lastet ned elektronisk fra DUPIs hjemmesider (først og fremst fra 1997 og 1998). For å gjennomgå og analysere materialet på en metodisk korrekt måte gjorde jeg følgende: Først leste jeg gjennom alt det skriftlige materialet og markerte hele avsnitt der årsaker og begrunnelser for utvidelse eller fokuset på de baltiske landene ble omtalt. Deretter gikk jeg igjennom disse avsnittene igjen og markerte sitater jeg mente var beskrivende for innholdet i avsnittet. Deretter skrev jeg av alle disse sitatene. Disse sitatene ”sorterte” jeg så i en rekke kategorier av typen ”økonomiske fordeler”, ”sikkerhet”, ”samle Europa”, ”menneskerettigheter” og lignende i tråd med operasjonaliseringen. Tilslutt har jeg fra disse listene trukket ut sitater brukt i analysen. Dermed har jeg gjennomgått dette materialet en rekke ganger og de sitater jeg har valgt ut anses således representative for det totale skriftlige kildematerialet.

I denne forbindelse er det utfordringer knyttet til ”telling”. Dersom det i en tekst for eksempel forekommer både moralske og pragmatiske argumenter – hvordan kan man avgjøre om aktøren i større eller mindre grad handler utifra en pragmatisk eller moralsk logikk? Og kan man si at dersom det er ”flere” henvisninger til universelle prinsipper enn til nyttegitende konsekvenser, så tyder det på at aktøren handler moralsk i større

grad enn pragmatisk? Når jeg i oppgaven benytter betegnelser som at noen begrunnelser eller argumenter fremkommer ”ofte” eller ”sjelden” er dette ikke basert på en form for kvantitativ vurdering eller en telling av argumentene. Dette er en kvalitativ case analyse, og det vil nødvendigvis ligge et element av skjønn fra min side i disse vurderingene. Likevel anser jeg etter å ha gjennomgått kildematerialet så grundig å kunne vurdere i hvilken grad et argument fremkommer ofte eller sjelden i Folketingsdebattene. For det første sitter jeg igjen med et helhetlig inntrykk av de begrunnelser som benyttes av danske politiske aktører. Videre har jeg faktisk skrevet av alle sitatene hvilket gjør at jeg også rent størrelsesmessig får et inntrykk av hvilken hyppighet et argument opptrer med. Samtidig er det vesentlig i denne sammenheng om visse former for legitimering av politikken brukes jevnlig eller er knyttet til spesifikke perioder, om det brukes av mange aktører, fra mange partier, kun av regjeringen osv., hvilket dermed vil drøftes i analysekapitlene. Jeg har som nevnt ikke foretatt noen ”telling” av argumenter og vil dermed unngå å gjøre feilslutninger pga. antall. Dersom for eksempel en aktør i alle debatter flere ganger benytter en spesiell begrunnelse for utvidelse, mens den ikke er å finne igjen hos noen andre aktører, vil dette ikke tas til inntekt for en årsak til den danske politikken.

Intervjuene: Spørsmålene i intervjuene ble utarbeidet på bakgrunn av det skriftlige datamaterialet, konkret dansk politikk, samt faglitteratur på området. Jeg gjorde åpne intervjuer med båndopptaker med tre Folketingsrepresentanter og to embetsmenn i Det kongelige danske udenrigsdepartement, hvorav en i Øststøttesekretariatet, Carl Balle Pedersen, og en med Baltikum som spesialområde. Sistnevnte ønsket anonymitet og ville ikke bli sitert. Dette innebærer at hans uttalelser ikke kan siteres direkte, men det gjengitte innholdet vil uansett ikke avvike fra de opprinnelige uttalelsene. Samtidig kan anonymiteten gi visse fordeler med tanke på oppriktigheten i svarene.

Spørsmålene var i hovedsak de samme til alle intervjuobjektene, men var noe mer spesifiserte til Øststøttesekretariatet. Av de Folketingsvalgte i Europaudvalget fikk jeg anledning til å intervjuer Claus Hækkerup fra det daværende største regjeringspartiet,

Sosialdemokratiet³² og Gitte Lillelund Bech fra det største, og mest føderalistiske, opposisjonspartiet Venstre. Praktiske omstendigheter medførte at jeg likevel ikke fikk gjennomført intervjuet med Sosialistisk Folkepartis Knud Erik Hansen da jeg var i København, og intervjuet ble derfor foretatt på mail. Dette innebærer at jeg må ta visse forbehold med hensyn til svarene, men en viss kontroll ligger i hvorvidt det er konsistens med andre partifeller i det øvrige materialet. Intervjuene vil tillegges relativt stor vekt i analysen i forhold til deres antall, som et tillegg til det store skriftlige datamaterialet og for å komme til bunns i forhold som er uklare, vanskelige å konkretisere og lignende. Da spørsmålene er utarbeidet på bakgrunn av funnene i det øvrige materialet og intervjuobjektene representerer ulike politiske roller og partier synes dette uproblematisk

³² Til tider er han dog ikke enig i partiets offisielle standpunkter, men dette ble understreket der det var tilfelle og han gjorde samtidig alltid rede for hva partiet mener. Slike uenigheter vil påpekes der det er tilfelle.

3 Sikkerhetspolitiske og økonomiske interesser.

3.1 Innledning

Ligger det danske sikkerhetspolitiske og økonomiske hensyn bak den danske utvidelses- og Baltikumpolitikken? Kan slike egeninteresser forklare at Danmark ønsker utvidelse og det spesielle engasjementet for de baltiske landene? For å si noe om dette vil jeg se på i hvilken grad det benyttes pragmatiske argumenter og begrunnelser for og omtaler av utvidelse generelt og de baltiske landenes EU-medlemskap spesielt. Legitimeres politikken ved henvisning til dens positive økonomiske og sikkerhetspolitiske effekter for Danmark? Dette kapitlet vurderer dermed følgende hypoteser: 1) Danmark ønsker en utvidelse av EU med SØE fordi det er i Danmarks egeninteresse da det A) vil øke dansk sikkerhet og; B) en utvidelse av det indre marked vil gi økonomisk gevinst for Danmark. 2) Danmark arbeider spesielt aktivt i forhold til de baltiske landene og deres medlemskap i EU fordi A) de er i Danmarks nærområde og baltisk EU-medlemskap vil øke dansk sikkerhet; B) Danmark ser dette som en mulighet til økt makt og innflytelse i regionen og; C) Danmark vil tjene på det økonomisk.

Kapitlet er i hovedsak delt i to, en del som ser på danske sikkerhetspolitiske egeninteresser og en som ser på økonomiske egeninteresser. I den første delen vil jeg vurdere sikkerhet som motiv for utvidelsen generelt og deretter se på sikkerhet og innflytelse som årsaker til den danske Baltikum-politikken. I den andre delen vil de to relaterte politikkområdene, utvidelse generelt og Baltikum spesielt, i større grad ses under ett, men i hovedsak vil jeg benytte samme fremgangsmåte og først vurdere økonomiske egeninteressers betydning for utvidelse generelt og deretter mer spesifikt for politikken i forhold til de baltiske landene. Tilslutt i kapitlet vil jeg vurdere i hvilken grad utvidelsesdiskursen avdekker at Danmark oppfatter EU som et problemløsningsfellesskap og i hvilken grad dette er i samsvar med funnene i kapitlet.

3.2 Utvidelse som sikkerhetspolitisk virkemiddel.

At det europeiske samarbeidet opprinnelig ble etablert for å unngå krig i Europa etter den andre verdenskrig er et syn det synes å være faglig enighet om, i stor grad

uavhengig av teoretisk ståsted. Det er vanlig å hevde at et viktig motiv hos Frankrike og de andre allierte var å binde Tyskland og dermed unngå en gjentakelse av Europas krigerske historie³³. Også danske aktører uttrykker denne oppfatningen, her ved N. H. Petersen: "The European Union was originally created for security purposes." "Security- for all of us – is at stake"³⁴. Utvidelsesvennlige Danmark benytter dermed sikkerhet som argument også for den forestående utvidelsen: "Udvidelse af Den Europæiske Union er det mest omfattende svar på de risici og usikkerhedsfaktorer, som Europa står over for"³⁵. Når det her er snakk om hele Europas sikkerhet kan man stille spørsmål ved om dette er verdibasert i betydningen Europa som en enhet, som verdifellesskap og som "en familie", hvis sikkerhet er alle gruppens deltakeres ansvar, i betydningen "de som er en av oss". Når det brukes på denne måten og sikkerhet understrekes så tydelig synes det likevel klart at dette er en begrunnelse som henspeiler på individualistiske, pragmatiske egeninteresser. De skiller seg klart ut fra den type begrunnelser som jeg i neste kapittel kaller verdibaserte, og også fra moralske vurderinger om fred som jeg vil komme inn på i kapittel 5. Når det i regjeringens forhandlingsgrunnlag til regjeringskonferansen heter at "Danmark og det øvrige EU har en politisk, økonomisk og sikkerhedspolitisk interesse i at få disse lande med i EU. Det er viktig for Europa, at disse lande blive medlemmer." uttrykker det klart at Danmark hevder det er i EU-landenes egeninteresse å utvide og ikke en plikt fordi disse landene tilhører samme verdifellesskap som dagen medlemmer. "Så selv om det er utvidelsen mot øst, vi taler om, er det altså grunnleggende vores sikkerhedspolitiske situation, der er til debat."³⁶. Representanter også fra de andre partiene synes å være enige i at utvidelse er viktig for Danmark og de andre medlemslandenes sikkerhet. Kent Kirk (KF)³⁷: "I virkeligheden er det fomentlig det største sikkerhedspolitiske skridt, vi kan tage inden for EU-samarbeidet.". Jørgen Estrup (RV) "Den udvidelse, som vi står over for, er sikkerhedspolitisk måske det vigtigste skridt, som er foran os i den kommende

³³ Se for eksempel Habermas 2001

³⁴ Tale ved konferansen i Riga 25.08.1996 om sikkerhetssamarbeid og integrasjon i Østersjøregionen

³⁵ N.H. Petersen, artikkel i Morgenposten Fyens Stiftstidende den 11.03.1995; DUPI-DOK

³⁶ Peter Duetoft (CD) Forespørselsdebatten om EUs regjeringskonferanse, 10.05.1996

³⁷ Forespørselsdebatten om EUs regjeringskonferanse, 10.05.1996

tid. Det vil også økonomisk spille en stor rolle, men sikkerhetspolitisk er det af enestående betydning”³⁸.

N. H. Petersen bruker det sikkerhetspolitiske argumentet overfor de andre medlemslandene når han på åpningen av EUs regjeringskonferanse i Torino 29.03.1996 hevder at utvidelsen allerede har vært et viktig sikkerhetspolitisk instrument og at ”Denne utvikling skal vi fastholde og utvikle og dermed placere EUs utvidelse som en væsentlig faktor i Europas sikkerhetspolitiske bilde.” På samme måte hevdet han utvidelsens betydning for sikkerhet på Institute of European affairs i Dublin 28.10.1994. Utvidelse fremstilles som funksjonell problemløsning: ”And enlargement will contribute significantly to European security and stability”... ”To put it briefly: Enlargement of the European Union is the most effective and the only lasting solution to the problem of European security.” Ikke minst er det interessant hvordan han her i 1994 bruker de andre medlemslandenes sikkerhet som argument for at også de baltiske landene bør bli medlemmer av EU og likestilles med de andre søkerlandene. Han hevder at den forestående utvidelsen med nordiske land og en følgende vekt på den nordiske dimensjon vil vektlegge samarbeid med Russland, for eksempel ved Østersjørådet. Dette vil styrke sikkerheten til de nordiske landene og Baltikum, men også stabiliteten i Europa som helhet. I forlengelsen av dette bør også de baltiske landene bli medlemmer av EU. Utvidelse generelt er viktig for sikkerhet, men Danmark hevder at også nettopp de baltiske landenes medlemskap er en viktig del av dette. Således brukes argumentet bevisst overfor de andre medlemslandene for tre land det er viktig for Danmark å få med.

Det er partier, f.o.f. Enhedslisten, men også SF som har fryktet at utvidelsen vil skape nye skillelinjer i Europa og utfordre Russland, men da brukes sikkerhet som argument for inklusivitet, mot et ”Fortress Europa”, ikke som argument mot utvidelsen som sådan. Holger K. Nielsen fra SF advarer for eksempel mot å favorisere visse land og ikke samarbeide tilstrekkelig bl.a. med Russland, men er for utvidelse og understreker tydelig det sikkerhetspolitiske elementet i å inkludere de sentral- og østeuropeiske

³⁸ Åpningsdebatten 08.10.1998

landene når han sier: ”Mit parti er tilhænger af EUs udvidelse, men vi er også tilhængere af, at udvidelsen skal have et sikkerhedspolitisk perspektiv.”³⁹.

Så å si alle partiene er uansett enige om at EU-utvidelsen skal finne sted, uavhengig av syn på EU, og det brukes altså sikkerhetspolitiske begrunnelser for denne. Et paradoks kan synes å ligge i at flere av de partiene som fremhever den sikkerhetsmessige gevinsten ved utvidelse, her ved SF, samtidig er mot at Danmark skal delta i EUs forsvars- og utenrikspolitiske samarbeid (FUSP). ”... vi skal først og fremmest have østudvidelsen sat på dagsordenen som det viktigste og helt afgørende sikkerhedspolitiske projekt i Europa”⁴⁰. Disse partiene er eller har vært⁴¹ mot integrasjon og ønsker eller har ønsket at EU skal reduseres til en frihandelsavtale eller lignende, men er likevel for utvidelse av sikkerhetspolitiske grunner. Dette understreker at utvidelse og samarbeid i seg selv anses som positivt for Danmarks sikkerhetspolitiske situasjon, og har som sådan ikke direkte kobling til hvorvidt Danmark deltar i det sikkerhetspolitiske samarbeidet i EU. Samtidig understreker dette at oppfattelsen av sikkerhet knyttet til EU-utvidelse er en annen enn den sikkerhetsbetydningen man tillegger NATO. Henrik Larsen (2000: 93-94) skriver at dansk utenrikspolitikk under den kalde krigen grovt sett var basert på deltakelse i fire fora med fire komplementære hoved-roller: NATO for ivaretagelse av sikkerhet, EF for økonomisk samarbeid, nordisk samarbeid hadde en viktig identitets-rolle og FN som forum for verdi-fremme. Den nye forståelsen og diskursen etter den kalde krigen har i stor grad vært preget av at en rekke av disse rollene i dag også tillegges EU, selv om det fremdeles også finnes tilhengere av den gamle fordelingen og tankemåten. Fremdeles er det slik at oppfattelsen er at NATO skal ta seg av Danmarks territoriale sikkerhet, mens sikkerhet i betydningen EU er knyttet til utvidelsen og basert på en videre forståelse av sikkerhet. Samtidig kan man i tråd med de danske ideene om common security⁴² og samarbeid som middel til stabilitet og sikkerhet hevde at EU-

³⁹ Åpningsdebatten 09.10.1997

⁴⁰ Jes Lunde (SF)UP- IP-debatten 29.05.1999

⁴¹ I skrivende stund har tidligere så EU-skeptiske SF-formann Holger K. Nielsen gått inn for at SF skal markere seg som et pro-EU parti.

⁴² I følge Holm (1997: 54-74) har danske initiativer innen sikkerhetsområdet etter den kalde krigen vært rettet mot oppbygging av en ”common security”⁴², et felles sikkerhetsnettverk, globalt, nasjonalt og regionalt. Det er stor enighet om forsvarspolitikken og den internasjonale innsatsen.

medlemskap som sådan ikke ville være nødvendig for sikkerhet og trygghet. Et tett, mellomstatelig samarbeid mellom alle land ville i seg selv øket sikkerheten i Europa. En tenkelig løsning kunne vært at søkerlandene etablerte samarbeidsavtaler med EU, uten å få fullt medlemskap. Dette ville gitt samarbeid og dermed trygghet uten samtidig å innebære at EU-land som Danmark måtte ta på seg kostnadene. Ikke minst kan man hevde at en NATO-utvidelse, med mye lavere kostnader enn det EU-utvidelsen innebærer, vil sikre dette målet og at EU-utvidelse dermed ikke er nødvendig av sikkerhetspolitiske årsaker. Det er da også slik i den danske utvidelsesdebatten at når sikkerhet brukes som argument er dette ofte knyttet til ”NATO- og EU-utvidelse”.

Analysen hittil viser at sikkerhet synes å ha medvirket til og forsterket det danske ønsket om utvidelse. Den praktiske vurderingen av å stabilisere de østlige delene av Europa ved en EU-utvidelse og derved øke dansk og europeisk sikkerhet er en begrunnelse som benyttes av danske aktører. Samtidig synes ikke sikkerhet å i utgangspunktet å ha vært en vesentlig grunn til Danmarks utvidelsesentusiasme, å ha hatt mobiliserende effekt på den danske politikken. Dette er en begrunnelse som brukes for utvidelse, men det er som jeg vil vise andre argumenter som er mer utbredt for å legitimere EU-utvidelsen. Samtidig knyttes ofte sikkerhet til ”EU- og NATO-utvidelse” og Danmark anser fremdeles NATO som den viktigste ivaretakeren av dansk sikkerhet og det viktigste organet for sikkerhet i Europa. Egeninteressebaserte sikkerhetsvurderinger kan dermed ikke alene forklare hvorfor EU-utvidelsen er så viktig for Danmark.

3.3 Sikkerhetspolitiske vurderinger, Baltikum

I følge Archer (1997:96) har de nordiske landene, inkludert Danmark, innsett at de baltiske landenes sikkerhet etter den kalde krigen berører deres egen sikkerhet, og de har derfor ”seen it in their own interests to take an activist approach to the political development of those three states”. Dette bygger opp under en tese om at Danmarks aktive politikk overfor disse landene (både ved bilateralt samarbeid og støtte og gjennom arbeidet for å inkludere disse landene i vestlige strukturer) skyldes at Danmark anser dette å øke sin egen sikkerhet, m.a.o. at politikken skyldes danske

sikkerhetspolitiske egeninteresser. ”The Baltic states are a part of the Danish neighbourhood. This means that their further development in areas like democracy, security, economy, trade, culture and environmental protection has a great impact on Denmark. The purpose of the Danish policy towards the Baltic states is to support the countries in their development. This is the best way to retain the security and stability of the Baltic Sea area”⁴³. Danmark vektlegger altså at forhold i nærområdene påvirker egen sikkerhet, hvilket synes som en årsak til den danske politikken. Dette uttrykker en utvidet forståelse av sikkerhet, men er klart knyttet til strategiske egeninteresser. ”Hvis Unionen udvides med de nordiske, de baltiske og Visegrad-landene, vil det betyde en markant forbedring af Danmarks sikkerhetspolitiske situasjon”⁴⁴.

3.3.1 *Prioritering av Østersjøområdet*

Hvor viktig de baltiske landene er i den danske utenrikspolitikken understrekes også ved at dette var et av hovedtemaene da daværende president Bill Clinton besøkte Danmark i 1997⁴⁵. ”Danmark har haft en markant profil bl.a. i forbindelse med vores formandskap for OSCE og i spørsmålet om utvidelserne af EU og NATO... I juli var præsident Clinton på besøg i Danmark, og vores indsats i Baltikum var et af hovedemnerne under samtalerne”⁴⁶. På spørsmål om hvorfor denne prioriteringen av de baltiske landene svarer UM-representanten (intervju, 05.07.01) ved å vise til danske egeninteresser. Han sier den danske holdningen har vært at ved å hjelpe de baltiske landene vil man ivareta danske interesser på det politiske området, det sikkerhetspolitiske området og også på det miljømessige området. Også utenriksministeren trekker frem danske sikkerhetspolitiske interesser for å legitimere utvidelsen og spesielt til de baltiske landene; overfor Folketinget: ”Lad mig i denne

⁴³ Petersen F.A, 1997. De tre baltiske landene ønsker å opptas i NATO så raskt som mulig. Danmark gikk tidlig i bresjen for at de baltiske landene skal anerkjennes som NATO-søkere og behandles på lik linje med de Sentraleuropeiske landene, og støtter aktivt deres ønske om å bli medlemmer. ”Hensynet til Baltikum spiller i det hele taget en særlig rolle for Danmarks holdning til NATOs utvidelse” (Temahefte), hvilket eksemplifiseres ved at det var på bakgrunn av danske initiativer de baltiske landene ble omtalt som søkerland i erklæringen fra NATO-toppmøtet i juni 1997.

⁴⁴ ”Danmark (har) ganske særlige militære interesser i Østersøområdet” (Heurlin, 1997:10). ”... det som har vært et af dansk forsvars- og sikkerhetspolitiks fremmeste mål: at sikre stabiliteten i Østersøområdet, ikke mindst med militære midler. Disse midler er imidlertid den utvidede sikkerheds militære midler: Militært samarbejde, integration, støtten til demokrasieringen, gennemsigtigheden og derigennem den gensidige tillid.” (ibid: 18).

⁴⁵ Også USA ser det i sin interesse at Danmark fører en aktiv politikk overfor de baltiske landene (se f.eks Zakheim, 1998), hvilket dermed gjør dansk politikk i tråd med sin viktigste forsvarsgarantist: ”Det er etablert en ny akse i den amerikansk-europæiske politik, som hedder Washington-København-Baltikum. Det var ikke nogen tilfældighed, at præsident Clinton i juli 1997 valgte at besøke København og betegne Danmark som en af USA’s bedste og nærmeste allierede.” (Heurlin, 1997: 7). Dansk Baltikum-politikk er dermed i tråd med amerikanske ønsker.

forbindelse fremhæve EUs relationer til de baltiske lande. Vi har fra dansk side av sikkerhedspolitiske og andre grunde en ganske særlig interesse i Østersøområdet.”⁴⁷; og overfor befolkningen gjennom media: ”EU står overfor optagelse af de central- og østeuropæiske lande, herunder de tre baltiske. De skal med i samarbejdet for at sikre stabiliteten og øge sikkerheden i Europa. Det er klart i dansk interesse”⁴⁸. “If we disregard that fact, we are bound to create more problems than we solve – especially in the Baltic region.”⁴⁹. Dette er klart relatert til å arbeide for de baltiske landenes medlemskap i EU for å redusere faren for konflikter, nettopp fordi det kan få konsekvenser for Danmark, og er ikke knyttet til identitetsbaserte eller moralske forhold. ”Den vesentligste sikkerhedspolitiske utfordring i disse år er at styrke den politiske og økonomiske stabilitet i Europa og i særdeleshed i vores geografiske nærområde. Derfor har vi også vores egen interesse i at bidrage til utviklingen i det baltiske område.”⁵⁰.

Alle intervjuobjektene underbygger i større eller mindre grad at sikkerhet er et motiv for prioriteringen av de baltiske landene. Hækkerup (intervju 28.06.01) hevder for eksempel at ”Man kan godt si man betaler for sikkerhet.” og understreker tydelig betydningen av sikkerhet som motiv for den danske politikken, hvilket dermed er i tråd med det de UM-ansatte hevder. Knud Erik Hansen (intervju) fra SF:”... der ligger der også nogle strategiske overvejelser bag. Landene er små og i vores geografiske nærhet”. I følge Hansen er likevel ikke sikkerhet alene årsaken til ønsket om utvidelse til disse landene, men trekkes frem sammen med andre mer identitetsbaserte forhold, slik også G.L. Bech (intervju, 06.07.01) gjør det. Hun tror at de baltiske landenes medlemskap i EU vil øke dansk sikkerhet ”... ikke at jeg tror det ligger en krigstrussel, men rent sikkerhetspolitisk betyr det noe at du får omkranset hele Østersjøen”, men påpeker samtidig som K.E.Hansen et verdifelleskap hun mener eksisterer mellom disse landene og Danmark.

⁴⁶ Kronikk, N.H. Petersen, Morgenavisen Jyllands-Posten, 30.12.1997 DUPI-DOK

⁴⁷ Forespørsel om den internasjonale utvikling, spesielt utviklingen i Europa, 21.02.1995. Helveg Petersen.

⁴⁸ N.H. Petersen, artikkel i de tre stiftstidender, 10-11.06 1995: DUPI-DOK

⁴⁹ ”Security Cooperation and Integration in the Baltic region. The role of the European Union: Soft Security?” Tale av N. H. Petersen ved konferanse i Riga om temaet 25.08.1996: s. 277

Argumentet om at landene er små og i geografisk nærhet kan på sin side henvise til flere forhold. Det kan være at dette skaper en dansk opplevelse av verdifelleskap med disse landene og derav en plikt til å hjelpe, noe jeg vil diskutere i neste kapittel. På den andre siden kan det ligge rent praktiske vurderinger bak. At utviklingen i nærområdet direkte påvirker dansk sikkerhet er et forhold det synes å være enighet om, men det forklarer ikke alene hvorfor de baltiske landene blir vist så stort engasjement og får så relativt mye mer i forhold til størrelse enn for eksempel Polen. En interessebasert støttende forklaring på dette som får støtte av flere av de intervjuede er at dette har å gjøre med rent praktiske vurderinger i forhold til dansk kapasitet. De baltiske landene er så små at det er mulig for Danmark å gjøre en forskjell. Rent kapasitetsmessige er det dermed enklere å prioritere de baltiske landene enn å forsøke å gjøre en merkbar innsats i for eksempel Polen, og det øker muligheten til innflytelse. Den praktiske vurderingen det ligger i at de ”er så små at det gjør det til en overkommelig oppgave å ta fatt på” (Hækkerup, intervju 28.06.01) bidrar dermed til prioriteringen av Øststøtte til disse landene. Dette er et forhold Balle Pedersen (intervju 05.07.01) legger vekt på, hvilket gjør det til en sannsynlig administrativ vurdering: ”..og så er de små lande og komparable lande med Danmark, størrelse spiller en viss rolle i forhold til Danmarks kapasitet”. Danmark er videre opptatt av å opprettholde en balanse mellom små og store stater i EU, hvilket gjør det tenkelig at det i relasjon til denne balansen er en fordel å få inn flere små land i EU. Dette er likevel noe som avvises av alle intervjuobjektene og som heller ikke fremkommer i det øvrige materialet. Effekten kan kanskje være positiv i dette henseende, men har tydelig ikke vært noe bevisst motiv.

Øststøtten basert på egeninteresser?

Øststøtten (se appendiks) er en viktig del av den danske støtten til de baltiske landene, og dersom det er sikkerhetsmessige vurderinger bak den danske politikken må også det høye bistandsnivået til nettopp de baltiske landene kunne vurderes som i stor grad basert på sikkerhetspolitiske motiver. I debatten om Øststøtte, 25.11.93 fremkommer denne selvske siden ved bistand klart frem i det Lotte Henriksen (S) sier at på tross av at de generelle målsettingene med Øststøtten er å hjelpe, er den i like stor grad grunnet

⁵⁰ N.H. Petersens kronikk i Berlingske tidende 08.11.1993 (93: 329)

i danske egeninteresser: ”Når vi prioriterer Østeuropa så højt, er det også af hensyn til os selv. En støtte til utviklingen af demokratier i vore naboland mindsker faren for at få totalitære genboer. En styrkelse af stabilitet og fredelig sameksistens mindsker de sikkerhetspolitiske spændinger. En mindskelse af den grænseoverskridende luft- og vandfouering forbedrer også det danske miljø. Samtidig betyder selvforsyning og social sikkerhed i Øst også mindre chancer for folkevandringer.” Ikke minst er det sikkerhetspolitiske motivet tydelig i Balle Pedersens (intervju 05.07.01) begrunnelse for den danske bistanden til de baltiske landene: ”Den danske holdning, den overordnede målsetting, har selvfølgelig vært sikkerhetspolitisk. Det er vel begrunnelsen for at vi i det hele tatt behøver å gi bistand - det er selvfølgelig for å skape ro i våre nærområder.” Selv om sikkerhet og egeninteresser ofte brukes som begrunnelse for å bistå de baltiske landene, påpekes som regel også nødvendigheten av å hjelpe andre, moralsk eller fordi de er en del av Europa. Her sier Balle Pedersen rett ut at Danmark ikke hadde hjulpet hvis landet ikke tjente på det selv, hvilket også impliseres av Hækkerup (intervju 28.06.01) når han sier ”Man kan si at vi er mest interessert i å hjelpe de som er nærmest oss fordi det gir oss mest sikkerhet”. At det kun ligger egeninteresser bak all dansk bistand som sådan er ikke tema her, men det i seg selv at Danmark er blant de land i verden som gir mest i bistand også til den tredje verden tyder på at det også ligger andre vurderinger bak, slik at det ikke er sikkert alle danske aktører vil være enig i at sikkerhet er hovedmotivet for dansk Øststøtte. Med tanke på at også andre aktører påpeker behovet for trygghet i nærområdet er det uansett tydelig at sikkerhetspolitiske motiver medvirker til den store bistanden som gis til de baltiske landene

3.3.2 *Økt innflytelse og makt i regionen.*

I følge UM-representanten (intervju 05.07.01) har dansk Baltikum-politikk vært sett på som en mulighet til å få en større dansk utenrikspolitisk rolle. I dette området, som i følge ham tilhører Danmarks interessesfære, var det faktisk en mulighet for en mer aktiv dansk utenrikspolitikk og for Danmark til å kunne gjøre en forskjell. Denne påstanden underbygger en tese om at den danske Baltikum-politikken har blitt ført for at Danmark skal få større innflytelse i regionen, med andre ord at Danmark har et maktpolitisk motiv for denne politikken. Danmark har etter den kalde krigens slutt gått

inn for å føre en mer aktiv utenrikspolitikk, og de små baltiske landene i Danmarks nærområde er et område hvor danskene tidlig innså at de kunne få innflytelse og påvirke utviklingen. ”Det regionale samarbejde har føjet en helt ny dimensjon til dansk udenrigspolitik”⁵¹. ”Danmark har påtaget sig store ambisjoner, også i forhold til Østersjøområdet, i forhold til de nye demokratier i Østeuropa, ikke mindst de tre baltiske lande. Vi har tenkt os fuldt og helt at være der, synligt og konkret, og vi kan gjøre det bedre end før, fordi Danmark er i fremgang”⁵². I følge UM-representanten (intervju, 05.07.01) ønsket Danmark å gå i front for å få de baltiske landene inn i europeiske strukturer fordi Danmark så at det var i dansk egen-interesse å gjøre det. Han påpeker videre at en viktig grunn til at Danmark så tidlig gikk ut med støtte til de baltiske landene, på tross av at flere andre EU-land holdt en lav profil var nettopp et dansk ønske om innflytelse i regionen. Skulle Danmark gå i front og få en viktig rolle i regionen måtte de i følge ham gjøre det da, hvilket klart indikerer et strategisk ønske om makt og innflytelse.

Videre har denne utviklingen blitt forsøkt styrt i retning av å utvikle samarbeidsstrukturer i regionen i tråd med ideen om ”common security”, for eksempel spilte Danmark en sentral rolle i etableringen av Østersjørådet⁵³ og har jo vært svært aktive i arbeidet for baltisk NATO- og EU-medlemskap. N.H. Petersen hevdet i 1996⁵⁴ at østersjøregionen er et perfekt test-case for om en slik tilnærming til sikkerhet vil fungere: ”In Northern Europe – in the Baltic region – we see opportunities of creating a new security structure. The Baltic region is an excellent ”test-case” for the new security structure... we have a variety of bilateral and other regional activities. So we have all the elements of a truly comprehensive policy for the Baltic region... The Baltic states, the entire Baltic region is a test-case.”⁵⁵. Målet er at ”Østersøen kan bli et virkeligt

⁵¹ Kronikk, N.H. Petersen, Morgenavisen Jyllands-Posten, 30.12.1997

⁵² IP-UP 29.05.1997

⁵³ Østersjørådet ble opprettet i 1992 på dansk og tysk initiativ, og består i dag av de fem nordiske landene, de baltiske statene, Russland, Polen, Tyskland og Europa-Kommisjonen. Formålet med Østersjørådet er å sikre stabilitet, demokrati⁵³, økonomisk utvikling og et bæredyktig miljø i hele Østersjøregionen. Østersjørådet har arbeidet for å styrke EUs tilknytning til regionen, og Kommisjonen har som respons utarbeidet et Østersjøinitiativ. Dette initiativet kan ses på som en slags katalog over EUs muligheter for engasjement i regionen i fremtiden.

⁵⁴ ”Security Cooperation and Integration in the Baltic region. The role of the European Union: Soft Security?” Tale av N. H. Petersen ved konferanse i Riga om temaet 25.08.1996:

⁵⁵ IP-UP-situasjonen 29.05.1997

fredens hav omgivet af de nordiske lande, Tyskland, Polen, de baltiske lande og den russiske region omkring Skt. Petersborg og Kaliningrad”⁵⁶.

3.3.3 *Paradokset handling og sikkerhet vis a vis Russland tidlig på 90-tallet.*

Et slikt ”fredens hav”, en stabil region og derav dansk trygghet forutsetter at Russland integreres i samarbeidet. Alene det at de baltiske landene blir medlemmer av EU gjør ikke Danmark tryggere dersom man ikke føler seg trygg på Russland. ”Intet system kan garantere freden hvis ikke det sikrer Russland en plads i trygghed”⁵⁷. Et paradoks i dette henseende kan dermed synes å være Danmarks holdning overfor Russland i perioden rundt og etter de baltiske landenes frigjøring. I dag støtter Russland at disse landene blir medlemmer av EU og Russland utgjør heller ingen reell trussel mot dem⁵⁸. Tidligere på 90-tallet fastholdt russerne derimot at de ikke ønsket baltisk EU-medlemskap da disse landene tilhørte Russlands ”nærområde” eller ”interessesfære” og det store russiske mindretallet på Baltikum ble benyttet bevisst for å legitimere russiske interesser i området og til å kritisere de baltiske landene⁵⁹. Språkbruken var til dels krass fra russisk side og ble oppfattet som en sikkerhetstrussel i de baltiske landene. Nettopp av hensyn til slike forhold holdt en rekke andre EU-land, deriblant Tyskland, en lav profil i forhold til Baltikum, for ikke å tirre Russland. At Danmark ikke tok dette hensynet synes dermed overraskende dersom motivet for Baltikum-politikken hele tiden har vært økt dansk sikkerhet, da en slik politikk tvert imot kunne bidratt til en konfliktsituasjon tett opp til Danmarks grenser.

På spørsmål om ikke denne politikken kunne ha utgjort en sikkerhetstrussel fikk jeg ulike svar av intervjuobjektene, men alle var enige om at det ikke ble oppfattet slik i Danmark. Hækkerup (intervju, 28.06.01) hevdet at Danmark uansett ville blitt beskyttet av NATO dersom Russland skulle angrepet landet og at det dermed ikke utgjorde noen

⁵⁶ P.N Rasmussen, åpningsdebatten 1993, DUPI-DOK 1993

⁵⁷ Ove Fich (S) 25.02.1995

⁵⁸ "... both Russian and leading Baltic political scientists admit that, in fact, Russia poses no military threat to the Baltic states today and has very limited opportunities to influence Baltic policies" Dorodnova, 2000:18).

Russland har tidligere foretrukket at de baltiske landene forblir nøytrale og ikke går inn i en militærallianse som kan oppfattes som en trussel mot russisk sikkerhet, men i dag har Putin gått så langt som å implisere en mer positiv russisk holdning til baltisk NATO-medlemskap.

⁵⁹ I hvilken grad Danmarks politikk for integrasjon av de russiske mindretallene kan ses på som motivert av slike strategiske betraktninger vil drøftes i kapittel 5.

sikkerhetstrussel, mens G.L.Bech (intervju 06.07.01) påpekte at Danmark som et lite land ikke ventet noen motreaksjon fra Russland. K.E.Hansen (intervju), i tråd med SFs generelle holdning, innrømmet en usikkerhet samtidig som han avviste en reell trussel: ”Næppe, primært fordi Rusland ikke udgjorde den helt store sikkerhedsrisiko. Men det kan vel på den anden side heller ikke helt udelukkes, at udviklingen kunne være løbet skævt. Vores parti har på generelt ment, at det var vigtigt at tage hensyn til legitime interesser på begge side”. Det mest interessante er likevel at de to UM-ansatte begge henviser til det overfor nevnte motivet om innflytelse i regionen. UM-representanten (intervju 05.07.01) hevdet at det var i dansk interesse å føre denne politikken og at dersom Danmark skulle gå i front og få en viktig rolle måtte de gå aktivt ut allerede da. Balle Pedersen (intervju, 05.07.01): ”Dansk Baltikum-politikk var enestående og en helt ny tilgang. Den type konflikter var vel ikke det første man tenkte på.” Både UM-representanten og Balle Pedersen påpeker dermed at det på bakgrunn av et ønske om makt og innflytelse i regionen var nødvendig å være tidlig ute, og det at de baltiske landene siden har oppfattet Danmark som en venn, ”uten en skjult agenda” som UM-representanten uttrykker det, settes i sammenheng nettopp med det at Danmark gikk så hardt ut for dem allerede da. På tross av at man kan hevde at det å gå ut så sterkt for de baltiske landene allerede da Sovjetunionen gikk i oppløsning kunne medført en sikkerhetsrisiko for Danmark, i det man etter 50 års deling vanskelig kan hevdes å ha vært helt trygge på Russland, synes altså ønsket om innflytelse i regioner eller andre motiver å ha vært sterkere hos danske aktører enn redselen for konsekvenser.

Samtidig er forholdet til Russland noe danske aktører tydelig har vært bevisste på, og Danmark har derfor arbeidet for å trekke Russland inn i samarbeidsstrukturer og ikke minst intensivere samarbeidet mellom de baltiske landene og Russland, hvilket bl.a. Østersjørådet er et uttrykk for. Spesielt i forhold til og for Baltikum er det i følge UM-representanten (intervju 05.07.01) uhyrlig viktig at Russland inkluderes i det europeiske samarbeidet så Danmark ikke har noen land i sitt nærområde som er skeptiske eller negativt innstilt. ”Stabile forhold og fredeligt samarbejde er set fra en sikkerhedspolitisk vinkel af afgjørende betydning for vores velferd. Det er også af betydning for å undgå de flygningestrømme, som ellers kunne medføre økonomisk og

socialt kaos.”⁶⁰. I tråd med dette fremhevet statsministeren i 1993⁶¹ betydningen av et godt forhold mellom EU og Russland når han overfor Folketinget gledet seg over frihandelsavtaler med de baltiske landene. Dette er et eksempel på hvordan danske aktører i denne perioden nesten konsekvent nevner forholdet til Russland parallelt med holdningen om at de baltiske landene bør bli EU-medlemmer ”jeg håber, Rusland vil tage imod det og forstå den politiske hensigt med det”. Samtidig hevder han at Danmark spiller en viktig rolle for et godt samarbeid med Russland: ”Jeg tror at vi ... kan tilskrive i sær det danske initiativ, at det faktisk lykkedes os på Det Europæiske Råds møde i København at få hevet samarbejdet med Rusland til et niveau, hvad den politiske dialog angår”. Det understrekes at det ikke skal trekkes nye skillelinjer i Europa. ”Ingen nye ”jærntepper” må blive trukket. Estland, Latvia og Litauen må være oppmerksom på viktigheten af at fastholde og udbygge gode samarbeidsrelationer med Russland”⁶² og det er klart adressert til Russland når utenriksministeren hevder at ”Udvidelse ikke vil true nogen, men vil styrke stabilitet og sikkerhet i hele Europa.” (25.02.1995). Til dels er slike argumenter også rettet mot partier i Folketinget som er skeptiske til EU og til konsekvenser ikke minst av NATO-utvidelsen, her ved Keld Albrechtsen (EL)⁶³): ”Problemet er jo, at utvidelsen, sådan som den planlegges nu, rent faktisk vil medføre, at vi igjen får et delt Europa... Og når det ses i sammenheng med sikkerhetspolitikken, integration af Vestunionen i EU, og den samtidige utvidelse af NATO, så får vi altså en situation, som ikke kan undgå at føre til en russisk reaktion”.

Den danske politikken i forhold til Russland har altså vært tosidig. Betydningen for Danmark av å få de baltiske landene med i EU og ønsket om innflytelse i regionen understrekes av at Danmark, i stor grad i motsetning til de øvrige EU-landene, arbeidet aktivt for dem allerede fra 1990. På den andre siden søktes negative konsekvenser av en slik politikk å forebygges av samarbeid. Østersjøregionen kan dermed ses på som et klart uttrykk for en dansk strategisk utenrikspolitikk. Det er en kombinasjon av en aktiv

⁶⁰ Forespørselsdebatt om dansk Øststøtte, 25.11.1993. Ministeren for utviklingsbistand Helle Degn begrunner fokuset på landene rundt Østersjøen med at nye fredelige samarbeidsformer skal sikre stabile forhold til naboer på andre siden av Østersjøen og til Russland.

⁶¹ UP IP-debatten, 1993

⁶² N.H. Petersen, kronikk i Morgenposten Fyens Stiftstidende, 11.03.1995: DUPI-DOK

politikk og et ønske om innflytelse, kombinert med arbeid for samarbeid og trygghet. Samtidig sier det også noe om Danmarks syn på Russland: ”Derfor ser Danmark Russland, ikke som en modstander, men som en aktuell og potensiell partner. Dansk politikk overfor Russland er basert på et ønske om det tætttest mulige militære samarbejde. Målet er at inndrage Russland i en europæisk stabilitets-zone. Russland ses som en ny regional stat, forskjellig fra USSR, en stat, der kan stilles krav til med hensyn til adfærd overfor de tilgrænsende områder, ikke mindst de baltiske stater.” (Heurlin, 1997:18)

Mønster

Analysen viser en tendens til at argumentasjonen om at Baltikum er viktig for dansk sikkerhet er mer fremtredende i første halvdel av 90-tallet enn senere i perioden. At Danmark mener sikkerheten i Europa vil økes ved utvidelse er et argument som i noe større grad går igjen også senere, hvilket er helt i tråd med den danske utenriks- og sikkerhetspolitiske tankegangen om at tett samarbeid i seg selv vil øke sikkerheten og kanskje ikke minst er logisk i lys av konfliktene på Balkan⁶⁴. Når det kommer til nettopp de baltiske landene er det derimot altså en større tendens til at Danmarks sikkerhet og ønsket om makt og innflytelse i regionen benyttes som begrunnelse for deres medlemskap tidlig i materialet enn senere. Det kan dermed se ut som om man har fått mindre behov for å uttrykke slike motiver etter hvert som de baltiske landene faktisk har inngått stadig sterkere samarbeid med EU og de danske målene oppfylles. Danmark arbeidet aktivt overfor de andre EU-medlemmene for å få de baltiske landene likestilt med de øvrige søkerlandene, og har etter hvert som dette har blitt tilfelle i dag kanskje ikke i like stor grad har behov for å poengtere disse landenes betydning. K.E.Hansen (intervju) uttrykte en slik oppfatning når han påpekte at behovet for å kjempe balternes sak igjen blir større når det endelige tidspunktet for opptakelse skal fastsettes: ”Det er riktig at Danmark og Sverige er fortalere for de baltiske lande. Det har være mer markant i starten av prosessen og bliver måske igjen markant, nå man til

⁶³ Debatten om ratifikasjon av Europa-avtaler med de baltiske landene, 25.10 (1. behandling) og 21.11

⁶⁴ Bosnia og ikke minst Kosovo understreket behovet for stabilitet i Europa, og understreket det stabilitetsmessige behovet for utvidelse ”The conflict in Kosovo had a very direct impact on developments in the European Union... Important decisions were made concerning the enlargement of the EU, which in the long run probably will contribute more than anything else to stability in Europe” (The international sit, 1999, DUPI-DOK 2000)

at afgøre hvornår hvilke land skal optages.” Samtidig viser bl.a. det at de baltiske landene faktisk stoler på Danmark og at Danmark synes å ha påvirket utviklingen i området, at Danmark har fått større innflytelse i regionen. Også Russland er nå positive til EU-medlemskap. Dermed har Danmark i stor grad oppnådd trygghet og innflytelse. Sikkerhet og innflytelse synes å ha vært viktige motiver for den danske Baltikum-politikken, men det er mulig at andre forhold i større grad har ”overtatt” for sikkerhet og har virket forsterkende på det danske fokuset og engasjementet for de baltiske landene. Samtidig kan det ikke bare være sikkerhet og makt og innflytelse som forklarer den danske prioriteringen av de baltiske landene fra det øyeblikket muren falt. En strategisk nyttekalkulerende aktør ville måttet ta med faren for en konfliktsituasjon mellom Russland og de baltiske landene i sine kalkuleringer. Selv om Danmark og har hatt et ønske om innflytelse rangert som en viktig egeninteresse og har arbeidet for å integrere Russland i en felles sikkerhetsstruktur, synes det likevel derfor ikke helt rasjonelt ut fra et realistisk perspektiv å ikke være mer forsiktig i forhold til de baltiske landene i perioden rett etter frigjøringen⁶⁵.

Samtidig er det slik at sikkerhetspolitiske argumenter generelt i Folketingsdebattene brukes i større grad av regjeringsrepresentanter enn andre partier, særlig er det utenriksministeren og statsministeren som henspeiler på sikkerhet. Dette gjelder i hovedsak når det kommer til den danske politikken overfor de baltiske landene. Jeg fant at så å si alle partiene har brukt argumentet om at EU-utvidelse generelt vil øke sikkerheten i Europa, men det er påfallende i hvilken grad det i hovedsak er regjeringsmedlemmer som påpeker dansk økt sikkerhet ved nettopp de baltiske landenes EU-medlemskap. Bortsett fra Hækkerup gjenspeiles dette i intervjuene også ved at de UM-ansatte i større grad enn de Folketingsvalgte vektlegger sikkerhet som motiv for den danske politikken overfor Baltikum. Dette betyr ikke at det derfor er slik at de folkevalgte ikke anser sikkerhet for å være en viktig faktor eller at ønske om økt innflytelse ikke er en viktig årsak til den danske politikken. Kanskje peker det heller på at det tradisjonelt er slik at det utøvende organ, regjeringen, ”tar seg av”

⁶⁵ Dette kan også snus på hodet: Hvis Danmark var villig til å ta en kalkulert sikkerhetsrisiko tidlig på 90-tallet, hvordan kan da sikkerhet i tradisjonell forstand være et viktig argument for utvidelse til Baltikum?

”utenrikspolitikken”, og selv om det i stadig større grad blir vanskelig å skille utenrikspolitikk fra innenrikspolitikk, kan det synes som om det typisk utenrikspolitiske motivet, sikkerhet, dermed fremsettes i større grad av regjeringen og utenriktjenesten enn av de folkevalgte. Det forventes kanskje at de som driver med utenrikspolitikken i tradisjonell forstand snakker mer om sikkerhet. Gitt de posisjonene de har, i egenskap av å være statsminister og utenriksminister og dermed med viktige oppgaver for rikets sikkerhet, brukes slike argumenter i større grad av disse enn Folketingsrepresentanter. Mens regjeringen skal sørge for rikets sikkerhet, er det derfor kanskje lettere for parlamentarikere og opposisjon å peke på andre forhold enn de rent sikkerhetspolitiske, som kanskje høres ”penere” ut enn henvisning til danske egeninteresser. På den andre siden kan det tenkes at det ikke er i tråd med sine utenrikspolitiske roller nettopp statsministeren og utenriksministeren har begrunnet Baltikum-fokuset sikkerhetspolitisk. Det kan være at det partiet de kommer fra, Sosialdemokratiet, er mer opptatt av de sikkerhetspolitiske sidene ved EU-utvidelse til disse landene enn de andre partiene er. På den ene siden er det Hækkerup fra Sosialdemokratiet som i størst grad vektlegger sikkerhet som motiv av de intervjuede, men på den andre siden er også venstre-radikale SF svært opptatt av de sikkerhetsmessige aspektene ved utvidelse. Det er jo heller ikke slik at denne type begrunnelser er fraværende hos de andre partiene. Dette er uansett vanskelig å måle da det helt siden januar 1993 har vært Poul Nyrup Rasmussen som har ledet regjeringen og fram til Mogens Lykketoft overtok i 2000 Nils Helveg Pettersen som har vært utenriksminister. Også den borgerlige regjeringen uttrykte sikkerhetspolitiske motiver, men jeg har tidsmessig ikke noe godt sammenlikningsgrunnlag for å måle betydningen av regjeringspost og kan bare fastslå at det synes som om det i det minste er nyanseforskjeller mellom aktørene relatert til hvilke posisjoner de innehar.

3.3.4 Økt indre sikkerhet: Utvidelse som effektivt middel for miljø, kriminalitetsbekjempning og flyktningsstrømmer?

Når danske aktører snakker om sikkerhet i forhold til nærområdene og de baltiske landene refereres det altså ikke kun til sikkerhet i tradisjonell forstand som sikring av statens grenser og suverenitet, men også til forhold som kan påvirke Danmarks indre sikkerhet som miljø, flyktningsstrømmer, grenseoverskridende kriminalitet og

lignende. Dette er forhold som påvirker land på tvers av deres territorielle grenser, men som likevel kan utgjøre en sikkerhetstrussel mot danske borgere. ”De nye sikkerhedspolitiske utfordringer i form af regionale konflikter, mindretalsproblemer, miljøtrusler og grænseoverskridende kriminalitet er kommet til at fremstå stadig tydeligere.”⁶⁶ Ikke minst er denne brede sikkerhetsforståelsen som sagt tydelig når sikkerhet fremheves som et viktig motiv for den danske politikken overfor de baltiske landene. Når man snakker om sikkerhet og stabilitet i forhold til de baltiske landene så snakker man i følge UM-representanten (intervju 05.07.01) om et bredt sikkerhetsbegrep som ved siden av den militære situasjon også inkluderer forhold som kan ha negative effekter for Danmark, som flyktningepolitikk og miljø. I tråd med dette hevder UM-representanten (intervju 05.07.01) at det ikke er tilfeldig at store deler av den danske øststøtten går til miljøfremmende tiltak, med tanke på danske egeninteresser i miljøforholdene i nærområdene⁶⁷. Allerede i Folketingets forespørselsdebatt om Øststøtte, 25.11.1993 redegjorde Helle Degn (Minister for utviklingsbistand) for at regjeringen ønsker å prioritere miljøfremme i alle deler av Øststøtten. Hun peker på at miljøskadene etter kommunismen er en belastning for befolkningen i landene og i Vest-Europa, men det som i størst grad vektlegges er at ”Samtidig er miljøproblemerne en væsentlig trussel mot vores egen livskvalitet. Risikoen for radioaktiv forurening, herunder rekatorsikkerhed, er et område, som vi bør vie særlig interesse bl.a. af hensyn til vores egen befolkning.” Kjernekraftverket Ignalina i Litauen er tett opp i Danmarks nærområde, og dette kraftverket anses som så risikofyllt at en stenging er en forutsetning for medlemskapet i EU. Pengene som fra dansk side settes inn mot dette kan dermed helt klart være på bakgrunn av egeninteresser (Helsingin Sanomat, 02.05.01).

Den danske holdningen til hele utvidelsen er at kriteriene faktisk skal være oppfylt før den endelige opptakelsen skal finne sted, slik at en unngår import av uavklarte konflikter og reduserer kandidatlandenes reformiver. ”Samtidig har Danmark arbeidet

⁶⁶ N.H: Petersen artikkel i de tre stiftstidender 10-11.06.1995 om den forestående regjeringkonferansen: DUPI-DOK.

⁶⁷ Store deler av Øststøtten settes inn på miljøområdet. Miljø- og energiområdet var et av de første områder som ble prioritert i øststøtte-tildelingen Den danske bilaterale øststøtten til hele SØE-området utgjorde eksempelvis i 1998 1,151 milliarder DKK, hvorav hele 676 millioner av disse var miljørelatert (Kilde: Utenriksministeriet; DUPU-DOK 1998. Innsatsen understreker regjeringen påstand om at miljøstøtten prioriteres, en prioritering som også støttes av et flertall i Folketinget.

for, og siden fastholdt, at optagelsen skulle finne sted ud fra objektive kriterier. Ellers vil det få nogle sikkerhedspolitiske konsekvenser, som er uheldige.” (K.E. Hansen, intervju). Dette gjelder i forhold til kriminalitetsbekjemping og grensekonflikter, men også i relasjon til miljøtiltak er dette viktig. Miljøreglene bør i følge Ove Fich⁶⁸ (S) forbedres i EU før utvidelsen finner sted og dermed være et krav til medlemskap som del av aquisen, da det etter en utvidelse forventelig vil være vanskelig å oppnå enighet på slike områder: ”Hvis man først foretager utvidelsen med 12 lande i Central- og Østeuropa, som er relativt fattige, så kan vi se for os en situation, hvor det vil være overordentlig vanskelig i fremtiden at skape miljøforbedringer”. Miljøkravene til nye medlemmer er viktige for Danmark og den store delen av Øststøtten til Baltikum som gis på dette området bekrefter at Danmark virkelig er opptatt av å unngå negative miljøeffekter⁶⁹. Danmark støtter de baltiske landene aktivt i deres bestrebelser på å leve opp til europeiske miljø-standarder, hvilket dermed kan ses på som en logisk følge av at Danmark på den ene siden er opptatt av miljø og stiller strenge miljømessige krav til EU-medlemskap, men på den andre siden absolutt ønsker de baltiske landene med i unionen, hvilket gjør at det må settes inn en stor innsats på dette området i de baltiske landene. Et paradoks er likevel at går Danmark i spissen for at de tre baltiske landene skal opptas som EU-medlemmer fortrest mulig, selv om miljøforhold heller taler for en forsinkelse av prosessen. Det kan dermed se ut som om det faktisk er en motsetning mellom Danmarks fokus på miljøkrav og på de baltiske landenes hurtige EU-medlemskap. Dersom miljø var avgjørende kunne Danmark samtidig gitt penger til forbedring av dette uten å arbeide for at disse landene bør bli medlemmer av EU. En kan så hevde at EU-medlemskap er den eneste gulroten som er god nok for å få landene til å endre sin miljø-politikk, og det ligger klart et slikt offensivt aspekt i miljøstøtten fra dansk side. Det er en forståelse av at miljøproblemene vil løses raskere dersom landene har et mål å arbeide mot og ikke minst ved grense-overskridende samarbeid. Det er likevel påtakelig at selv ikke forhold som Ignalina benyttes som argument mot

⁶⁸ Forespørselsdebatt om EUs regjeringskonferanse, 10.05.1996.

⁶⁹ Det eneste området danske myndigheter har definert som spesielt sensitivt for Danmark i utvidelsesforhandlingene er miljø-aquisen. Rapporter om landbruk og fisk har vist at disse områdene ikke vil falle i kategorien ”spesielt sensitivt”. Sammen med Sverige og Nederland er Danmark blant de få landene som ikke ønsker overgangsordninger på personbevegelse (TEPSA, 1998 og 1999.)

en snarlig utvidelse. Dersom miljø var avgjørende burde dette brukes som argument mot at de blir medlemmer før de tilfredsstiller miljøkravene.

Utenriksministeren påpeker også at EU ikke skal importere grense-uoverensstemmelser og minoritetskonflikter: ”Det er ikke acceptabelt for EU gjennom en utvidelse at ”importere” uafklarede spørsmål af denne karakter”⁷⁰. På samme måte fremhever Venstre, det mest føderalistiske partiet, at et forpliktende samarbeid for å sikre EUs ytre grenser er en absolutt forutsetning for EU-medlemskap. Det er større kriminalitetsproblemer i disse søkerlandene enn ved tidligere utvidelser og man må derfor ”sikre, at medlemskapet af EU ikke fører til, at de problemer, Østeuropa har, overføres og forsterkes i det gamle EU. Visse forutsetninger skal være på plass, før den praktiske utvidelse skal finne sted.”⁷¹. Også dette er et forhold som, dersom det uttrykte danske motiver, heller taler mot en utvidelse på et tidlig tidspunkt, frem til man anser at de baltiske landenes grensekontroller er tilstrekkelige. Fokus på krav til søkerne for å unngå effekter for Danmark er likevel ikke argumenter som er veldig utbredt i materialet. Dette betyr ikke at de ikke er viktige vurderinger – ikke minst miljø-støttens omfang, vektleggingen av behovet for samarbeidsorganer og bistand samt danske krav om oppfyllelse av kriteriene peker på at dette er forhold som synes viktige – men utvidelse synes som et så viktig dansk mål, med så stor tverrpolitisk og folkelig oppbakking at man kanskje er forsiktige med å hevde noe som kan virke som skepsis. Danske egeninteresser i forhold til miljø kommer tydelig frem, men da i sammenheng med at man skal bidra til å gjøre noe positivt med dette. Det er klart en oppmerksomhet på å unngå import av konflikter osv., men den generelle holdning er altså at da må man forsøke å gjøre noe med det og ikke bruke det mot søkerlandene. Prinsippet er at den beste måten å unngå slike eksternaliteter er ved å samarbeide, i tråd med den generelle danske utenrikspolitikken. ”...det løses ikke ved at holde de baltiske lande ude – men gjennom et samarbejde om at bekjempe kriminalitet.” (K.E. Hansen, intervju). Med andre ord lar man ikke slike betraktninger brukes som et argument mot

⁷⁰ N.H. Petersen, kronikk (De baltiske lande og Europæisk integrasjon)i Morgenposten Fyens Stiftstidende, 11.03.1995: DUPI-DOK

⁷¹ Forespørselsdebatt om EUs regjeringskonferanse, 28.05.1997. Charlotte Antonsen (V)

utvidelse hvilket kanskje impliserer at det ikke har vært legitimt å argumentere mot utvidelse til disse landene eller argumentere for å utsette den.

3.4 Økonomiske interesser.

3.4.1 Økonomiske fordeler ved utvidelse av det indre marked.

EU-utvidelse blir av danske regjeringsmedlemmer fremstilt som en økonomisk ”vinn-vinn” situasjon for alle parter, og for Danmarks del ved langsiktig økonomisk gevinst som følge av økt samhandel, især i Østersjø-området. I regjeringens forhandlingsgrunnlag til regjeringsskonferansen i 1996 heter det at ”Danmark og det øvrige Europa har en politisk, økonomisk og sikkerhetspolitisk interesse i at få disse lande med i EU... Økonomisk vil utvidelsen gjennom øget samhandel bidrage til varig fremgang i hele Europa”. Den økonomiske begrunnelsen er at Danmark forventer en økonomisk fordel av en utvidelse av det indre marked, og dette argumentet er et som går igjen: ” For utvidelsen vil jo især gjennom øget samhandel bidrage til økonomisk fremgang og beskæftigelsesfremgang i hele Europa, og ikke mindst i Danmark”⁷².

Østersjøen som fremtidig vekstområde:

Denne vinn-vinn begrunnelsen og danske økonomiske egeninteresser går igjen også i forhold investeringer i landene i SØE, her allerede i 1993⁷³: ”Det vil være med til at forbedre forholdene for vore naboer i Østeuropa, men det vil også kunne gavne os på flere områder og sætte i gang produktionen hos de danske virksomheter, der har ekspertise på disse områder.” At disse investeringene, hvor staten bidrar aktivt gjennom Investeringsfonden for Østeuropa i stor grad er rettet mot de baltiske landene er tydelig ved fordeling av investeringsstøtte og Øststøtte (se appendiks), men også ved at danske myndigheter helt fra tidlig på 90-tallet har fremmet ideen om Østersjøen som et fremtidig vekstområde, med derav positive økonomiske effekter for Danmark og dansk næringsliv. “In our vision of the new Europe we see the creation of a growth center in the Baltic Sea Area and we wish to promote strongly this new zone of growth in Europe”⁷⁴. ”Østersølandenes interesse for regionalt samarbejde skal ses i

⁷² P.N. Rasmussen, Folketingets forespørselsdebatt om den innenriks- og utenrikspolitiske situasjon 30.05.1996,

⁷³ Frank Jensen, S, åpningsdebatten 1993

⁷⁴ Helle Degn, minister for utviklingsbistand, tale ved Konferansen om den økonomiske utvikling i Sentral- og Øst-Europa i København 13-14 april 1993.

sammenhæng med regionens muligheder som fremtidigt vækstområde...Regionen har en varieret erhvervsstruktur og adgang til vigtige råstoffer samt en højt kvalificeret arbeidsstyrke til rådighed”⁷⁵. Også daværende statsminister Poul Schluter påpekte en positiv effekt for Danmark av et slikt vekstsentrum allerede i 1992: ”Østersøområdet som fremtidigt vækstsenter er et perspektiv, som udfra ethvert synspunkt er uhyre positivt”⁷⁶.

Økonomisk egeninteresse brukes også fra starten som begrunnelse for bruken av Øststøtte: ”Dette område vil blive opprioriteret ved anvendelsen av Øststøtte-midlerne i fremtiden. Østersøen – en gang et vigtigt vækstsenter – skal være en stor dansk satsning i de kommende år.”⁷⁷ og det påpekes at et av formålene med denne støtten nettopp er å bedre Danmarks økonomiske muligheter: ”... for et av vore formål med Øststøtten er... at gøre Østersøområdet til et vækstsenter av international betydning. Vi skal fremme en sådan udvikling, fordi den kan få en afgjørende indflytelse på dansk produktion og beskæftigelse... Østlandene og især Østersøområdet vil også på lengre sigt være af stor betydning for Danmarks økonomiske muligheder”⁷⁸. Et av formålene med støtten er å ”...bistå Østlandene med at gennemføre deres reformer på baggrund av deres egne behov og med størst mulig deltagelse af dansk erhversliv og dansk arbeidskraft.”⁷⁹. I følge Hansen (1996) er det generelt slik at myndighetene i utvelgelsen av prosjekter og programmer i Baltikum imøtegår danske bedrifters ønsker ved å vektlegge programmer som tilgodeser konkurransedyktige danske sektorer.

Kostnader oppveies av fordeler?

Det hevdes i tråd med dette av danske myndigheter at de positive effektene av økt samhandel vil oppveie de budsjettmessige kostnadene ved utvidelse. Som utenriksministeren sa ved åpningen av regjeringskonferansen i mars 1996: ”Til syvende og sidst er det den samlede effekt af samfundsøkonomien der tæller, og konsekvensen af udvidelsen vil være positiv”. På sikt vil ”Den samlede effekt på bruttonational-

⁷⁵ N.H. Petersen, Kronikk i Berlingske tidende 08.11.93 ”Danmarks forhold til de baltiske lande”: DUPI-DOK

⁷⁶ Poul Schluter, åpningsdebatten 1992

⁷⁷ Poul Schluter, åpningsdebatten 1992

⁷⁸ Helle Degn, Forespørsels-debatt om dansk Øststøtte, 25.11.93

produktet forventes at være en stigning på knap 1 pct. på mellemlang sikt. Det svarer til ca 10 mia. kr.”⁸⁰. ”... vanskelighetene må ikke få lov til at overskygge den helt afgørende økonomiske fordel, der følger af at utvide samarbejdet til også at omfatte 110 millioner mennesker i Central- og Østeuropa.”⁸¹

Samtidig legges det ikke skjul på at utvidelsen koster og kommer til å koste. Danmark vil gå fra å være nettonnyter til nettoytter i EU og landbruket vil motta betydelig mindre støtte enn tidligere og ”Landbruksområdet er sælig centralt i denne sammenheng. Det er et af de områder, hvor den gensidige tilpasning uden tvivl bliver vanskeligst, men det er nødvendigt at tage fatt også på denne opgave hvis utvidelsen skal lykkes.”⁸². CAP-reformer er en absolutt nødvendighet for å få til utvidelsen og Danmark er villig til å betale prisen. ”... der skal ske forandringer i landbruget og i strukturpolitikken; ændringer der godt kan medføre færre overførsler til Danmark, men det er vi klar til”⁸³. Også her brukes likevel langsiktige positive økonomiske konsekvenser som legitimerende argument av regjeringspartiet: ”Det bliver næppe gratis. Det bliver måske endog besværligt, men mange ser måske i dag overdrevne faresignaler. Må jeg erindre om, at indtil nu har konsekvensen av åpningen imellem Øst- og Vesteuropa været en sterkt stigende dansk landbrugseksport østpå – i motsetning til, hvad de fleste vel havde forventet”⁸⁴. Kostnadsreduksjoner ved CAP-reformen synes likevel ikke som sådan som et argument mot utvidelse da Danmark skiller seg klart ut fra de søreuropeiske landene når det kommer til bøndene. Danske bønder protesterer ikke mot utvidelsen av redsel for negative økonomiske konsekvenser for seg selv, hvilket i følge intervjuobjektene skyldes at danske bønder selv mener de er konkurransedyktige. ”De danske landmenn” er ikke redde for konkurranse fra Sentral- og Østeuropa, og mener uansett det er på tide med CAP-reform, så lenge det skjer en gradvis nedtrapping. ”Selv i Det liberale parti (bøndernes parti) heter det i parti-programmet at ordningen bør

⁷⁹ Helle Degn, Forespørselsdebatten om Øststøtte, 25.11.93

⁸⁰ N.H. Petersen, artikkel i Erhvervsbladet 22.02.1999

⁸¹ N.H. Petersen, forespørsel om regjeringskonferansen 10.05.1996

⁸² N.H. Petersen, IP UP 1995

⁸³ Jacob Buksti (S), åpningsdebatten 08.10.1998

⁸⁴ (Ove Fich (S) UP IP, 1995

avvikles” (G.L.Bech, intervju 06.07.01). Samtidig bør det vel ikke undervurderes at politikerne lover en viss nasjonal støtte dersom dette er nødvendig⁸⁵.

Selv om utvidelse på lang sikt vil bli samfunnsøkonomisk lønnsomt, hvilket i seg selv er vanskelig å forutsi, er det ikke tvil om at Danmark må ut med mye penger og godta en rekke omstillinger på kort sikt. Likevel brukes ikke kostnader som argument mot utvidelse, kun unntaksvis av mer populistiske partier. ”Vi er rede til å betale vores del af udgifterne til udvidelsen, selv om det i en periode vil betyde merbetalinger for Danmark”⁸⁶. Utvidelsen forsvares som sagt ved at kostnadene vil veies opp av de langsiktige positive samfunnsøkonomiske konsekvensene, men også andre forhold brukes som begrunnelse direkte i relasjon til å betale kostnadene. ”Indsatsen for fred har sin pris, som de rige lande i Vesteuropa må være rede til å betale”⁸⁷. Ellemann-Jensen⁸⁸ (V) påpeker at ”... utvidelsen mod Øst i en overgangsperiode vil koste økonomiske ofre og kræve vores accept av vanskelige omstillinger i vores deltagelse i det europæiske samarbejde” I følge ham vil dette, i tillegg til de langsiktige økonomiske gevinstene, være en investering i egen sikkerhet, bidra til å samle Europa og sikre fred på kontinentet, hvilket også påpekes av stasministeren i samme debatt: ”... det at sikre fred og stabilitet i Europa, det at få til, at vi får et helt europæisk hus, det koster... Og det må vi være parat til... at betale for”. Med andre ord påpekes det flere ganger at utvidelsen koster men at man må være villig til å betale for den av andre grunner enn en positiv differanse mellom økonomiske kostnader og fortjeneste. At man må betale for sikkerhet er videre et argument N.H. Petersen brukte overfor de andre EU-landene i sitt innlegg på Råds-møte 25.11.93. ”Hvad angår de baltiske lande og Visegrad-landene, vil der også være konkrete interesseforskelle. Deres medlemskap – og tilpasningsperioden op til medlemskap – forudsætter omstilling også på vores side. Der kræves ydeligere økonomisk og anden bistand. Og der kræves, at vi i højere grad end hidtil giver dem adgang til vore markeder. Hvorom alting er: Udvidelsen er en enestående chance for at bedre både vores og deres sikkerhed”. Med andre ord brukes

⁸⁵ Relatert til CAP-reformer støtter Danmark hovedforslagene i Agenda 2000, og den danske regjeringen ønsker en gradvis inkludering av søkerlandene i jordbruksordningen. Kortsiktige problemer bør løses ved overgangsfaser da det på lengre sikt ikke er mulig å behandle de nye medlemmene annerledes enn dagens medlemmer (Tepsa 1998, 1999).

⁸⁶ N.H. Petersen, artikkel i Erhvervsbladet 22.02.1999

⁸⁷ IP og UP-situasjonen 21.02.95: 69

argumenter om økt sikkerhet, fred og Europas samling også for å legitimere kostnader, selv om det i hovedsak er slik at når økonomiske kostnader er et tema forsvarer de med langsiktig økonomisk gevinst.

Den danske EU-debatten: Økonomiske argumenter

Øststøtten vil altså i følge regjeringen gagne mottakerlandene og fremme dansk næringsliv på sikt. Også G.L.Bech (intervju, 06.07.01) bruker argumentet om at mye av pengene som brukes i støtte kommer tilbake til Danmark: ”Og vi må huske at en del av dem (pengene) kommer tilbake til Danmark ved danske virksomheter. Selv ubevisst vil en del av øststøtten gå tilbake til danske bedrifter fordi de danske bedrifter som oftest vil bruke danske produkter.” Denne effekten påpekes også av Balle Pedersen (intervju, 05.07.01). Det mest interessante er likevel hvordan intervjuobjektene hevder at slike argumenter om økonomisk gevinst brukes bevisst av danske beslutningstakere for å overbevise de mer skeptiske partiene om at det lønner seg for Danmark. ”Slike argumenter, at dette skaper arbeidsplasser i Danmark, brukes bevisst overfor dem som er mer skeptiske” (G.L. Bech). Det er tross alt en del av den danske befolkningen som sier de er mot utvidelse, i 1998 20%⁸⁹, og populistiske partier har en sjelden gang spilt på dette, her ved Kirsten Jacobsen (FP)⁹⁰ ”Og skal der optages nye medlemmer i EU, er det viktig på forhånd at gjøre det klart, at de ikke får adgang til et økonomisk tagselvbord, og derfor må fondene naturligvis fjernes... Danske skattebetalere betaler i forvejen dyrt for EU-medlemskapet, og den regning skal være mindre og ikke større”. Likevel brukes ikke dette som argumenter mot utvidelse, kun som et argument for reform eller differensiering. Selv om danskene i stor grad er positive til at Vesteuropa må betale en del av regningen for å få søkerlandene med i samarbeidet, og 39% av de spurte i 1996 var helt eller delvis enig i at Danmark bør akseptere å betale mer til EU for å få de østeuropeiske landene med, var hele 45% av de spurte helt uenige i å selv betale mer skatt⁹¹. Dette viser at befolkningen ikke er villige til å betale for høye

⁸⁸ IP UP 95:84-85

⁸⁹ Gallup-instituttet, for Danmarks Radio, april-mai 1998. Samtidig har det vært en reduksjon i prosenten som sier de er for utvidelse. I Europabarometer 55, 2001 (; Nytt fra EU nr. 4/2001:7) svarte kun 50% av de spurte danskene at de er for utvidelsen, en reduksjon på 6%poeng fra siste Europabarometermåling. Danmark befinner seg likevel fremdeles blant de mer positive EU-landene.

⁹⁰ IP UP 96:30

⁹¹ AIM-Nielsen for Ugebrevet Mandag Morgen 11-18 mars 1996; DUPI-DOK

kostnader, hvilket i seg selv kanskje gjør det nødvendig å legitimere dem ved økonomisk gevinst.

Det er i overveiende stor grad medlemmer av regjeringen som benytter økonomiske fordeler som begrunnelser for utvidelsen, hvilket klart impliserer at de brukes bevisst for oppslutning og mot mer skeptiske partier. Dette underbygger det G.L Bech (intervju 06.07.01) hevder, nemlig at økonomiske fordeler ikke er det egentlige motivet for øststøtte og Baltikum-satsing, men kun et forhold som brukes i diskursen for legitimering. Påstanden om at økonomiske argumenter brukes på denne måten støttes av UM-representanten (UM-representanten, intervju 05.07.01) når han sier at han tror på at utvidelsen samlet sett vil gi en positiv økonomisk utvikling for Danmark men at argumentet om økonomisk gevinst er et argument som brukes overfor mer skeptiske parlamentarikere.

Det synes altså som om det er andre forhold som er viktigere enn økonomi for å forklare den danske politikken, både for utvidelsen generelt og for prioriteringen av de baltiske landene. UM-representanten (intervju 05.07.01) påpekte at man i forhold til de baltiske landene ikke må tillegge kommersielle danske interesser for stor vekt; da er for eksempel Polen et mye større marked. Et slikt syn støttes også av de andre intervjuobjektene. På spørsmål om hvilke økonomiske fordeler som veier opp for kostnadene ved utvidelse til SØE svarte K.E.Hansen (intervju): ”Først og fremmest giver den gunstige sikkerhedspolitiske situationen mulighed for besparelser på militæret, som vi i vid utrekning allerede har indkasseret. Hertil kommer øget handel, som vil opveje øgede udgifter i form av betaling til EUs kasser. Udvidelsen kan dog ikke gøre op økonomisk” mens Hækkerup svarte (intervju, 28.06.01): ”Ingen. Vi vet at det ikke er problemfritt (økonomisk sett), men sikkerhetspolitiske hensyn er avgjørende”

At slike begrunnelser likevel brukes for å legitimere utvidelsen kan dermed ha sammenheng med at det tradisjonelt sett har vært økonomiske argumenter som har vært brukt i Danmark i relasjon til EU. Økonomiske argumenter har i følge UM-representanten (intervju 05.07.01) vært brukt i Danmark gjennom tidende for å sikre en

folkelig oppbakning, for å selge det europeiske samarbeidet. ”Man sier at EU-medlemskapet er basert på økonomiske fordeler, men jeg er egentlig ikke enig. Økonomiske argumenter ble brukt i 1972 og har hengt i siden.” (G.L.Bech). EU er fremdeles i så stor grad legitimert økonomisk i Danmark at også utvidelsen dermed blir knyttet til økonomiske argumenter, uavhengig av om Danmarks politikk faktisk skyldes økonomiske vurderinger. Det at man forventer økonomisk vekst er det nok mange som tror på, men det ser ikke ut til at dette er hovedgrunnen til den danske politikken. At dette er en fordel er kanskje heller en positiv konsekvens av utvidelse enn et motiv for den. Det er som nevnt påfallende slik at det er regjeringen som bruker denne type argumenter, hvilket i seg selv impliserer at det er et behov for å benytte denne formen for legitimering.

Et interessant poeng kan i denne sammenheng knyttes opp til Schimmelfennings (1999) teori om retoriske argumenter i østutvidelsen. I følge ham er vest-europeiske land ”retorisk fanget” av at de gikk så hardt ut for ”Europas samling” etter murens fall. Han hevder at moralske og kontekstuelle argumenter brukes retorisk mens aktørene egentlig er strategisk nyttemaksimerende. I Danmark kan man så hevde at det ikke er moralske og identitetsbaserte argumenter som brukes retorisk men at det derimot er økonomiske argumenter som brukes på denne måten, at danske beslutningstakere er ”retorisk fanget” i økonomiske argumenter i debatter hvor EU er tema. Dette utelukker ikke at Danmark faktisk er strategiske i sin politikk, ikke minst sikkerhetspolitiske interessers betydning for Baltikum-politikken understreker dette. Det utelukker heller ikke at aktørene faktisk mener at utvidelsen vil få langsiktige positive økonomiske effekter. Økonomi er uansett ikke som sådan årsaken bak utvidelse og Baltikum-politikken, men likevel benyttes slike argumenter av regjeringen for å legitimere den. Det synes å være en forventning hos aktørene om at alt som har med EU å gjøre i Danmark også må legitimeres økonomisk⁹².

⁹² Representanter fra Kommissjonens ”task force on enlargement” hevdet på samme måte at de i fremskrittssrapporten for 2000 inkluderte et avsnitt om medlemmenes fordeler ved utvidelse for å gjøre den troverdig for søkerlandene, med andre ord at kun egeninteresser oppfattes som ”sanne” motiver. (Sjursen, 2001: 13)

3.5 EU som funksjonell problemløsningsenhet?

Sikkerhet og økonomiske egeninteresser kan ikke alene forklare danske posisjoner i utvidelsesprosessen slik man vil forvente på bakgrunn av en konsekvenslogikk. Dette impliserer dermed på den ene siden at det ligger noe mer til grunn for utvidelse av det europeiske samarbeidet enn egeninteresser og dermed at det samarbeidet som skal utvides er basert på mer enn funksjonell problemløsning. På den andre siden benyttes økonomiske argumenter bevisst legitimerende og spørsmålet er dermed om dette gjenspeiler Danmarks syn på og forventninger til EU, om Danmark i debatten knyttet til EU og EUs utvidelse fremstiller EU som et problemløsningsfelleskap.

Den danske befolkningen er blant de mest integrasjonsskeptiske i EU. Flertallet ønsker dansk deltakelse i EU men gjør det i stor grad på bakgrunn av praktiske vurderinger. For eksempel mener hele 41% av danskene at EU er en forutsetning for den danske velferdsstaten mens kun 15% mener det er en trussel mot den⁹³, i tråd med en rasjonalistisk oppfatning av europeisk samarbeid som et redskap for nasjonalstatene (Milward, 1992). EU-motstanderne bruker nettopp argumentet om at EU er noe mer enn en funksjonell problemløsningsenhet som det viktigste argumentet mot dypere integrasjon. Det er fremdeles i vesentlig grad økonomiske argumenter som dominerer den danske EU-diskursen og også EU-vennlige danske politiske aktører synes å ha en oppfatning om at det for å legitimere samarbeidet i befolkningen er nødvendig å fokusere på EU som et effektivt redskap for problemløsning. Peter Duetoft⁹⁴ (CD) påpeker dette når han sier at ”Det, den danske befolkning måler EU på, er om man kan se konkrete resultater, hvad enten det er i den egentlige dagligdag, eller det f.eks er europæisk sikkerhed eller europæisk miljøpolitik.”. Det som dermed trengs for folkelig oppbakning er i følge ham at samarbeidet oppnår konkrete resultater: ”Og så vil jeg godt til sidst slå fast, at det, der skal bringe EU videre, det, der skal gøres, så EU bliver folkeligt accepteret, er et godt dagligt arbejde, stabilitet og en forståelse af og en tro på EU, der bygger på, at man i sin dagligdag har brug for EU.”⁹⁵. På samme måte vektlegger statsministeren hvordan EUs legitimitet grunner i utfall og hvordan det er

⁹³ Gallup-instituttet for Berlingske tidende, 20-24 september 1997: DUPI-DOK

⁹⁴ IP-UP-debatten 30.05.1996

⁹⁵ Forepørselsdebatten om EUs regjeringskonferanse 28.05.1997

viktig at EU kun tar seg av områder statene ikke kan håndtere alene. ”... man skylder at fortælle befolkningen, at Europa er en scene, er et rum, hvori der foregår politiske forhandlinger, ikke om at tage noe væk fra det danske Folketing... Hvert enkelt sted finder der en demokratisk proces sted, træffes der beslutninger, der passer lige præcis til den type af problemer, der skal løses der... (EU) er et sted, der er skruet sammen til at træffe beslutninger, som ikke kan løses andre steder end lige præcis i EU. Så enkelt er det, og så nødvendigt er det.”⁹⁶. Det er klart en bruk av begrunnelser for EU med at EU er et funksjonelt svar på globaliseringens utfordringer: ”Vi ønsker et europeisk samarbejde, hvor vi samarbejder om de grænseoverskridende spørgsmål, som vi best kan løse i fællesskab, og hvor vi nationalt løser de spørgsmål, som kun vedrører oss selv”⁹⁷. T.o.m. Holger K. Nielsen (SF) innser behovet for et slikt samarbeid. ”På den ene side sier vi nej til Unionen... men på den anden side sier vi ja til et praktisk samarbejde om de fælles problemer, der skal løses i fællesskab.”⁹⁸

Dette er danske posisjoner også på EU-nivå i den europeiske endringsprosessen. ”At the Amsterdam Summit meeting, the Danish PM placed strong emphasis on the EU as a ”rational” pragmatic type of cooperation” (Fossum, 2000:127).”For borgerne er det nærværende å stille spørsmålet om, hvad den Europæiske Union gør for dem for at bidrage til at løse de problemer, de står overfor og forbedre deres dagligdag. Derfor lægger vi fra dansk side stor vægt på beskeftigelse og miljøbeskyttelse. Her føler vore borgere et naturligt behov for beslutninger i den Europæiske Union, der på effektiv måde beviser, at også den enkelte borger har fordel af samarbejdet inden for Unionen.”⁹⁹.

Samtidig er Danmarks posisjoner at utvidelsen innebærer et økt behov for flertallsbeslutninger innen EF-søylen (DUPI-DOK) men har i Nice-debatten og i relasjon til konventet gitt uttrykk for at Danmark ikke ønsker en utvikling i retning av en overnasjonal politisk enhet. Dette ble understreket også av N.H. Petersens i sin tale ved åpningen av regjeringskonferansen i Torino 29.03.1996: ”etter dansk oppfattelse er

⁹⁶ Åpningsdebatten 09.10.1997 (97C: 24)

⁹⁷ Kent Kirk (KF) Forespørsel om EUs regjeringskonferanse 28.05.97

⁹⁸ IP-UP-situasjonen, 25.06.1998.Holger K. Nielsen (SF) (:6)

der ikke behov for prinsipielle og avgjørende endringer i den grunnleggende institutionelle oppbygning.” Danmark innser at det er behov for visse endringer for å få til et EU bestående av opptil 27 land, men står sterkt fast ved at alle land skal beholde en kommisær, at formannskapet skal rullere og at det ikke skal være mulig for de store landene å overkjøre de små. Likevel synes det faktisk som om det er verdt å få noe mindre innflytelse pga. utvidelsen, hvilket understreker det sterke danske engasjementet for den. Jann Sjursen (KRF)¹⁰⁰ (: 237). ”Vi vil formelt set få forholdsvis mindre indflytelse og mindre plass rundt bordet, når EU bliver utvidet med flere medlemslande. Det er imidlertid etter Kristeligt Folkepartis oppfattelse ikke noget tap sett i forhold til den gevinst, det er, at flere lande bliver medlemmer af EU”.

”Regeringskonferansen er ikke nogen fred. Det er kamp. Det er hård kamp fra position til position, og jeg tror, det er væsentligt, at man gør sig klart allerede nu, at man ikke får alt.”¹⁰¹. Også statsminister P.N.Rasmussen bruker i oppkjøret til Nice-traktaten utvidelse som en grunn til, en legitimering av, at Danmarks vil få redusert innflytelse etter nødvendige reformer¹⁰²: ”Hvis vi går ind for en udvidelse af EU, hvad jeg går ud fra at vi gør, så følger det deraf ændringer i stemmevægtene. Altså vi kan ikke både det ene og det andet. Vi må vælge. Og da der kommer flere små land og måske enkelte større - Polen som et af dem – betyder det, at der kommer ændringer. Det, regeringen har som princip i den sag, er, at balancen mellem store og små lande nogenlunde holdes”. Det sterke danske ønsket om utvidelse legitimerer dermed en viss suverenitetsavståelse men de danske posisjoner i EUs endringsprosess og den danske debatten om utvidelse bekrefter at EU i hovedsak oppfattes som et problemløsningsfellesskap.

3.6 Oppsummering:

Analysen hittil viser at sikkerhet og et ønske om å spille en aktiv rolle og få makt og innflytelse i regionen har virket mobiliserende for Danmarks prioritering av de baltiske landene, at dette er viktige årsaker til den danske Baltikum-politikken. Samtidig ligger

⁹⁹ N.H.Petersen ved åpningen av regjeringskonferansen i Torino 29.03.1996

¹⁰⁰ Forespørsel og debatt om utviklingen i det europeiske samarbeidet og regjeringens politikk i forhold til de fire danske forbeholdene, 13.10.1999

¹⁰¹ Ove Fich (S), IP-UP 1996

¹⁰² UP-IP-situasjonen, 27.05.1999.

det et paradoks i den politikken Danmark førte i forhold til de tre baltiske landene i relasjon til Russland tidlig på 90-tallet, hvilket impliserer at sikkerhetsvurderinger ikke alene kan forklare den danske politikken. Det ser også ut til at sikkerhet og innflytelse etter hvert som disse sikkerhetspolitiske målene gradvis har blitt oppfylt har spilt en mindre rolle og at andre motiver kanskje har overtatt, eller i hvert fall spilt en forsterkende eller opprettholdende rolle for politikken.

I forhold til den helhetlige danske utvidelsespolitikken ser det derimot ikke ut til at sikkerhet har vært en motiverende faktor. Sikkerhet har i denne sammenheng medvirket til ønsket om utvidelse, men er ikke tilstrekkelig for å forklare hvorfor Danmark ønsker utvidelsen til SØE. Heller ikke nye sikkerhetsutfordringer som miljø, grenseoverskridende kriminalitet, flyktninger og lignende ser ut til å ha vært motiverende, verken for utvidelsen som helhet eller for den særskilte Baltikum-politikken. Dette er sikkerhetstrusler som i danske øyne best løses ved samarbeid men som samtidig skal være løst før medlemskap. Dermed er dette tvert i mot forhold som heller burde forsinke utvidelsesprosessen, spesielt i forhold til Latvia.

Økonomiske interesser er fremdeles sterkt gjeldende i den danske EU-debatten og brukes bevisst legitimerende, for oppslutning fra skeptikere. Danske økonomiske egeninteresser kan likevel ikke forklare den danske utvidelses-entusiasmen, det er heller slik at kostnader ikke legitimt kan benyttes som argument mot denne. Dette gjenspeiles på den andre siden i at Danmark fremdeles i stor grad anser og ønsker at EU skal vedvare å være et i størst mulig grad mellomstatlig samarbeide med kompetanse i hovedsak innen de områder nasjonalstatene ikke i tilstrekkelig grad kan ivareta selv¹⁰³. Det sterke ønsket om utvidelse legitimerer en viss suverenitetsavståelse, men de danske posisjoner i EUs endringsprosess og den danske debatten om utvidelse bekrefter at EU i stor grad oppfattes som et problemløsningsfellesskap. Med tanke på de danske unntakene og de danske folkeavstemninger, senest om deltakelse i ØMU, er ikke dette akkurat et overraskende funn. Samtidig er det et paradoks EU legitimeres som en problemløsningsenhet samtidig som egeninteresser ikke kan forklare det danske ønsket om utvidelse av denne enheten.

¹⁰³ Friis (1998) konkluderer på tilsvarende måte i sin analyse av folkeavstemningen om Amsterdam med at Danmark vil ha vanskelig for å akseptere dypere integrasjon i den forestående fremtid, også etter en utvidelse.

4 Verdier og fellesskap.

4.1 Innledning

Ligger det verdibaserte hensyn bak den danske utvidelses- og Baltikumpolitikken? Kan oppfatninger om fellesskap og felles identitet forklare at Danmark ønsker utvidelse og det spesielle engasjementet for de baltiske landene? For å si noe om dette vil jeg analysere i hvilken grad det benyttes fellesskaps- og verdibaserte argumenter i begrunnelser for og omtaler av utvidelse til SØE og av de baltiske landenes EU-medlemskap. Dersom de danske aktørene følger en kontekstuell rasjonalitet (en ”sømmelighetslogikk”) og verdier således kan forklare atferd, vil en forvente at danske aktører benytter verdibaserte argumenter for å rettferdiggjøre sin aktive støtte for EUs utvidelse (og samle støtte for denne). En vil forvente argumenter som vektlegger at Danmark og SØE er del av samme fellesskapet ”Europa” og at det derfor er en fellesskapsbasert plikt å utvide EU til SØE. For at et slikt verdibasert perspektiv skal forklare hvorfor nettopp de baltiske landene prioriteres i dansk utvidelsespolitikk er dette likevel ikke tilstrekkelig. Det må i så fall fremkomme argumenter som viser at de baltiske landene mer enn andre søkerland har felles historie, tradisjoner og verdier med Danmark, er mer en ”del av oss” enn de andre kandidatlandene. På bakgrunn av det eksisterende sterke historiske, språklige og kulturelle fellesskapet mellom de nordiske landene, og med tanke på at alle de nordiske landene i sin praktiske politikk gir sterk støtte til de baltiske landene, kan det tenkes at dette ”oss” ikke kun er Baltikum og Danmark, men Baltikum og Norden. I så fall forventes det begrunnelser for den aktive danske Baltikum-politikken som vektlegger et baltisk-nordisk fellesskap, som en distinkt kulturell og historisk enhet med klare vurderinger av hvem som kan inkluderes eller ikke.

Etter gjennomgang av datamaterialet har jeg kategorisert de verdibaserte argumentene i to kategorier hvor den siste er todelt: Den første består av begrunnelser for utvidelse som vektlegger ”samling av Europa”, ”historisk forpliktelse” og ”historisk mulighet”. Den andre kategorien inneholder 1) argumenter som begrunner EU-utvidelse til de baltiske landene med at balterne er ”nordiske”, at det eksisterer et historisk-kulturelt slektskapsbånd mellom Norden og Baltikum og derav en spesifikk nordisk

”slektskapsbasert” plikt til solidaritet med og hjelp til disse landene og 2) argumenter som rettferdiggjør den danske politikken ved henvisning til et enda snevrere slektskap; et dansk-baltisk historisk, kulturelt eller annet fellesskap. Kapittelet vil inndeles i tråd med dette, og analysen i dette kapittelet vil dermed i hovedsak være todelt. Jeg vil først se etter i hvilken grad Danmark rettferdiggjør utvidelse av EU til SØE ved henvisning til europeiske verdier, til hva som er riktig å gjøre gitt en forståelse av hva som er Europa og hva Europa representerer. Deretter vil jeg vurdere om en verdibasert tilnærming kan forklare det danske engasjementet spesielt for de baltiske landene i form av at det henvises til et spesielt dansk-baltisk eller nordisk-baltisk fellesskap, basert på en oppfattelse av kulturelle, historiske eller andre fellesskapsdefinerende forhold.

Dette kapitelet vurderer dermed hypotese 2: A) Danmark ønsker EU-utvidelse fordi de mener SØE er en del av Europa og at det er en verdibasert plikt å samle Europa B) Danmark ønsker de baltiske landene med i EU og prioriterer disse landene i sin utvidelsespolitikk på bakgrunn av en verdibasert pliktfølelse, hvor motivet er at Danmark føler et spesielt ansvar for de baltiske landene da disse er i Danmarks geografiske nærhet, de er små land og det eksisterer i danske øyne et historisk-kulturelt fellesskap mellom Danmark og de baltiske landene, spesielt for Danmark eller Baltikum og/eller mellom Norden og Baltikum. Tilslutt i kapittelet vil jeg vurdere i hvilken grad utvidelsesdiskursen avdekker at Danmark oppfatter EU som et identitetsfellesskap og i hvilken grad dette er i samsvar med funnene i kapittelet.

4.2 ”Europa” som verdibasert fellesskap.

Slik jeg har vært inne på i innledningskapittelet er det vanskelig å svare på spørsmålet om hva ”Europa” er . Ikke minst synes det vanskelig å trekke klare kulturelle, geografiske, religiøse, historiske eller andre skillelinjer mellom ”Europa” og ”ikke-Europa”. Likevel er argumenter som viser til at de sør-og østeuropeiske landene er en ”naturlig del av Europa”, at de vesteuropeiske landene har en ”historisk forpliktelse” til å inkludere disse landene, at det er på tide å ”hele Europa” og lignende, argumenter som går igjen i de vesteuropeiske aktørers argumentasjon og begrunnelser for utvidelse til SØE (Sjursen, 2001).

Sjursen (2001) finner at det blant vest-europeiske aktører eksisterer en oppfattelse av at dagens EU har det hun definerer som en ”kinship duty” (en verdibasert plikt) overfor søkerlandene, dvs. en plikt til å inkludere disse landene i EU og gi dem deres ”rettmessige plass” i Europa, etter tiår med påtvunget adskillelse, en plikt basert på en oppfattelse av fellesskap. ”This sense of a shared destiny and kinship-based duty seems to be an important argument for enlargement to Central and Eastern Europe.” (Sjursen, 2001: 17) Dette er argumenter hun finner at ikke benyttes overfor Tyrkia, slik at det tydelig er en oppfattelse av at de sør- og østeuropeiske landene er ”likere oss/ mer en del av oss” enn Tyrkia. ”Rather than a natural part of the European family, Turkey is described as an important partner to Europe.” (ibid.). Denne slektskaps-plikten Sjursen finner er altså en følelse (sense) hos aktørene, mer enn basert på faktisk definerte kjennetegn, slik også Amato og Batt (Amato, 1999: 9) uttrykker det: ”The momentous events of 1989-91 produced a *common instinctive reaction* among Europeans right across the continent” (min utheving). Vest-europeerne oppfatter at det er et fellesskap mellom dem og søkerlandene, og derav en plikt til å gjøre opp for den delingen og urettmessigheten som den kalde krigen medbrakte, selv om det kan være vanskelig å definere nøyaktige grensetrekkende kjennetegn ved dette fellesskapet. Er en opplevelsen av en slik verdibasert plikt til å utvide en viktig årsak til den danske politikken?

4.2.1 ”En historisk mulighet og en forpliktelse å samle Europa”

I den danske diskursen rundt EU-utvidelse fremkommer slike begrunnelser for EU-utvidelse eksplisitt i argumenter som fremhever at Danmark og Vest-Europa har en historisk forpliktelse overfor de Sentral- og østeuropeiske landene og at utvidelse er nødvendig for å samle og hele Europa etter den kalde krigens ”unaturlige” splittelse. Den danske utenriksminister N.H.Petersens uttrykte det på følgende måte i sin tale på Institute og European affairs, Dublin 28.10.1994: ”The Central and Eastern countries are natural members of the European family. The Danish Government has wholeheartedly and actively promoted the integration of these countries into the European cooperation structures.” og ”To conclude: The time has come to create an undivided Europe.”. “The historic task of our generation will be to extend the existing

zone of stability to the rest of Europe. It will not be easy. But History will not forgive us if we fail.”

Argumenter om historisk forpliktelse og europeisk enhet går i stor grad igjen i det skriftlige datamaterialet, og spesielt i perioden rundt Københavnerklæringen (1992 og 93) og regjeringsskonferansen som ledet frem til Amsterdamtraktaten (1995-96 og 97). Det er tydelig at opplevelsen av en felleseuropeisk historie og et ”skjebnefellesskap” brukes for å rettferdiggjøre utvidelse ved å peke på hva som er riktig å gjøre i denne spesifikke historiske situasjonen; hva Danmark har plikt til å gjøre: ”Vi har et historisk medansvar for nu at forme Europas fremtid.”¹⁰⁴, ved å oppta søkerlandene som medlemmer. På samme måte vektlegges at Europa er en enhet: ”Under den kolde krig var handlefriheten begrenset. Etter Berlin-murens fald og den kolde krigs avslutning, opstod ønsket om at hele den europæiske splittelse.”¹⁰⁵

Denne type begrunnelser for EU-utvidelsen er klart verdibasert, knyttet til et oppgjør med fortiden og jernteppets deling, og utvidelse bør i danske øyne dermed være EUs mest prioriterte oppgave. ”Vi har en historisk forpliktelse til at sikre disse nye demokratier en forankring i det vesteuropæiske fællesskab, som derved bliver et europæisk fællesskab.”¹⁰⁶. M.a.o. er denne begrunnelsen et verdibasert imperativ, i motsetning til et generaliserbart moralsk. Det er historiske forhold og en oppfattelse av et kulturelt og normativt fellesskap som definerer hvem denne plikten gjelder i forhold til, hvem som bør inkluderes. Selv om plikten også settes i sammenheng med hjelp til å sikre demokratier, er det i omfattende grad en spesiell gruppe land som skal hjelpes, basert på en opplevelse av tilhørighet i samme gruppe. ”History demands from us that we create a new Europe”¹⁰⁷.

Argumentene om historisk forpliktelse og nødvendigheten av å samle Europa gir seg også utslag ved argumentasjon som hevder at det i denne situasjonen ikke bare er en verdi- eller slektskapsbasert plikt å utvide, men at man også står overfor en historisk

¹⁰⁴ IP-UP-debatten 30.05.1996, P.N.Rasmussen

¹⁰⁵N.H.Petersen, kronikk i Morgenavisen Jyllands-Posten, 30.12.1997

¹⁰⁶ A.F. Rasmussen (V), Åpningsdebatten, 05.10.1995

mulighet for egen del. Dette er likevel ikke pragmatiske argumenter, da de tydelig er knyttet opp til en oppfatning av felles historie og skjebnefellesskap – dette er en mulighet Europa står overfor til å bli en enhet og dermed også en mulighet for Danmark som del av denne enheten. Utenriksminister N.H.Petersens vektla denne historiske sjansen i sin tale ved åpningen av EUs regjeringskonferanse i Torino 29.03.1996: ”I dag starter for alvor den proces som skal gøre det muligt for de central- og østeuropæiske lande, herunder de baltiske lande, at træde ind i den europæiske union som fulde medlemmer. Det er en historisk chance, som findes nu og som vi ikke skal tøve med at udnytte.”. Ikke minst ved følgende utsagn av utenriksministeren om at ”historien vil straffe oss” fremkommer påstanden om at det er et historisk skjebnefellesskap mellom de vestlige og de østlige delene av Europa, som vil gi negative konsekvenser for alle dersom denne forpliktelsen og muligheten ikke følges opp. ”Enlargement represents a historic mission and a great opportunity for Europe... The task is to make the new system serve the whole of Europe. History would not forgive us if we did not try in earnest to pursue that goal”¹⁰⁸. Igjen ser vi bruken av historien som noe med egen vilje, som ”ikke vil tilgi oss” hvis EU ikke utvider til land som er en del av Europa. Og alle vesteuropeere må derfor innse sin plikt til å bidra til Europas samling.”Det er de nuværende medlemslandes og herunde Danmarks ansvar, at dette sker.” Hvis ikke ”...er de nuværende medlemslandes skyld og skam total”¹⁰⁹.

På grunn av denne verdibaserte plikten må videre befolkningen forstå at man må ta på seg de kostnader dette medfører. ”Det allerviktigste er at have modet til at forklare den danske befolkning om vores historiske chance og pligt, som jeg tror aldri kommer igjen, hvis vi ikke bruker den nu: pligten til at yde vores beskedne bidrag til, at Europa bliver udvidet med den nye medlemskreds. Det er det, sagen drejer sig om”¹¹⁰. ”Vi må tage vores politiske ansvar på regeringskonferansen, vi skal træffe beslutninger, der gør udvidelsen mulig. Det er udfordringen for vores generation af europeere.”¹¹¹. Nettopp hva som egentlig er det spesifikt europeiske, hva dette historisk-kulturelle fellesskapet

¹⁰⁷ Helle Degn på Konferansen om den økonomiske utvikling i Sentral- og Øst-Europa i København 13-14. april 1993

¹⁰⁸ N. Helveg Petersen, Konferansen i Riga 25.08.1996

¹⁰⁹ E. Arnold (RV) Forespørselsdebatten om EUS regjeringskonferanse, 28.05.1997

¹¹⁰ P.N.Rasmussen, Forespørselsdebatt om EUs regjeringskonferansen 10.05.1996.

¹¹¹ N.H.Petersen, Forespørselsdebatt om EUs regjeringskonferansen 10.05.1996

bygger på, kommer i liten grad frem av danske aktørers argumentasjon. Det er likevel en klar oppfatning av at et slikt fellesskap eksisterer at det gir en verdibasert plikt til utvidelse.

Tverrpolitisk enighet

Det synes å være stor tverrpolitisk enighet om at Danmark har en historisk, verdibasert forpliktelse til å bidra til EUs utvidelse. I regjeringens forhandlingsgrunnlag til IGCen i 1996 heter det at: ”Udvidelsen af EU skal bidrage afgørende til at skabe et stabilt Europa uden skillelinjer... Udvidelsen af EU er vejen til et helt Europa”. I dette av Folketinget vedtatte forhandlingsgrunnlaget benyttes helt klart argumentet om å samle Europa som et argument for at utvidelse må finne sted. Utvidelse skal i følge offisiell dansk politikk være konferansens hovedmål og formålet er å: ”...samle Europa på tværs af det nu hedengangne Jerntæppe gennem Europa”¹¹².

Også generelt i datamaterialet synes dette å være begrunnelser for utvidelsens nødvendighet det er tverrpolitisk enighet om. Hans Engell (KF): ”Fra konservativ side ønsker vi udvidelsen af EU med de central- og østeuropæiske lande og Baltikum sat øverst på dagsordenen, for her har vi en historisk forpligtelse”¹¹³ og Venstres A.F: Rasmussen: ”Vi har en historisk forpligtelse til at forstærke både de økonomiske og de sikkerhedspolitiske bånd mellem Øst- og Vesteuropa.”¹¹⁴. ”For Det Radikale Venstre er visionen det brede samarbejde, det udelte Europa, brobygningen”¹¹⁵. Det mest påfallende er likevel at også EU-skeptiske partier bruker verdibaserte argumenter for å legitimere utvidelsen. SF er kjent for å være svært skeptiske til europeisk integrasjon, ikke minst gjennom sin leder Holger K. Nielsen som av Politikens Kjeld Hybel (23.08.01) omtales som ”EU-skeptikernes førstemand”. Likevel er SF for at EU skal utvides til Sentral- og Østeuropa og historisk forpliktelse er et argument som benyttes for dette. Her ved Steen Gade: ”Det er vores historiske forpligtelse at bruge alle kræfter på at sætte denne sag (utvidelsen) først på dagsorden”¹¹⁶. Det kan synes å være et paradoks at partier som er mot EU likevel er for EUs utvidelse. Samtidig er Dansk

¹¹² Forespørsel om EUs regjeringskonferanse, 28.05.1997, Ove Fich (S)

¹¹³ Åpningsdebatten, 05.10.1995

¹¹⁴ Åpningsdebatten, 06.10.1994

¹¹⁵ IP-UP-situasjonen, 27.05.1999, Jørgen Estrup (RV)

folkeparti det eneste partiet som åpent går ut og hevder at Danmark ikke skal betale kostnadene ved denne utvidelsen, mens alle andre partier i større eller mindre grad kun argumenterer for utvidelsens nødvendighet. Det synes dermed plausibelt å hevde at oppfatningen av en verdi- og fellesskapsbasert plikt hos danske aktører er medvirkende til at også EU-skeptiske partier er for utvidelse og at det ikke vil være legitimt å være mot utvidelse selv om man faktisk er mot EU. Videre synes dette i stor grad å bidra til hvorfor det tilsynelatende ikke er legitimt å bruke kostnader som argument mot utvidelse.

Hvordan man prater sier noe om hvem man hører til. Grenser for utvidelse.

Venstres G.L. Bech (intervju 06.07.01) hevder at en grensetrekkende forskjell mellom Europa og ikke-Europa går og bør gå ved hvordan landene tenker om og angriper politikk. ”Tyrkia gjør meget ut av å si at de er et europeisk land og at de naturlig hører til EU, men meget av den måte å diskutere politikk, den måte de angriper ting på er meget forskjellig fra hvordan vi tenker i EU og faktisk også hvordan jeg har opplevd at man tenker i de østeuropeiske kandidatland. Tyrkia tenker annerledes enn oss og er derfor ikke en del av oss”. Selv om Tyrkia er formelt anerkjent som søker, er det dermed tydelig at også danske aktører tenker annerledes på Tyrkia enn på de andre søkerlandene, slik Sjørnsen (2001) fant i sin overfor nevnte analyse. Opplevelsen av et verdibasert fellesskap setter grenser for utvidelse. Samtidig vektlegges læringsaspektet i EU-tilpasningen av henne og av flere av intervjuobjektene: ”De østeuropeiske land er i høy grad gått inn på EU-tankegang. Deres politikere, deres administrasjon har tilpasset seg” (ibid) og den danske bistanden rettes i følge Øststøtte-sekretariatet aktivt inn nettopp på administrativ utdanning og opplæring av administrasjon i de baltiske landene (Balle Petersen, intervju 05.07.01). Ved samarbeid og tilpasning til EU-systemet lærer søkerlandene en politisk kultur og utvikler forvaltningsformer som er i tråd med dagens EU-medlemmer, og dette forsterker dermed en opplevelse av likhet og fellesskap. Etter den kalde krigen vektla de vesteuropeiske aktørene behovet for å samle Europa og har i stor grad nettopp hjulpet dem med å tilfredsstille kriteriene som

¹¹⁶ Forespørsel om den internasjonale utvikling spesielt utviklingen i Europa med påfølgende forespørselsdebatt, 21.02.1995

gir dem plass i EU. Dette har dermed sannsynligvis vært en gjensidig forsterkende prosess. Søkerlandene lærer hvilke normer som er gjeldene i EU, ved tett samarbeid og ikke minst ved bistand til reformer, og deltar dermed i stadig større del i den samme sosiale konteksten som dagens medlemmer.

I følge G.L. Bech, (intervju 06.07.01) er det videre grenser for hvem som kan bli med i EU som gjør at universelle prinsipper ikke kan danne grunnlaget for inklusjon. ”Jeg ville ønske streken (for hvilke land som kan bli medlemmer av EU) gikk etter hvordan man angriper politikk, men den er vanskelig å bruke som parameter for det kan være du fant et sydafrikansk land som var fullstendig likt, men det ville være unaturlig rent geografisk”, hvilket også bekreftes av de andre intervjuobjektene forståelse av at det selv om det er vanskelig å definere finnes grenser for ”Europa”. Det er med andre ord ikke bare oppfyllelse av Københavnkriteriene som i praksis på sikt vil avgjøre hvem som blir medlemmer av EU. ”På et eller annet sted vil man måtte sette en grense for hvor stort EU skal være. Jeg har svært for at se hvor streken skal settes, men jeg kan ikke umiddelbart tro at Hviterussland, Ukraina og lignende skal komme inn... Tyrkia ligger midt i kryssfeltet hvor jeg vil sette streken... jeg tror at nettopp geografien, selv om det ikke står i Københavnkriteriene, bevisst eller ubevisst, spiller inn når man diskuterer mulige opptagelses-partnere” (ibid). Akkurat hvor disse geografiske grenselinjene går er det vanskelig for alle intervjuobjektene å svare på, men det er likevel tydelig en oppfattelse hos alle av hvem som ”naturlig” er en del av Europa og hvem som ikke er det, og således har ”rett” til medlemskap i EU. Det er tydelig at det er en oppfatning av identitetsbaserte skillelinjer mellom ”Europa” og ”ikke-Europa”, at det er grenser for utvidelse, selv om det ikke fremkommer hvilke identitetsfaktorer som definerer dette historisk-kulturelle fellesskapet.

Mønster

I hovedsak benyttes verdibaserte argumenter om en vesteuropeisk slektskapsbasert plikt til utvidelse i Folketinget og av regjeringen i større grad i perioden 92-93 og særlig rundt regjeringskonferansen enn ellers, dvs. i 1995, 1996 og 1997. Kent Kirk (KF): ”Vi, der arbejde med den politiske smeltedigel, har nu en historisk chance for at

samle Europa”. Peter Duetoft (CD): ”Det er jo rigtigt, som statsministeren slog fast, at vi er tæt på et af de vigtigste skridt for Europa, nemlig muligheden for optagelsen af øst-og centraleuropæiske lande i Det Europæiske Fællesskab.”

Fossum (2000: 131) fant i sin analyse av Amsterdamkonferansen at debatten om traktaten i Danmark i liten grad inneholdt verdibaserte argumenter, at den i stor grad var inklusiv i den forstand at ”almost all of the interlocutors agreed on the need for enlargement to the East and to strenghten the protection of basic human rights”. Fossum hevder at ”Enlargement was considered an expression of *international solidarity*” i folkeavstemningsdebatten (min utheving). Likevel vil jeg hevde at verdibaserte argumenter har vært fremtredende i den danske debatten om utvidelse og dermed også i relasjon til Amsterdam, ikke minst tydeliggjort ved bruken av verdibaserte argumenter som begrunnelser for utvidelse særlig i denne perioden. Fossum finner at verdibaserte begrunnelser ikke har vært vanlige i selve debatten rundt folkeavstemningen om traktaten¹¹⁷, men det betyr ikke at det som et argument som benyttes for utvidelse kan knyttes til konferansen. ”For Denmark and our future, the most important aspect of the Amsterdam Treaty is the fact that we now can begin the construction of a whole and undivided Europe. Now we can give the countries of Eastern and Central Europe – including the Baltic states – a handshake for future membership”¹¹⁸. På bakgrunn av mitt materiale må det ikke minst kunne hevdes at utvidelse i Danmark fremstilles som et spørsmål om *europæisk* solidaritet, i tillegg til og kanskje i større grad enn som et spørsmål om internasjonal solidaritet (moraliske motiver analyseres i neste kapittel). Per Stig Møller (KF): ”For os betyder udvidelsen af EU med Østeuropa og Baltikum den endelige heling af det Europa, Jerntæppet knækkede. ... Et ja til Amsterdamtraktaten er en historisk opgave for vores generation, en opgave, vi ikke må svingte.”¹¹⁹.

¹¹⁷ Det må påpekes at Fossum hentet data fra til dels andre kilder enn meg.: Pressekonferanser, offentlige dokumenter, pressedekningen av folkeavstemningen og debatter.

¹¹⁸ Statsminister P.N.Rasmussen, 7.10.1997

¹¹⁹ Per Stig Møller (KF) Åpningsdebatten, 9.10.1997

4.2.2 *Fraser eller uttrykk for handlingsmotiver?*

Samtidig ble tilhørighets-argumentet også brukt for rettferdiggjøring av København-erklæringen, her ved utenriksminister N.H.Petersen: ”Det er nemlig uttrykk for, at de central- og østeuropæiske lande hører til i vor kreds for alvor.”¹²⁰ På samme måte legitimeres utvidelse ved verdier flere ganger både av utenriksminister N.Helveg. Petersen og bistandsminister Helle Degn på konferansen om den økonomiske utvikling i Sentral- og Øst-Europa i København i april samme år: ”... we have reached a turning point in world history, where it is expected from us that we seize the opportunity – and begin a new chapter in the European history aiming at creating a whole Europe. ... Denmark feels a strong obligation to contribute to the reform process”¹²¹. Det kan altså synes som om verdibaserte begrunnelser generelt brukes i større grad av de politiske aktørene i perioder viktige vedtak om utvidelsen skal fattes. Det er på ingen måte slik at denne type begrunnelser for utvidelse er fraværende i resten av materialet, de er heller svært utbredt, men verdibaserte argumenter er mer fremtredende i 1993 og i perioden rundt regjeringskonferansen. En kan derav hevde at det er en argumentasjon som benyttes bevisst for oppslutning for eller mot sitt eget syn, at det benyttes retorisk, og dermed ikke er det egentlige motivet for utvidelse. Jeg vil på bakgrunn av min analyse hevde at dette ikke er tilfelle¹²². Heller synes det å være slik at plikten overfor SØE er et så utbredt syn blant danske beslutningstakere at nettopp derfor, fordi ”alle” er enige om det, trekkes det frem i enda større grad ved slike anledninger. Det brukes kanskje bevisst for eller i mot spesifikke politikkområder, men enigheten om utvidelsen som sådan synes i stor grad å kunne tilskrives verdibaserte motiver.

Samtidig uttrykker alle intervjuobjektene i 2001 i større eller mindre grad at de sentral- og østeuropeiske landene tilhører Europa og dermed bør være medlemmer av EU som motiv for den danske politikken. Dette er altså tydelig en utbredt oppfatning også i dag. Den utbredte og tverrpolitiske bruken av argumenter som vektlegger historisk forpliktelse og nødvendigheten av å samle Europa gjør videre at en vanskelig kan hevde at denne type begrunnelser kun er fraser uten handlingsdrivende innhold som

¹²⁰ Åpningsdebatten, 07.10.1993

¹²¹ Helle Degn

¹²² Påstanden om at argumentene egentlig er retoriske vil også drøftes i avsøtningsskapittelet.

regjeringen benytter for å legitimere sin politikk overfor opposisjonen og velgerne. Den danske befolkningen er i tillegg en av de mest utvidelses-vennlige i Vesteuropa og flertallet av den også for at dagens EU-land skal betale kostnadene ved utvidelse (selv om de er mer skeptiske når det blir spurt om de er villige til å betale mer skatt for å få dem med)¹²³. Dette impliserer en oppfatning også blant dem om solidaritet og tilhørighet med søkerlandene. Det er dermed mye som tyder på at slike oppfattelser om at utvidelse er det riktige å gjøre på bakgrunn av en følelse av identitets-fellesskap faktisk uttrykker motiver for handling når det kommer til utvidelsen i sin helhet. Det ser ut til at en oppfattelse av en europeiske enhet som også de sentral- og østeuropeiske delene av Europa er en ”naturlig” del av har virket mobiliserende på Danmarks holdning og syn på utvidelsens nødvendighet, har vært et motiv for utvidelsen.

4.2.3 *Kan ”samling av Europa” forklare prioriteringen av Baltikum?*

Kan dette så forklare prioriteringen av de baltiske landene? Danske aktører uthever stadig de baltiske landene i omtaler av utvidelsen og påpeker Danmarks spesielle ansvar for denne delen av Europa. De baltiske landene nevnes spesielt også ved bruk av verdibaserte argumenter om historisk forpliktelse og europeisk enhet. For eksempel bruker P.N. Rasmussen historisk forpliktelse som begrunnelse for at Danmark aktivt går inn for utvidelse samtidig som han uthever Danmarks engasjement for Baltikum. ”... deri ligger også en historisk forpliktelse til – også ut fra de erfaringer, vi har – at det europæiske samarbejde netop nu påtager sig det næste store spring, nemlig at give nye muligheder for landene i Øst- og Centraleuropa... I EU er vi konsekvent gået i spidsen, når det gælder udbygningen af forbindelserne med Central- og Østeuropa og ikke mindst de baltiske lande”¹²⁴

Det er lite i materialet som tyder på at de mest fremtredende verdibaserte argumentene, om historisk forpliktelse og samling av Europa, impliserer en årsak til et større dansk ansvar overfor de baltiske landene enn de andre søkerlandene, og dermed at slik rettfærdiggjøring av utvidelsen kan forklare hvorfor Danmark så klart prioriterer de baltiske landene i ord og i praktisk politikk. På spørsmål om hva det ligger i begrepet

¹²³ AIM-Nielsen for Ugebrevet Mandag Morgen, 11-18. mars 1996, DUPI-DOK

”historisk forpliktelse” i relasjon til Baltikum svarte Knud Erik Hansen (intervju 23.08.01) ”Ud over den forpligtelse, som ligger i at rette op på det ”svigt” indlemmelsen af de baltiske lande i Sovjetunionen, så ligger der formentlig, og fra vores side også erkendelse af den helt enestående historiske chance vi har for at skabe et helt, samarbejdende Europa.”. Hovedvekten er på et helt Europa, som de baltiske statene anses som en del av, og innlemmelse av de andre SØE-landene i Sovjetsamveldet et tilsvarende svik som nå må rettes opp. Gitte Lillelund Bech (intervju 06.07.01) svarer på den andre siden på spørsmål om hva som ligger i den historiske forpliktelsen for Baltikum: ”Jeg tror vi som dansker nettopp legger det at vi tidligere har hatt samhandel, har hatt samarbeid. Det historiske ansvar er så at dersom vi ved å ta opp samarbeidet kan understøtte utviklingen i disse landene, så skal vi selvfølgelig gjøre det.” Her henviser hun til et samarbeid med og ansvar for de baltiske landene som grunner i et tidligere fellesskap mellom Danmark og disse landene. Ved flere anledninger, slik jeg vil komme inn på nedenfor, understreker hun dette historiske fellesskapet, og ikke minst det nordiske ved baltere. Dette henviser likevel til et annet fellesskap enn det hoveddelen av de verdibaserte argumentene impliserer, nemlig et dansk-baltisk eller nordisk-baltiske fellesskap i stedet for den vanligere bruken av Europa som en ”naturlig” enhet. Ved mange anledninger uthever danske aktører de baltiske landene spesielt i gruppen av SØE, men at Danmark går i spissen spesielt for nettopp de baltiske landene kan ikke forklares ved aktørens bruk av identitetsbaserte europiske verdier. Den historiske, slektskapsbaserte forpliktelsen synes på bakgrunn av datamaterialet å være overfor alle søkerlandene som ”tilhører Europa”, og det er ingenting som tyder på at de baltiske landene anses som en mer ”naturlig” del av den europeiske enheten enn de andre søkerlandene. Som Knud Erik Hansen svarte på spørsmålet ”Jeg mener ikke man meningsfullt kan argumentere for at Baltikum hører mere med til Europa en eksempelvis Norge eller Polen”.

Analysen hittil bekrefter at danske aktører benytter verdi-baserte argumenter for å rettferdiggjøre EUs utvidelse til de Sentral- og Østeuropa, men at slike motiver ikke kan forklare Danmarks spesielt aktive politikk overfor de baltiske landene. Analysen av

¹²⁴ UP-IP-debatten 26.05.1996

Danmark bekrefter dermed Sjursen påstand om at EU-utvidelsen som sådan i stor grad kan forklares utifra vestlige aktørers opplevelse av en slektskapsbasert plikt overfor disse landene. Diskursen avdekker en oppfatning blant danske aktører som hos andre EU-medlemmer om hva som er riktig eller sømmelig atferd i rollen som del av Europa, stilt overfor en rekke søkerland som anses å være en naturlig del av denne enheten. Denne verdibaserte plikten har virket mobiliserende på Danmarks holdning til og syn på utvidelsens nødvendighet og synes dermed å ha vært en viktig årsak til utvidelsen. Som UM-representanten (intervju 05.07.01) sa det er ambisjonen med utvidelse, den historiske oppgave og ansvar å gjenforene Europa etter 50 års deling. Dette på tross av at han ikke forsøker å unnså sikkerhetspolitiske motivers betydning, for eksempel for Baltikum-politikken som vist i forrige kapittel.

4.3 Nordisk-baltisk/ dansk-baltisk fellesskap?

Spørsmålet er så om et nordisk-baltisk eller dansk-baltisk verdibasert fellesskap benyttes som begrunnelse for prioriteringen av de baltiske landene, om en slik tilhørighet kan forklare det danske fokuset på akkurat disse landene.

Forutsetningen for å snakke om et mulig nordisk-baltisk fellesskap er at det allerede eksisterer et nordisk fellesskap, en nordisk identitet og ”vi-følelse”, hvilket er et forhold det synes relativt uproblematisk å hevde. ”Dette fellesskapet bygger på et kulturelt, språklig og verdimesig fellesskap... Verdifellesskapet har ofte blitt referert som grunnlaget for ”den nordiske modell”... Nordens egenart har også i høyeste grad blitt understreket og dyrket i Norden”¹²⁵. Dette har lagt grunnlag for et tett nordisk samarbeid, etter den kalde krigen også i relasjon til nærområdene. Det har allerede fra slutten av 80-tallet utviklet seg et omfattende felles-nordisk engasjement i forhold til Baltikum og et tett samarbeid mellom de baltiske landene og Norden, det såkalte 3+5-samarbeidet (Temahefte)¹²⁶. At de nordiske landene anser seg å ha et spesielt ansvar for de baltiske landene er tydelig også i bilateral praktisk politikk – det er de nordiske landene som gir mest til de tre baltiske – og sannsynligvis er det også en oppfatning

¹²⁵ Dybesland, Arena-rapport 5/2000: 68

blant andre EU-land at de nordiske landene ”tar seg av” denne gruppen av søkerland. For eksempel har Belgia under sitt formannskap (høsten 2001) gitt uttrykk for at Baltikum ikke vil være en viktig del av deres formannskaps-plattform, hvilket av K. Hækkerup (intervju 28.06.01) hevdes å være uproblematisk, da det er en generell oppfatning om at de nordiske landene og Tyskland uansett tar seg av disse landene. Allerede i 1993 uttrykte Engell (KF) i relasjon til russiske troppeuttrekninger at ”Vi har i Norden også spesielle hensyn og forpligtelser at varetage. Vi glæder os over, at de tre undertrykte folk i Estland, Letland og Litauen har fået deres frihed, men de kæmper stadig på mange områder for a gøre denne frihed og selvstændighed reel”¹²⁷.

Det er dog liten vektlegging av et spesielt nordisk-baltisk slektskap eller dansk-baltisk fellesskap i Folketingsdebatter, taler og avisartikler, og med unntak av ved spesifikke baltisk-nordiske arrangementer som den baltisk-nordisk parlamentarisk konferansen i Vilnius 15-16.04 1996 benyttes slike begrunnelser svært sjelden. I felleserklæringen herifra heter det: ”We, parliamentarians of the Baltic assembly and the Nordic Council declare our commitment to contribute to promoting security, stability and prosperity of the region and ever closer cultural links between our nations, building cooperation on all levels on *common heritage and joint democratic values*.” (min utheving)... ”... an enlargement of the EU constitutes a historic opportunity for the Baltic region and such an enlargement will promote peace, freedom, stability and prosperity in all of Europe.” Her henvises det til felles arv, men på spørsmål om hva som ligger i dette mente UM-representanten (intervju, 05.07.01) at hvis man ser tilbake på historiske relasjoner og kultur er det begrenset hva man kan finne, og ga uttrykk for at dette mest er ord, pene fraser til bruk ved slike anledninger uten reelt innhold.

På den andre siden synes intervjuobjektene likevel å ha en sterkere eller svakere oppfatning av at det eksisterer et nordisk-baltisk fellesskap. På spørsmål om hva det i erklæringen overfor menes med den baltisk-nordiske arven svarer K.E. Hansen (intervju): ”Historisk har spesielt Estland og Letland tilhørt de nordiske lande”, hvilket

¹²⁶ Nordisk ministerråds budsjett for nærområdet var i 1999 på 74 mill. DKK. Nærområdene: De baltiske landene Kaliningrad og St. Petersburg, Barentsregionen, Nordvest-Russland og det arktiske området. Hoveddelen av midlene går til Baltikum (Nordiska Ministerrådets förslag till budget för 1999 samt planerna för 1999 (1997)).

impliserer en historisk definert enhet av Norden og Baltikum. ”Til dels har det vært samhandel og samarbeid langt tilbake i historien med de baltiske landene... med regionen, og jeg tenker helt tilbake til 1400-1500-tallet” hevder G.L. Bech (intervju 06.07.01) og går så langt som til å hevde at de baltiske landene er mer nordiske enn de andre SØE-landene: ”Og så tror jeg det ligger en følelse av at balterne som personer er mer lik som oss i forhold til Ungarn for eksempel. At de er nordiske også. Selv om de taler et helt annet språk er de mer som de skandinaviske landene i forhold til for eksempel de østeuropeiske landene som ligger sørpå.” På spørsmål om hva dette er svarer hun, etter en tenkepause, ”Jeg tror bare det er en følelse, og jeg er ikke sikker på at den er riktig. Det tror jeg ikke den er.” Denne følelsen av likhet, sammen med den av alle intervjuobjektene påpekte historiske samhandelen, er i følge henne den felles nordisk-baltiske arven. G.L.Bech (ibid.) begrunner sin påstand med at idealisme alene ikke kan forklare det sterke danske engasjementet for nettopp de baltiske landene ”Jo, det er det også (idealistisk), men hvis det bare var for å hjelpe så kunne vi valgt alle andre mulige land. Det er kanskje nettopp fordi den historiske forpliktelsen, eller følelsen av at det er noen land der likner oss. Danskene er trygghetsnarkomaner. Derfor er det naturlig at man støtter og hjelper de baltiske lande fremfor å hjelpe Tyrkia, Ungarn, Romania el.” Det skilles her dermed på søkerlandene, mellom de baltiske landene på den ene siden og resten av SØE-søkerne på den andre i forhold til hvem som er ”mest lik” og ”nærmest” Danmark.

Påstanden om at balterne er nordiske motsies på den andre siden av Klaus Hækkerup (intervju 28.06.01) som mener det er et godt naboskap med disse landene og at de har noe felles historie, men avviser at balterne på noen måte er nordiske. Uttrykk som felles arv mener han ”nærmest er ord” uten reelt innhold. Derimot argumenterer han på forespørsel om hva de baltiske landenes tilhørighet er at disse er del av en europeisk kulturell enhet, i tråd med begrunnelsen om utvidelse for samling av Europa: ”Man kan godt si de har rett til å være med fordi de er europeiske”. UM-representantens (intervju 05.07.01) oppfatning bekrefter dette. De baltiske landene er en del av Europa og har således rett til å være med i EU, men han avviser, etter selv å ha arbeidet i Baltikum,

¹²⁷ Åpningsdebatten, 07.10.1993

at de på noen måte er nordiske. Det er dermed til dels stor uenighet mellom de intervjuede på spørsmålet om balterne er nordiske eller ikke. G.L. Bech (intervju 06.07.01): "Når jeg har arbeidet der borte kan jeg se de skandinaviske trek, eller noen skandinaviske måter å gjøre ting på."

4.3.1 *En oppfatning om nærhet og fellesskap.*

Selv om ikke balterne oppfattes som "nordiske" av alle de intervjuede er det likevel en oppfatning blant alle om nærhet og fellesskap. T.o.m. Kjell Hækkerup (intervju 28.06.01), som er den av intervjuobjektene som i størst grad vektlegger sikkerhet som motiv for den danske politikken, mener samtidig at det har å gjøre med hvem man føler man kjenner. På spørsmål om hvorvidt de ulike EU-landenes "favorittland" er geografisk bestemt svarer han: "Ja det er de. Det er også noe med hvem vi kjenner som bidrar til hvem det er naturlig å støtte" og påpeker dermed også en verdibasert motivasjon. Prioriteringen av øststøtte til de baltiske landene hevder han videre at har å gjøre med at landene er små, men ikke i forståelsen små som oss eller like som oss, men ved at det at de er små gjør det til en overkommelig oppgave å ta fatt på, at det er en praktisk vurdering og ikke en verdibasert (jfr. Kap. 3). Også UM-representanten (intervju 05.07.01) mener at praktiske vurderinger ved at de er små land i geografisk nærhet til Danmark har stor betydning, men vektlegger samtidig også at dette gir en form for fellesskap og tilhørighet. Han mener det er litt vanskelig å definere, men at man i Danmark føler en eller annen tilhørighet med andre små nasjoner i nærområdet og deres forsøk på å bevare sikkerhet og utvikling med en stor nabo slik de baltiske landene har. Derfor er det likevel en oppfatning om en særlig dansk tilhørighet med de baltiske landene. Nettopp det at dette er et forhold som synes vanskelig å definere kan være en grunn til at det fremkommer så sjeldent i materialet som det gjør, uten at dette betyr at det ikke kan være en medvirkende eller forsterkende grunn til den danske Baltikum-politikken. Samtidig viser vektleggingen av en slik nærhet parallelt med fokus på sikkerhetspolitiske årsaker at det faktisk ligger noe i slike verdibaserte begrunnelser. Dersom verdibaserte begrunnelser i virkeligheten "dekker" over egeninteresser ville ikke de sikkerhetspolitiske motivene fremkommet så tydelig som de gjør.

En mulig forklaring på at intervjuobjektene i større eller mindre grad vektlegger en form for nærhet og fellesskap mellom Danmark og de baltiske landene, kan være at Danmark gjennom perioden har konstruert en spesiell rolle for seg selv i forhold til de tre baltiske landene, på samme måte som det kan hevdes at beslutningstakere i EU ”discursively (have) constructed a specific role of the EU towards the CEECs” (Sedelmeier, 2000: 187). Denne rollen innebærer et spesielt ansvar, en oppfatning om hva som er riktig å gjøre og innebærer således en plikt overfor disse landene man opplever et nært forhold til. EU konstruerte fra slutten av 80-tallet en slik rolle for seg selv i forhold til SØE, og Danmark kan ha utviklet en tilsvarende for de små baltiske landene i nærområdet i tillegg til rollen landet har som del av EU. Ikke minst er det på bakgrunn av Dybeslands (2000) funn tenkelig at dette er en rolle som til dels har oppstått i, eller i det minste er blitt forsterket av, det nordiske samarbeidet. Dybeslands studie om nordisk utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid viser at det nordiske samarbeidet på bakgrunn av en nordisk identitet har hatt samarbeid med nærområdet som en viktig del av sitt nye legitimitetsgrunnlag etter den kalde krigen. Dermed synes det som om alle de nordiske landene opplever at de har en spesiell rolle og ansvar for de baltiske landene, en rolle utviklet og spesifisert i det nordiske, identitetsbaserte samarbeidet. Danmark i rollen som del av Norden kan på bakgrunn av dette dermed bidra til å forklare den aktive danske politikken overfor de tre baltiske landene allerede fra tidlig på 90-tallet. Det nordiske verdifelleskapets påvirkning på dansk Baltikum-politikk synes på bakgrunn av intervjuobjektene og Dybeslands forskning å kunne være en forsterkende faktor på den danske Baltikum-politikken.

Videre kan nettopp det at det har oppstått et godt forhold mellom Danmark og de baltiske landene etter frigjøringen i mars 1991, både bilateralt og gjennom det nordiske samarbeidet, bidra til at intervjuobjektene opplever et fellesskap og derfor uttrykker at nære relasjoner også tidligere i historien er en årsak til den danske prioriteringen av disse landene. Spesielt med tanke på at det refereres til historiske relasjoner av intervjuobjektene men i liten grad i resten av datamaterialet, er det kanskje mer sannsynlig at det har foregått en gjensidig forsterkende prosess av samarbeid og opplevelse av tilhørighet, som har virket forsterkende på det danske engasjementet.

”Efter at selvstændigheden genvandtes i 1991, har Danmarks forbindelser med Estland, Letland og Litauen stedse udviklet på alle nivåer og har i dag et omfang, som kun kan lignes med de nordiske lande. Den dansk-baltiske samhørighed tillader i dag den gensidige ris og ros, som kun er mulig i et venskabsforhold mellem partnere, der er lige, og som nyder hinandens respekt.”¹²⁸. Det at Danmark var tidlig ute med støtte til disse landene sammen med senere samarbeid innen en rekke institusjoner kan ha bidratt til en stadig sterkere følelse av tilhørighet, i større grad med de baltiske landene enn med de andre SØE landene da samarbeidet med disse har vært tettere. På spørsmål om årsaken til de baltiske landenes sentrale plassering i dansk politikk viser K.E. Hansen (intervju 23.08.01) både til et historisk fellesskap og til Danmarks rolle under frigjøringen: ”For det første et historisk-kulturelt fellesskap, som i noen utstrekning er blomstret opp igjen siden landenes uavhengighet. Her til kommer, at Danmark spilte en aktiv rolle forut for uavhengigheten, hvilket har ført til gjensidig god kontakt”. G.L.Bech (intervju 06.07.01): ”Danmark var den første til å anerkjenne landene som selvstendige, og Uffe Ellemann-Jensen gjorde mye ut av å reise dit og understøtte demokratiet som vokste frem der. Det tror jeg også gir en tettere forbindelse mellom Danmark og de baltiske landene enn Danmark og de andre sentral- østeuropeiske landene. ”In the Baltic Sea area the Danes ambition is to see a northern European region flourish and thrive – in terms of culture, societal pattern, employment and economy”¹²⁹.

En slik tolkning åpner for at det i tråd med funnene i forrige kapittel kan ha vært pragmatiske egeninteresser som i stor grad lå til grunn for at Baltikumpolitikken i det hele tatt startet opp, men etter hvert som aktørene har lært hverandre å kjenne har man utviklet en større grad av identitetsfellesskap og normer for korrekt atferd i dette fellesskapet (March og Olsen 1998). Et slikt fellesskap kan være begrenset til Danmark og Baltikum, men også del av det samarbeidet som har utviklet seg mellom Norden og de baltiske landene. Dette betyr ikke at henvisning til historiske relasjoner mellom Danmark og Baltikum nødvendigvis bare er fraser, men det er lite som tyder på at et

¹²⁸ kronikk i Morgenposten Fyens Stiftstidende 11.03.1995, ”De baltiske lande og den europæiske integration”: DUPI-DOK

¹²⁹ Åpning av P.N.Rasmussen, 7/10-97

allerede i utgangspunktet eksisterende historisk-kulturelt fellesskap er årsaken til den danske tidlige satsingen på Baltikum.

På den andre siden kan det være at etisk-politiske argumenter som vektlegger et nordisk-baltisk eller dansk-baltisk fellesskap fremkommer sjelden fordi det er forhold som det er vanskelig å konkretisere men som likevel kan oppleves som reelle. Implisitt ligger det kanskje noe i hvem man føler seg nærmest, både geografisk og verdimesig, hvilket kommer frem i større eller mindre grad hos intervjuobjektene. Muligens er det en følelse blant de nordiske befolkningene om at de baltiske landene er likere oss i Norden enn de andre søkerlandene og det kan være en oppfatning i Danmark om et slikt fellesskap selv om det ikke fremkommer i mitt datamateriale. For eksempel var en større del av danskene i 1996 helt eller delvis enig i at Danmark skal arbeide aktivt for at de baltiske landene blir medlemmer av EU enn for å arbeide for de andre søkerlandene¹³⁰. At dette skyldes en oppfattelse av fellesskap er noe som er vanskelig å måle, og det er et forhold som i liten grad fremkommer hos politiske aktører, i Folketinget og av regjeringen. Jeg vil derfor på bakgrunn av intervjuobjektene ikke unnslå at en slik opplevelse av nærhet og fellesskap kanskje bidrar til den danske politikken, men at dette er et argument det verken er vanlig eller kanskje t.o.m. legitimt å bruke på høyere politisk hold i debatten om den danske prioriteringen av de baltiske landene.

4.3.2 *Uformell fordeling?*

Det er også mye som tyder på at det er en uformell fordeling mellom EU-medlemmene om hvem som tar seg av hvilke land, slik de nordiske landene "tar seg av" de baltiske. Dette kan skyldes at man på bakgrunn av sikkerhetspolitiske eller andre pragmatiske interesser er mest opptatt av å støtte utviklingen i ens nærområder¹³¹, men det kan også skyldes at landene i større eller mindre grad prioriterer de landene som en føler er

¹³⁰ 45% av danskene var helt enig i at Danmark bør arbeide aktivt for de baltiske landenes medlemskap, 25% delvis enige mens 14% var helt uenig. Tallet var høyt også for Polen, Ungarn Tsjekkia og Slovakia, henholdsvis 36% helt enig, 29% delvis enig og 16% helt uenig. I forhold til Romania og Bulgaria var derimot kun 20% helt enige i at Danmark skal arbeide aktivt for deres EU-medlemskap, 28% delvis enige og hele 25% helt uenige. Kilde: AIM-Nielsen for Ugebrevet Mandag Morgen 11-18 mars 1996, DUPI-DOK.

¹³¹ Landenes størrelse og geografiske plassering synes slik vist i forrige kapittel i stor grad også å være forhold av sikkerhetspolitisk og praktisk karakter.

nærmest og ”likest” en selv. Og at forventningen fra de andre EU-landene om at de nordiske landene tar seg av de baltiske landene nettopp henger sammen med at også de anser at det er en større nærhet mellom de Norden og de baltiske landene enn mellom Norden og de øvrige søkerlandene. Jeg har allerede vist at praktiske og maktpolitiske forhold har hatt stor betydning for den danske prioriteringen av de baltiske landene, og for eksempel hevder Balle Pedersen (intervju 05.07.01) at dette grunner i behovet for en nærområde strategi: ”Det er ingen formell strategi i dette henseende, men de nordiske landene vil naturlig ha en nærområde-strategi”, som i følge ham er sikkerhetsmessig motivert. Geografisk er det en klar kobling mellom EU-medlemmene og deres ”favoritter”, og betydningen av geografisk beliggenhet blir bl.a. uthevet av utenriksministeren i Folketinget 21.05.1999: ”There is a connection between a state’s geographical position and its region of priority. Whereas the southern European countries focus on the Mediteranean, Denmark has a spcial devotion towards the countries around the Baltic Sea” (Europaparlamentet A). Det i seg selv at denne fordelingen er uformell, kombinert med oppfatningen blant de intervjuede om en eller annet form for fellesskap, kan på den andre siden tyde på at det også ligger andre forhold bak en slik fordeling enn rent strategiske, ikke minst i lys av det nordiske verdibaserte fellesskapet. Det kan dermed med utgangspunkt i Danmark se ut som om det at EU-landene uformelt har delt landene mellom seg er en kombinasjon av flere forhold. I hovedsak en interesse for innflytelse og en sunn sikkerhetsmessig utvikling i sine respektive nærområder men kombinert med en (forsterkende) opplevelse av fellesskap og nærhet

4.4 EU som identitetsfellesskap?

Oppfatningen av et verdibasert fellesskap i Europa er en viktig årsak til Danmarks sterke engasjement for utvidelse til SØE. Argumentene er klart identitetsrelaterte og på bakgrunn av slike funn vil en kunne forvente at EU dermed i stor grad fremstilles som et identitetsfellesskap som nå skal utvides med en rekke land som tilhører dette identitetsfellesskapet.

Nettopp eksistensen av et slikt historisk-kulturelt fellesskap i Europa benyttes som vist i omfattende grad som en begrunnelse for utvidelse av danske aktører, selv om det ikke fremkommer hva dette spesifikt europeiske er. Intervjuobjektene synes å dele en forståelse av at det er noe som er spesifikt europeisk og ikke rettighetsbasert generaliserbart. Ikke minst er det tydelig intervjuobjektene motforestillinger mot tyrkisk EU-medlemskap og avvisningen av at det i fremtiden er mulig å tenke seg et EU bestående av for eksempel Midtøsten og Nord-Afrika dersom landene tilfredsstillende økonomiske og politiske kriteriene. Selv om det på bakgrunn av medlemskapskravene og ”i prinsippet” absolutt ville være mulig er det likevel noe som ”føles feil”. Det er likevel lite som tyder på at danskene i diskursen koblet til utvidelse faktisk anser EU for å være, eller ønsker at det skal bli, et identitetsfellesskap i nasjonalstatlig forstand. Det henvises til et udefinert ”Europa”, til en ”sense of belonging”, men i liten grad til EU som en større nasjonalstat bygget på en spesifikk identitet. Som vist er mange danske politiske og andre aktører svært skeptiske til dypere integrasjon, hvilket ikke minst tydeliggjøres av de danske folkeavstemningene, unntakene og at beskyttelse av den særegne danske identiteten benyttes som et viktig argument mot integrasjon. Huseby og Listhaug (Arena-paper 96/14: 146) fant i sin undersøkelse av blant annet identifisering med EU at ”Denmark, ... , is among the Community with the weakest identifications” på faktoren ”national identities and EU can go together”.

Danske posisjoner er at “Neither the cultural heritage nor the common experience... offers a solid basis on which to found a European polity” (den danske statsministeren på Amsterdam-toppmøtet, Fossum 2000:127)... “The statement is suggestive of the binary logic associated with the *No-demos thesis*...” (ibid.). Det å fremstille EU som et identitetsfellesskap er nesten fraværende også i mitt datamateriale. Det er lite som tyder på at danske politiske aktører har klare formeninger om en eksisterende eller fremtidig europeisk institusjonell enhet borgerne føler en identitetsmessig tilhørighet til, og analysen av Danmarks posisjoner i utvidelsesprosessen bekrefter dermed at danskene ikke oppfatter EU som et identitetsfellesskap. Det kan dermed synes noe paradoksalt at utvidelsen til stadighet rettferdiggjøres med henvisning til hvem som hører til

”Europa”, samtidig som den enheten som skal utvides, nemlig EU, i svært liten grad fremstilles som et identitetsfellesskap. Det er tydelig at selv om det å rettferdiggjøre EUs utvidelse ved å peke på Vesteuropas historiske forpliktelse og slektskapsbaserte plikt til å utvide til andre land som ”naturlig” tilhører Europa, og dette klart er en verdibasert argumentasjon, er det på ingen måte slik at EU som sådan samtidig fremstilles som et identitetsfellesskap av danske aktører. Ikke minst er dette tydelig ved at også EU-skeptiske partier benytter verdibasert argumentasjon for å begrunne at de ønsker at EU skal utvides østover. Samtidig er det svært lite spesifisering av hva som er det spesifikke europeiske. Man har en formening om fellesskapet ”Europa”, men det er på ingen måte det samme som å hevde at dette bør være et grunnlag for en EU-spesifikk identitet. Det synes derfor å være to ulike ting: Selv om man henviser til en implisitt europeisk enhet, er dette ikke det samme som at EU-borgerne bør eller har utviklet en identitetstilhørighet til EU i tillegg til eller som erstatning for, en nasjonal identitet. De mest integrasjonsvennlige i for eksempel Venstre vil kanskje ønske en slik utvikling, men i hovedsak er det ikke slik EU fremstilles. Europa fremstilles som en historisk-kulturell enhet som også de sentral- og østeuropeiske landene er en del av, men dette impliserer ikke at EU på den andre siden er eller bør bli et identitetsfellesskap. Utvidelsen fremstår som et spørsmål om europeisk solidaritet men denne er ikke knyttet til en EU-spesifikk identitet men heller til at EU som en viktig organisasjon i Europa er noe søkerlandene som europeere ”har krav på” å være med i. Heller er det jo nettopp argumentet om beskyttelse av den spesifikke danske identiteten som har blitt benyttet mot integrasjon i Danmark. Identitetsmessig tyder diskursen på at danskene anser seg å være europeere men ikke EU-borgere.

4.5 Oppsummering

Argumentene i datamaterialet og intervjuene peker klart i retning av en oppfattelse av fellesskapsbasert plikt overfor de sentral- og østeuropeiske søkerlandene blant danske aktører og at dette har vært motiverende for det danske ønsket om EU-utvidelse siden murens fall. Det er mye i datamaterialet som underbygger at Danmark har handlet i tråd med en verdibasert plikt i sin utvidelsespolitikk, at en slik plikt basert på en forståelse av en europeisk enhet kan bidra til å forklare hvorfor Danmark er sterk

tilhenger av EU-utvidelsen i sin helhet. På samme måte som hos store europeiske aktører Sjursen (2001) har analysert er det også i Danmark en oppfattelse av at de Sentral- og Østeuropeiske søkerlandene er en del av Europa. Samtidig gjenspeiles den verdibaserte plikten til utvidelse ikke i et dansk syn på EU som et identitetsfellesskap.

En sømmelighetslogikk uttrykt som en verdibasert plikt på bakgrunn av en oppfatning av et spesielt nordisk-baltisk eller dansk-baltisk fellesskap kan ikke forklare den danske prioriteringen av de baltiske landene, i tråd med funnene i forrige analysekapittel.

Intervjuobjektene vektlegging av nærhet gjør det på den andre siden mulig at befolkningen faktisk føler en sterkere tilknytning til disse landene enn de andre søkerlandene og at en eventuell opplevelse av likhet har blitt sterkere parallelt med samarbeidets utvikling, at dette er en gjensidig forsterkende prosess. Danmark synes å føle en form for tilhørighet med de små baltiske land i sitt geografiske nærområde og dermed en plikt til å hjelpe disse, allerede fra tidlig på 90-tallet. Ikke minst er dette sannsynlig i forhold til at alle de nordiske landene i det nordiske samarbeidet har utviklet et særlig ansvar for å bistå nærområdene slik Dybeslands (2000) nevnte studie viser. Det sterke nordiske engasjementet for de baltiske landene allerede fra slutten av 80-tallet kan dermed være en medvirkende årsak til den tidlige danske prioriteringen av de baltiske landene. Etter hvert som samarbeidet har utviklet seg og Baltikum fått en viktig plass i det nordiske samarbeidet, samtidig som tryggheten i området har økt ved at de baltiske landene har kommet stadig nærmere et EU-medlemskap, synes sømmelighetslogikken å ha spilt en større rolle for den danske politikken overfor Baltikum. Disse vanskelig målbare forholdene bidrar dermed sannsynligvis til å opprettholde og underbygge det danske engasjementet for de tre baltiske landene.

5 Rettigheter og fred

5.1 Innledning

Ligger det moralske hensyn bak den danske utvidelses- og Baltikumpolitikken? Kan moralske vurderinger forklare at Danmark ønsker utvidelse til SØE og det spesielle engasjementet for de baltiske landene? For å si noe om dette vil jeg analysere i hvilken grad det benyttes moralske argumenter og begrunnelser for utvidelse generelt og de baltiske landenes medlemskap spesielt. Når det gjelder utvidelsesprosessen i helhet vil jeg vurdere i hvilken grad en moralsk oppfatning av menneskerettigheters egenverdi, som prinsipiell ide, om ønsket om å hjelpe til med en demokratisk utvikling og respekt for disse landenes borgeres rettigheter er en begrunnelse som benyttes for utvidelse¹³². Og om dette har påvirket hvilket syn danskene har på hvilken form utvidelsen skal ha. Er menneskerettigheter bare retoriske fraser eller er det faktisk slik at søkernes innfrielse av disse er et prioritert krav for medlemskap? Videre i hvilken grad ønsket om fred, som et generaliserbart moralsk prinsipp kan hevdes å være et viktig motiv for Danmarks ønske om utvidelse til SØE. Spørsmålet er så om en moralsk logikk kan forklare det danske engasjementet for nettopp de baltiske landene. Det i seg selv at Danmark så klart prioriterer visse av søkerlandene gjør at man kan sette spørsmålsteget ved om denne handlingen er universelt generaliserbar. Utvidelsesentusiasmen er muligens moralsk grunnet, men det kan da synes vanskelig å forklare hvorfor noen land for eksempel fortjener mer fred enn andre. Dersom handlingen er moralsk, dvs. legitim i betydningen at den ville få tilslutning av alle berørte parter i en åpen og fri debatt, kan dette da på bakgrunn av en moralsk logikk skyldes to forhold som vil vurderes i andre del av kapittelet: 1) De baltiske landene har helt fra starten av vært de landene som best tilfredsstillter menneskerettighetene og derfor prioriterer Danmark disse landene i utvidelsesprosessen. 2) De baltiske landene har større behov enn de andre søkerlandene for hjelp til å leve opp til menneskerettighets-standardene, Danmark anser at foreberedelse til og EU-medlemskap er den beste måten å hjelpe dem med

¹³² I følge Holm (1997) er det tverrpolitisk enighet om at Danmark skal ha en aktiv utenrikspolitisk profil for sikring av menneskerettigheter generelt. Den danske utenrikspolitikken skal være grunnlagt på en rekke verdier Danmark ønsker å fremme i det internasjonale samfunn: Generelle moralske verdier som menneskerettigheter og demokrati, og verdier som til tider omtales som "nordiske" som miljøvern, økonomisk og sosial utjevning, en sosial arbeidspolitikk og nærhet og åpenhet.

dette, m.a.o. er formålet med utvidelsen til disse landene å hjelpe til med demokrati og å bedre situasjonen for minoritetene.

5.2 Hele utvidelsen

5.2.1 *Moralsk ansvar og plikt*

”De vesteruopæiske demokratier i Europa, i EU, har et stort ansvar, *især moralsk*, for at gjøre alt, hvad de kan, for at medvirke til en politisk og økonomisk stabilitet i de nye demokratier øst for os.” Charlotte Antonsen (V) (min utheving)¹³³ uttrykker her at Danmark og EU har et moralsk ansvar for å hjelpe søkerlandene i deres demokratiske utvikling. EU er det organ som har best evne og styrke til å bidra til en slik utvikling

”Most importantly, their (EUs) united strength has the ability to assist the new democracies in the East and improve their conditions and possibilities.”¹³⁴ Pga. dette moralske ansvaret må danske egeninteresser i følge KFs Lundholdt¹³⁵ settes til side:

”For Det Konservative Folkeparti er væsentligt, at de nye demokratier i de tidligere Østlande får en tilfredsstillende aftale med EU. Det er ikke nemt, og vi får bruk for, at vi også selv sætter egoistiske synspunkter til side.”. Allerede 06.10.1992 påpekte daværende statsminister Poul Schlüter i sin redegjørelse til Folketingets åpningsdebatt et slikt ansvar ”Det internationale samfund, men især vi i Vesteuropa, som har formålet at bygge bro over tidligere tiders modsætninger og derav har opnået en hidtil uset grad af fred og velstand, har et ansvar nu. Vi har for alvor et ansvar nu.” Hans etterfølger, P.N.Rasmussen fremhever på samme måte denne moralske plikten overfor Folketinget i 1995¹³⁶ ”Vores ambition i de kommende år, vores pligt i Europa, er at yde et meget konkret bidrag til stabilisering af demokratierne, sikring af freden og ny og socialt bæredyktig fremgang i Europa, verken mer eller mindre”. Opposisjonspartiet Venstre (ved Charlotte Antonsen) uttrykker at ”Det er et parti, der er meget optaget av menneskerettigheter, at menneskerettighetene sikres for de millioner af mennesker, der i alt for mange år har levet i undertrykkelse”¹³⁷ som begrunnelse for støtte til et omfattende bistands-opplegg til disse landene. Det er Danmarks ”væsentligste opgave

¹³³ Debatten om ratifikasjon av de baltiske landenes Europa-avtaler 25.10 og 21.11.1995

¹³⁴ Marianne Jevled I Berlingske Tidende; Europaparlamentet A

¹³⁵ UP-IP 30.05.1996

¹³⁶ Forespørsel om den internasjonale utvikling spesielt utviklingen i Europa med påfølgende forespørselsdebatt, 21.02.1995

¹³⁷ Forespørselen om dansk øststøtte 25.11.1993

at bidrage til, at den udvikling – overgangen til demokrati og sikring av menneskerettigheter – som vi har set efter Murens fald i 1989, ikke bringes til ophør, men tværtimod fortsetter”. Danmarks og Vesteuropas største oppgave ”er at give rum til de nye demokratier i Østeuropa.”¹³⁸. Danmark må ”yde den nødvendige indsats for at forsvare de verdinormer, den frihed, og de muligheder, som fjernelsen af Jernteppet har givet de central- og østeuropeiske befolkninger chancen for at opleve.”

Med andre ord hevdes det av både regjering og opposisjon at Danmark har en plikt til å bidra til demokrati, fred og stabilitet i søkerlandene, ikke fordi det er i Danmarks egeninteresse eller for å samle Europa, men fordi det er et moralsk ansvar. Denne humanistiske tankegangen om å hjelpe kommer kanskje aller tydeligst frem når statsminister P.N.Rasmussen¹³⁹ går så langt som i forbindelse med konflikten i Kosovo å si at : ”Og igjen, det handler dybest set meget enkelt om, at humanismen er det viktigste, at ansvaret for andre end os selv er det viktigste, vores fælles verdi”. Her hevder statsministeren at for Danmark er det viktigere å hjelpe andre enn å tenke på seg selv, men selv om Danmark er ”verdensmestere” i U-hjelp og har hatt et sterkt engasjement på Balkan, spør det vel likevel om en slik ensidig oppofrelse alene kan tas til inntekt som motiv for utvidelsen. ”På nogle områder kan man saktens sige at Danmark sætter egne interesser i anden række. Det gjelder særligt på u-landsområdet og vores militære engagement på Balkan.” (K.E. Hansen, intervju). At påstanden kanskje er noe overdrevet gjenspeiles også i de andre intervjuobjektene reaksjon på dette sitatet, men også hos dem fremkom en klar oppfatning om moralsk plikt til å hjelpe søkerlandene. ”Danmark har vært nettonyter i 25 år, så det er på tide at vi nå blir nettoyttere, for å hjelpe andre og det synes flertallet i Folketinget” (G.L. Bech intervju 06.07.01). At Danmark skal hjelpe de som har det mindre godt er i følge Bech (ibid) en selvfølge i Danmark. ”De fleste kan godt se at vi selvfølgelig skal hjelpe land som er mindre rike enn oss.” og ”Hvis man vil understøtte disse landene så må det følge med noen penger”. I forhold til statsministerens nevnte uttalelse om humanisme kobler hun videre dette direkte til nødvendigheten av å støtte demokratiet, som en verdi i seg

¹³⁸ A.F. Rasmussen (V), åpningsdebatten 05.10.1995

selv og fordi Danmark ikke er en atomistisk aktør som kun kan tenke på seg selv. ”Ja, jeg vil ikke bruke de samme ordene, men det er det med å understøtte demokratiet. Fordi vi ikke bare er oss selv, vi er en del av et større fellesskap og derfor skal vi også tørre å ta ansvar i det fellesskapet eller det kommende fellesskapet. Vi er del av en større verden”.

K.E.Hansen bekreftet et moralsk motiv for utvidelsen da jeg spurte om han anser kostnadene forbundet med utvidelse som en sikkerhetsmessig forsikringspremie eller som uttrykk for idealisme: ”Jeg oplever at det er idealismen – ønsket om at Europa skal fungere samlet - ønsket om et Europa hvor man ikke løser konflikter med vold, som spiller den overvegende rolle”. Dette uttrykker dermed både en kontekstuell, identitetsbasert plikt og et moralsk ansvar: Ønsket om å samle Europa men også et ønske om fred. Hækkerup (intervju 28.06.01) uttrykte derimot et helt annen og klart egeninteressert motiv for utvidelse da jeg stilte ham det samme spørsmålet. Utvidelsespolitikken, spesielt i forhold til de baltiske landene føres ”I virkeligheten som sikkerhetspolitikk.” og ikke minst ”Vi er mest interessert i å hjelpe de som er nærmest oss fordi det gir oss mest sikkerhet”. Jeg har allerede drøftet sikkerhetspolitiske motiver for den danske politikken og vil ikke gjengi konklusjonen derfra annet enn at sikkerhet synes å ha medvirket til det danske engasjementet for utvidelse til SØE og vært motiverende for Baltikum-politikken. Hækkerup er uansett ikke, slik han uttrykker det selv, alltid på linje med sine kollegaer i partiet og i Folketinget. Det vesentlige her er likevel at statsministerens påstand overfor om at ”ansvaret for andre enn oss selv er det viktigste” kan synes som noe overdrevet når det kommer til utvidelsen. Det ligger klart moralske vurderinger i utvidelsespolitikken, men synes ikke som sådan å alene være årsaken til at den finner sted. G.L.Bech (intervju 06.07.01) uttrykker dette når hun sier at selv om det er en selvfølge å utvide for å hjelpe andre er det også et ønske om å få til noe for seg selv. ”Det ligger noe idealistisk i det fra EU-landenes side, men vi må ikke glemme at det ligger noe rent økonomisk, handelsmessig”.

Statsministeren hadde kanskje samtidig et spesielt stort behov for legitimering overfor befolkningen og noen av partiene da han fremsatte påstanden overfor, for å få støtte til NATOs aksjoner i Kosovo på tross av manglende FN-mandat. Det er på bakgrunn av rasjonalistiske forventninger om at moralske argumenter brukes retorisk desto mer interessant at moralske argumenter som vist er argumenter som brukes i relasjon til utvidelsen. Med den store enigheten om utvidelse både blant befolkningen og danske politikere skulle det ikke være nødvendig å bruke moralske begrunnelser retorisk dersom man ikke mener det. I utvidelsespolitikken kan det hevdes å være mindre behov for å legitimere en politikk med pene ord som egentlig bare er retorikk enn det ville vært dersom det var uenighet om politikken innhold, hvilket i seg selv tyder på at også moralske betraktninger medvirker til den danske utvidelses-entusiasmen.

UM-representanten vektla fremme av menneskerettigheters viktige plass i den danske utenrikspolitikken men sa samtidig at i forhold til utvidelse fremkommer dette mer som kriterier for medlemskap enn som årsaken til den danske politikken. M.a.o. hevder han at menneskerettigheter er viktig for Danmark og et absolutt kriterium for at nye land skal bli medlemmer, for den form den bør ha i danske øyne. Det legger klart føringer på utvidelsesprosessen, på dens form og er normer man ønsker å overføre til søkerlandene, som konsekvenser av utvidelse. Menneskerettigheter er et absolutt kriterium for medlemskap og i danske øyne er EU-utvidelsen i seg selv et viktig verktøy for å bidra til fred, demokratiske reformer og sikring av rettigheter i de landene som ønsker dette medlemskapet. Det er en forutsetning for medlemskap som i seg selv er moralsk, men man kan ikke på bakgrunn av dette trekke en konklusjon om at Danmark i utgangspunktet har ønsket utvidelse pga. en moralsk oppfatning om at søkerlandene må hjelpes i sine bestrebelser på oppfyllelse av menneskerettigheter. Et moralsk ansvar og plikt til å bidra til demokrati og sikring av menneskerettigheter i disse landene er dermed medvirkende og forsterkende for ønsket om utvidelse, men det ligger der mer som en del av prosessen, som en ønsket følge av fremsiktene til medlemskap og som et eksplisitt krav til opptakelse. Som utvidelses-kommisær G. Verheugen sa det til Europaparlamentet 5. september 2001¹⁴⁰: ”Om utvidelsesprosessen

¹⁴⁰ Nytt fra EU nr 4-2001: 6

kan vi konstatere at utsikten til medlemskap i EU har hjulpet til å stabilisere demokratiet i Sentral- og Østeuropa. Forventning om medlemskap er den sterkeste og mest effektive motoren for nødvendig reform”.

5.2.2 *Fred som rettighet og moralsk norm*

I kapittel 3 drøftet jeg i hvilken grad sikkerhet som egeninteresse, som økt sikkerhet for Danmark og danske borgere, kan hevdes å ha vært motiverende for Danmarks syn på utvidelsen generelt og til de baltiske landene spesielt. Jeg vil her se etter i hvilken grad utvidelsen begrunnes moralsk operasjonalsert som fred i betydningen fred som generaliserbart prinsipp, som individuell rettighet. En slik oppfatning av individer og ikke stater som innehavere av og med rett til fred er å finne igjen som en side av den danske utvidede forståelsen av sikkerhetspolitikk. Om regjeringskonferansen sa P.N.Rasmussen¹⁴¹ bl.a. at: ”...tiden er kommet til at erstatte den behårde sikkerhetspolitikk med den bløde, menneskelige politikk... det omfatter landenes ydre sikkerhet, og det omfatter folkenes nye sikkerhet.” EU og ikke minst EUs utvidelse har en viktig rolle å spille som grunnlag for individenes sikkerhet. Det er i følge statsministeren nødvendig å reformere EU ”som grunnlag for den fredelige, nye sikkerhetspolitikk: utvidelsen af Europa med de nye demokratier”. ”Vi har et ansvar for at skape grundlaget for dette nye, fredelige europæiske hus, og vi kan mer end så mange andre dels tage stemmen i koret, så det kan sees, så det kan høres, dels være med til at træffe beslutningen.” M.a.o. hevder statsministeren her at Danmark har et ansvar for å sikre fred for andres skyld gjennom utvidelse, et argument som benyttes også ved andre anledninger. ”Det er vigtigt for bevarelse av freden, det kan befæste de nye østeuropæiske demokratier, det kan øge velfærden i disse lande og det kan bidra til en bæredygtig miljømæssig udvikling i hele vores del af verden.”¹⁴². ” Vi skal sikre et demokratisk Europa. Vi skal sørge for fred og stabilitet i Europa.... Som land og som borgere har vi et medansvar, for at det sker.”¹⁴³. G.L.Bech (intervju 06.07.01) viser til et slikt moralsk imperativ når hun sier at ”EU er et fredens prosjekt. Vi må utvide freden vi har for deres skyld, fordi de selv vil og fordi de ser det som en mulighet til å

¹⁴¹ Forespørsel om EUs regjeringskonferanse, 28.05.1998

¹⁴² IP- UP-situasjonen, 30.05.1996 P.N. Rasmussen

¹⁴³ P.N. Rasmussen, IP-UP-situasjonen 30.05.1996

sikre fred.” Fred er med andre ord en viktig verdi i seg selv og det er i følge henne ikke tilstrekkelig å søke sikkerhet og trygghet for seg selv, EU må også hjelpe søkerne med å oppnå dette godet. Både P.N. Rasmussen og andre danske aktører understreker denne begrunnelsen for utvidelse, at ”Utvidelsen er fredens prosjekt.”¹⁴⁴ ”Det er det største fredsprosjekt, vores generation har haft chancen for at sikre.”¹⁴⁵ ”Det er jo på den måde, vi kan bidrage til at sikre freden og stabiliteten hos vore naboer i Øst”¹⁴⁶.

Nettopp ønsket om fred er et argument som ble brukt også i forbindelse med regjeringskonferansen i 1996. I følge Ove Fich (S) er fred i seg selv tilstrekkelig for å ønske utvidelse og en tilstrekkelig begrunnelse for at den bør finne sted: ”Men hvorfor så ikke netop bruke chansen i EU til at skabe dette samarbejde mellem Europas folk, om ikke andet så for fredens skyld... freden i Europa”. ”... regeringskonferansens hovedopgave er at forme Europas fremtid og at sikre selve fredens prosjekt: et demokratisk og helt Europa basert på fred og stabilitet i Øst som i Vest”¹⁴⁷. Utvidelse er viktig for sikkerhet i militær betydning, men viktigere ”... in terms of mutual commitment to parallel principles and policies: democracy, human rights, rule of law, respect for minorities, peaceful settlement of conflicts, free trade, market economy – to mention but a few. This is exactly why Denmark remains strongly committed to what could be termed as ”peace through enlargement”¹⁴⁸.

Også fred benyttes altså som begrunnelse for utvidelse og er ansett som en viktig konsekvens av at den finner sted. Moralske forhold kan likevel ikke hevdes å være den bakenforliggende årsaken til at Danmark helt fra murens fall har ønsket utvidelse. For det første er det en tendens til økning over tid i bruk av moralske argumenter. Slike begrunnelser fremkommer også tidlig i perioden, men er i økende grad gitt som begrunnelse utover 90-tallet. Dette tyder dermed på at moralske vurderinger ikke i utgangspunktet som sådan har styrt den danske politikken men har vært medvirkende

¹⁴⁴ Åpningsdebatten 09.10.1997, P.N. Rasmussen

¹⁴⁵ IP-UP-situasjonen, 25.06.1998: P.N. Rasmussen

¹⁴⁶ Debatten om ratifikasjon av Europaavtaler med de baltiske landene 05.10.1995 Kent Kirk (KF)

¹⁴⁷ P.N. Rasmussen, Debatten om ratifikasjon av Europaavtaler med de baltiske landene 05.10.1995

¹⁴⁸ Utenriksministerens tale ved konferanse i Riga, 25.08.1996: DUPU-DOK

og etter hvert virket forsterkende på den danske politikken. Videre er den slektskapsbaserte plikten overfor våre ”brødre og søstre i Østeuropa” så tydelig at jeg i forrige kapittel konkluderte med at denne oppfatningen har hatt motiverende effekt. Jeg har i dette kapittelet ikke funnet forhold som avkrefter en slik påstand. Dette bekreftes også til dels her ved at identitetsbaserte argumenter ofte benyttes sammen med argumentene om fred. Universelle prinsipper om menneskerettigheter og fred har hatt en medvirkende og forsterkende funksjon for den danske politikken ved at de som moralske verdier som oppfattes som viktige bidrar til å definere hvorfor utvidelsen bør finne sted og hvilken form utvidelsen bør ha.

5.3 Prioriteringen av de baltiske landene

Av dette kan en trekke to hypoteser for prioriteringen av de baltiske landene: 1) Siden de politiske kriteriene er viktige krav for medlemskap og for utvidelsens form bør Danmark prioritere å hjelpe de landene som har kommet lengst i innføring av menneskerettigheter i lov og praksis. En tese for å forklare prioriteringen vil på bakgrunn av dette da kunne være at de baltiske landene hadde kommet lengst i innføringen av menneskerettigheter allerede da Danmark initierte sin politikk overfor dem, og at Danmark derfor har arbeidet aktivt for deres medlemskap i Unionen. Eller man kan snu dette på hodet og få en alternativ tese: I danske øyne vil som vist utsiktene til EU-medlemskap i seg selv og oppfyllelse av kravene til medlemskap bidra til sikring av demokrati og menneskerettigheter. Derfor har Danmark en moralsk plikt til å hjelpe de landene som har størst problemer i oppfyllelsen av de politiske kriteriene og derfor har Danmark prioritert å hjelpe de baltiske landene i deres medlemskapsbestrebelse. For at dette skal uttrykke en moralsk logikk må politikken da være basert på ekte engasjement, dvs. det kan ikke være doble standarder i den danske menneskerettighetspolitikken overfor de baltiske landene - den kan ikke egentlig grunne i danske egeninteresser¹⁴⁹. Tilslutt må det på bakgrunn av den moralske logikkens betydning for utvidelsens form være slik at minoritetsbeskyttelse er et absolutt kriterium for EU-medlemskap og at Danmark dermed uavhengig av hvilke

¹⁴⁹ Om doble standarder se for eksempel Tomasevski, 1993, om doble standarder ved menneskerettigheter som bistandskondisjonalitet.

egeninteresser Danmark selv har i Estland og Latvias medlemskap ikke under noen omstendigheter vil ønske at de blir medlemmer før disse kravene er tilfredsstilt.

5.3.1 Tese 1: Danmark har prioritert de baltiske landene fordi disse i størst grad har tilfredsstilt de politiske kriteriene.

Respekt for minoriteters rettigheter utheves spesielt i Københavnkriteriene og dette er dermed en tese som lett kan falsifiseres ved å se på minoritetssituasjonen i Estland og Latvia. Etter frigjøringen i 1991 valgte Estland og Latvia¹⁵⁰ å innføre etniske kriterier for statsborgerskap ved en statsborgerskapslov som ga statsborgerskap kun til de som var statsborgere da den russiske okkupasjonen fant sted i 1940 og til deres etterkommere. De russisktalende befolkningsgruppene¹⁵¹ i Estland og Latvia ble dermed statsløse, og disse har i dag en del privilegier som bosatte men ikke de samme rettighetene som statborgerne. (Europaparlamentet, 1999a). Så sent som i 2001 fant "The Open Society Institute" (OSI, 2001 a og b) at Estland og Latvia fremdeles har mye igjen for å tilfredsstille kravene i Københavnkriteriene til minoritetsbeskyttelse. "Notwithstanding much progress to date, the legacy of restricted access to citizenship continues to limit the rights and opportunities of many Russian speakers" (OSI 2001a: 177). Sammen med sigøynere i en rekke land, er de russiske minoritetene i Estland og Latvia den mest utsatte minoritetsgruppen i søkerlandene. Hovedproblemene for disse minoritetene er "a denial of their right to be different and to maintain a different identity." (Radio Free Europe, 11.10.2001). ISO-rapporten peker i de baltiske landene spesielt på problemene ved at "... restrictions on the use of their language, which when coupled with citizenship and job requirements, tend to exclude them from mainstream society."(ibid). I Latvia var i 1998 ca. 27% av befolkningen statsløs, i Estland ca. 13% (Progressreport, 2001) Selv om det er iverksatt en rekke forbedringer og lovendringer er kravene til statsborgerskap i både Latvia og Estland i praksis fremdeles av en slik karakter at de er for krevende for mange (samtidig som det er dyrt og saksbehandlingen

¹⁵⁰ I Litauen er det ikke etniske krav til statsborgerskap – alle bosatte fikk rett til statsborgerskap etter uavhengigheten. Litauen har som en rekke andre av søkerlandene (og medlemslandene) minoritetsproblemer knyttet til romani-folket. Dette har ikke vært tema for Litauens medlemskapsforhandlinger med EU, men myndighetene har likevel satt i gang tiltak for å bedre på de problemene denne befolkningsgruppen står overfor (OSI 2001c, Europaparlamentet 2000c). Jeg vil derfor i hovedsak referere til de russisk-talende minoritetene i Estland og Latvia når jeg omtaler minoritetsproblematikken i de baltiske landene.

¹⁵¹ Kategorien "russiske minoriteter" eller "russiskspråklige" inkluderer alle de som anser russisk som sitt morsmål eller hovedspråk for kommunikasjon. Denne terminologien, selv om den er noe vag, synes fremdeles å være den som er best egnet til å beskrive denne gruppen og er den mest benyttede i akademiske studier. (Dorodnova, 2000: 1)

er lang og tidkrevende). Dagens integrasjonspolitik og forsøkene på naturalisering blir fremdeles kritisert i OSI-rapporten. Også sosiale undersøkelser viser at den russiske befolkningsgruppen i disse landene føler seg diskriminert¹⁵², de føler seg diskriminert på arbeidsmarkedet og manglende statsborgerskap gir seg politisk direkte utslag i underrepresentasjon av minoritetene både på nasjonalt og lokalt nivå (ISO, 2001a og b). Hele 38% av befolkningen i Latvia og 35% av befolkningen i Estland har ikke henholdsvis latvisk og estisk som førstespråk, men i begge landene er det begrensninger på bruk av russisk både i privat og offentlig sektor, som arbeidstakere og i praksis som bruker av offentlige tjenester (ISO 2001a og b). Det er videre betegnende at de to landene ikke har anerkjent minoritetssituasjonen som et problem (ISO, 2001a), selv om press fra EU og andre internasjonale organisasjoner som OSSE har bidratt til å fjerne tabuet for nasjonale debatter om dette emnet. Verken Estland eller Latvia har ratifisert FNs konvensjoner for beskyttelse av nasjonale minoriteter og det finnes ingen uavhengige myndighets organer for overvåking av minoritetens rettigheter.

Dersom Danmark helt fra tidlig på 90-tallet skulle velge å prioritere å arbeide for EU-medlemskap for de søkerlandene som i størst grad tilfredsstillende de politiske kriteriene faller det dermed på bakgrunn av dette på sin egen urimelighet å prioritere Estland og Latvia og en slik tese blir dermed ikke bekreftet overhode.

5.3.2 *Tese 2: Danmark har prioritert de baltiske landene fordi disse har hatt størst behov for hjelp til sikring av menneskerettigheter*

”Danmark har en moralsk plikt og ansvar for utviklingen i de baltiske landene”

(K.E.Hansen, intervju). I debatten om ratifikasjon av de baltiske landenes Europa-avtaler 25.10 og 21.11.1995 påpeker flere av representantene at det er nødvendig å se disse avtalene i et slik lys. ”De (avtalene) skal hjelpe de baltiske lande til at opbygge deres demokratier” (Anne Baastrup, SF). Å støtte de baltiske landenes utvikling og tilnærming til EU politisk og økonomisk er også i Fremskridtspartiet¹⁵³, som tradisjonelt er mot store bistandsoverføringer, ansett for å være ”... godt for demokratiet. Jeg synes det er godt for den fredelige utvikling i Europa... Og jeg tror, vi

¹⁵² ”the status of being a non-citizen is connected with feelings of insecurity and the so-called ”aliens passport” is viewed as a discriminatory dokument.” (Dorodnova, 2000: 7)

¹⁵³ Anette Just, mine uthevninger.

har en mulighet for at *hjælpe dem* på denne her måde.” Argumentene om å hjelpe til for demokrati og menneskerettigheter brukes her av svært ulike politiske partier for å legitimere en dansk ratifikasjon av de baltiske landenes Europaavtaler, som klart ses i sammenheng med det endelige målet om EU-medlemskap. Det har jo for så vidt aldri vært noen uenighet i Danmark rundt målet om baltisk EU-medlemskap, men det fremkommer altså moralske begrunnelser for politikken overfor de baltiske landene i argumentasjonen som fremsettes her.

EUs politikk og kravene til medlemskap har i seg selv hatt stor betydning for en positiv politisk utvikling i de baltiske landene, hvilket bla. N.H.Petersen påpekte til Folketinget 21.05.1999 (Europaparlamentet A): ”There is no doubt that the EU’s foreign policy has had a positive influence on the Baltic States and that its support and guidance have supported the development of democracy and reformation in these countries”. Også UM-representanten (intervju 05.07.01) uttrykte i min samtale med ham en overbevisning om at utsiktene til men også EU-medlemskapet i seg selv vil være et viktig skritt for å bedre situasjonen for mindretallet i de baltiske landene. EU-medlemskapet er noe myndighetene i de baltiske landene selv sterkt ønsker og som dermed gir dem insentiver til å endre en etnisk og i følge dem selv ”nasjonsbyggende” politikk. “...you only have to visit the Baltic States and talk to the population in order to understand how important Europe and regional cooperation are to them. The referendum in Latvia that resulted in increased rights for the Russian minority was not an easy one but the answer was positive and illustrated the ambition and desire for Latvia to become a member of the European Union.”¹⁵⁴. Her henviser statsministeren til et konkret eksempel på at ambisjonen om EU-medlemskap direkte har bedret situasjonen for det russiske mindretallet i Latvia, hvilket må ses i sammenheng med at det i Danmark har vært stor innenrikspolitisk oppmerksomhet rundt dette problemet. Danske folkevalgte har overvåket minoritetssituasjonen, hvilket jeg vil komme med eksempler på nedenfor, og det kan dermed synes å ha vært nødvendig for regjeringen å komme med klare eksempler på forbedringer for minoritetene for å legitimere den aktive politikken overfor de baltiske landene. ”The discipline, as an example, so far has

¹⁵⁴ P.N.Rasmussen på the Conference on Regional Cooperation in an Enlarged Europe, 19.04.1999 (Europaparlamentet A)

given the applicant countries a better immigration-/minority legislation and a hard and challenging way to market economy including high social costs. All these impressive steps need an acknowledgement, so that there will be a goal for the tough efforts”¹⁵⁵.

Konsistens: Hva med minoritetene? Doble standarder (er det moral eller egentlig egeninteresser)?

Dersom det skal hevdes at politikken overfor de baltiske landene i noen eller stor grad er styrt av moralske vurderinger og motiver må det være en konsistens mellom det som sies om minoritetenes rettmessige krav til respekt for sine rettigheter og det hensynet som blir tatt til disse i konkret dansk politikk. Dette støttes bl.a. ved at Danmark i følge OSSE (Heidi Bottolfs) er en av ”de beste i klassen” når det kommer til praktisk politikk på integrasjons-området, i støtte og prosjekter for integrasjon av minoritetene. Selv om dette ikke er prosjekter som kostnadsmessig virker store, har Danmark iverksatt og gjennomført viktige tiltak og prosjekter for å lette integrasjonen av minoritetene¹⁵⁶.

Dersom det faktisk ligger moralske vurderinger i Danmarks Baltikum-politikk forutsetter dette dog videre at denne politikken er basert på et ekte engasjement og ikke er preget av doble standarder, dvs. at engasjementet for minoritetene gjøres på bakgrunn av at dette er moralsk riktig og ikke i virkeligheten fordi det tjener danske egeninteresser. En realist vil hevde at selv om Danmark gjør noe som tilsynelatende ser ut som en moralsk motivert handling, vil handlingen i virkeligheten skyldes at den er i tråd med danske egeninteresser. Moralske forhold som menneskerettigheter høres fint ut, men en stat vil aldri prioritere slike forhold fremfor pragmatiske egeninteresser og det vil som regel uansett alltid ligge egeninteresser til grunn for handlingen, selv om utfallet kan være moralsk riktig. For å teste om det danske engasjementet for de russiske minoritetene faktisk grunner i en moralsk logikk må jeg dermed vurdere i hvilken grad man kan utelukke at denne politikken egentlig skyldes egeninteresser. Jeg

¹⁵⁵ N.H. Petersen, kronikk i Fyens Stiftstidende 18.12.1999, Europaparlamentet A

¹⁵⁶ Initiativer for sikring av menneskerettigheter og en demokratisk utvikling inngår i den danske øststøtten, hvor den uttalte hensikten er å ”skabe øget oppmerksomhed og debat om demokrati og menneskerettigheter i de baltiske lande” (Utenriksministeriet, Tema-hefte I). Danmark har for eksempel støttet etableringen av uavhengige menneskerettighetsinstitusjoner i Estland og Litauen og et senter for grasrotorganisasjoner i Latvia. Demokratifonden ble opprettet allerede i 1990 I hele perioden 1990-95 gikk 79 mill. DKK direkte til totalt 1014 demokratifremmende prosjekter i de baltiske landene Svar på forespørsel i Folketinget, 27.02.96

vil her diskutere slike mulige egeninteresser ved å se på forholdet til Russland og faren for etniske konflikter i Danmarks nærområde. Dette henger dermed sammen med analysen jeg gjorde i kapittel 3.

Unngå negative eksternaliteter?

Ut fra et interessebasert ståsted kan den danske bistanden til integrasjon av det russiske mindretallet i Baltikum og den danske vektleggingen av at mindretallene respekteres tolkes som; ett ledd i en sikkerhetspolitisk strategi overfor Russland; for å unngå etnisk uro i egne nærområder med grenseoverskridende effekter for Danmark og; for å unngå at det importeres uløste konflikter til EU når de baltiske landene blir medlemmer av EU. I følge Dorodnova (2000: 5) eksisterte det tidlig på 90-tallet en reell fare for at etniske konflikter kunne få voldelige følger i Baltikum og dette har vært en bekymring for EU¹⁵⁷. I sin analyse av hvorfor minoritetsbeskyttelse er en forutsetning for Estland og Latvias EU-medlemskap konkluderer Dorodnova (2000: 36) med at dette i minst like stor grad som verdien av disse rettighetene i seg selv skyldtes den geopolitiske dimensjon ved det russiske naboskapet.” ... it becomes evident that the primary concerns of the Union are those of improving the democratic arrangements in the two Baltic countries, minimising conflict potential and avoiding further segregation of their societies.”

Å søke å berolige Russland som til tider har brukt krasse ord om behandlingen av de russiske minoritetene kan dermed være en årsak til danskenes innsats på minoritetsområdet. ”Russland er en av grunnene til at vi ikke vil ha minoritetskonflikter” (Hækkerup, intervju 28.06.01). Også K.E.Hansen (intervju) ser mindretallene i Estland og Latvia i et slikt sikkerhetspolitisk lys. Behandlingen av de russiske minoritetene har i følge ham spilt en stor rolle for Baltikums sikkerhet, og implisitt dermed også for Danmarks sikkerhet både som følge av den geografiske nærheten og ved det overordnede målet om et fremtidig fellesskap gjennom EU: ”Det er avgjørende viktig at balterne tager hensyn til de russiske mindretal”. Om faren for en potensiell konfliktsituasjon pga. de russiske mindretallene og Russland sa UM-representanten

¹⁵⁷ ”One of the major aims of the international community in Estonia and Latvia was to minimise the potential for ethnic conflict.” Dorodnova, 2000: 5

(intervju 05.07.01) i tråd med en slik tankegang at det er en risiko for at det hadde vært en helt annen utvikling i de baltiske landene de siste ti årene dersom de ikke hadde hatt målet om EU-medlemskap som initiativ for bedring av minoritetenes situasjon.

En oppfatning om at minoritetskonflikter i de baltiske landene kunne utgjøre en sikkerhetstrussel for Danmark kan dermed bidra til å forklare hvorfor Danmark har vært opptatt av integrasjon av russisk-språklige minoriteter parallelt med utvikling av samarbeidsorganer i nærområdet. ”De nye sikkerhetspolitiske utfordringer i form af regionale konflikter, mindretalsproblemer, miljøtrusler og grænseoverskridende kriminalitet er kommet til at fremstå stadig tydeligere.”¹⁵⁸. Uløste minoritetskonflikter nevnes som et sikkerhetsproblem og ”Det er ikke acceptabelt for EU gjennom en utvidelse at ”importere” uafklarede spørsmål af denne karakter”¹⁵⁹. Når EU har knyttet sikkerhetspolitiske betraktninger til situasjonen for mindretallet i Baltikum og dette også er noe utenriksministeren har pekt på, er det dermed sannsynlig at slike sikkerhetspolitiske vurderinger i det minste har spilt en medvirkende rolle for den danske minoritetspolitikken. Det må likevel understrekes at Russland etter frigjøringen ikke ble oppfattet som en direkte sikkerhetstrussel i Danmark, slik jeg viste i kapittel 3, og at Russland har utviklet et positivt syn på de baltiske landenes medlemskap, også sikkerhetsmessig¹⁶⁰. Man oppfattet nok ikke Russland som en territoriell trussel verken mot Danmark eller de baltiske landene, men det var en bevissthet om faren for konflikter i nærområdet med grenseoverskridende effekter for Danmark. Situasjonen var likevel som nevnt mer usikker fra 1992, og det ble tatt slike hensyn av de andre EU-medlemmene. Samtidig er det også viktig å understreke at ønsket om å unngå konflikter i nærområdet ikke er noe danske politikere og regjeringen har lagt skjul på at er i dansk egeninteresse.

¹⁵⁸ N.H Petersen, Artikkel i de tre stiftstidender 10-11.06.1995 om den forestående regjeringskonferansen; DUPI-DOK

¹⁵⁹ N.H. Petersen, kronikk i Morgenposten Fyens Stiftstidende, 11.03.1995; DUPI-DOK

¹⁶⁰ Videre er det slik at de russiskspråklige minoritetene ikke identifiserer seg med Russland men med landene de bor i, samtidig som russere i Russland ikke føler noen tilknytning til dem eller ser det som viktig å ha tette bånd med disse landene (undersøkelser fra 1995-98 Dorodnova, 2000: 32-35). ”Therefore, concern over the possibility of events involving the the Russian-speaking minorities in Estonia and Latvia should be assessed more realistically in Europe and should not be exaggerated”(ibid: 36)

Innenrikspolitisk engasjement

På den andre siden er det ikke tvil om at danske politikere er opptatt av menneskerettigheter som verdi i seg selv og av minoritetenes situasjon som individer i Baltikum. Det danske innenrikspolitiske fokuset på menneskerettighetssituasjonen i Latvia og Estland har i følge UM-representanten (intervju 05.07.01) vært høyt, hvilket også bekreftes ved at dette er et tema som følges opp av de folkevalgte i Folketingsdebatter. Det har vært mye fokus på menneskerettighetssituasjonen i de baltiske landene og derav i følge ham også et press på regjeringen for en sterk dansk innsats på dette området. Dette tyder i seg selv på at rettigheter er normer danske politikere setter høyt som verdi i seg selv, uavhengig av forholdet til Russland eller faren for etniske konflikter. I bistanden er Danmark relativt dyktig på integrasjonsområdet og "all (EU) memberstates have signed bilateral treaties establishing visa-free travel with Latvia, but only Denmark has extended this regime to include non-citizens. This amounts to a form of indirect discrimination... and does not encourage the Latvian government in the direction of respect for and protection of minorities" (ISO 2001b: 271). Danmark diskriminerer i motsetning til de andre EU-medlemmene altså ikke de statsløse, og selv om Danmark ikke på tilsvarende måte inkluderer den russiske minoriteten i sin visa-avtale med Estland, er Danmark med dette positivt med på å påvirke situasjonen for minoritetene i Latvia og setter et godt eksempel for andre. Videre hevder UM-representanten (ibid.) at Danmark har hatt en større reell mulighet enn andre EU-land til å spille en viktig og større rolle som pådriver for minoriteter og rådgiver for menneskerettigheter i Estland og Latvia. De baltiske landene stoler på Danmark og oppfatter Danmark som en venn uten en skjult agenda, hvilket også understøttes av at de baltiske landene i stor grad velger Danmark som partner i twinning-prosjekter¹⁶¹.

Et eksempel på at de folketingsvalgte viser engasjement for at minoritetenes rettigheter faktisk ivaretas fremkommer i debatten om ratifikasjon av de baltiske landenes Europaavtaler. "Vi ser i dag, at der er sterke kræfter, der arbejder for, at det russiske

¹⁶¹ I 1998/99 var Danmark involvert i total 21 prosjekter i hele gruppen av SØE-land. Av disse var 2 i Estland (som leder), 1 i Latvia (som leder) og hele 7 i Litauen (6 som leder og 1 som partner). M.a.o var nesten halvparten av twinning-prosjektene

mindretal behandles i strid med menneskerettighetene. Har EU ved denne aftale sikret, at disse kræfter får magt, som de har sagt, eller ikke får det? Jeg er meget usikker.” (Anne Baastrup (SF)). Spesielt den sosialistiske listen Enhetslisten synes opptatt av menneskerettighets-aspektet i Europa-avtalene: ”I den forbindelse vil jeg stille et par spørsmål til det konkrete innhold på menneskerettighetssiden og mindretalssiden i disse her aftaler... Det er sådan, at regeringene i disse lande har forlangt en assimilering som betingelse for, at disse mennesker kan oppnå statsborgerskap.” Disse problemene er så omfattende i Enhetslistens øyne at den vil stemme mot ratifikasjon av Europaavtalene, selv om partiet er for utvidelse. I sitt svar på dette i samme debatt understreker utenriksministeren nettopp betydningen av menneskerettigheter for å legitimere at Europaavtaler skal inngås med Latvia og Estland. Han påpeker at det fra EUs side er viktig at assosieringsavtalene skal inneholde klausuler om respekt for menneskerettighetene og at de to landene etter å ha innført statsborgerskaplover har blitt tatt opp i Europarådet. Europarådet anser dermed lovgivningen for å være tilfredsstillende ut fra et menneskerettighetsperspektiv og N.H.Petersen mener således at det er legitimt å ratifisere avtalene ut i fra politiske kriterier. Samtidig innrømmer han at det rent praktisk gjenstår en rekke problemer og at dette ikke er merkverdig ”... når man tenker på, hvor store befolkningselementer der er tale om både i Estland og i sær i Letland.”

Året etter tok Keld Albrechtsen (EL) opp spørsmålet¹⁶² om hvordan det vil bli sikret at de baltiske landene overholder Europaavtalenes bestemmelser om menneskerettigheter, demokrati og minoritetsrettigheter. I sin begrunnelse påpeker Albrechtsen de rettsstatelige og diskriminerende forholdene ved de praktiske sidene ved lovgivningen i landene samt farene ved at dette, sammen med relativt dårligere økonomiske forhold for denne gruppen, ”...kan give Russland en undskyldning for at gripe ind.” M.a.o. vektlegges både det rent moralske aspektet og det sikkerhetsmessige aspektet for Danmark ved denne situasjonen. I sitt svar åpner ministeren med det sikkerhetsmessige aspektet, og understreker at Danmark i alle politiske kontakter med de baltiske landene

som ble tildelt Danmark i de baltiske landene, hvilket bekrefter det danske engasjementet for disse landene men ikke minst også de baltiske landenes bånd til og prioritering av Danmark. Balle Pedersen, intervju 05.07.01, Lillian Jensen, UM: Mail.
¹⁶² Spørsmål 1448 med besvarelse 27.02.1996, spørsmål til skriftlig besvarelse av utenriksminister N.H Petersen

vektlegger viktigheten av et godt forhold til Russland. Samtidig vektlegger han menneskerettighetenes betydning for det danske forholdet til disse landene, han står fast ved at oppfyllelse av de politiske kriteriene er en forutsetning for EU-medlemskap, og han henviser til de konkrete tiltak Danmark igangsetter gjennom Øststøtten. Som et tredje argument viser han til konkrete tall over russisktalende som har fått innvilget statsborgerskap eller søkt om oppholdstillatelse. Svaret inneholder dermed som i eksempelet overfor en moralsk legitimering av Baltikum-politikken, et forsvar for at Danmark tar minoritetsproblematikken alvorlig og faktisk prøver å gjøre noe med det, at det moralske aspektet ved utenrikspolitikken følges opp i praksis.

”Oversett i skyndingen”?

Allerede i debatten om dansk øststøtte 25.11.1993 påpekte bl.a. Risshøj (SF) at god behandling og likestilling av nasjonale mindretall burde innarbeides i Øststøtten. I denne forbindelse bemerker han at ”Sådan nogle ting har nok været overset i skyndingen i begyndelsen, men det er nogle af de ting, som vi bør tage med i erkendelsen af, at det er svært at realisere et demokrati i disse lande – sværere end vi oprindelig troede.” Med andre ord er det mulig at det ikke ble fokusert like mye eller tilstrekkelig på de individuelle rettighetssidene ved minoritetene i Estland og Litauen i perioden like etter frigjøringen, og at det sikkerhetsmessige ønsket om å bistå til løsrivelse fra russisk innflytelse og for integrasjon i vestlige institusjoner overskygget slike vurderinger. Slik nevnt i kapittel 3 fremkommer det en klar kobling mellom baltisk EU-medlemskap og Russland i datamaterialet spesielt i 1992, 1993 og 1994, mens det tilsynelatende ikke, med unntak som overfor, var like stort fokus på de russiske minoritetenes rettigheter som individer i denne perioden. Dersom en moralsk logikk lå til grunn for initieringen av Baltikum-politikken ville det innebåret et sterkere fokus på rettighetssiden ved minoritetsproblematikken helt fra frigjøringen. På den ene siden forsterker dette en tese om at arbeid for integrasjon av minoritetene har vært sikkerhetsmessig motivert, selv om man på den andre siden, dersom ønsket om å unngå sikkerhetsmessige effekter av en minoritetskonflikt var viktig for Danmark, burde vært mer var på dette området tidlig på 90-tallet slik andre EU-medlemmer var.

Sannsynligvis var danskene så opptatt av å få likestilt de baltiske landene med de andre søkerne i utvidelsesprosessen at menneskerettighetsproblematikken derfor ble noe oversett i begynnelsen, men de har så fått større plass etter hvert som disse målene blir oppfylt. Funnene viser dermed også at det har skjedd en læringsprosess, at det å innføre respekt for menneskerettighetene var ”sværere end vi oprindelig troede”(ibid.). Det blir benyttet moralske argumenter for de baltiske landenes EU-medlemskap, og de folkevalgte har i større grad lagt press på regjeringen for å bedre deres situasjon, hvilket tyder på at man har innsett de menneskerettslige sidene ved samarbeidet og ved minoritetspolitikken i større grad etter hvert som de baltiske landene fikk avtaler med EU. Selv om moralske vurderinger har vært viktige for utvidelsen generelt synes det dermed ikke som om en moralsk logikk har spilt en like stor rolle for Baltikum-politikken. Fokuset på minoritetenes rettigheter har heller kommet sterkere inn etter hvert, mens det i utgangspunktet var sikkerhet og et ønske om innflytelse som dominerte initieringen av Baltikum-politikken på begynnelsen av 90-tallet. Muligens spilte sikkerhet og innflytelse tidlig på 90-tallet en så viktig rolle for den danske Baltikum-politikken at engasjementet og samarbeidet med disse landene ikke helt tilfredstilte danske menneskerettighetskrav for utenrikspolitikken generelt. At minoritetspolitikken delvis skyldtes danske egeninteresser forsterker nettopp konklusjonen fra kapittel 3 om disse motivenes betydning. Samtidig har de folkevalgte og opinionen sørget for å sette et fokus på minoritetene, hvilket tyder på at de gjør moralske vurderinger. Slik jeg har vist har dette medført at regjeringen har benyttet bedring av deres situasjon som legitimering av den aktive danske politikken. ”... for det er jo ingen tvivl om, at EU og mulighetene for at komme ind i en EU-sammenheng har været overordentlig vigtige også for at overbevise den lettiske befolkning om at gå den rette vei.”¹⁶³. Det har vært et engasjement for rettighetenes egen skyld, og i faktisk politikk har Danmark vært dyktigere på dette området enn de fleste andre europeiske land. Den moralske logikken har muligens i så måte hatt en justerende funksjon over tid på den danske Baltikum-politikken, etter en mulig nedprioritering pga. sikkerhetspolitiske interesser i perioden rundt frigjøringen, eller

¹⁶³ Åpningsdebatten 08.10.1998, Jørgen Estrup (RV)

mangel på kunnskap. Det sterke engasjementet for minoritetenes situasjon har muligens styrt regjeringens argumentasjon og rettferdiggjøring av politikken samt den praktiske danske politikken inn mot større prioritering av dette området som viktig i seg selv, og bidratt til en sterkere inkludering av det moralske aspektet knyttet til minoriteter i den danske politikken overfor disse landene.

Tilslutt er det en rekke empiriske forhold som ved siden av funnene i analysen begrenser støtten til en tese om at Danmark har prioritert å hjelpe de baltiske landene fordi de har et spesielt stort behov for hjelp til oppfyllelse av et sett moralsk legitime politiske kriterier. For det første er ikke menneskerettighetssituasjonen så problematisk i Litauen som i de andre landene, slik at man ikke kan hevde at det har vært nødvendig å prioritere Litauen fordi landet har vært blant de landene med størst behov for hjelp til å sikre sine borgeres rettigheter. Videre er det en rekke andre grupper i de Sentral- og Østeuropeiske landene som i vel så stor grad kunne hatt behov for Danmarks hjelp. Dette gjelder ikke minst Romani-folket. Tilslutt burde Danmark, dersom støtte til utvikling av demokrati og menneskerettigheter eller for den saks skyld bare støtte til minoriteter, var hovedmotivet og drivkraften bak den danske utvidelsespolitikken, rettet all sin innsats mot bedring av slike forhold, også i andre søkerland, og nedprioritert forhold som forsvarssamarbeid, investeringsstøtte og miljø. Selv om Danmark er flinke på minoritetsområdet er dette likevel ikke den mest prioriterte delen av Øststøtten, og selv om nødvendigheten av og det moralske imperativet til å hjelpe benyttes som en begrunnelse er det heller sjelden at minoritetenes behov direkte fremsettes som argument for at de bør bli EU-medlemmer.

Konsistens med egen nasjonal politikk?

”However, if the EU and its member states do not consider that these universal principles apply internally, then it could be difficult to interpret this as underpinned by a logic of moral justification.” (Sjursen og Smith, 2001) At det er manglende konsistens mellom det EU krever av sine søkere og de krav man stiller til medlemmene, at det ligger doble standarder i denne politikken, er noe både OSI (2001a, b, c) og Comitè des Sages (1999) har påpekt som et problem. For å hevde at Danmark handler i tråd med en moralsk logikk i utvidelsesspørsmålet bør de dermed

også gjøre det i sin innenrikspolitik. Slik jeg har vist synes det å være flere grunner til den danske minoritetspolitikken. Den var nok i en tidlig fase påvirket av sikkerhetspolitiske vurderinger, men som vist har det vært et økende innenrikspolitisk moralsk engasjement for de russisktalende minoritetene i Baltikum. Så sent som i 2001 ble likevel Danmark kritisert av Europarådet for å ikke beskytte sine egne minoriteter (dvs. grønnlendere, færøyinger og sigøynere) godt nok mot diskriminering.

Europarådet fant et dette fraværet av tilstrekkelig beskyttelse faktisk var i strid med Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale mindretall. (Politiken, 04.09.01) Et annet svært problematisk aspekt ved dette, i tillegg til at det skaper inkonsistens i den danske politikken, er i direkte relasjon til de baltiske landene at det setter et svært dårlig eksempel. I følge tidligere Kommissær for menneskerettigheter i Østersøområdet, dr. jur. Ole Espersen, er resultatet av et slikt rulleblad at ”Vi setter dermed et dårligt eksempel for andre lande, som måske kan føle sig inspirerede til at udelukke bestemte grupper fra mindretalsbeskyttelse”(ibid.). Det er klart mer problematisk for Danmark å kreve at Estland og Latvia skal oppfylle kravene i konvensjonen når landet ikke gjør det selv, og det blir lettere for søkerlandene å fire på denne politikken dersom de ser at ”deres” land gjør det.

Vil Danmark stemme for opptakelse dersom minoritetssituasjonen ikke er god nok? Videre må det være slik at dersom de politiske kriteriene er en viktig del av utvidelsesprosessen og et absolutt kriterium for medlemskap fordi de anses som viktige verdier i seg selv, vil Danmark uansett alle andre egen-interesser ikke godta opptakelse av Estland og Latvia i EU dersom de ikke tilfredsstiller kravene for beskyttelse av minoriteter. Dette er selvfølgelig vanskelig å måle: Først når opptakelsen faktisk skal finne sted og Danmark gir sin tilslutning til den i Det europeiske råd, kan man vurdere i hvilken grad minoritetene faktisk i tilstrekkelig grad beskyttes. Jeg vil likevel forsøke å se på hva aktørene sier om dette spørsmålet for å gi en hentydning til svar.

Allerede i 1993, i en periode hvor Danmark var svært aktiv overfor de baltiske landene i forhold til andre vestlige land, hevdet utenriksminister N. H. Petersen at ”De baltiske landes mindretalslovgivninger er i god overensstemmelse med internasjonale

menneskerettighedsstandarder”¹⁶⁴. Han påpeker at det fremdeles gjenstår problemer for de russisktalende minoritetene og at dette er noe de baltiske regjeringene bør søke å løse i sin egen interesse, men hevder uansett altså at deres menneskerettigheter i hovedsak var sikret i 1993. Selv om utenriksministeren her snakker om lovgivning og ikke praktisk politikk er dette likevel noe han vanskelig kan få støtte for. Både OSSE (Heidi Bottolfs) og Europaparlamentet (1999a) hevder tvert i mot at behandlingen av minoritetene ikke var tilstrekkelig på denne tiden sett i forhold til deres grunnleggende rettigheter, selv om viktige lovendringer ble vedtatt dette året. Ikke minst var mulighetene for statsborgerskap og deltakelse svært begrenset, samtidig som myndighetenes politikk av landene bar preg av forsøk på assimilasjon fremfor integrasjon. Utsagnet kan således tolkes som en rettferdiggjøring av en aktiv politikk for å starte forhandlinger og inkludere landene i vestlige strukturer, på tross av at grunnleggende minoritetsrettigheter ikke var tilfredstillende. Dette kan dermed tyde på at den danske regjeringen ikke var helt konsekvent på dette menneskerettighetskravet av andre, høyere prioriterte sikkerhetspolitiske årsaker.

UM-representanten (intevju 05.07.2001) hevdet likevel at selv om Danmark har klare egeninteresser i å få de baltiske landene med i EU og derfor prioriterer disse landene i sin utvidelsespolitikk, holder Danmark fast ved at differensierings-prinsippet skal fastholdes¹⁶⁵. Søkerlandene skal bedømmes på ”their own merits”, og selv om det har vært viktig for Danmark å få de baltiske landene med på lik fot med de andre søkerlandene må de likevel først oppfylle alle kriteriene. Danmark håper å få alle tre landene med i første runde, men har i følge ham ingen politikk som tilsier at alle landene må det dersom de ikke tilfredsstiller kriteriene. UM-representanten tror dermed altså at Danmark verken har eller vil fire på slike krav, men at det derimot har vært viktig for Danmark å legge press på Estland og Latvia i minoritetsspørsmålet. Alle partiene fastholder at selve opptagelsen ikke kan finne sted før menneskerettighetskriteriene er oppfylt (bekreftet av alle intervju-objektene), hvilket i seg selv impliserer at Danmark ikke kan tilside sette dette kravet for egeninteresser og

¹⁶⁴ Kronikk i Berlingske Tidende 08.11.1993. ”Danmarks forhold til de Baltiske Lande”; DUPI-DOK

¹⁶⁵ Se også Tepsa (1999)

at danske partier er opptatt av rettigheter som prinsipiell idé. Med det innenrikspolitiske engasjementet som det ifølge UM-representanten har vært på dette området synes det dermed som om det ville være vanskelig å fire på minoritetskravet. G.L. Bech (intervju 06.07.01) påpekte at minoritets-rettighetene i dag ikke er tilstrekkelig sikret, spesielt i Latvia, og at ”de blir ikke opptatt i EU hvis ikke disse problemene blir løst. Det vil Danmark stå fast ved”. Betydningen av de politiske kriteriene er absolutte i følge henne og ikke noe man kan ”gjøre kjøp på”. Da måtte man også slippe inn søkerland som Tyrkia, som klart i dag ikke tilfredsstillere disse kriteriene. På den andre siden innrømmer hun at det tilsynelatende kan ligge noe dobbeltmoralsk i ”å si at vi vil gjerne forhandle med disse land selv om de har mindretallsproblemer som ikke var på plass, men vi vil ikke forhandle med Tyrkia”. Jeg vil likevel si det er vesentlig forskjell på de mindretallsproblem det er i Tyrkia og i de baltiske landene, men jeg tror også det historiske spiller inn her.” Det er i følge henne altså ”lettere” å starte forhandlinger med et land man opplever er en del av den samme kulturelle enheten ”Europa” enn med Tyrkia, men understreker samtidig at problemene er mye mindre i de baltiske landene og ikke minst at de før opptakelse uansett skal være løst.

Menneskerettigheter er altså et krav for medlemskap Danmark står fast ved og Danmark har dermed tidlig vært målrettet i å oppfylle dette også i sin Øststøtte (Balle Pedersen, intervju 05.07.01). Balle Pedersen (ibid.) svarte da jeg konfronterte ham med utenriksministerens sitat at situasjonen i 1993 etter omfattende lovendringer var blitt mye bedre, men at dette ikke utelukker at mye praktisk arbeid gjenstår: ”Det betyr ikke at det ikke har vært behov for hjelp til å utbygge og styrke de demokratiske strukturer. I 1993 hadde man nådd langt på det området. Det har ikke vært behov for å utelukke de baltiske landene fra EU-medlemskap, men det har vært behov for å styrke deres strukturer, for eksempel språkundervisningen. Det er fortsatt behov for å styrke deres evne til å tilfredstille menneskerettighetene”. Bl.a. derfor fokuseres mye av innsatsen på administrativ opplæring slik at lovendringer også blir fulgt opp av utøvende byråkrater på en riktig måte.

På tross av at SFs K.E. Hansen (intervju) står fast ved at minoritetssikring er et absolutt krav for medlemskap og ikke noe Danmark vil fire på, svarte han på spørsmål om man på bakgrunn av utenriksministerens påstand kan hevde at slike forhold tidlig på 90-tallet ble tilsidesatt fordi det var så viktig for Danmark av andre grunner å få dem med at:

”Det kunne man mene. Jeg mener ikke, at vi i 1993-94 var tilfredse, og jeg mener stadig, at der er forhold som kan forbedres”. Dermed er kanskje dette sitatet et eksempel på at regjeringen, slik jeg tidligere har implisert, muligens nedtonet minoritetsproblematikken fordi de pga. ulike egeninteresser ønsket å få de baltiske landene likestilt med de andre søkerlandene, på tross av Russland. Det var svært viktig å få Europaavtaler osv. mellom EU og de baltiske landene, og dermed ble det kanskje fokusert på å tone ned frykten for Russland ved å peke på at situasjonen for mindretallet var bedre enn den var. Dette betyr likevel ikke at Danmark ville akseptert at de blir tatt opp som medlemmer uten en kraftig forbedring av menneskerettighetssituasjonen siden den gang, selv om landene ikke tilfredstilte de politiske kriteriene da Danmark ønsket å starte forhandlinger med dem. Danmark fikk jo igjennom sitt krav om å likestille de baltiske landene med de andre landene i utvidelsesprosessen, og i dag ligger alle de tre landene an til å komme med i første runde i følge fremskrittssrapporten 2001 (Progressreport 2001). Dermed er det klart at de vil bli medlemmer snart, og Danmark bidrar for å få til dette også ved integrasjon av minoritetene. Regjeringen har uansett egen vurderingen av viktigheten av minoritetskravet måttet følge opp kravene og fokuset fra opinion og Folketinget, og alt i alt synes det ikke som Danmark er villig til å fire eller ”gjøre kjøp på” dette kravet. Bl.a ISO har kritisert EU-medlemmene for ikke å sette inn tilstrekkelige ressurser på minoritetsområdet og at EU ved å åpne for medlemskap legitimerer en utilstrekkelig minoritetspolitikk. Det er nok sannsynlig at Danmark når den tid kommer vil stemme i Det europeiske råd for opptakelse av de baltiske landene, selv om en del praktiske problemer gjenstår på minoritetsområdet. Ved å åpne for snart medlemskap kan man dermed hevde at også Danmark legitimerer minoritetspolitikken. På den andre siden har Danmark faktisk gjort mye for å forbedre denne situasjonen. Dersom lovgivningen i disse landene er tilstrekkelig i tråd med internasjonale krav og standarder, Kommisjonen anbefaler medlemskap og det samtidig er en oppfatning i Danmark om

at EU-medlemskapet i seg selv vil bedre situasjonen, vil det være lett for Danmark å rettferdiggjøre en slik politikk. Man må heller ikke glemme at det faktisk er de russiske minoritetene som er mest positive til estisk og latvisk EU-medlemskap¹⁶⁶.

5.4 EU som postnasjonal union?

Danmark er altså fokusert på de positive menneskerettslige konsekvensene av utvidelse, moralske argumenter har vært fremtredende i diskursen om utvidelse og vektleggingen av de politiske kriteriene i prosessen er i seg selv uttrykk for moralske vurderinger. I hvilken grad sier dette så noe om danskenes syn på EU? Gjenspeiles vektleggingen av de politiske kriteriene og den moralske pliktens medvirkende og forsterkende rolle at Danmark i økende grad tillegger EU selvstendig normativ status?

Ved de politiske kriteriene er utvidelse ”an expansion of not just an economic area, but a community of democratic values” (European Voice, 2001). En slik oppfatning av EU er utover 90-tallet også fremtredende i den danske diskursen rundt utvidelse.

”Unionens politikk er ikke militærmagt og lukkethed, men økonomisk utvikling, demokrati og respekt for menneskerettighetene.”¹⁶⁷. EU er i danske øyne i stor grad et rasjonelt samarbeid for godeoppnåelse men samtidig påpekes i økende grad at samarbeidet og utvidelsen av dette samarbeidet bygger på en rekke viktige moralske prinsipper som fred og menneskerettigheter. ”Det drejer seg nu i højere grad om miljø, nærhed, åbenhed, menneskerettigheder, og det drejer sig også om verdien af at have et stort fællesskap, også med de central- og østeuropæiske lande, så vi kan få helet Europa.”¹⁶⁸. De verdibaserte argumentene om at Europa må samles settes også i sammenheng med hva slags verdier dette Europa bør hvile på. ”Målet er et helt Europa, hvor sporene efter den kolde krigs deling er slettet, et demokratisk Europa præget af respekt for menneskerettigheder, et Europa med høj velfærd og social retfærdighed.”¹⁶⁹

¹⁶⁶Mens 59% av esterne i 1997 var for EU-medlemskap ønsket 78% av de russisk-talende at Estland skal bli medlem av EU. Tallene for Latvia var henholdsvis 52 og 66% (Dorodnova, 2000: 30, fotnote 96)

¹⁶⁷ Helveg Petersen, kronikk i Morgenposten Fyhns tidende 11.03.1995

¹⁶⁸ IP-UP-situasjonen, 25.06.1998, Jann Sjurson (KRF)

¹⁶⁹ Åpningsdebatten 07.10.1999. Jacob Buksti (S)

Særlig er det et spesifikt sett rettigheter, såkalte ”nordiske verdier” som bør vektlegges i EU. ”... Amsterdamtraktaten giver os nye muligheder for at skabe et Europa basert på danske og nordiske værdier, et Europa tættere på befolkningen, med nye udviklingsmuligheder og solidarisk med de nye demokratier i Europa.”¹⁷⁰. ”Hvor skal vi hen? Hvad skal vi bruge vores organisationer til? Hvad er vores vision? Hvordan sikrer vi humanismen, menneskeligheden inden for vore lands grænser og over grænserne? Hvordan sikrer vi, at ansvaret er klart for enhver?”¹⁷¹. ”Jeg tror, at den europæiske region kan gå hen og blive verdens lederskab, når det gælder menneskelige, sociale, økonomiske og miljømæssige verdier... Jeg synes, vi skal tage de første skridt i den europæiske region til at lægge os i spidsen med et lederskab...”¹⁷².

Selv blant de mer EU-skeptiske partiene åpnes det for at EU kan og bør ha viktige funksjoner på områder som berører befolkningens rettigheter. ”Åpningen af EU over for Central- og Østeuropa kræver også, at det er disse menneskelige værdier, der får topprioritet.”¹⁷³

Av utvidelsesdiskursen fremgår det dermed en vilje i integrasjonsskeptiske Danmark, også blant de mer EU-skeptiske partier, til å tillegge EU en større rolle enn kun et intergovernmentalt samarbeid for økonomisk problemløsning. Dette er klart knyttet til områder som er viktige utifra en moralsk logikk, dvs. befolkningens rettigheter og særlig vektlegges forhold som demokrati, åpenhet¹⁷⁴ og sosiale rettferdighet. EU fremstilles dermed også som et politisk prosjekt ved siden av det økonomiske fundamentet, men politisk i betydning fremdeles intergovernmentalt men basert på et sett viktige rettigheter¹⁷⁵. Danske posisjoner med vektleggingen av universelle prinsipper stemmer dermed ikke helt overens med den tradisjonelle forståelsen av internasjonalt samarbeid som Danmark ellers bekrefter: “The Danish position departs from conventional conceptions of interstate cooperation because there was so much

¹⁷⁰ IP-UP-situasjonen, 25.06.1998. Jacob Buksti (S)

¹⁷¹ IP-UP-situasjonen, 27.05.1999, P.N. Rasmussen

¹⁷² Forespørsel og debatt om utviklingen i det europeiske samarbeidet og regjeringens politikk i forhold til de fire danske forbeholdene, 13.10.1999. P.N.Rasmussen

¹⁷³ IP-UP-debatten 21.02.1995, Steen Gade (SF)

¹⁷⁴ For eksempel vil Danmark arbeide for å åpne lovgivende Rådsmøter for presse og offentlighet når Danmark overtar formannskapet 1. juli 2002. (Berlingske Tidende, 07.03.2002)

¹⁷⁵ Lykke Friis (1998) fant i sin analyse av folkeavstemningen om Amsterdam at diskursen i større grad enn tidligere bar preg av politiske argumenter og at EU i større grad fremstilles som et politisk og ikke bare et økonomisk prosjekt

emphasis on the need for this type of cooperation to be *open, democratic and accountable.*” (Fossum, 2000: 128).

5.5 Oppsummering

Analysen i dette kapitlet viser at en moralsk logikk har medvirket til og forsterket det danske ønsket om utvidelse men at en slik logikk ikke alene kan forklare hvorfor Danmark allerede fra murens fall har vært en aktiv tilhenger og forkjemper for EUs utvidelse til SØE. Universelle prinsipper om menneskerettigheter og fred har hatt en medvirkende og forsterkende funksjon for den danske politikken ved at de som moralske normer som oppfattes som viktige bidrar til å definere hvorfor utvidelsen bør finne sted. Spesielt synes moralske vurderinger å ha hatt en viktig funksjon for den formen Danmark ønsker utvidelsen skal ha, for hvilke prinsipper som skal gjelde for medlemskap, og dens i danske øyne ønskede konsekvenser. Diskursen har videre avdekket at slike moralske prinsipper i økende grad også tillegges EU som enhet.

En moralsk logikk bidrar derimot ikke i noen betydelig grad til å forklare hvorfor Danmark har valgt å prioritere de baltiske landene i utvidelsesprosessen. På den andre siden bidrar denne delen av analysen til å avdekke at moralske vurderinger faktisk spiller en rolle i dansk utenrikspolitikk, ved at den på bakgrunn av et innenrikspolitisk engasjement for de russiske minoriteters rettigheter har virket justerende på den danske Baltikum-politikken. Dette bekrefter dermed at sikkerhet og ønsket om innflytelse var en avgjørende årsak til den tidlige danske prioriteringen av de baltiske landene, men samtidig at en opprettholdelsen av politikken også må ta hensyn til universelle prinsipper.

6 Konklusjon

6.1 Innledning

Målet med denne oppgaven har vært å forklare 1) hvorfor Danmark ønsker utvidelse til Sentral- og Øst-Europa og 2) hvorfor Danmark så klart har prioritert de baltiske landene i denne prosessen. Jeg vil her oppsummere hovdefunnene i analysen av disse spørsmålene. Deretter vil jeg se på hvordan funnene peker på at det ligger en europeisk og også en internasjonal solidaritet til grunn for utvidelsen, og i hvilken grad dette kan generaliseres. Videre vil jeg oppsummere hva analysen impliserer om Danmarks syn på EU og hvorvidt begrunnelsene for utvidelse gjenspeiles i danske forventninger og persepsjoner av EU. De teoretiske implikasjonene av analysen er til dels overlappende med andre deler av kapittelet men vil likevel oppsummeres til slutt.

6.2 Oppsummering av hovedfunnene i analysen

Svært forenklet kan funnene oppsummeres slik: Danmark ønsker utvidelse til SØE i stor grad på bakgrunn av en verdibasert plikt. Utvidelsen som et middel for stabilitet og sikkerhet er en medvirkende årsak til danske posisjoner. Det sterke engasjementet for utvidelse forsterkes av moralske vurderinger. Danmark har prioritert de baltiske landene i utvidelsesprosessen fordi dette ble ansett som et middel til økt innflytelse i regionen og som et virkemiddel for å øke dansk sikkerhet. Sømmelighetslogikken har medvirket til og forsterket den danske Baltikum-politikken og over tid spilt en større og opprettholdende rolle.

6.2.1 *Utvidelsen som helhet:*

Sikkerhet har medvirket til det danske ønsket om utvidelse. Den egeninteressebaserte vurderingen av å stabilisere de østlige delene av Europa ved en EU-utvidelse bidrar til ønskeligheten av utvidelsen, men sikkerhet kan ikke alene forklare den danske politikken. Sømmelighetslogikken og en verdibasert plikt ser derimot ut til å ha hatt en motiverende funksjon på Danmarks posisjoner i utvidelsesprosessen, dvs. vært en svært viktig årsak til at Danmark så klart støtter utvidelsen. Analysen viser at danske aktører i stor utstrekning har benyttet verdi-baserte argumenter for å rettferdiggjøre EUs utvidelse til de Sentral- og Østeuropa og at Danmark har handlet i tråd med en

fellesskapsbasert plikt i sin utvidelsespolitikk. Argumentene i datamaterialet peker klart i retning av en oppfatning av en slik plikt overfor de sentral- og østeuropeiske søkerlandene blant danske politiske aktører, og selv om det ikke fremkommer hva som ligger i den europeiske identiteten, bekrefter intervjuobjektene at det er en klar forståelse av hvem som hører til og hvem som ikke gjør det. Analysen av Danmark bekrefter dermed Sjursen (2001) påstand om at den forestående EU-utvidelsen i stor grad kan forklares utfra vestlige aktørers opplevelse av en verdibasert plikt overfor søkerlandene. Diskursen avdekker en oppfatning blant danske aktører, som hos andre EU-medlemmer, om hva som er riktig eller sømmelig atferd i rollen som del av Europa, stilt overfor en rekke søkerland som anses å være en naturlig del av denne enheten.

Selv om også moralske begrunnelser om menneskerettigheter og fred i stor grad benyttes for å legitimere utvidelsen og klart medvirker til og forsterker det danske ønsket om utvidelse og dens legitimitet, ser det likevel ut som om den moralske logikken har hatt større betydning for den form danskene ønsker utvidelsen skal ha enn hvorfor den finner sted. Rettferdighet, rettigheter og fred er viktige argumenter i den danske utvidelsesdiskursen og en moralsk plikt synes således å bidra til hvorfor danskene ønsker utvidelse men spesielt kan dette altså settes i relasjon til hvilke betingelser Danmark vektlegger for deltakelse og hvilke universelt gode konsekvenser man ønsker utvidelsen skal få.

6.2.2 *Prioriteringen av Baltikum*

Danske sikkerhetspolitiske egeninteresser, og spesielt den maktpolitiske interessen av økt innflytelse i regionen, har hatt en mobiliserende effekt på prioriteringen av de baltiske landene og er svært viktig for å forstå hvorfor den danske Baltikum-politikken ble definert og initiert. Samtidig ligger det et paradoks i den politikken Danmark førte overfor de baltiske landene med tanke på Russland tidlig på 90-tallet: Mens de europeiske stormaktene håndterte den labile situasjonen de første årene etter murens fall ved å holde en lav profil i forhold til de baltiske landene tok Danmark ikke dette hensynet til Russland, men arbeidet aktivt for de baltiske landenes uavhengighet og integrasjon i vestlige strukturer. På tross av at ønsket om makt og innflytelse synes å ha

vært en høyt rangert egeninteresse er sikkerhets- og maktpolitiske egeninteresser derfor ikke alene tilstrekkelige for å forklare den danske Baltikum politikken.

Analysen viser at også sømmelighetslogikken må med som en støttende forklaring for å forstå den danske Baltikumpolitikken. Opplevelsen av en form for fellesskap mellom Norden og de baltiske landene, Danmark i rollen som del av Norden, bidrar til å forklare den aktive danske politikken overfor de tre baltiske landene allerede fra tidlig på 90-tallet. Samtidig viser funnene at sikkerhet og innflytelse utover 90-tallet har spilt en mindre rolle som forklaringsfaktorer på den danske politikken. Etter hvert som samarbeidet mellom Danmark og de baltiske land har utviklet seg, de sikkerhetspolitiske målene gradvis er blitt oppnådd ved de baltiske lands tilnærminger til EU (og NATO), og Danmark har evnet å påvirke utviklingen i regionen, synes sømmelighetslogikken å spille en større rolle for den danske politikken overfor Baltikum. Disse verdibaserte forholdene bidrar dermed til å opprettholde og forsterke det danske engasjementet for de tre baltiske landene. Det ser dermed ut til at pragmatiske egeninteresser, dvs. sikkerhet og innflytelse, i stor grad lå til grunn for at Baltikumpolitikken i det hele tatt startet opp, men etter hvert som samarbeidet har utviklet seg og aktørene har lært hverandre å kjenne har man utviklet en større grad av identitetsfellesskap og normer for korrekt atferd i dette fellesskapet. Det er en gjensidig forsterkende prosess av tilhørighet og samarbeid mellom Danmark og de baltiske landene, samtidig som det nordiske samarbeidets nærområdeplattform synes å være en medvirkende faktor til den danske Baltikum-politikken.

Moralske vurderinger om rettigheter og fred bidrar ikke i noen betydelig grad til å forklare hvorfor Danmark har valgt å prioritere de baltiske landene i utvidelsesprosessen. Det er ingen klar kobling mellom de baltiske landenes oppfyllelse av de politiske kriteriene og den danske bistanden til deres EU-medlemskap.

Minoritetspolitikken skyldes til dels sikkerhetspolitiske vurderinger, samtidig som analysen viser at de danske folkevalgte gir uttrykk for at de legger moralske vurderinger til grunn for minoritetspolitikken som føres, at de er moralsk rasjonelle. Det ser ut til at den moralske logikken har hatt en justerende funksjon over tid på den

danske Baltikum-politikken, etter en mulig nedprioritering i perioden rundt frigjøringen pga. sikkerhetspolitiske interesser.

Økonomiske argumenter er fremdeles sterkt gjeldende i den danske debatten knyttet til EU, men samtidig synes økonomiske egeninteresser ikke å kunne forklare den danske politikken, verken utvidelsen generelt eller prioriteringen av de baltiske landene. Det er heller slik at kostnader tilsynelatende ikke legitimt kan benyttes som argument mot utvidelse. Økonomiske fordeler kan ikke forklare utvidelse, øststøtten og Baltikum-satsingen, men er et forhold som brukes i diskursen for legitimering, for oppslutning fra skeptikere. Det kan dermed tyde på at EU fremdeles i så stor grad er legitimert økonomisk i Danmark at også utvidelsen dermed blir knyttet til økonomiske argumenter, uavhengig av om Danmarks politikk faktisk skyldes økonomiske vurderinger.

Fordeling av land:

Også når det kommer til "fordelingen" av kandidatland mellom EU-landene synes det å være en kombinasjon mellom interessebaserte og fellesskapsbaserte vurderinger, hvor det praktiske og sikkerhetsmessige perspektivet likevel har størst betydning. De baltiske landene ligger i Danmarks nærområde og prioriteringen henger i stor grad sammen med sikkerhetsbetraktninger ved siden av rent praktiske vurderinger i forhold til dansk kapasitet. Rent kapasitetsmessige er det enklere å prioritere de baltiske landene enn å forsøke å gjøre en merkbar innsats i for eksempel Polen. De baltiske landene er så små at det er mulig for Danmark å gjøre en forskjell og det øker muligheten til innflytelse. Samtidig er fordelingen mellom EU-landene uformell og det ser ut som om det blant de andre EU-medlemmene er en forventning om at de nordiske landene "tar seg" av Baltikum. Fordelingen av land synes dermed å være en kombinasjon av sikkerhetspolitiske egeninteresser i nærområdet parallelt med at dette er land Danmark føler, og som de andre EU-landene forventer, en slags nærhet eller tilhørighet med.

6.3 Europeisk og internasjonal solidaritet

Innledningsvis stilte jeg spørsmålet om det ligger en form for solidaritet til grunn for EU-utvidelsen til SØE. På bakgrunn av mitt materiale må det kunne hevdes at utvidelse i Danmark i stor grad fremstilles som et spørsmål om europeisk solidaritet. Det uttrykkes en klar solidaritet med de sentral- og østeuropeiske delene av Europa, og det fremkommer klare formeninger om at man har en plikt til å hjelpe de landene som anses å høre til denne enheten. Funnene i analysen impliserer dermed at det i Danmark ligger en europeisk, verdibasert solidaritet med "fellow compatriots" i SØE til grunn for utvidelsen.

Plikten til å utvide forsterkes av at det også synes å ligge en moralsk solidaritet til grunn for ønsket om utvidelse i Danmark. Utvidelsen fremstilles i diskursen også som et spørsmål om internasjonal solidaritet. Rettferdighet, rettigheter, bidrag til demokrati og fred er forhold danske politiske aktører legger vekt på når de begrunner utvidelsens nødvendighet. Særlig synes den moralske logikken å være en vesentlig del av utvidelsens ønskede konsekvenser. Søkerlandene bør få være med i EU fordi de tilhører det europeiske fellesskapet men også fordi dette fellesskapet baseres på en rekke moralske verdier søkerlandene har rett til å få hjelp til å sikre og til å ta del i. En slik europeisk solidaritet underbygget av også moralske imperativer kan dermed i stor grad forklare hvorfor det ikke argumenteres mot utvidelse i Danmark. Oppfatningen av at utvidelse er en verdibasert plikt synes å være så sterk i Danmark at det ikke er legitimt selv blant populistiske partier å gå åpent ut mot utvidelse eller å benytte kostnader som et argument mot EU-utvidelse.

Kan dette generaliseres?

Spørsmålet er så om dette kan tas til inntekt for også de andre EU-landenes politikk, om "den populære utvidelsen" nettopp i stor grad kan forklares ved en slik verdibasert solidaritetsfølelse med søkerlandene.

Annen forskning (Sjursen 2001) viser at også andre EU-land og EU-institusjonene i stor grad legitimerer utvidelse ved å peke på en verdibaserte forpliktelse og det er dermed sannsynlig at en slik europeisk solidaritet er viktig for å forstå utvidelsen

generelt og ikke kun er begrenset til Danmark. Min analyse kan ikke som sådan generaliseres til hele EU, men bidrar til å forsterke en forklaring av utvidelsen som et resultat av en europeisk solidaritet. Da dette er forhold som i stor grad gjør det illegitimt å være i mot utvidelse i Danmark, er det dermed sannsynlig at dette er en årsak til at tilsynelatende heller ikke andre EU-medlemmer legitimt kan uttrykke et ønske om å utsette eller være mot utvidelse på tross av kostnadene og de institusjonelle utfordringene forbundet med den.

Spørsmålet er så om dette faktisk forklarer utvidelsen eller om de vesteuropeiske statene heller uttrykker slike motiver fordi de slik Schimmelfenning (1999) hevder er ”retorisk” fanget av verdibaserte uttalelser i iveren etter å handle etter murens fall¹⁷⁶. M.a.o. at det ikke er noen kausal sammenheng mellom verdier og dansk atferd men heller retorisk rettferdiggjøring av en politikk som egentlig skyldes egeninteresser. På tross av at jeg ikke kan ”gå inn i aktørenes hoder” og finne deres ”sanne” motiver vil jeg bakgrunn av det empiriske caset Danmark hevde at dette ikke er tilfelle¹⁷⁷. For det første er det stor grad av konsistens i bruken av verdibaserte argumenter for utvidelse. Det er tverrpolitisk enighet om ”nødvendigheten av å samle Europa” og også på slutten av perioden er slike begrunnelser sterkt fremtredende. Videre fikk jeg testet for hvilken mening aktørene legger i verdibaserte argumenter ved intervjuene jeg utførte. For det tredje har jeg ved de tre analysekapitlene vurdert alternative hypoteser og fant at sikkerhet ikke er tilstrekkelig for å forklare de danske posisjoner i EU-utvidelsen. Både moralske og sikkerhetspolitiske betraktninger forsterker de danske posisjonene, men også ved fremme av slike argumenter er betydningen av fellesskapet Europa ofte fremtredende. Det synes for det fjerde, på et teoretisk grunnlag, noe motstridende å hevde at aktørene egentlig er pragmatisk rasjonelle, men samtidig blir så sterkt bundet av det de sier at de må følge det opp i praktisk politikk. Dersom det er en tendens i EU til å bruke ”store ord”, viser i det minste analysen at aktørene bli bundet av det de sier, i strid med perspektiver som forventer at aktørene ikke vil handle i strid med

¹⁷⁶ På tilsvarende måte insinuerer Moravcsik (2002) i relasjon til konventet at de nå risikerer å bli retorisk fanget av moralske argumenter.

¹⁷⁷ Påstanden om retoriske argumenter er i seg selv en del av rasjonalistiske perspektiver og vil derfor alltid kunne brukes mot perspektiver som ikke vektlegger nyttemaksimerende aktører. Den er basert nettopp på en strategisk definisjon av rasjonalitet

pragmatiske egeninteresser. Dersom de vesteuropeiske aktørene ble retorisk bundet av å bruke verdibaserte argumenter uten at dette er den ”egentlig” grunnen til utvidelse, får verdier uansett betydning for atferd fordi aktørene må stå for det de sier. Ikke minst er det vanskelig å forstå hvorfor verdibaserte argumenter må brukes legitimerende i diskursen dersom slike begrunnelser ikke gir mening for de politiske aktørene som fremmer dem. Dersom sikkerhetsmessige egeninteresser er den ”sanne” grunnen til utvidelsen fremstår det som svært paradoksalt at de politiske aktørene likevel må fremme identitetsbaserte argumenter for å legitimere den, med mindre man har en forventning om at det er stor forskjell på de folkevalgtes og befolkningens persepsjoner. Spesielt i Danmark hvor danske egeninteresser så tydelig har dominert den danske EU-debatten er dette i seg selv selvmotsigende. Det er som vist heller slik at egeninteressebaserte økonomiske forhold brukes legitimerende i den danske debatten mens identitetsbaserte argumenter tradisjonelt har blitt benyttet mot integrasjon.

Samtidig viser analysen at utvidelsen også uttrykkes som et spørsmål om internasjonal solidaritet og at de politiske kriteriene er prioriterte prinsipper for utvidelsens form. Dette er på tilsvarende måte forhold som kan hevdes å være retoriske fraser som høres pene ut, mens kravet om politiske reformer i virkeligheten skyldes at dette reduserer faren for negative eksternaliteter. Også i relasjon til den moralske logikkens rolle viser imidlertid det danske caset at dette er en overforenkling av virkeligheten og en undervurdering av aktørenes evner. Som nevnt overfor har analysetilnærmingen vært å vurdere ulike idealtypiske hypoteser basert på de analytisk distinkte teoretiske tilnærmingene opp mot hverandre, og jeg mener jeg ved denne tilnærmingen på en valid måte har vist at moralske prinsipper er faktisk medvirkende til danske politiske aktørers problemdefinering og preferanserangeringer. Danske folkevalgte har vist et engasjement for rettigheter og demokrati som har fått betydning for den danske politikken. Samtidig tydeliggjør vektleggingen av moralske normer i den danske debatten at moralske prinsipper om rettigheter er forhold som stadig får økende betydning i det europeiske samarbeidet. Dette underbygger at det er en stadig økende

bevissthet på behovet for åpenhet og demokrati i EU, bl.a. uttrykt i det nettopp etablerte konventet om EUs fremtid og diskusjonen om det europeiske menneskerettighetscharteret. Selv om kanskje spesielt de nordiske landene vektlegger prinsippene om gjennomsiktighet og demokratisering er de også de landene som er mest skeptiske til å tillegge EU mer kompetanse og et grunnlag uavhengig av nasjonalstatene. Analysen underbygger dermed at man ikke skal undervurdere betydningen av de moralske vurderinger konventet og forhold som sanksjonene mot Østerrike uttrykker. De politiske kriteriene peker i seg selv på at også moralske vurderinger spiller inn i den europeiske endringsprosessen utvidelsen er en viktig del av.

6.4 Hva sier analysen om Danmarks syn på EU?

Årsaker til utvidelse i forhold til syn på EU

Analysen av den danske utvidelses diskursen viser at EU i Danmark i stor grad oppfattes som en funksjonell problemløsningsenhet og legitimeres som dette, selv om egeninteresser ikke alene kan forklare det danske ønsket om EU-utvidelse til SØE. Samtidig er det slik at på tross av at en europeisk solidaritet er svært viktig for å forklare den dansk atferd i EUs utvidelsesprosess er det likevel ikke slik at EU fremstilles som et identitetsfellesskap. De verdi- og fellesskapsbaserte argumentene er viktige begrunnelser for EUs utvidelse uten samtidig å være knyttet til EU som sådan mens interessebaserte argumenter er knyttet til enheten EU uten å kunne forklare utvidelsesengasjementet. Dette viser dermed at de årsaker som ligger til grunn for utvidelsen i Danmark ikke har en nødvendig sammenheng med de funksjoner og verdier som tillegges EU som enhet. Moralske prinsipper er medvirkende til å forstå den danske politikken samtidig som dette er verdier som i økende grad tillegges EU, men for øvrig er det ingen kobling mellom årsaker til utvidelse og syn på EU. Tvert i mot er det heller sånn at EUs utvidelse og EU som enhet tilsynelatende fremstår som to ulike ting. Det er klare verdibaserte oppfatninger av hvordan Danmark legitimt bør handle i utvidelsesprosessen, men parallelt med dette rettfærdiggjøres det danske EU-medlemskapet ved den nytte den har for Danmark og danske borgere. Selv om

danskene som vist er ”europere” og ikke ”EU-borgere” viser dette et spennende paradoks ved utvidelsen og som forhåpentligvis kan bli et tema for videre forskning.

Et moralsk fundament?

Selv om EU altså i stor grad oppfattes og forventes å være et problemløsningsfellesskap er det samtidig økende vekt på demokratiske og ”nordiske” verdier i den danske debatten om utvidelse, i strid med de forventninger som følger av ønsket om mellomstatlig samarbeid. Danmark har dermed en spesiell tilnærming til det europeiske samarbeidet og skiller seg ut fra tradisjonelle forestillinger om mellomstatlig samarbeid ved sin vektlegging av intergovernmental problemløsning men samtidig moralske verdier. Vektleggingen av moralske prinsipper i debatten om utvidelsen parallelt med moralske argumenter knyttet til EU som enhet impliserer dermed kanskje at danskene i økende grad anser at EU også bør ivareta en rekke viktige demokratiske prinsipper. Kanskje viser dette at Danmarks syn på EU er i ferd med å endres, at man i Danmark etter hvert anser EU som noe mer enn kun et problemløsningsfellesskap. Det kan se ut som om danskene etter hvert ønsker et mellomstatlig samarbeid for løsning av problemer nasjonalstatene ikke kan ivareta selv men samtidig at dette samarbeidet skal være demokratisk fundert uten et selvstendig identitetsmessig grunnlag. Det kan i tråd med dette også se ut som det ligger noe mer i den europeiske fellesskapsoppfatningen enn kun identitetsbaserte, historisk-kulturelle faktorer. I danske øyne er søkerlandene en del av Europa men dette Europa er og bør også være karakterisert av en rekke moralske prinsipper. EU ses på som et viktig redskap og med viktige universelle verdier danskene støtter, men danskene føler ikke i noen betydelig grad en EU-spesifikk identitetsmessig tilhørighet. Dersom den økende vektleggingen av moralske prinsipper gjenspeiler at danskene ønsker et mer demokratisk EU vil dette innebære at danskene i debatten om EUs fremtid vil vektlegge sosialdemokratiske verdier som åpenhet og likhet parallelt med at Danmark ønsker at EU ikke skal utvikle seg i retning av en føderalstat. Foreløpig synes dette å være tråd med de signaler som har kommet i relasjon til konventet.

6.5 Teoretiske implikasjoner

Med analysen av Danmarks posisjoner i EU-utvidelsen bidrar jeg meg ved mitt teoretiske rammeverk til debatten om hva som ligger til grunn for staters handling i internasjonal politikk. Med analysen av det spesifikke caset Danmark ønsket jeg nettopp å kunne bidra til en større forståelse av atferd i den europeiske endringsprosessen og hva slags teoretisk rammeverk som er nødvendig for å kunne forklare posisjoner og atferd i denne konteksten. Utgangspunktet var at dersom EU-medlemmene handler på bakgrunn av å tilfredsstille pragmatiske egeninteresser synes det som en motsetning at det er stort fokus på kostnadene og problemene ved utvidelse men at dette i liten grad benyttes som et argument mot den. Det teoretiske spørsmålet var hvorvidt det er tilstrekkelig å forstå atferd i den europeiske endringsprosessen som et resultat av aktørenes egeninteresser eller om også andre handlingslogikker må inkluderes for å forstå utvidelsen. Av analysen kan man konkludere med at rasjonalistiske perspektiver ikke er tilstrekkelige for å forklare den danske politikken og at jeg derfor kommer nærmere en forståelse av politikken ved å inkludere alternative forklaringsmodeller. Analysen viser at normer, både identitetsbasert og moralske, kan ligge til grunn for en stats interesser og dens valg av handling i en gitt beslutningssituasjon. Dette empiriske caset viser dermed at det å kalle en aktørs atferd irrasjonell fordi den ikke er i tråd med aktørens økonomiske og sikkerhetspolitiske egeninteresser vil være å avvise faktorer som i den virkelige verden ofte ligger til grunn for handling. Spesielt i en setting som EU-samarbeidet er det dermed ikke tilstrekkelig å operere med en materielt nyttemaksimerende definisjon av rasjonalitet. For å få fullgode forklaringer av den europeiske endringsprosessen må normer tillegges uavhengig forklaringsverdi og aktørenes rasjonalitet defineres annerledes.

Funnene underbygger i stor grad forventningen i sømmelighetslogikken om at internaliserte verdier og normer i den sosiale konteksten legger føringer på atferd i utvidelsesprosessen. Dette viser at statene i EU-samarbeidet ikke er atomistiske nyttemaksimerende aktører men at de opererer i en felles sosial virkelighet hvor noen handlinger anses som sømmelige og andre ikke.

Samtidig har også moralske vurderinger medvirket til å definere og forsterke den danske utvidelsespolitikken hvilket viser at også universelle prinsipper som er uavhengig av kontekst- eller identitetsbaserte verdier kan legge føringer på og medvirke til å definere atferd. At man i EU har kommet frem til politiske kriterier som så faktisk vektlegges av medlemslandene peker på at aktørene gjennom kommunikative prosesser har evne til å komme frem til hva som oppfattes som moralsk godt uavhengig av om de har motstridende egeninteresser og ulike nasjonale identiteter. Ikke minst peker dette på at nettopp EU-samarbeidet er en kontekst hvor det må åpnes for muligheten av en moralsk handlingslogikk. Som vist overfor ser det videre ut til at danskene i økende grad forventer at EU-samarbeidet bygger på en rekke demokratiske rettsstatlige verdier. Dette er argumenter som har kommet inn i debatten knyttet til EU også av mer integrasjonsskeptiske partier og kan peke på en kommunikasjonsprosess hvor man i fellesskap har kommet frem til visse normer som anses som viktige også i den europeiske konteksten. Med den voksende bevisstheten for demokratisering og åpenhet i EU som nå er tydelig, ikke minst ved ikrafttredelsen av konventet, med en eventuell inkludering av et europeisk menneskerettighetscharter, er dette dermed en logikk som ikke må overses. Ikke minst kunne jeg ved å inkludere også en tredje handlingslogikk, den moralske, si mer om den danske politikken enn tilfellet hadde vært hvis jeg kun hadde utvidet det teoretiske rammeverket med sømmelighetslogikken. Dette innebærer likevel ikke at aktørene ikke i stor grad også handler på bakgrunn av egeninteresser. Analysen av den danske Baltikumpolitikken viser derimot at denne i stor grad må forstås på bakgrunn av makt- og sikkerhetspolitiske vurderinger. Men for å forstå hvorfor utvidelsen som helhet finner sted må verdibaserte og moralske normer inkluderes i analysen.

Analysen viser dermed at normer, ikke minst uttrykt gjennom solidaritet med søkerlandene, spiller en viktig rolle i den europeiske endringsprosessen. Den europeiske virkeligheten er ikke slik rasjonalistiske perspektiver forventer at den er og rasjonalitet er ikke det samme som nyttemaksimering. Stater både handler på bakgrunn av og søker et annet legitimeringsgrunnlag enn egeninteresser, og en analyse av de begrunnelsene som gis for politikken avdekker hvilke intensjoner og mening som

ligger til grunn for den. Analysen viser at EU medlemmenes interesser og posisjoner i utvidelsesprosessen i stor grad påvirkes av normer for korrekt atferd og at de i tillegg har evne til å legge moralske vurderinger til grunn for sine handlingsvalg i denne prosessen.

En innvending mot en eklektisk tilnærming av denne typen vil være at det reduserer enkelheten i analysen og at man ender opp med å kunne si "litt om alt". Jeg vil likevel hevde at det er flere forhold som reduserer holdbarheten i disse påstandene. For det første er det som nevnt forutsetningene i konsekvenslogikken som gir så stor grad av enkelhet i rasjonalistiske perspektiver. Funnene mine viser at disse forutsetningene ikke alltid er tilstede. Dermed er dette ikke et holdbart argument, da enkelheten nettopp baseres på en del forutsetninger og disse forutsetningene ikke alltid er tilstrekkelige i den europeiske endringsprosessen. For det andre har jeg ved å inkludere andre handlingslogikker fått en større forståelse av virkeligheten enn jeg ellers ville fått. Dette rettfærdiggjør en høyere kompleksjonsgrad og begrensninger i prediksjonsevnen. Jeg ville ikke kunne forklart den danske utvidelsespolitikken på en tilfredsstillende måte og jeg ville gått glipp av en rekke forhold som er viktige for å forstå denne politikken ved å forutsette nyttemaksimerende aktører. Rammeverket har vært et redskap for å komme nærmere en forståelse av virkeligheten og viser at i en rekke situasjoner, som utvidelse, må man inkludere flere forståelser av rasjonalitet enn den egeninteressebaserte for å få en god forklaring av politikk. Samtidig viser analysen at ulike logikker har hatt ulike funksjoner, hvilket på den ene siden gir en større forståelse av virkeligheten og på den andre siden berører påstanden om at man ved en eklektisk tilnærming ender opp med å kunne si litt om alt, men egentlig ikke forklare noen ting. Analysen viser at virkeligheten er kompleks, at det i mange situasjoner ligger kombinasjoner av ulike faktorer bak en gitt politikk, og at ulike beslutningssituasjoner kan gi ulike politikkutfall.

Litteraturliste.

1. Bøker

- Buergehal, Thomas (1995): *International Human Rights in a Nut Shell*. Minnesota: West Publishing co.
- Donnelly, Jack (1989): *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca and London: Cornell University Press
- Eriksen, Erik Oddvar (red.) (1995): *Deliberativ Politikk. Demokrati i teori og praksis. Norge: TANO A.S.*
- Eriksen, Erik Oddvar og Molander, Anders (1997) *Jürgen Habermas. Diskurs, rätt och demokrati* Göteborg: Daidalos
- Eriksen, Erik Oddvar (1999): *Kommunikativ ledelse. Om styring av offentlige institusjoner*. Bergen: Fagbokforlaget
- Eriksen, Oddvar og Fossum, John Erik (red.) (2000) *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?* London: Routledge
- Giddens, Anthony (1997): *Sociology* Storbritannia: Polity Press
- Habermas, Jürgen (1998) *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Mass: The MIT Press
- Habermas, Jürgen (1999) *The Inclusion of the Other* Cambridge, Mass: The MIT Press
- Kratochwil, Friedrich V (1989): *Rules, Norms and Decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: University Press
- Leach, Rodney (1998): *A Concise Encyclopedia of the European Union from Aachen to Zollverein* London: Biddles Ltd
- Kelstrup, Morten og Branner, Hans (red.) (2000): *Denmark's policy towards Europe after 1945 : history, theory and options*, Odense : Odense University Press
- Miller, David (1995): *On Nationality* Oxford : Clarendon Press
- Milward, Alan (1992): *The European Rescue of the Nation-state* London: Routledge
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messia to Maastricht* UCL press
- Risse, Thomas, Ropp, Stephen C. m.fl. (1999): *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press
- Ruggie, John G. (1998): *Constructing the World Policy. Essays on International Institutionalization*. London: Routledge
- Shue, Henry (1996): *Basic Rights. Subsistence, Affluence and US. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press
- Tomasevski, Katarina (1993): *Development Aid and Human Rights Revisited*. London: Pinter
- Weber, Max (1949): *The methodology of the social sciences*. New York: Free Press
- Weber, Max, Fivelsdal, Egil (red) (2000): *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* Oslo: Gyldendal

2. Kapitler i bøker av flere forfattere

- Andersen, Heine (1997): "Jürgen Habermas" i "Klassisk og moderne samfundsteori" København: Hans Reitzel Forlag
- Eriksen, Erik Oddvar (1999): "Towards a logic of justification" i Morten Egeberg og Lægneid (red.) "Organizing Political Institutions" Oslo: Scandinavia University Press
- Elster, Jon (1992): "Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante" i Malnes, Raino og Underdal, Arild (red) *Rationality and Institutions. Essays in honour of Knut Midgaard on the occasion of his 60th birthday, February 11, 1991* Oslo: Universitetsforlaget

Fossum, John Erik (2000): "Constitution-making in the European Union" i Eriksen, Oddvar og Fossum, John Erik (red.) *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?* London: Routledge

Krasner, Stephen (1999): "Logics of Consequences and Appropriateness in the International System" in M. Egeberg and P. Lægread (eds), *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*, s.181-213 Oslo: Scandinavian University Press

Matlary, Janne Haaland (1997): "Epilogue: New Bottles for New Wine" i Jørgensen, Knud Erik (red.) *Reflective Approaches to European Governance*. London: Macmillan s. 201-213

Rommetvedt, Hilmar (1995): "Strategi og deliberasjon i offentlige beslutningsprosesser" i Eriksen, Erik Oddvar (red.): *Deliberativ Politikk. Demokrati i teori og praksis*. Norge: TANO A.S.

3. Tidsskriftsartikler

Alexy, Robert (1996): "Discourse Theory and Human Rights" i *Ratio Juris* Vol. 9 No. 3 September 1996, s209-35

Eriksen, Erik Oddvar og Weigård, Jarle (1997) "Conceptualizing Politics. Strategic or communicative rationality?" i *Scandinavian Political Studies* vol. 20, nr 3 s.219-241.

Moravcsik, Andrew (1993): "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies* 31, s 473-521

Olsen, Johan P. og March, J.G. (1998): "Institutional Dynamics of International Political Orders" *International Organization*. 52, 4 s. 943-969

4. Rapport i serie

Amato, Giuliano (1998): *Report of the First Meeting in the Reflection Group on the Long-term Implications of EU Enlargement: the Nature of the New Border*. Rapporteur: Judy Batt. Policy Papers, RsC No. 5/1998. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre)

Archer, Clive (1997): "Security Considerations between the Nordic and Baltic Countries." I Danish Foreign Policy Yearbook (DUPI-DOK) 1997

Bakke, Elisabeth (1996): *Mot ein europeisk identitet?* ARENA reprint 96/12

Dorodnova, Jekaterina (2000): *EU concerns in Estonia and Latvia: Implications of Enlargement for Russia's Behaviour Towards the Russian-speaking Minorities*". EUI Working Paper RSC No. 2000/40

Dybesland, Morten (2000): *Til felles nytte? Interesser og verdier bak nordisk utenriks-og sikkerhetspolitisk samarbeid*. ARENA Rapport No 5/2000

Eriksen, Erik Oddvar (1999): *The Question of Deliberative Supranationalism in the EU*" Arena Working paper 1999/4

Friis, Lykke (1998): *Denmark's Fifth EU-referendum: In Denmark nichts Neues?* DUPI Working Paper 1998/13

Friis, Lykke (2000): *Den populære utvidelse*, Fokus, nr. 2/2000

Habermas, Jürgen (2001): *So, Why Does Europe Need a Constitution?* Robert Schuman Centre of Advanced Studies, Florence: European University Institute

Hansen, Birthe (1996): "Dansk Baltikumpolitikk 1989-1995" I Danish Foreign Policy Yearbook (DUPI-DOK)

Holm, Hans-Henrik (1997): "Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints" I Danish Foreign Policy Yearbook (DUPI-DOK)

Huseby, Beate og Listhaug, Ola (1996) "Identifications of Norwegians with Europe: The Impact of Values and Centre-Periphery Factors" Arena reprint 1996/14

Heurlin, Bertel (1997): *Dansk forsvarspolitik. En ny verden – en ny forsvarspolitik* FOKUS NR.5/1997

Larsen, Henrik (2000): "Denmark and the European Defence Dimension in the Post-Cold War Period: Opt-out or Participation?" I Danish Foreign Policy Yearbook (DUPI-DOK), 2000.

Petersen F.A "The international Situation and Danish Foreign Policy" I Danish Foreign Policy Yearbook (DUPI-DOK) 1997

- Risse, Thomas (1997) *To Euro or not to Euro? : the EMU and identity politics in the European Union* Working paper no 1/1998 Oslo: Arena
- Schimmelfenning, Frank (1999): "*The Double Puzzle of EU-enlargement: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Decision to Expand to the East*" ARENA report no 15/1999
- Sedelmeier, Ulrich (2000): "Eastern Enlargement and the EU as an Actor in European Security. Structures: The interplay Between the EU's Role and Policy" i *Redefining Security? The Role of The European Union in European Security Structures* ARENA report 7/2000
- Sjursen, Helene (2001) *Why Expand? The Question of Justification in the EU's Enlargement policy*. ARENA Working Paper 01/6
- Sjursen, Helene og Smith, Karen (2001): *Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning EU Enlargement* ARENA Working Paper 01/1
- Sørensen, Georg og Holm, Hans-Henrik (1994) "*Ændringer i det internationale system: Implikationer for Danmark*" Danish Foreign Policy Yearbook (DUPI-DOK) 1994
- Zakheim, Dov S. (1998): „The Role of Denmark in the Baltic Sea Area: An American View“ I Danish Foreign Policy Yearbook (DUPI-DOK) 1998

5. Upubliserte manuskripter/konferansepaper.

- Lundgren, Åsa (2002): "The Limits of Enlargement" Paper prepared for the Arena Conference on *Democracy and democratic governance. Towards a new political order in Europe* Oslo, 4-5 mars 2002
- Eriksen, Erik Oddvar, Fossum, John Erik og Sjursen, Helene (2002): "Widening or reconstituting the EU?" Paper prepared for the Arena Conference on *Democracy and democratic governance. Towards a new political order in Europe* Oslo, 4-5 mars 2002

6. Offisielle dokumenter

- Comité des Sages (1999): "Final Project Report. A human rights agenda for the year 2000 – Agenda of the Comité des Sages.
- Danmarks eksportråd: www.eksportraadet.dk
- DUPI-DOK 1992-2000: *Danish Foreign Policy Yearbook* (DUPI-DOK) 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000
- Euractiv.com A: www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/129931-365?714&1015=3&1014=negomonitor
- Europakommisjonen, Progressreport 1998: www.europa.eu.unit/comm/enlargement/report1998
- Europakommisjonen, Progressreport 1999: www.europa.eu.unit/comm/enlargement/report1999
- Europakommisjonen, Progressreport 1998: www.europa.eu.unit/comm/enlargement/report2000
- Europakommisjonen, Progressreport 1998: www.europa.eu.unit/comm/enlargement/report2001
- Europaparlamentet A: "Positions des gouvernements des Etats membres sur l'Elargissement de l'Union Europeenne – Textes adoptes, Danemark. www.europarl.eu.int/enlargement/members/dk.htm
- Europaparlamentet , (1999a): "The Russian Minority in the Baltic States and the Enlargement of the EU", Secretariat Working Party Task-Force "Enlargement", Briefing nr. 42, 1999
- Europaparlamentet , (2000a): "Estonia and the Enlargement of the European Union", Secretariat Working Party Task-Force "Enlargement", Briefing nr. 8, 2000
- Europaparlamentet , (2000b): "Latvia and the Enlargement of the European Union", Secretariat Working Party Task-Force "Enlargement", Briefing nr. 10, 2000
- Europaparlamentet , (2000c): "Lithuania and the Enlargement of the European Union", Secretariat Working Party Task-Force "Enlargement", Briefing nr. 11, 2000
- Formannskapetets konklusjoner, Det europeiske råds møte i Nice, 7-10 desember 2000: http://www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/europaeisk_raad/nice/

Formannskapets konklusjoner, Det europeiske råds møte i Laeken 14- 15 desember 2001: http://www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/europaeisk_raad/laeken/

IØ-fondens årsrapport 2000: "Annual report 2000. Danish international investment funds: The investment fund for Central and Eastern Europe"

Nordiska Ministerrådets förslag till budget för 1999 samt planerna för 1999 (1997).

Open Society Institute (OSI) (2001a): "Minority Protection in Estonia", www.eumap.org/reports/10/440/Minority_estonia.pdf

Open Society Institute (OSI) (2001b): "Minority Protection in Latvia", www.eumap.org/reports/10/440/Minority_latvia.pdf

Open Society Institute (OSI) (2001c): "Minority Protection in Lithuania", www.eumap.org/reports/10/440/Minority_lithuania.pdf

Tepsa 1998: "Enlargement and agenda 2000 WATCH"; www.tepsa.be

Tepsa 1999: "Enlargement and agenda 2000 WATCH"; www.tepsa.be

Tepsa 2000: "Enlargement and agenda 2000 WATCH"; www.tepsa.be

UM- temahefte (1998): „Danmarks Baltikum-politik“ Nr. 13. København: Det Kongelige danske Udenrigsministerium

Verdenserklæringen om Menneskerettigheter

Øststøtten: www.um.dk/udenrikspolitik/oesteuropa/oeststoette

7. Radio- og tv-programmer

Radio Free Europe, 11.10.2001: "EU: Report Says Minorities Still Victims of Discrimination" by Breffni O'Rourke

8. Avisartikler og artikler i magasin

Berlingske Tidende, 07.03.2002: "Danmark vil have åbne Ministerrådsmøder"

European Voice, 31.10.2001: "Minority Groups must not be left to fall through the cracks of enlargement"

Helsingin Sanomat, 02.05.2001: "Three Baltic countries surge ahead in race for EU membership"

Moravcsik, Andrew (2002) "It Ain't Broke, Don't Fix It! Beware Europe's rhetoric (and America's fears) about what it wants to be. Focus on what it is" *Newsweek International*, 4. mars 2002.

Nytt fra EU nr 7 2001, Nyhetsbrev fra Europakommisjonens delegasjon for Norge og Island, "Debatt om EU-utvidelsen i Europaparlamentet" s 6-7.

Politiken, 23.08.2001: "Holger K. vild med EU-udspil".

9. Muntlige kilder og personlig kommunikasjon.

Bech, Gitte Lillelund: Folketingsrepresentant, Venstre, intervju 06.07.2001 i Folketinget

Bottolfs, Heidi: OSSE. Uformelle samtaler om minoritetssituasjonen i de baltiske landene.

Hansen, Knud Erik: Folketingsrepresentant Socialistisk Folkeparti, intervju per mail i perioden juli-august 2001

Hækkerup, Klaus: Folketingsrepresentant Sosialdemokratiet, intervju i Folketinget 28.06.2001

Jensen, Lillian: Det kongelige danske udenrigsdepartement, besvarelse på mail 14.05.2001 om dansk deltakelse i twinning-prosjekter i Baltikum.

Pedersen, Carl Balle: Øststøttesekretariatet i Det kongelige danske udenrigsdepartementet. Intervju i departementet 05.07.2001

UM-representanten: Ansatt i Det kongelige danske udenrigsdepartement med Baltikum som virkefelt. Intervju i departementet 05.07.2001

Appendiks: Støtteordninger og økonomisk samhandel mellom Danmark og Baltikum.

Øststøtten.

Øststøtten er en samlebetegnelse for den danske støtten som gis til de sentral- og østeuropeiske søkerlandene, inkludert EU-forberedelsesprogrammene. Ca. 1/5 av de økonomiske midlene i øststøtten kanaliseres gjennom multilaterale fora, først og fremst EUs PHARE-program, mens det resterende gis bilateralt. Danmark gir store midler gjennom denne støtten og spesielt til de baltiske landene. Eksempelvis utgjorde den bilaterale støtten nesten 1,3 milliarder DKK i 2000, hvorav ca 1/3 gikk til de baltiske landene, da det er disse samt Polen og de russiske regionene St. Petersburg og Kaliningrad som har den høyeste prioritet ved fordelingen av den danske øststøtten (Tema-hefte).

Store økonomiske givere til de tre baltiske landene har vært EU, Danmark, Sverige og USA. En sammenlikning mellom nivået på støtten som gis samlet via EU og som gis bilateralt av Danmark tydeliggjør den sterke danske innsatsen for disse landene. For perioden 1991-1998 ga EU gjennom Phare 235,2 millioner dollar i støtte til Litauen, mens Danmark for omtrent samme periode (1991-1999) ga hele 107,4 millioner dollar. Samtidig er dette likevel ca. det samme som Sverige ga i bilateral støtte i samme periode, mens Norge til sammenlikning kun ga til sammen 15 millioner dollar til Litauen for hele perioden 1991-1998. For Estland er tallene for året 1998: EU ga gjennom Phare 33,83% av all samlet støtte til Estland, mens Danmark bilateralt ga hele 17,63%. Igjen ga Sverige omtrent det samme, mens f.eks. USA ga 13,14% og Finland 7,37%. For samme år, 1998, er tallene for bilateral støtte til Latvia i prosent 43,9% fra EU-Phare, 12% fra USA og her det relativt mye lavere 11,9% fra Danmark. Her gir Sverige mindre enn Danmark da kun 6,9% av all bilateral støtte til Latvia i 1998 kom fra Sverige¹⁷⁸.

Store deler av Øststøtten settes inn på **miljøområdet**. Miljø-investerings fonden (MIØ) er en integrert del av IØ-fonden og har som formål å bidra aktivt til bedring av miljø og arbeidsforhold. Totalt fem av til sammen 56 nåværende og avsluttede prosjekter i de baltiske landene er medfinansiert av MIØ-fonden. (IØ-fondens årsrapport, 2000). Danmark tror ubeskjeden at den danske innsatsen kan "bane veien for for at sikre international finansiering af de investeringstunge (miljø-) projekter"¹⁷⁹ og det "... er centralt og viktig at noen påtager seg det ansvar"¹⁸⁰ hvilket Danmark hevder å gjøre. Det er likevel ikke bare Danmark som er flink på dette området: for eksempel gikk hele 23% av all vestlig bilateral støtte til Litauen i perioden 1991-99 til miljørelaterte prosjekter og tiltak, og det er tross alt ikke noe Danmark er alene om (MFA of Lithuania; Temahefte). På den andre siden er det mulig situasjonen er noe spesiell for Litauen, da EU har som krav for medlemskap at Ignalina-reaktoren, som produserer 80% av energien i landet, stenges.

Miljø- og energiområdet var et av de første områder som ble prioritert i øststøtte-tildelingen, og de sektor-relaterte formålene på Baltikum har i stor grad vært sentrert rundt energi-effektivisering samt reduksjon av forurensning fra, og økt sikkerhet ved, kjernekraftverkene. I Litauen satses det for eksempel spesielt på å redusere avhengigheten av usikker atomkraft. Generelt gjøres det forsøk på å bedre de baltiske landenes energimessige selvforsyning. Den direkte danske støtten har vært basert på kunnskaps-overføring og støtte til utvikling av institusjonelle aspekter.

Initiativer for sikring av **menneskerettigheter og en demokratisk utvikling** inngår i den danske øststøtten, hvor den uttalte hensikten er å "skape øget oppmerksomhet og debat om demokrati og menneskerettigheter i de baltiske lande" (Utenriksministeriet, Tema-hefte I). Danmark har for eksempel støttet etableringen av uavhengige menneskerettighets-institusjoner i Estland og Litauen og et senter for grasrotorganisasjoner i Latvia. Demokratifonden ble opprettet allerede i 1990, og har bl.a. tilrettelagt for studiebesøk til Danmark for baltiske studenter, politikere og lærere for å lære om hvordan demokratiet fungerer i Danmark. Demokratifonden var for 1998 totalt på 45 millioner DKK. I

¹⁷⁸ Kilde: www.um.dk/udenrikspolitik/oesteuropa/oeststoette. De absolutte tallene er vanskelig å sammenlikne da de med unntak av Litauen er oppført i henholdsvis estisk og latvisk valutaer.

¹⁷⁹ Energistyrelsen: Hansen, 1996

¹⁸⁰ Økonomiminister M. Jelved, innlegg på konferansen "Danmark i Østersøregionen", 29.11.97: DUPI-DOK

hele perioden 1990-95 gikk 79 mill. DKK direkte til totalt 1014 demokratifremmende prosjekter i de baltiske landene¹⁸¹. Samtidig er det også flere poster i øststøtten som går direkte til de baltiske statene innen dette området, for eksempel et baltisk utdanningsprosjekt med 10 mill. for 1998 og støtte til baltisk mediesenter samme år på 5 mill.¹⁸².

Økonomisk samhandel

Danske virksomheters økonomiske relasjoner med Østersjø-landene søkes fremmet ved ordninger som "Investeringsfonden for Sentral- og Østeuropa" (IØ-fonden)¹⁸³, "Investeringsgarantiordningen" og "Eksportkreditordningen", og danske bedrifter har i stor utstrekning benyttet seg av disse tiltakene. Generelt var danske bedrifter tidlig ute med varehandel og investeringer i Baltikum, og dette området er i følge Utenriksministeriet (Temahefte) i dag et av de viktigste områdene for danske bedrifters etableringer og investeringer i utlandet.

IØ-fonden hadde i perioden 1990 t.o.m. 2000 deltatt i finansieringen av 282 prosjekter i 16 Sentral- og Østeuropeiske land. Flesteparten av prosjektene har uten tvil vært i Polen, hvor IØ-fonden ved utløpet av 2000 har bidratt til finansieringen av hele 132 prosjekter. I Russland er det tilsammen bidratt til 25 prosjekter, i Tsjekia 25, Latvia 22, Litauen 22, Estland 12 og Ungarn 11, mens resten av prosjektene har funnet sted i andre deler av det tidligere Sovjetunionen og Sentral- og Øst-Europa, inkl. land på Balkan. De baltiske landene mottar igjen dermed relativt mye i forhold til størrelse. (IØ-fondens årsrapport 2000).

Totalt var danske nettoinvesteringer i Sentral- Øst-Europa i 1998, inkl. landene som enda ikke er kandidatland til EU-medlemskap, på 14,2 milliarder DKK¹⁸⁴. Den danske vare-eksporten til de baltiske landene synes på den ene siden likevel å være relativt lav: I andel av samlet dansk eksport i 2000 utgjorde eksport til Estland 0,25%, til Latvia 0,22% og til Litauen 0,42%. Danmarks eksport til Sverige utgjorde til sammenlikning 14,3% av den samlede eksporten, til Norge 5,8% mens til Portugal kun 0,40%. På den andre siden gikk til sammen bare ca 5,2% av den totale danske eksporten i 2000 til SØE, hvilket gjør de baltiske statenes andel av denne gruppen relativt høy¹⁸⁵. Samtidig ligger den danske andelen av EU-eksporten til de baltiske landene (og Polen) langt over de 2,6% som var Danmarks andel av den totale EU-eksporten til hele SØE i perioden 1993-95. Den danske andelen av samlet EU-eksport til Estland var allerede da på hele 10%, til Latvia 7% og til Litauen 11%, og det har i ettertid vært vekst i den danske eksporten til disse landene¹⁸⁶.

Danmark har samtidig et stadig voksende handelsoverskudd med de baltiske landene. Den danske handelsbalansen overfor Litauen var i 1998 på ca. 622 mill. DKK mot 227 mill. DKK i 1995, hvilket er et relativt stort overskudd sammenliknet med det mye større landet Polen, hvor tilsvarende tall for 1998 var på 944 mill. DKK. Handelsbalansen i dansk favør overfor Latvia var på ca. 191 mill. DKK i 1998 mot 69,5 mill. DKK i 1995 og for Estland er tallene henholdsvis 65,5 og 13,4 mill DKK. Overfor Russland var handelsoverskuddet i 1998 på hele 2385 mill DKK¹⁸⁷. Danmark har likevel mindre økonomisk samhandel med de baltiske landene enn for eksempel Tyskland og Sverige har. (Europa-parlamentets briefinger). Av totalt 56 IØ-medfinansierte prosjekter i Baltikum har 5 vært direkte knyttet til jordbruk (IØ-fondens årsrapport 2000) .

¹⁸¹ Svar på forespørsel i Folketinget, 27.02.96: Dansk udenrigspolitisk årbog 1996

¹⁸² Kilde: Utenriksministeriet; DUPI-DOK 1998.

¹⁸³ IØ-fonden for hele SØE-området var i 1997 på 110 mill. og for 1998 på totalt 56,5 mill DKK. (DUPI-DOK: 1998). Fondet totalt fra opprettelsen frem til utgangen av 2000 var 1674 mill.DKK.

¹⁸⁴ Kilde: Danmarks Nationalbank; DUPI-DOK 1998

¹⁸⁵ Danmarks eksportråd, www.eksportraadet.dk.

¹⁸⁶ N.H. Petersens redegjørelse til Folketinget om Danmarks eksportpolitikk, 14.11.96; DUPI-1996DOK

¹⁸⁷ Kilde: Danmarks Statistik; DUPI-DOK 1998