

Institutt for forsvarsstudier (IFS)

Tollbugt. 10, 0152 Oslo, Norge

Institutt for forsvarsstudier er en faglig uavhengig institusjon som forvaltningsmessig er underlagt Forsvarets skolesenter (FSS), og som står under tilsyn av Rådet for forsvarsstudier med representasjon fra Forsvarsstabens, Forsvarsdepartementet, Forsvarets skolesenter og Universitetet i Oslo. Instituttet driver forskning innenfor tre områder: Militærteori og strategiske studier, norsk sikkerhetspolitikk, forsvarpolitikk og forsvarskonsept, og internasjonale konflikt- og samarbeidsmønstre.

Direktør: Professor Rolf Tamnes

Forsvarsstudier tar sikte på å være et forum for forskningsarbeider innenfor institusjonens arbeidsområder. De synspunkt som kommer til uttrykk i publikasjonen, står for forfatterens egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med samtykke fra forfatteren.

Redaktør: Tom Kristiansen

Norwegian Institute for Defence Studies (IFS)

Tollbugt. 10, N-0152 Oslo, Norway

Institutt for forsvarsstudier - Norwegian Institute for Defence Studies is an independent institute administratively attached to the Norwegian Defence Education Centre. Its activities are supervised by the Council for Defence Studies, composed of representatives from the Defence Staff, the Ministry of Defence, the Norwegian Defence Education Centre, and the University of Oslo. The Institute conducts independent research on military theory and strategic studies, on Norwegian defence and security issues, and on international patterns of conflict and cooperation.

Director: Professor Rolf Tamnes

Forsvarsstudier - Defence Studies aims to provide a forum for research papers within the field of activities of the Norwegian Institute for Defence Studies. The viewpoints expressed are those of the authors. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor: Tom Kristiansen

Trykk: Hamtrykk A/S

ISSN 0333-3981

Med Brussel som tyngdepunkt?

Svensk og finsk sikkerhetspolitikk i det nye Europa

Njord Wegge

Innhold

Forord.....	5
Kapittel 1	
Innledning	7
Hvordan kan endringsprosessene i ”det nye Europa” forstås?	8
Avgrensninger og definering av sentrale begreper	8
Sikkerhet	9
Europeisering	10
Kapittel 2	
Teoretisk tilnærming.....	13
Europeisk integrasjonsteori: funksjonalisme og neofunksjonalisme	13
Comprehensive neo-functionalism	14
Kapittel 3	
Den sikkerhetspolitiske utviklingen i EU	20
Amsterdamtraktaten	21
St. Malo-erklæringen	23
Helsinki-toppmøtet	24
Military Capability Commitment Conference (CCC) og veien videre	27
Institusjonenes rolle i europeisk sikkerhetspolitikk: ”Big hats, small cattle”	29
Neofunksjonalistiske utviklingstrekk?	30
ESDP i et transatlantisk perspektiv – autonomi, avhengighet og kapasiteter	31
”If only words were guns”	32
Kapittel 4	
Sverige – falmet idealist i et likere Europa?	35
Det europeiske fellesskapet	36
De militære styrker.....	39
Svensk sikkerhetspolitikk etter Amsterdam – hva er forandret? ..	41
Økonomi.....	43
Forsvarsindustri og teknologiutvikling.....	44
EU / ESDP og den sikkerhetspolitiske elite	46
”Ikke fortell barna”	47
Elitesosialisering.....	48
Ny virkelighet i Utenriks- og Forsvarsdepartementet	49
Svensk sikkerhetspolitikk i dag	51
Europeisering	53

Kapittel 5

Finland – pragmatisk realist: paternalisme med nasjonal konsensus?	55
Finsk sikkerhetspolitikk i tiden frem til Amsterdamtraktaten sommeren 1997	56
Det europeiske fellesskapet	56
De militære styrker	59
Finsk sikkerhetspolitikk etter Amsterdam – hva er forandret? ...	61
Finsk realisme og elitestyre	64
EU og NATO	67
Kunnskap, innflytelse og åpenhet	68
Overnasjonalitet og alliansetilknytning	69
Nytt departementalt ansvar for internasjonal deltakelse	71
Identitet	72
Finsk sikkerhetspolitikk i dag – ambivalens og endring	73
Dagens finske forsvar	75
Nasjonal ambivalens	76
Kapittel 6	
Svensk og finsk sikkerhetspolitisk systemendring	78
Ulik nøytralitet? Ulik alliansefrihet?	78
Europeisering	79
Svensk og finsk sikkerhetspolitikk etter Amsterdamtraktaten:	
CNF-perspektivet som forklaringsmodell	81
Funksjonalisme, redefineringsmodell av interesser	82
Videreutviklet CNF	83
Svensk og finsk ”systemtransformasjon”?	83
Det videreutviklede CNF-perspektivet anvendt på svensk og finsk sikkerhetspolitikk i morgen	85
Transatlantisk disharmoni?	87
Svensk og finsk sikkerhetspolitikk i årene fremover	88
Kapittel 7	
Avslutning	91
Europa i forandring	91
Systemtransformasjon undergraver særegenheter	92
Kilder	94
Forkortelser	105
Appendiks	106
Englisk summary:	
Swedish and Finnish security policy in a changing Europe	108

Forord

Studien du nå holder i hendene, er en analyse av utviklingen i svensk og finsk sikkerhetspolitikk med hovedvekt på perioden fra 1997 til i dag. Studien er basert på min hovedoppgave i statsvitenskap med tittel *Svensk og finsk sikkerhetspolitikk i endring. Eliter og nasjoner på vei mot det nye Europa*.¹ Kildematerialet bak studien strekker seg fra en rekke personlige intervjuer med svenske og finske politikere, diplomater, forskere og militære, til offisielle uttalelser, rapporter og traktater. I tillegg har jeg benyttet meg av et betydelig utvalg vitenskapelig materiale, inkludert artikler fra statsvitenskapelige tidsskrifter, taler og konferanse-papers fra forskere innen de relevante fagfelt. En betydelig metodisk utfordring i oppgaveskrivningen har likevel vært spørsmålet om hvordan man kan skaffe seg innsikt i hva som spesielt kjennetegner svensk og finsk utenriks- og sikkerhetspolitisk kultur. Dette gjelder både deres sikkerhetsidentitet, for mange deres tenkning omkring hva som representerer deres nasjonale interesser eller oppfatninger om militærmaktens rolle i internasjonal politikk. I denne forbindelse har et to måneders intensivkurs i *Sikkerhetspolitikk og strategi* ved Forsvarshögskolan i Stockholm vært til stor hjelp. Dette kurset ga meg stor mulighet til å observere strømningene i det svenske sikkerhetspolitiske miljøet fra innsiden og har vært meget positivt for arbeidet med studien. Innsikten fra kurset har også gitt arbeidet et høyere presisjonsnivå hva angår det teoretiske begrepsapparatet omkring de militære aspektene ved sikkerhetspolitikken. Deltakelsen på kurset ga videre muligheter til å knytte seg opp til Finnish National Defence College i Helsingfors med påfølgende kurs og studieopphold

¹ Wegge 2003.

også ved denne institusjonen. Det er mitt håp at mine funn og observasjoner med denne IFS-publikasjonen kan komme en større lesergruppe til glede. Jeg vil også benytte anledningen til å takke Institutt for forsvarsstudier for muligheten til å kunne delta i et meget spennende forskningsmiljø, samt å få anledning til å publisere studien. Jeg vil i den forbindelse spesielt takke forsker Kåre Dahl Martinsen for innsiktsfull veiledning, imøtekommenhet og nyttige tilbakemeldinger gjennom hele skriveprosessen,

Njord Wegge
Oslo 24. oktober 2003

Kapittel 1

Innledning

Svensk og finsk sikkerhetspolitikk har de siste årene gjennomgått store endringer hvor noe nær et paradigmeskifte har funnet sted. Mange av endringene skyldes påvirkningen fra EU, en innflytelse som gradvis har økt fra å være bortimot uvesentlig til i dag å være av helt sentral betydning. Endringene gjenspeiler seg både i synet på alliansetilknytning og nøytralitet, gjennom nye formelle strukturer samtidig som nye måter å tenke på er blitt mer vanlige. Å betegne de to landene som nøytrale blir derfor ikke bare lite presist, men snarere direkte misvisende. De siste 10 års utvikling viser dessuten at ikke bare EU, men også NATO har hatt stor påvirkning på de to landenes sikkerhetspolitikk. Nyorienteringen kommer blant annet til uttrykk gjennom økt tilknytning til NATOs ulike samarbeidsstrukturer som Partnerskap for fred (PfP) og Planlegging og vurderingsprosessen (PARP).

Denne studien vil likevel fokusere på de *europiske og nasjonale prosessene* bak endringene fordi disse dimensjonene er av helt sentral betydning for å forstå Sverige og Finlands sikkerhetspolitikk i dag. I den forbindelsen peker særlig økonomi, teknologiutvikling og elitesosialisering seg ut som tre viktige årsaker for Sveriges del. I Finland derimot finner vi særlig at tenkning i tråd med statsvitenskapelig realistisk tradisjon, spørsmål knyttet til identitet, samt elitestyre er de

viktigste forklaringsfaktorene utover EU-medlemskapet. Hvilken rolle de ulike årsakene spiller, vil bli belyst nærmere i studien.

Hvordan kan endringsprosessene i "det nye Europa" forstås?

En kompleks verden med nær ubegrensede informasjonsmengder gjør mange fenomener i samfunnet vanskelige å tolke. Å sortere ut og systematisere de førende prinsippene i utviklingen av det nye Europa er derfor en stor utfordring, og mange forsøk er gjort på å forklare Den europeiske unionens fremvekst.

En måte å forstå den europeiske integrasjonsprosessen på er presentert av Martin Sæter i hans "Comprehensive neofunctionalism" (CNF).² Sæters modell kombinerer betydningen av nasjonalt politisk press med funksjonelle spillover-prosesser. Med funksjonell spillover menes her den dynamikken som finner sted når to eller flere land samarbeider på et avgrenset område, og samarbeidet naturlig sprer seg til nye sektorer på grunn av økt behov for koordinering, planlegging eller utvikling av felles regelverk med mer. CNF blir dermed et helhetlig perspektiv hvor *systemendringer* kan forstås. CNF har dessuten en statsorientert tilnærming som passer godt når det empiriske fokuset er rettet mot svensk og finsk sikkerhetspolitikk, da sikkerhet nettopp er den sektoren som kanskje er nærmest knyttet opp til statens vitale interesser.

Avgrensninger og definering av sentrale begreper

Studien vil primært belyse svensk og finsk sikkerhetspolitikk i en europeisk ramme. Denne regionale avgrensningen vil, så langt det er empirisk forsvarlig, bidra til klarere å kunne isolere påvirkningsfaktorene bak endringene og gi større

muligheter til å gå i dybden. Studien vil videre rette sitt hovedfokus mot perioden fra oktober 1997 da EUs Amsterdamskontrakt ble underskrevet og frem til våren 2003. Denne avgrensningen synes naturlig ettersom Amsterdamskontratten med sin innlemmelse av Petersbergsoperasjonene representerer en milepæl i utviklingen av det sikkerhetspolitiske samarbeidet i Unionen.

Sikkerhet

Et sentralt begrepspar i analysen er sikkerhet og sikkerhetspolitikk. Hva menes med disse begrepene, og hvor snever bør en definisjonen være? Rent grunnleggende kan vi si at sikkerhet handler om overlevelse og om eksistensielle trusler. I en politisk kontekst har derfor sikkerhet tradisjonelt gjerne referert til eksistensielle trusler mot en stats (legitime) utøvende myndighet, territorium og samfunn.³ I tillegg er sikkerhetspolitikk gjerne brukt i forbindelse med trusler om bruk av tvangsmakt, i praksis oftest væpnet militær maktbruk fra andre stater mot egen stat.⁴ Ved slutten av den kalde krigen ble imidlertid fokuset i større grad satt på det utvidede sikkerhetsbegrepet. Her var den sentrale tanken at politiske, økonomiske, sosiale og miljømessige utfordringer også representerte en stor trussel mot befolkningens sikkerhet på samme måte som krig og trusler mot den territoriale integriteten.⁵ Dessuten ble det tradisjonelle statsfokuset supplert med trusler mot andre nivåer, eksempelvis individ og gruppenivå. I denne analysen av svensk og finsk sikkerhetspolitikk vil imidlertid en tradisjonell definisjon bli lagt til grunn for sikkerhetsbegrepet. Denne avgrensningen kan grafisk illustreres som vist på neste side.⁶

³ Buzan 1998: 21.

⁴ Skogan 2001: 57.

⁵ Gleditsch 2001:108.

⁶ Buzan 1991.

² Sæter 1998.

Internasjonalt					
Regionalt	■	■			
Nasjonalt	■	■			
Subnasjonalt					
Individ					
	Militært	Politisk	Samf.messig	Økonomisk	Økologisk
Skravert område: min avgrensning.					

Europeisering

Et annet begrep som står sentralt i avhandlingen er "europeisering". Denne termen er imidlertid blitt noe av et fyndord innen studiet av europeisk integrasjon, og bør derfor brukes med varsomhet. Kevin Featherstone skriver om begrepet:

The breadth of application, however, runs the risk of it being devoid of substantive meaning. The risk is heightened when 'Europeanization' is applied as a substitute for rigorous conceptual explanation, with little attempt to detail its precise meaning.⁷

Vi må derfor bestrebe oss på å ha et avklart europeiseringsbegrep, noe som vil ha stor verdi da det beskriver viktige utviklingstendenser som faktisk finner sted. Debatten om europeisering som fenomen kan sies å ha startet med den empiriske observasjonen at EU-landenes nasjonale politikk ikke lengre kunne bli forstått hvis ikke innflytelsen fra EU ble inkludert.⁸ I denne litteraturen er det mange ulike definisjoner av begrepet. Forsøkene strekker seg her fra vide

⁷ Featherstone 2002: 13.

⁸ Jachtenfuchs 2001: 250.

formuleringer med rike muligheter for begreptøyning med påfølgende tap av analytisk presisjon, til definisjoner som er så snevert avgrenset at mye av det man faktisk ønsker å undersøke går tapt. Claudio M. Radaelli har gitt en definisjon som understreker betydningen av endringer i vaner og i de kognitive prosessene som ligger bak den praktiske politikken, og som siden manifesterer seg i den faktiske politikken:

[Europeization is] Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies.⁹

Denne definisjonen er forholdsvis vid ettersom den inkluderer mange former for ikke-institusjonaliserte endringer. En slik tilnæringsmåte kan være fruktbar dersom vi ønsker å forstå hele tyngden og dybden av europeisering som fenomen. Imidlertid er det problemer knyttet til bruk av en slik definisjon. Dette skyldes særlig formelle og ressursmessige begrensninger i forhold til behandling og innsamling av eventuelt empirisk materiale. Dessuten kan det også sies å være god empirisk dekning for å identifisere mye av europeiseringen selv med en mer snever definisjon av begrepet.

Studiens utgangspunkt for europeiseringsbegrepet vil derfor være tosidig. På den ene siden vil den se etter utviklingstrekk i tråd med Radaellis definisjon, mens den på den andre siden vil forsøke å finne mer konkrete spor av europeiseringen langs de linjer Featherstone her foreslår: "Domestic institutional adaption to European 'level' pressures and Commitments; for example, within public administration; parliamentary and party politics; civil society; sub-national governance; policy

⁹ Radaelli 2000: 3.

networks.”¹⁰ Eventuelle funn i tråd med en slik snever definisjon vil også ha klare fordeler ettersom den må sies å være mer håndfast gjennom sitt krav om ”institutional adaption”, samtidig som den også gir empiriske funn større overbevisningskraft og tyngde.

¹⁰ Radaelli 2002: 14.

Kapittel 2

Teoretisk tilnærming

Informasjonsrikdom kan være et betydelig problem i samfunnsvitenskapelige analyser. Oppfatningene av hva som er viktig og mindre viktig, kan betegnes som en teoretisk bakgrunn for seleksjonsprosessen. En teori blir i denne sammenhengen et ”forenklande apparat” som setter oss i stand til å bestemme hvilken informasjon som betyr noe, og hva som er uvesentlig. Å benytte seg av teori blir derfor ikke bare en *mulighet* man har, – slik at man i stedet kunne ha valgt ”å bare se på fakta”. Spørsmålet blir heller i hvilken grad man forholder seg til de teoretiske antakelser eksplisitt, og således aktivt redegjør for dem, eller om man lar dem ligge under implisitt.¹¹

Europeisk integrasjonsteori: funksjonalisme og neofunksjonalisme

Det finnes flere ulike teoritradisjoner som alle forsøker å forklare utviklingen av det europeiske fellesskapet. Disse teoriretningene avviker gjerne fra hverandre ved at de fokuserer på ulike sider ved denne prosessen. CNF har sitt utgangspunkt i funksjonalistisk tenkning etter 2. verdenskrig og ble særlig aktuell gjennom Ernst B. Haas’ bok *The Uniting of Europe*. I denne boken bygger Haas en funksjonalistisk

¹¹ Baylis og Smith 2001: 2.

teori på erfaringene fra Den europeiske kull- og stålunionen. Her finner vi "spillover"-begrepet som forklarende prinsipp for hvordan integrasjonen logisk ville spre seg fra sektor til sektor. Resultatet av denne prosessen ville ifølge Haas være økende integrasjon med overføring av lojalitet fra det nasjonale nivået til de sentrale fellesskapsinstitusjonene.¹²

Denne funksjonalismen skulle bli sterkt kritisert for sitt nær deterministiske og automatiske syn på integrasjonsprosessen.¹³ Fra realistisk hold var man også kritisk til at funksjonalismen ignorerte nasjonale egeninteressers betydning for utsiktene til samarbeid. Dessuten ble det rettet kritikk mot funksjonalismens antakelse om direkte spillovereffekt fra sektorer innen "low politics", eksempelvis økonomisk overnasjonalt samarbeid, til "high politics" hvor resultatet i følge teorien skulle bli overstatlighet også på det utenriks- og sikkerhetspolitiske nivået.¹⁴ Haas videreutviklet derfor teorien og kalte den ny- eller neofunksjonalisme. I det nye perspektivet ble staters egeninteresse og autonomi gitt betydelig forklaringskraft på utviklingsprosessen. Haas beholdt likevel tanken om "spillover" som mekanisme for fremveksten av nye fellesskapelige lojaliteter, men nå med fokus på den styrende eliten. En grunnleggende uklarhet i neofunksjonalismen skulle imidlertid forbli hvorvidt man så for seg beslutningstakernes ideer om et mulig nytt felles politisk nivå som et resultat av (idealistiske) mentale og kognitive prosesser eller om aktørene handlet strategisk og instrumentelt basert på sine egeninteresser.¹⁵

Comprehensive neo-functionalism

Neofunksjonalistenes prediksjon om et Europa på vei mot stadig dypere og mer omfattende integrasjon slo kraftige

¹² Sæter 1998: 16–17.

¹³ Mört 1999: 88.

¹⁴ Sæter 1998: 18.

¹⁵ Mört 1999: 86.

sprekker utover 1970-tallet. Den faktiske utviklingen i det europeiske fellesskapet gikk øyensynlig ikke mot politisk fellesskap, men viste heller tegn på nasjonalisme og utstrakt dysfunksjon. Den delvis underliggende antakelse om at nasjonalstaten var på vei mot å utspille sin rolle, ble således kraftig tilbakevist. Denne utviklingen skulle føre til at Haas i 1967 betegnet de Gaulles politikk som "the rebirth of nationalism and the anti-functional high politics".¹⁶ Neofunksjonalistenes problemer med å vise hvordan de funksjonalistiske prosessene man delvis observerte i "low politics", spredte seg til "high politics", skulle bli et ankerpunkt i kritikken av retningen. Neofunksjonalismens fremste kritikerkole, den realist-inspirerte intergovernmentalismen, kom dermed med sitt stat- og aktørfokus styrket ut av debatten på 1970-tallet. Den empiriske utviklingen i Europa viste videre at det ikke bare var neofunksjonalismens ignorering av "high politics" som var problemet. Sektor-integrasjonen var mer begrenset enn antatt, de transnasjonale interessegruppene påvirkning ledet ikke nødvendigvis mot høyere integrasjon, samtidig som de brede lag av befolkningen ikke overtok elitenes tankesett, i den grad selv disse kunne sies å representere europeiske fellesskapelige ideer.¹⁷

Teoretisk fornyelse kombinert med en gjenopplivning av den europeiske integrasjonen fra midten av 1980-tallet skulle gi ny giv i forsøkene på å skape generelle og overordnede perspektiver på integrasjonsprosessen.¹⁸ Med den europeiske enhetsakten i 1987 (SEA) og beslutningen om dannelsen av det indre markedet var det klart at den europeiske integrasjonen ikke hadde stoppet opp. Denne utviklingen skulle fortsette på 1990-tallet med Traktaten om den europeiske union (Maastrichttraktaten) i 1992, og dens

¹⁶ Haas 1967: 325.

¹⁷ Groom 1978/1994: 117–120.

¹⁸ Rosamond 2000: 98, Pollack 1997: 222.

utvidelse i 1997 gjennom Amsterdamtraktaten. Den empiriske utviklingen i Europa ga derfor gode grunner til å revurdere synet på neofunksjonalismen som foreldet. Imidlertid var det på det rene at betydelig revisjon måtte til:

... the idea that a full-scale revival of unadulterated neofunctionalism was imminent, was a nonstarter ... neofunctionalists such as Haas, Lindberg and Schmitter had clearly recognized the ontological and epistemological limits of the approach in their own self-critiques. If neofunctionalism were to make a comeback, it would represent a significant modification of the premises laid down by its founding fathers.¹⁹

I dette perspektivet kan vi innordne Sæters "comprehensive neofunctionalism". Gjennom å oppta mye av den intergovernmentelle kritikken, blant annet ved å gi nasjonale prioriteringer og strategier større betydning, ser vi CNF representere en aktørorientert tilnærming, men hvor de neofunksjonalistiske spillovereffektene likevel ikke utelukkes i verken teknisk eller politisk forstand. CNF er dermed et forsøk på brobygging mellom de to teoritradisjonene hvor de viktigste elementene i begge tradisjoner forsøkes forent. Sæter argumentere også for en sammenfattende og overordnet teori hvor sektorekspansjon samt alle typer interessevurderinger, konvergens og defineringer inngår hos aktørene.²⁰ De ulike aktørene er i all hovedsak stater hvor handlinger motiveres ut fra varierende egeninteresser.²¹ Sæter opprettholder dermed i sin CNF neofunksjonalismens innsikt om mulighet for sektorintegrasjon gjennom funksjonell og politisk spillover.

Sæters CNF har imidlertid også noe å tilføye Haas' neofunksjonalisme:

¹⁹ Rosamond 2000: 100.

²⁰ Sæter: 1998: 66, 71.

²¹ Sæter: 1998: 71.

the concept of function is no longer linked to spillover performances by concrete institutional mechanisms or to transfer of loyalties from national to union level. Whether the integration process brings functions or dysfunctions depends on how the actors – i.e. the member governments – react on evaluating the overall result of prior integrative steps in which they have been taking part.²²

Spillover-mekanismene utelukkes altså ikke, men blir bare et av mange mulige utfall for hva aktøren selv bedømmer som funksjonelt. Sæter sier videre at større universalitet ikke kan være den ene avhengige variabelen for forskeren. Politikken aktøren selv ønsker å føre, må derimot få status som avhengig variabel. Situasjonen blir dermed slik at forskeren må avdekke mange relevante og ulike aktørspesifikke variabler. Dette representerer ikke et brudd med Haas og neofunksjonalistene, men må heller oppfattes som en presisering og understrekning av at de ulike aktørenes strategier må studeres separat. Sæters modifisering av Haas gjør også teorien mer treffende i forhold til det empiriske materialet. Man trenger ikke gå dypt før man finner god empirisk støtte for at de ulike aktørelitene, eksempelvis ulike lands regjeringer, har vidt forskjellige mål for sin politikk, hvor ulike former for integrasjon bare inngår som et av flere kalkulerede virkemidler. EU-landenes overgivelse av suverenitet gjennom bindende kvalifiserte flertallsavgjørelser kan dermed betraktes som et uttrykk fra medlemslandene om å øke effektiviteten av integrasjonen på et avgrenset område. Risikoen for å bli nedstemt blir da prisen aktøren som medlem er villig til å ta.²³

Gjennom tilnærmingen med fleksible avhengige variabler åpnes det dessuten for interessetransformasjon og redefinerings av interesser gjennom "læring". Dette er en tilnærming som ytterligere gjør det teoretiske perspektivet mer fleksibelt og anvendbart på den europeiske utviklingen de siste årene.

²² Sæter 1998: 68.

²³ Sæter 1998: 71-72.

For å illustrere hvordan man på en overordnet måte kan kategorisere de ulike aktørspesifikke avhengige variablene foreslår Sæter følgende firefeltstabell:²⁴

	Konføderalistisk	Føderalistisk
Sektor basert	1	2
Altomfattende	3	4

Her representerer føderalisme/konføderalisme den ene dimensjonen, mens integrasjonens omfang representerer den andre dimensjonen. De fire rutene representerer dermed ulike kategorier av nasjonale strategier for europeisk integrasjon. Strategi 1 og 3 blir begge konføderalistiske, men er enten sektororientert eller altomfattende. Strategi 2 og 4 er derimot begge føderalistiske, mens omfanget av det føderale samarbeidet kan kategoriseres som sektorbegrenset eller altomfattende. Sæters firefeltstabell blir dermed et godt hjelpemiddel til å organisere aktørstrategiene i analyser av europeisk integrasjon.

Utover dette er CNF en ikke-normativ teori hvor ingen organisering eller utvikling av unionsfelleskapet antas å være bedre enn noen annen. Forskeren må dessuten være uten forutinntatte oppfatninger i sin avdekning av aktørinteresser da prinsipielt intet er mindre eller mer funksjonelt enn det aktøren eventuelt selv vurderer det til å være. Føderalisme og politisk enhet blir derfor intet underliggende mål for CNF som teoretisk perspektiv. CNF kan også innordnes i en bred trend i studiet av europeisk integrasjon de siste 10–15 årene, hvor de ulike rasjonalistiske tilnærmingene samordnes og veves inn i hverandre. Mark A. Pollack uttrykker seg slik:

²⁴ Sæter 1998: 77.

Although originally posed as competing theories, I argue, realist, liberal and institutionalist approach in IR show signs of convergence around a single rationalist model which assumes fixed preferences and rational behaviour among all actors in the EU ... and examines the ways in which membergovernments adopt institutions which subsequently constrain and channel their behaviour.²⁵

Pollacks beskrivelse passer således godt med Sæters CNFs aktørfokus, rasjonalistiske utgangspunkt og innsikt om regjeringenes evne til å tilpasse og redefinere sine interesser.

²⁵ Pollack 1997: 222.

Kapittel 3

Den sikkerhetspolitiske utviklingen i EU

Går vi tilbake til den turbulente tiden like etter andre verdenskrig, var spørsmålet om europeisk sikkerhet av helt sentral betydning. Frykten for at Tyskland igjen ville kunne reise seg fra krigens ruiner var levende, samtidig som skyggene fra det autoritære Sovjetunionen ble stadig mer påtrengende. Jolyon Howorth's formulering "The story of European integration began with defence", er derfor treffende.²⁶

Selv om den sikkerhetsmessige motivasjonen nok kan sies å ha ligget til grunn for etterkrigstidens europeiske samarbeid, er det likevel ikke sikkerhets- og forsvarspolitisk samkjøring som har karakterisert den europeiske integrasjonen. Ulike former for europeisk militært samarbeid ble tidlig diskutert, men man innså raskt at uten et støttende amerikansk engasjement var troverdigheten i praksis borte. Med NATOs opprettelse i 1949 ble dermed mye av motivasjonen for et eget europeisk sikkerhetspolitisk samarbeid borte.

I tiden frem til Berlinmurens fall har det likevel funnet sted flere ulike forsøk på å etablere et europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid. Denne utviklingen har gjerne vært preget av motstridende ønsker fra de delaktige statene, hvor avtalene som er inngått, sjeldent har hatt et substansielt

²⁶ Howorth 2000a: 1.

innhold. Det er derfor først med Maastrichttraktaten eller Traktaten om den europeiske union (TEU) fra 1992, at det felles utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet (FUSP) for alvor blir integrert i det europeiske fellesskapet gjennom opprettelsen av EUs andre søyle. Deler av teksten om FUSP ble likevel med overlegg skrevet på en tvetydig måte ettersom dette var eneste måte en enighet kunne nås:²⁷ "[T]he common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy."²⁸ Formuleringen "eventual framing of a common defence policy" var her så åpen for tolkninger at alle parter kunne godta resultatet.

Amsterdamtraktaten

I dagene 16. og 17. juni 1997 møttes EU-landenes stats- og regjeringsledere i Amsterdam og ble enige om en rekke endringer og tillegg til TEU. Det nye traktat-tillegget fikk navnet Amsterdamtraktaten og ble viktig i videreutformingen av FUSP. Blant de viktigste vedtakene kan følgende nevnes:

- Unionens felles utenriks- og sikkerhetspolitikk skulle få en høyere profil i samarbeidet og koordineres av en "overordnet representant"²⁹ som skulle representere EU utad. Denne representanten skulle dessuten inneha posten som generalsekretær i Unionsrådet. I den sammenheng er det viktig å merke seg at posten ble knyttet opp mot Rådet og ikke Kommisjonen, noe som kan tolkes som en styrking av det mellomstatlige samarbeidet på bekostning av Unionens føderalistiske og overnasjonale dimensjon. De nasjonale regjeringene beholdt dermed kontrollen over unionens utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid.

²⁷ Nicoll og Salmon 2001: 352.

²⁸ White 2001: 143.

²⁹ High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP).

- Deler av Den vesteuropeiske union (VEU) ble innlemmet i traktaten, i første rekke "[The] functions, practices, resources and personnel [that] can serve the EU's purpose."³⁰ Det er her særlig interessant å se hvordan "Petersbergoperasjonene", det vil si "humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peace-making", ble inkludert i EU.
- Det ble vedtatt mekanismer for å gjøre EU-beslutningene mer enhetlige og effektive. Dette skulle blant annet gjøres gjennom "felles strategier" med mulighet for "konstruktiv avståelse", som innebar at enkeltland kunne velge å avstå fra å stemme over forslag innen FUSP og dermed unngå å blokkere for de EU-land som ønsket dypere integrasjon.
- Utover dette ble det også gjort mindre språklige endringer. Eksempelvis ble Maastrichttraktatens tvetydige formulering om at FUSP også skulle inkludere alle spørsmål angående "the *eventual* framing of a common defence policy", endret til "the *progressive* framing of a common defence policy".³¹ Denne endringen må tolkes som et signal om at regjeringene ville gi den sikkerhetspolitiske dimensjonen i EU større prioritet.

Resultatet av traktatkonferansen var viktig ikke minst da den førte til en institusjonell styrking og videreutvikling av FUSP.³² I tillegg ble det gjennom EUs representant for FUSP lagt til rette for at den institusjonelle utviklingen også kunne føre til økt samarbeid og samkjøring i praktisk politikk. Videre skulle inkluderingen av Petersbergoperasjonene i traktaten være en viktig milepæl for debatten om et militært samarbeid i Unionen. Denne debatten hadde økt i styrke utover 1990-tallet, ikke minst gjennom Maastrichttraktatens uklare

³⁰ Andréani 2000: 87.

³¹ http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/treaties_en.pdf.

³² Knutsen 2003: 60.

formuleringen om et mulig felles forsvar i fremtiden. Debatten skapte imidlertid sterk bekymring i Storbritannia, Sverige og Finland.³³ For Storbritannia gjaldt engstelsen om endringene ville føre til en svekkelse av de transatlantiske båndene. I de to nordiske landene var politikerne først og fremst urolige for endringer i alliansefriheten.³⁴ Det er derfor verdt å merke seg at Sverige og Finland i fellesskap tok initiativ videre i prosessen og med sitt forslag om å innlemme Petersbergoppgavene i EU angav retningen for den videre utviklingen. Fokuset omkring militært samarbeid i EU ble nå i stor grad flyttet fra en diskusjon om kollektivt forsvar til spørsmål relatert til etableringen av en felles krisehåndteringskapasitet. Amsterdamtraktaten hadde også stor betydning for de lange linjene i europeisk sikkerhets- og forsvarsplanlegging. Traktaten innebar en klar styrking av EUs sikkerhetspolitiske rolle, og den klargjorde at europeisk sikkerhet og forsvar i langt sterkere grad kunne baseres på europeisk integrasjon uavhengig av NATO.

St. Malo-erklæringen

Selv om Amsterdamtraktaten brakte den sikkerhetspolitiske integrasjonen videre, skulle fremdeles den klassiske spenningen mellom det "europeiske perspektivet", representert ved Frankrike, stå mot Storbritannias atlantiske orientering. Det neste viktige steget på vei mot større sikkerhetspolitisk integrasjon kom derfor først med u-svingen Storbritannia foretok høsten 1998 – med St. Malo-erklæringen som endelig resultat.³⁵ I den bilaterale erklæringen 4. desember ble det formelt uttrykt hva som hadde vært i emning samme høst:

³³ Rieker 2002: 22.

³⁴ Ojanen 2000b.

³⁵ Rutten 2001: ix.

The European Union needs to be in a position to play its full role on the international stage [and] to this end, the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so.³⁶

Med denne erklæringen forlot Storbritannia en ensidig atlantisk orientering i forsvarsspørsmål, og krysset på mange måter Rubicon.³⁷ Britenes atlantiske orientering skulle dermed bli utfylt med en europeisk dimensjon. Med St. Malo-prosessen oppstod også et nytt momentum i den sikkerhetspolitiske utviklingen hvor så godt som alle vest-europeiske land ble trukket med, inkludert ikke-EU land som Norge.³⁸ Denne nye offensive linjen fulgte EU formelt opp gjennom å innlemme den fransk-britiske erklæringen i sluttuttalelsen på Det europeiske råds møte i Wien senere samme måned.³⁹ "Capacity for autonomus actions" og "credible military forces" skulle dermed bli den nye rettesnoren i den sikkerhetspolitiske integrasjonen i unionen.

Helsinki-toppmøtet

Ved siden av Amsterdamtraktaten og enigheten oppnådd i St. Malo ble rådsmøtet i Helsinki 10. og 11. desember 1999 særlig viktig i utviklingen av European Security and Defence Policy (ESDP). Det forutgående samarbeidet i så vel EU som VEU hadde gjerne vært begrenset til, og kritisert for kun å være ord og institusjoner uten praktisk og kapasitetsmessig oppfølging. Helsinki-møtet er derfor betydningsfullt da det skulle gi konkret innhold til planene fra St. Malo om en autonom europeisk krisehåndteringskapasitet. Beslutningen fikk navnet "(Helsinki) headline goals" og lyder som følger:

³⁶ "Joint Declaration" fra det britisk-franske toppmøtet 3. og 4. desember 1998.

³⁷ Howorth 2000b: 34.

³⁸ Herolf 2001: 84–85.

³⁹ Det europeiske råds møte i Wien 11. og 12. desember 1998. Presidentskaps konklusjon punkt 76 og 77.

To develop European capabilities, Member States have set themselves the headline goal: by the year 2003, cooperating together voluntarily, they will be able to deploy rapidly and then sustain forces capable of the full range of Petersberg Tasks as set out in the Amsterdam Treaty, including the most demanding, in operations up to corps level (up to 15 brigades or 50–60,000 persons). These forces should be military self-sustaining with the necessary command, control and intelligence capabilities, logistics, other combat support services and additionally, as appropriate, air and naval elements. Member States should be able to deploy in full at this level within 60 days, and within this to provide smaller rapid response elements available and deployable at very high readiness. They must be able to sustain such a deployment for at least one year. This will require an additional pool of deployable units (and supporting elements) at lower readiness to provide replacements for the initial forces.⁴⁰

I Helsinki ble også ESDP som begrep lansert, samtidig som flere retningsgivende vedtak ble fattet:

1. Opprettelsen av ministermøter mellom EU landenes forsvarsministre.
2. En permanent utenriks- og sikkerhetspolitisk komité (PSC) bestående av ambassadører.
3. EUs militære komité (EUMC) bestående av representanter for de ulike medlemslandenes forsvarssjefer. Representanten skal være en trestjerners general eller viseadmiral.
4. EUs militære stab (EUMS) bestående av militære eksperter med ansvar for strategisk planlegging av eventuelle EU-ledede operasjoner EUMS vil også være støttet av et satellitt-senter samt ha et "situasjonscenter" som integrert del av stabsstrukturen.

⁴⁰ <http://ue.eu.int/pesc/Military/en/HeadGoal.htm>.

5. WEUs tidligere Institute for Security Studies innlemmes i EU, og skal tjene som et kompetansesenter for utviklingen av EUs felles forsvars- og sikkerhetspolitikk.⁴¹

ESDP skulle med disse vedtakene inkludere alle aspektene knyttet til EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid og således styrke samt være en bestanddel av FUSP.⁴²

Den planlagte styrken på 50–60 000 personell ble kalt "the European Rapid Reaction Force" (ERRF) og skulle være i stand til å operere i alle typer miljø, fra ørken til jungel. ERRF skulle likevel ikke være en (stående) europeisk hær, men basere seg på øremerkede styrker fra de enkelte medlemsland. Dette vilkåret var ikke minst viktig for de alliansefrie EU-landene, samt tradisjonelt euroskeptiske land som Storbritannia og må ses på som et vilkår for at "headline goals" kunne bli vedtatt. Opprettelsen av ERRF ble dermed en styrking av EUs FUSP og følgelig formelt underlagt det konføderale samarbeidet.

Selv om rådsrådet i Helsinki ikke skulle endre EUs stilling som sivilmakt, er det interessant å merke seg at den tidligere skjevheten, hvor EU fremstod som en økonomisk og sivil kjempe, men militær- og sikkerhetspolitisk dverg nå ble jevnet noe ut. EU skulle dermed utmerke seg ved å bli den eneste internasjonale enhet eller organisasjon som skulle besitte et fullstendig og kontinuerlig spektrum av sivile og sikkerhetspolitiske virkemidler. Denne fullstendigheten i spekteret av virkemidler skulle bli ytterligere utfyllt gjennom inkluderingen av sivile elementer i "headline goals" året etter.

⁴¹ <http://ue.eu.int/pesc/military/en/Cologne.htm>,
<http://ue.eu.int/pesc/military/en/EUMC.htm>,
<http://ue.eu.int/pesc/military/en/EUMS.htm>.

⁴² Utover de "headline goals" som EU landene forpliktet seg til å følge opp innen 2003 ser vi også medlemslandene ønske å utvikle "collective capability goals in the field of command and control, intelligence and strategic transport". Disse kapasitetene skulle forsøkes etablert raskt og oppnås gjennom "voluntarily co-ordinated national and multinational efforts", <http://ue.eu.int/pesc/Military/en/Helsinki.htm>.

Military Capability Commitment Conference (CCC) og veien videre

CCC høsten 2000 var et viktig skritt på veien mot å gjøre ERRF operativ innen 2003. Resultatet av konferansen ble en styrkekatalog hvor de ulike landenes bidrag ble samordnet. Til sammen skulle de innmeldte styrkene danne en styrkebrønn med over 100 000 personell og ca. 400 kampfly samt 100 fartøyer. Disse styrkene skulle så danne grunnlaget for et styrkerulleringssystem. Det er viktig å merke seg at det i utgangspunktet ikke var snakk om nye styrker, men snarere en utpeking av allerede eksisterende styrker til eventuell bruk i fremtidige EU-ledende operasjoner. I den forbindelse bør det også nevnes at disse styrkene i mange tilfeller fra før av kunne være innmeldt til andre organisasjoner, eksempelvis FN og NATO, slik at en stor grad av dobbelt booking skjulte seg bak tallene. Utover dette ble spørsmål knyttet til mangelen på enkelte militære kapasiteter også diskutert, hvor behovet for større evne til strategisk trosskifte ble understreket.⁴³

I tiden etter CCC og frem til i dag kan det virke som om tempoet i ESDP-utviklingen er blitt redusert. En slik slutning har nok noe for seg, men det er mer dekkende å karakterisere perioden som en nødvendig konsolideringsfase for å følge opp og iverksette de vedtatte målene. Mye av arbeidet innen ESDP er dermed flyttet fra det politiske nivået ned til de nyopprettede komiteene og stabene i samarbeid med de nasjonale departementene. EU-institusjonene har med andre ord fått sitt eget liv og forsvunnet fra avisoverskriftene. Til dette må det likevel bemerkes at splittelsen mellom den britiske og fransk-tyske linjen under Irak-krisen våren 2003 har satt sitt preg på flyten i samarbeidet.

Med CCC og styrkekatalogen ble viktige kapasitetsmessige mangler identifisert og konkretisert i en "Progress Catalogue". For å følge opp hvordan ESDP-landene skulle nå "the

⁴³ <http://ue.eu.int/pesc/military/en/CCC.htm>.

headline goals" ble så European Capability Action Plan (ECAP) lansert. I denne planen ble det foreslått hvordan misforholdet mellom målsetning og realitet skulle dekkes opp. Innen de sivile aspektene av ERRF har imidlertid strid om ledelse blokkert for utviklingen. Ettersom ESDP er en del av FUSP og dermed innordnet i EUs andre søyle, er de sivile områdene av ERRF, for eksempel en mobiliserbar 5000 mann stor politistyrke, blitt underlagt det mellomstatlige samarbeidet. Imidlertid fantes det allerede sivile planleggings- og ledelseskapasiteter i Kommisjonen, med erfaring fra områder som politiutdannelse, grenseovervåking, minerydding og lokal forvaltning. Fordi Kommisjonen mener at alle sivile aspekter bør ledes av Kommisjonen, har den blokkert og bekjempet alle initiativ som kunne styrke den andre søylens kapasitet til å planlegge og lede et sivilt engasjement. Denne striden har ført til at de sivile aspektene i ERRF er blitt vesentlig svakere utviklet enn de militære strukturene. Det er blitt fremmet forslag for å løse denne floken, ett av dem kom fra det svenske formannskapet. Det foreslo et eget *ad hoc*-team med representasjon fra både søyle én og to,⁴⁴ men det gjenstår å se hvordan det endelige ansvaret blir fordelt.

I perioden 2000–2003 er det også fremsatt forslag om å utvide ESDP-samarbeidet. I den fransk-tyske deklarasjonen av 23. november 2001 pekes det på at ESDP også bør forebygge og bekjempe terroristtrusselen idet den slår fast at det europeiske forsvarsprosjektet ikke må begrenses til Petersbergsoppgavene alene.⁴⁵ I løpet av 2002 ble også flere radikale ideer angående ESDP presentert. Forslaget som gikk lengst var i denne sammenhengen den belgiske statsministeren Guy Verhofstads åpne brev til EU-landene sommeren 2002. Her foreslås blant annet at EU-landene bør etablere en felles integrert europeisk kommando, et europeisk "armament

⁴⁴ Crisis response coordinating team.

⁴⁵ Eriksson og Jarlsvik 2002: 20. Deklarasjon fra "Franco-German Defence and Security Council" Nantes, 23. november 2001.

agency" og at de nasjonale hærstrukturene bør omstruktureres slik at større konvergens kan oppnås over landegrensene. Verhovstads ideer fikk intet bredt gjennomslag blant EU-landene, og aller minst i Storbritannia og i de nordiske land. Debatten har blitt aktualisert på ny i lys av EUs splittelse som følge av den amerikanskledede krigen mot Irak våren 2003. Av de mest betente spørsmål er tanken om opprettelsen av et eget europeisk militært hovedkvarter i Tervuren øst for Brussel, uavhengig av NATO.⁴⁶

Institusjonenes rolle i europeisk sikkerhetspolitikk: "Big hats, small cattle"

Institusjonalisering av samarbeidet forblir en nøkkel til et utvidet sikkerhetspolitisk samarbeid i EU. Men erfaringen har samtidig vist at de realpolitiske ytre omstendighetene må ligge til rette før endringer kan skje. Den kalde krigens slutt og konfliktene på Balkan er to slike tilfeller, hvor utviklingen har virket som en katalysator på den sikkerhetspolitiske debatten og tvunget frem behov for ny praktisk politikk.

Følger vi fremdriften av ESDP ser vi også en prosess uatskillelig knyttet til utviklingen av de sikkerhetspolitiske institusjonene. Det essensielle i denne omgang er likevel ikke at institusjonene faktisk har blitt opprettet, men det faktum at de har fått større *faktisk* innhold. Man har dermed unngått situasjonen med "big hats, small cattle", som noen vil si har kjennetegnet vokterne av de sikkerhetspolitiske institusjonene i Europa opp til St. Malo-erklæringen.

⁴⁶ Etableringen av et slikt hovedkvarter støttes særlig av Frankrike, Belgia Luxemburg og Tyskland selv om det i skrivende stund kan virke som om Storbritannia også har snudd i saken, Financial Times 22. september 2003: 2.

Neofunksjonalistiske utviklingstrekk?

Utviklingen av ESDP i tiden etter St. Malo er et godt eksempel på et hendelsesforløp hvor Sæters comprehensive neofunctionalism bidrar til å trekke ut de mest sentrale forklaringsfaktorene. For det første er det klare neofunksjonalistiske trekk i behovet for utfyllende institusjoner for å kunne følge opp tidligere fattede vedtak. Et eksempel her er etableringen av et forsvarsminister-rådsmøte, etter beslutningen om opprettelsen av en autonom krisehåndteringskapasitet.⁴⁷ Beslutningen om "the headline goals", og ESDP som en del av FUSP følger også samme mønster: Behovet for koordinering, styring og iverksetting danner institusjoner, prosedyrer og forventninger, som så i neste omgang driver prosessen videre, for eksempel gjennom forsvarspolitiske tiltak i de enkelte medlemsland. Vi kan dermed identifisere både funksjonell og politisk "spill over". Det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet blir dermed underkastet den samme integrasjonslogikken som resten av Det europeiske fellesskapet.⁴⁸

Samtidig kan Sæters "comprehensive"-aspekt hjelpe oss til å systematisere andre viktige sider i utviklingen. Her kan ulike aktørstrategiers krasj i spillet om representasjonsnivået og den politiske betydningen til den utenriks- og sikkerhetspolitisk komité (PSC) trekkes frem. Som skissert i figur 2 på side 17 er den avhengige variabelen forskjellig for ulike medlemslands strategier. Det er her nærliggende å tolke det britiske ønsket om lavere embetsmannrepresentasjon som et konføderalistisk syn idet man i størst mulig grad ønsker å beholde kontrollen over vedtakene i de nasjonale hovedstedene. Det franske ønsket om representasjon på senior ambassadørnivå tyder på en mer føderalistisk orientering. Det samme er også tilfellet med den overordnede politikken slik Howorth beskriver den:

⁴⁷ Howorth 2001: 771.

⁴⁸ Knutsen 2003: 74.

[The] divergence affects both style and substance. On style, France continues to favour grand declarations of principle ... and high-profile presidential or ministerial speeches in an attempt to drive the process politically. The UK prefers discrete, bilateral or multilateral step-by-step pragmatism. On substance, the UK prefers to concentrate on the realistically attainable ... France does not omit the longer-term project of prioritising areas where Europe is currently dependent on the US ... and so on.⁴⁹

Situasjonen blir dermed slik at vi må benytte oss av ulike aktørspesifikke avhengige variabler, parallelt med anvendelsen av det neofunksjonalistiske rammeverket i tråd med Sæters CNF. De betydelige spenningene innad i EU med motstridende utspill fra organisasjonen selv lar seg dermed også innordne i modellen.

ESDP i et transatlantisk perspektiv – autonomi, avhengighet og kapasiteter

I innledningen ble studien avgrenset til primært å omhandle utviklingen i EU og Europa. Det er likevel ikke mulig å foreta en fruktbar undersøkelse av ESDPs utvikling uten å komme inn på den transatlantiske dimensjonen. De transatlantiske båndenes viktighet understrekes av at NATO-samarbeidet tradisjonelt er blitt oppfattet som det europeiske kontinentets eneste troverdige sikkerhetsgaranti. Med murens fall og Sovjetunionens sammenbrudd skulle imidlertid situasjonen endre seg radikalt. Den nye situasjonen ble ikke minst illustrert med det tidlige 1990-tallets debatt om hvorvidt NATOs dager var talte, hvor neorealister som John Mearsheimer argumenterte for at Europa (gjerne med Tyskland som kraftsentrum) raskt ville gå "back to the future" og selv forsøke å balansere USA og Russland etter klassisk 1800-talls alliansemønster.⁵⁰

⁴⁹ Howorth 2000b: 38.

⁵⁰ Ikenberry 1998/99: 43, Mearsheimer 1990, Nye 2000: 52.

Det ble snart klart at verken de europeiske NATO-land eller USA ønsket å oppløse alliansen, men i stedet gikk inn for en gradvis endring av organisasjonens oppgaver og en utvidelse av antall medlemmer. Mot slutten av 1990-tallet ble debatten om NATO reist på ny. Dette skjedde dels på grunn av økte motsetninger over Atlanterhavet, men skyldtes også utviklingen på det sikkerhetspolitiske området i EU. Også denne gangen var det imidlertid svært få som ønsket at den amerikanske sikkerhetsgarantien helt og fullt burde erstattes med en egen europeisk forsvarsevne, selv om det ble stadig mer påtagelig at forbindelsen over Atlanterhavet var moden for en *redefinering*.

"If only words were guns"⁵¹

Et sentralt tema i utviklingen av ESDP og den transatlantiske relasjonen har vært spørsmålet om faktiske militære kapasiteter. I denne sammenhengen har USA gjerne etterspurt en større europeisk "burden sharing". Dette problemet ble særlig godt synlig gjennom asymmetrien mellom den amerikanske og europeiske innsatsen i NATOs luftkampanje i Kosovo-krigen. "The output gap" viste at selv om EUs forsvarsutgifter var ca. 60 prosent av USAs, var evnen til maktprojeksjon omkring 10 prosent av den amerikanske motparten.⁵² Paradokset blir enda mer påtagelig når man ser EU-landenes store problemer med å stille med selv et beskjedent antall militært personell til innsatsoperasjoner, tatt i betraktning EU-landenes store totale styrkepool med omlag to millioner soldater.⁵³ Det store misforholdet mellom de europeiske forsvarsorganisasjonenes størrelse, og deres evne til å delta i høyintensitetskonflikter, ble med Kosovo-krisen åpenbar for det brede lag av europeiske politikere. Denne

⁵¹ Overskrift fra artikkel om ESDP i *The Economist* 24. november 2001 s. 31.

⁵² Andréani 2000: 84.

⁵³ Eriksson og Jarlsvik 2002: 8.

erfaringen førte til den store oppslutningen om "Helsinki headline goals".

Selv om det i dag arbeides i mange EU-land for å kunne møte kravene til ERRF innen utgangen av 2003, gjenstår det å dekke flere viktige kapasitetsmessige behov. Som nevnt tidligere ble misforholdet mellom målsetninger og EU-landenes tilbudte ressurser identifisert gjennom en "Progress catalogue". Videre ble arbeidet for å dekke disse manglene systematisert gjennom ECAP. I denne sammenhengen ser vi oppfølgingen av ECAP bli ledet gjennom ulike "panel" for å ta seg av de spesifikke områdene med mangler. Capability Improvement-konferansen i Brussel november 2001 åpnet dessuten for at enkelte medlemsland, eller grupper av land, kunne ta på seg lederansvaret på spesifikke områder for å effektivisere gjennomføringen.

ECAP-planen må sies å ha vært vellykket. Av om lag 40 opprinnelig identifiserte behov er over halvparten oppfylt våren 2003. ECAP har imidlertid i enkelte medlemsland vært omstridt fordi den til tross for sin "bottom up" tilnærming, basert på frivillig deltakelse, er blitt betraktet som en inngripen i nasjonale forsvarsprioriteringer.⁵⁴ Problemet med kapasitetsmessige mangler er likevel fortsatt stort. Det er særlig kommando- og ledelsesressurser, strategisk lufttransport, samt strategisk satellitt- og etterrettningskapasiteter som mangler, og hvor de tiltrengte midlene sitter langt inne. Av mindre omfattende brister kan kapasitet til å bekjempe fiendtlig luftvern sammen med evne til presisjonsbombing nevnes. Det er imidlertid bevegelse i bildet. Det synes klart at EU, med Frankrike (og Tyskland) i spissen, i et lengre tidsperspektiv vil utvikle en substansiell militær satellittetterrettningskapasitet.⁵⁵ For den strategiske transportkapasitetens del er bildet noe mer dystert. På dette

⁵⁴ Eriksson og Jarlsvik 2002: 8–9, 20–21. Sluttklæring: Conference on EU Capability Improvement Brussels, 19. november 2001.

⁵⁵ Ekblad 2001: 197–206.

viktige området vil produksjonsprogrammet for det store transportflyet Airbus A 400M være avgjørende. Det synes likevel klart at EU igjen står overfor en situasjon hvor edle hensikter og store ord ikke nødvendigvis følges opp gjennom konkret handling inkludert budsjettering. Imidlertid er det fremdeles for tidlig å konkludere om det endelige resultatet angående ERRFs kapasitetsutvikling.

Kapittel 4

Sverige – falmet idealist i et likere Europa?

Sverige har de senere tiårene gjerne sett på seg selv som et forbilde for andre stater. Denne "messianske" identiteten er de siste årene blitt satt på flere prøver etter som den svenske nøytralitetspolitikken har kommet under et meget sterkt press. Nøytralitetspolitikken bygger imidlertid på lange tradisjoner, og kan selv i dag virke som en nærmest uatskillelig del av svensk nasjonal identitet.

Røttene til dagens svenske nøytralitetspolitikk skriver seg vel 200 år tilbake i tiden, og har sitt utgangspunkt i omskiftningene i Europa etter Napoleons fall tidlig på 1800-tallet. Den svenske kongemakten begynte på denne tiden å anvende nøytralitet som en utenrikspolitisk strategi, for å unngå å bli dratt med i stormaktskonfliktene på det europeiske kontinentet. Sveriges status som nøytralt land ble deretter kraftig styrket gjennom at landet klarte å holde seg utenfor de to verdenskrigene.

Den svenske nøytralitetspolitikken har for øvrig vært karakterisert av en utpreget pragmatisme, hvor nettopp avvik fra nøytraliteten var det aktivum den profesjonelle utenriksledelsen spilte på.⁵⁶ Pragmatismen ga ellers blandede erfaringer under den annen verdenskrig, noe som førte til at

⁵⁶ Walter 2001: 38.

en debatt om nøytraliteten blomstret opp ved krigens slutt. Siste halvdel av 1940-tallet ble derfor en periode med nytenkning om svensk sikkerhet. De viktigste ideene som ble diskutert i perioden, var deltakelse i en ny verdensomspennende sikkerhetsorganisasjon – De forente nasjoner. I tillegg ble det også lansert planer om å danne en skandinavisk forsvarsallianse.⁵⁷ Disse planene strandet. Særlig Norge ønsket en tyngre sikkerhetsgaranti, som i praksis bare USA kunne gi. Den finske vennskaps- og samarbeidspakten av 1948 med Sovjetunionen ekskluderte finnene fra samarbeidet. Sverige hadde et sterkt ønske om å stå utenfor Øst-Vest blokkdannelsen. Alliansefrihet støttet av et sterkt nasjonalt forsvar og en betydelig våpenindustri ble dermed utgangspunktet for Sverige ved inngangen til den kalde krigen.⁵⁸

Blokkuavhengigheten gav etter hvert den svenske befolkningen og politikerne et selvbilde preget av moralsk høyverdighet, noe som skulle karakterisere landets sikkerhetspolitikk. Man søkte videre å bruke FN og senere også KSSE (Konferansen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa) som plattform internasjonalt, og tanken om å være brobygger mellom øst og vest ble etter hvert en sentral målsetning. Like fullt var det aldri noen tvil om at Sverige tilhørte Vesten. Dette som understrekes av de siste års forskning som viser at Sverige utviklet et praktisk militært samarbeid med vestmaktene.⁵⁹

Det europeiske fellesskapet

Utviklingen av Det europeiske fellesskapet skulle etter hvert skape et dilemma i den svenske utenrikspolitikken. Medlemskap i EF/EU ble i utgangspunktet sett på som uforenelig med den tradisjonelle nøytralitetslinjen. Da

⁵⁷ Urwin 1991: 23.

⁵⁸ Ojanen 2000b: 162.

⁵⁹ Tunander 2002; Petersson 2003, Neutralitetspolitikkommisjonen 1994; Säkerhetspolitiska utredningen 2002.

blokkuavhengigheten mistet noe av sin hensikt med Berlinmurens fall, og de økonomiske hensyn talte for en endring, ble det åpnet for en svensk reorientering og tilnærming til EU. Denne tilnærmingen hadde to aspekter. På den ene siden omdefinerte man et eventuelt EU-medlemskap fra å være et politisk til et økonomisk spørsmål, mens man på den andre siden modererte den offisielle nøytralitetsdoktrinen.⁶⁰ Den nye sikkerhetsformuleringen ble endret fra å understreke en konsekvent nøytralitet til å understreke *militær alliansefrihet* "syftende til at (Sverige) skall kunna vara neutralt i händelse av krig i (Sveriges) närområde".⁶¹ Etter Sveriges EU-medlemskap fortsatte imidlertid ønsket om allianseuavhengighet å volde bekymring. Ikke minst fryktet man en militarisering av EU, i kjølvannet av Maastrichttraktatens formulering om et mulig fremtidig felles forsvar. Denne bekymringen ble også delt i Finland, og førte som tidligere nevnt til at landene innen kort tid tok et felles initiativ på området, og benyttet sin nyvunne innflytelse som EU-medlemmer til å foreslå å inkludere Petersbergoperasjonene i Amsterdamtraktaten. At de to landene klarte å angi retningen for EUs sikkerhetspolitiske dimensjon ble betraktet som en stor diplomatisk suksess i så vel Helsinki som Stockholm. Med denne manøveren unngikk man en utvikling mot felles forsvar, og ledet i stedet samarbeidet mot krisehåndtering, som var forenlig med den ikke-allierte statusen.⁶²

I perioden 1991–95 førte Sverige en meget aktiv europapolitikk. Den nye politikken var naturlig nok dels en konsekvens av et nytt utenrikspolitisk landskap, med den kalde krigens slutt og Sovjetunionens sammenbrudd. Dessuten bidro den svenske økonomiske krisen tidlig på 1990-tallet til at samtlige partier innså at en radikal nytenkning måtte til.

⁶⁰ Malmberg 2001: 39–40.

⁶¹ Utenriksdeklarasjonen 2001.

⁶² Rieker 2002: 22.

Men den nye aktive linjen hadde også sammenheng med regjeringsskiftet i oktober 1991 hvor den europavennlige Moderatlederen Carl Bildt overtok statsministerposten. Den nye sikkerhetspolitiske doktrinen, som var en foranledning til EU-medlemskapet, kan dermed være illustrerende for nyorienteringen til Bildts regjering.⁶³ Etter valget i 1995 vendte imidlertid Ingvar Carlsson tilbake til statsministerposten som leder for en sosialdemokratisk regjering. EU-medlemskapet hadde nå gjort den europeiske dimensjonen til en sentral del av svensk utenrikspolitikk. Carlssons regjering skulle likevel til dels bremse det svenske Europa-engasjementet som hadde karakterisert Bildt-perioden. Det mer klassiske idealistiske svenske engasjementet retter mot den 3. verden og FN skulle derfor igjen komme tilbake øverst på den utenrikspolitiske agendaen.⁶⁴

EU-tilknytningen skulle få stor betydning for Sverige. Ikke minst skulle medlemskapet føre til en europeisering på det innenrikspolitiske planet gjennom harmonisering av økonomi, landbruk og reguleringspolitikk med mer. Mellomstatligheten innen EUs andre søyle og de sprikende nasjonale ønskene på det sikkerhetspolitiske området skulle imidlertid gjøre endringene her mer subtile. Til tross for dette må Sveriges inntreden i EU og aksept av Maastrichttraktaten og FUSP, "(which) shall include all questions related to the security of the Union",⁶⁵ ses på som en revolusjon i den svenske sikkerhetspolitiske linjen. Fra offisielt å føre en nøytralitetspolitikk på alle områder av det utenriks- og sikkerhetspolitiske kontinuumet, aksepterte man nå

⁶³ Malmberg 2001: 40–42.

⁶⁴ Malmberg 2001: 43. I denne sammenhengen kunne man kanskje argumentere for at de politiske prioriteringene fra denne perioden gjenspeilet den svenske kampanjen for å vinne støtte til sin medlemskapsøknad til sikkerhetsrådet 1997–98. Til tross for dette er det likevel grunn til å tro at Sverige viste en større skepsis til å engasjere seg i den sikkerhetspolitiske utviklingen i EU, en hva tilfellet antagelig ville ha vært med Bildt som statsminister.

⁶⁵ TEU Art. J 4/1.

Maastricht uten vilkår og bandt seg dermed til å forsøke å innordne sin politikk med allierte stor- og atommakter som Frankrike, Storbritannia og Tyskland.

Sveriges stilling til det begynnende sikkerhetspolitiske samarbeidet var likevel avventende og til dels preget av en skeptisk grunnholdning. Som nevnt ble tendensene til diskusjon om alliansesamarbeid parert gjennom Petersberginitiativet, men selv denne løsningen gikk langt videre enn den svenske utenriksledelsen hadde sett for seg ved landets inntreden i Unionen. Utover 1990-tallet skulle derfor Sverige i mange saker alliere seg med Storbritannia i sin skepsis mot et utvidet og overnasjonalt sikkerhetspolitisk samarbeid i Unionen. Denne alliansen kom ikke minst til uttrykk i debatten om en innlemming av VEU i EU, og viser tegn på at det som kan kalles den nordiske euroskepsisen har mange likheter med den tradisjonelle britiske atlantiske linjen. I denne sammenheng er det også verdt å merke seg Sveriges stadig mer synlige støtte til et fortsatt sterkt amerikansk engasjement i Europa, og betoning av den transatlantiske dimensjonens viktighet for stabilitet i det euroatlantiske området. Mikael af Malmborgs beskrivelse av endringen er således treffende: "The change from the days of Olof Palme is nevertheless, quite remarkable. Swedish social democrats had swung from being ardent critics of American dominance in Europe and elsewhere, to being concerned that they would see too little of the Americans".⁶⁶

De militære styrker

Parallelt med nedtoningen av nøytralitetspolitikken til fordel for "ikke-alliert" som sikkerhetspolitisk retningslinje, har store omstruktureringer i de svenske væpnede styrkene også funnet sted. Med begivenhetene tidlig på 1990-tallet syntes det klart at fremtidens svenske forsvar ikke nødvendigvis måtte

⁶⁶ Malmberg 2001: 43.

dimensjoneres i forhold til en eventuell supermaktskonfrontasjon i Europa. Kommunismens sammenbrudd i øst førte også til at gamle etniske konflikter kom til overflaten i stor målestokk. Denne typen konflikter skulle i økende grad bli sett på som fremtidens kriger. Parallelt med denne utviklingen ble Sverige i forbindelse med sin EU-søknad også kritisert for manglende engasjement, evne og villighet til å delta i FN-opdrag i det tidligere Jugoslavia.⁶⁷ Dette utenrikspolitiske presset sammen med den nye sikkerhetspolitiske situasjonen medførte et nytt fokus på den svenske evnen til å delta i internasjonale operasjoner.

Det kvantitativt store forsvaret med et (massivt) invasjonforsvar som sin fremste oppgave kunne imidlertid ikke omstruktureres over natten. Dessuten var det betydelig uenighet blant både militære og politikere om hva slags forsvar landet trengte. Ettersom det sterke territorialforsvaret og nøytralitetstankegangen var tett koplet til den svenske sikkerhetsidentiteten, ble det i 1994 besluttet å nedsette en bredt utnevnt, permanent forsvarskommisjon: Forsvarsberedningen.⁶⁸ Denne kommisjonen skulle sikre størst mulig konsensus i omskiftningene som måtte til. Kommisjonen skulle også utrede Sveriges langsiktige forsvarsbehov samt fungere som en basis for regjeringen i forsvarsrelaterte spørsmål. Utvalget skulle komme med en rekke innspill, men påpekte ikke minst at den militære planleggingen i større grad måtte rettes inn mot internasjonal krisehåndtering, og at den militære virksomheten måtte koordineres med de andre EU-landene. Kommisjonens anbefalinger ble så fulgt opp gjennom Riksdagsvedtaket 6. desember 1995, og ble et vendepunkt for Forsvarsmakten som nå skulle gi konfliktforebygging, krisehåndtering og humanitær innsats betydelig større prioritet.⁶⁹

⁶⁷ Walter 2001: 42.

⁶⁸ Rieker 2002: 24.

⁶⁹ Rieker 2002: 24.

Svensk sikkerhetspolitikk etter Amsterdam – hva er forandret?

Det militära försvaret omstruktureras nu från att nästan helt ha varit inriktat mot att kunna möta ett invasionsföretag syftande till att ockupera landet, till ett insatsförsvaret med förmåga att lösa många typer av uppgifter såväl nationellt som internationellt.⁷⁰

I perioden 1997–2003 ble Sveriges sikkerhets- og forsvarspolitiske signatur radikalt endret. Med regjeringens proposisjon ved årsskiftet 1999-2000, "Det nya Försvaret", ble det foreslått en betydelig kvantitativ reduksjon av forsvaret. De gjenværende styrkene skulle moderniseres kraftig og ha en vesentlig høyere kvalitet. Videre skulle styrkene inndeles i "insatsstyrkor" til bruk både hjemme og ute, samt "nationella skyddsstyrkor" av heimevernstypen. Proposisjonen ble utarbeidet ikke minst på bakgrunn av Forsvarsberedningens anbefalinger og innspill fra det sikkerhetspolitiske miljøet, og ble vedtatt av Riksdagen våren 2000. Dette vedtaket representerer ikke bare den største transformasjonen av det svenske forsvaret i hele etterkaldkrigsperioden. Fordi invasjonforsvarskonseptet oppgis, er det trolig også en av de mest radikale reformene siden den annen verdenskrig.⁷¹

Utover de militære reformene i perioden finner vi også at den sikkerhetspolitiske formuleringen igjen ble endret våren 2002, fra "militär alliansfrihet syftande till at [Sverige] skall kunna vara neutralt i händelse av krig i [Sveriges] närområde" til "*med möjlighet till neutralitet* vid konflikter i vårt närområde".⁷² De ovenfor nevnte forandringene er bare noen av flere viktige endringer i den svenske sikkerhetspolitikken

⁷⁰ Forsvarsberedningen 2001: 178.

⁷¹ Nordisk Sikkerhet Militærbalansen 2001–2002: 40.

⁷² Utenriksdeklarasjonen 2002, min kursiv.

etter Amsterdamtraktatens underskrivelse. De viktigste formelle og uformelle endringene kan oppsummeres slik:

1. Internasjonalt militært samarbeid får i denne perioden en mer sentral stilling i svensk politikk.
2. Territorialforsvaret mister sin dominante stilling i forsvarsplanleggingen.
3. Økt fokus på interoperabilitet og evne til militær deltakelse i robuste internasjonale operasjoner.⁷³
4. Tanken om selvhjulpenhet innen militær materiellanskaffelse forlates, og ny politisk konsensus om internasjonalt militærindustrielt samarbeid oppstår.
5. EU blir det nye gravitasjonspunktet; ESDP får stor innflytelse på svensk sikkerhetspolitisk planlegging; Sverige innordner seg dels motvillig.
6. Hva som er riktig eller galt nedprioriteres til fordel for å oppnå praktiske resultater. Utviklingen kjennetegnes av økt praksis og fortrolighet med mellomstatlig hestehandel og alliansedannelser.
7. Forsvarsdepartementet får større innflytelse på enkeltdele av sikkerhetspolitikken, på bekostning av Utenriksdepartementet, samtidig som departementene samarbeider tettere enn før.
8. Sikkerhetspolitikken og dens beslutningstakerne må reagere vesentlig raskere på politiske utspill fra EU-landene.

Som redegjort for i teorikapittelet kan flere sider ved den europeiske integrasjonen på en god måte forklares ut fra Martin Sæters teoretiske perspektiv. Konkret er CNF-perspektivet til hjelp idet det presiserer det analytiske fokuset og hjelper oss til å finne og sortere ut momentene med størst

⁷³ Med interoperabilitet menes evne til samvirke mellom militære styrker fra ulike land gjennom eksempelvis harmoniseringer av standarder, prosedyrer og rutiner.

antatt forklaringskraft. I den følgende delen av kapitlet er de viktigste enkeltfaktorene forsøkt identifisert og analysert. Utvalget er gjort på bakgrunn av føringene gitt gjennom Sæters CNF, samtidig som empiriske funn har gjort det nødvendig å utvide det analytiske fokuset ytterligere.

Økonomi

I studiens empiriske grunnlag inngår en rekke intervjuer med sentrale sikkerhetspolitiske aktører i både Sverige og Finland. Hvorvidt ulike økonomiske forutsetninger har medvirket til de siste endringene i svensk sikkerhetspolitikk er omstridt. Et mindretall av intervjuobjektene hadde til dels bastante oppfatninger om at økonomiske aspekter var uten betydning for nyorienteringene i den svenske sikkerhetspolitikken. Like fullt synes det klart at den økonomiske krisen tidlig på 1990-tallet og spekulasjonene mot den svenske kronen i 1992 bidro, om enn indirekte, til den nye sikkerhetspolitiske doktrinen som lå til grunn for at EU-medlemskap skulle kunne bli aktuelt. Den økonomiske krisen gjorde det videre åpenbart for både den politiske elite og "folk flest" at Sverige befant seg i en verden kjennetegnet av gjensidig avhengighet og at landet ble sterkt påvirket av begivenheter og utviklingstrekk utenfor landets grenser. Det synes dermed rimelig å anta at de endrede økonomiske forutsetningene i første omgang sterkt påvirket dannelsen av en ny opinion til støtte for svensk EU-medlemskap, som så igjen indirekte forandret forutsetningene for den svenske sikkerhetspolitikken på 1990-tallet.

Utover dette kan man så spørre i hvilken grad Forsvarsmaktens nye fokus på internasjonal deltakelse, fleksible og færre styrker av høy kvalitet og med kort reaksjonstid skyldtes endrede økonomiske rammer og utgifter. Igjen er det trolig en indirekte sammenheng. Den økonomiske krisen i Sverige fremskyndet i stor grad behovet for reform i de militære styrkene. I den sammenheng er det også interessant å merke seg at de borgerlige partienes

regjeringsperiode på begynnelsen av 1990-tallet, hvor større midler ble bevilget til forsvaret, trolig hadde en negativ og utsettende effekt på moderniseringen av forsvaret.⁷⁴

Det er i tillegg grunn til å tro at EU-samarbeidet kan ha medført spillover-effekter fra det overnasjonale samarbeidet i den økonomiske sfæren til sikkerhetspolitikken, eksempelvis med hensyn på saksgang og beslutningsstruktur. Utover dette har den dramatiske forsvarsreformen vedtatt våren 2000 viktige økonomiske beveggrunner, selv om reformforslaget nok primært var politisk motivert.

Forsvarsindustri og teknologiutvikling

Sverige har i etterkrigstiden prioritert utviklingen av en sterk og selvstendig forsvarsindustri. Dagens svenske produksjon av det meget avanserte JAS Gripen-jagerflyet er et slående eksempel på politikken gjennomslag og suksess. Den høye kompetansen og betydelige militærindustrielle produksjonen har naturlig nok også skapt økt nasjonal tiltro til nøytralitetspolitikken. Det er i den sammenheng illustrerende at så sent som på 1990-tallet kom nærmere 65 prosent av det svenske forsvarets materielle fra nasjonal industri.⁷⁵ Utviklingen på 1990-tallet har imidlertid endret denne situasjonen gjennom den økende europeiseringsprosessen som har funnet sted.⁷⁶

Med synkende forsvarsbevilgninger kombinert med en enorm teknologiutvikling og materiell fordyring, var det for de svenske som for de andre europeiske våpenprodusenter og vertsland åpenbart at noe måtte gjøres. Behovet for forsvarsindustriell reform ble dessuten påskyndet av en sterkere konkurranse fra USA, der forsvarsindustrien hadde gjennomgått en strukturforvandling, med det resultat at kun et

⁷⁴ Intervju med Pär Eriksson, forsker ved Totalforsvarets Forskningsinstitut (FOI) 29.08. 2002.

⁷⁵ Svensk Försvarskalender 2002: 349.

⁷⁶ Britz 2002: 1-3.

fåfall dominerende giganter sto igjen.⁷⁷ Skulle de europeiske forsvarsprodusentene overleve som konkurransedyktige, måtte utstrakt samarbeid og sammenslåing av foretak over landegrensene finne sted. Det var tilfellet også for svensk forsvarsindustri. Forsvarsberedningen argumenterte for viktigheten av en nyordning:

Sveriges utlandssamarbete i forsvarsrelaterede spørsmål har utvekkels mycket under det senaste decenniet. Det gäller vårt snabbt växande samarbete om försvarsmateriel samt forsknings- och teknikutveckling såväl i multilaterala fora som i många bilaterala konstellationer ... Ökat internationellt samarbete är av central betydelse för den framtida materielförsörjningen. Materielförsörjningen, som under det kalla krigets dagar främst inriktades mot att stödja inhemsk industri och att utveckla nationella lösningar för försvarets funktioner och system, måste nu inriktas mot en förmåga till operativ samverkan i internationell krishantering och samarbete inom materielförsörjningen mellan myndigheter och industrier i Sverige och i utlandet.⁷⁸

Beredningen anser att internationell samverkan beträffande forskning, teknologi och utveckling för Sveriges del är nödvändig.⁷⁹

Forsvarsindustriens viktighet for svensk økonomi gjenspeiles også i at diskusjonen har beveget seg fra å omhandle (sikkerhets-)politiske spørsmål på midten av 1990-tallet, til å bli mer et økonomisk spørsmål rundt århundreskiftet.⁸⁰

Konkret har den nye politikken for Sveriges del ført til at alle de store selskapene har fått en transnasjonal karakter og slått seg sammen med eller blitt kjøpt opp av utenlandske investorer.⁸¹ En sektorintegrasjon har dermed funnet sted, i

⁷⁷ Svensk Försvarskalender 2002: 350.

⁷⁸ Forsvarsberedningen 1999: 179.

⁷⁹ Forsvarsberedningen 2001: 201.

⁸⁰ Britz, 2002: 28.

⁸¹ Eksempler på dette kunne være BAE SYSTEMS oppkjøp i SAAB, Celcius samarbeid med Nammo A/S, United Defence kjøp av Bofors og britiske Alvis kjøp av Hägglunds Vehicle.

tråd med modellen for europeisk integrasjon gitt gjennom Martin Sæters perspektiv for systemendring. Utviklingen skyldes likevel ikke alene funksjonell eller politisk integrasjon med fremvekst av nye felles lojalitetsforhold, men kan også forklares gjennom den økonomiske, teknologiske og realpolitiske utviklingen. Dette illustreres blant annet ved at Sverige på slutten av 1990-tallet kom med i West European Armament Group (WEAG). Videre ble Sverige, på grunn av sin betydelige forsvarsindustrielle forskning og industri, i 1998 tatt opp i seks-nasjonersgruppen (Storbritannia, Frankrike, Tyskland, Italia, Spania og Sverige) for integrering, samordning og harmonisering av Europas forsvarsindustri. Dette samarbeidet styrket Sveriges innflytelse i den militære forskningen og utviklingen, men økte også de europeiske stormaktenes innflytelse på de svenske prioriteringene.⁸²

EU / ESDP og den sikkerhetspolitiske elite

Studien har så langt blant annet trukket frem økonomi- og forsvarsindustrirelaterte forklaringsfaktorer som bakgrunn for endringene i svensk sikkerhetspolitikk. Like fullt er det nærliggende å se på utviklingen i EU som den viktigste årsaken til forandringene. Det svenske medlemskapet i EU innførte utvilsomt en helt ny dimensjon i landets utenrikspolitikk rent generelt, og imøtekom ønsket om større innflytelse i europeisk politikk. Med ESDP-samarbeidets fremvekst skulle denne utvikling fortsette til også for alvor å gjelde landets sikkerhetspolitikk. Å stille seg utenfor det sikkerhetspolitiske samarbeidet, som eksempelvis Danmark hadde gjort, var aldri aktuelt. Til det var ønsket om innflytelse altfor sterkt. Innflytelsen skulle imidlertid ikke bare gå en vei, og som avsnittet vil vise har ESDP også hatt en betydelig påvirkning på svensk sikkerhetspolitikk.

⁸² Statens Offentliga Utredningar 2001/22: 59.

"Ikke fortell barna"

Utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik har i de fleste europeiske land tradisjonelt hatt et elitistisk tilsnitt, med en snevrere krets av beslutningstakere enn hva tilfellet har vært på innenrikspolitiske saksområder.⁸³ Dette har også ofte vært tilfelle innen EUs overnasjonale samarbeid samt FUSP. Hill and Wallace behandler dette fenomenet i *The Actors in Europe's Foreign Policy* i det talende avsnittet kalt "The domestic Deficit: or, Don't tell the Children".⁸⁴ Her beskrives problemet EU ofte har med manglende samsvar mellom fellesbeslutningene i Unionen, og den nasjonale ryggdekningen for vedtakene. En liknende situasjon, med en nølende holdning fra offisielt hold til å formidle hvilke endringer som faktisk finner sted, har for en stor del også vært tilfelle for svensk sikkerhetspolitikk de senere årene.⁸⁵ I denne sammenheng er det som et eksempel interessant å merke seg at EUs potensielle sikkerhets- og forsvarspolitiske rolle ble brukt aktivt som et nei-argument ved folkeavstemningen i 1994, mens det i dag, uten nevneverdig debatt, er blitt svensk offisiell politikk å styrke ESDP og EUs sikkerhetspolitiske dimensjon. Det elitistisk styrende elementet i sikkerhetspolitikken ser derfor ut til å være til stede også i Sverige.

Når dette er sagt, må det tilføyes at det anses som viktig å gi de offisielle sikkerhetspolitiske veivalg bredest mulig parlamentarisk forankring, noe den bredt sammensatte Forsvarsberedningen er et godt eksempel på. Like fullt finner vi at de forsvarsrelaterte spørsmålene ofte omfattes med liten

⁸³ Hill and Wallace 1996: 6.

⁸⁴ Hill and Wallace 1996: 6.

⁸⁵ Dette synet deles av flere av mine intervjuobjekter, men situasjonen gis ulik vinkling, og grad av kritikk. Fra det politiske holdet fremholdes det at man forsøker å informere om endringene kombinert med uttrykk om frustrasjon over manglende interesse for sikkerhetspolitikk i offentligheten. Andre intervjuobjekter forklarer derimot situasjonen som resultat av arroganse fra regjeringens side.

interesse blant de folkevalgte.⁸⁶ Hva som tidligere i studien ble definert som den sikkerhetspolitiske eliten gjenstår dermed med uproporsjonalt stor innflytelse på mange av landets sikkerhetspolitiske veivalg.⁸⁷ Denne innflytelsen er illustrert gjennom regjeringens forslag til reform av Forsvarsmakten i 1999–2000. For å forstå hvordan den radikale omleggingen av forsvaret var mulig på så kort tid, er det fristende å betrakte dette som en klar overstyring fra den øverste forsvarsledelsen og regjeringens sikkerhetspolitiske ansvarlige. Endringsforslagene ble dessuten fremmet samlet, noe som fratok Riksdagen muligheten til å behandle enkeltsakene hver for seg, og førte til resignasjon og pasifisering av de folkevalgte.⁸⁸

Elitesosialisering

Brussel- og EU-systemet blir gjerne sett på som en arena for elitesosialisering. Dette fenomenet gjør seg også gjeldende for Sveriges del. Unionsmedlemskapet og utviklingen av ESDP har medført vesentlig mer kontakt mellom den svenske sikkerhetspolitiske eliten og deres motstykker i de andre EU-landene. Ikke minst har dette vært tilfelle blant diplomater, høyere militære utsendinger, regjeringspolitikere og deres rådgivere. Nær sagt alle studiens intervjuobjekter understreket også betydningen av sosialisering som grunnlag for endrede oppfatninger. Vennskap, økt kunnskap og arbeid gjennom felles prosjekter man ønsker skal lykkes, utpeker seg i så måte som instrumenter for denne sosialiseringen. Det svenske formannskapet i EU våren 2001 fremstår i den

⁸⁶ Intervju med Tone Tingsgård, nestleder i Forsvarskomiteen, Riksdagen 29.08. 2002.

⁸⁷ Med den sikkerhetspolitiske eliten regner jeg, som beskrevet tidligere: regjeringen, det øvre sjiktet av politikere med sikkerhetspolitikk som fagfelt, sivil og politisk ledelse/rådgivere i Utenriks- og Forsvarsdepartementet, den militære ledelsen, diplomatiet, samt forskere med mer innen utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk.

⁸⁸ Walter 2001: 55.

sammenheng som et foreløpig toppunkt i prosessen. Ved å lede EU-arbeidet ble regjeringsmedlemmene, de politiske rådgiverne samt byråkratiet tvunget til å samarbeide og å tilegne seg ny kunnskap. EU-formannskapet medførte som en konsekvens av dette en mer positiv holdning hos den sikkerhetspolitiske eliten til EUs felles prosjekter.

Denne sosialiseringen har naturlig nok hatt mange ulike konsekvenser for Sveriges sikkerhetspolitikk. I vår sammenheng kan ett aspekt være særlig interessant å trekke frem. Generelt kan det synes som om sosialiseringen har ført til en gradvis større fortrolighet med at bruk av militærmakt kan være legitimt som et politisk virkemiddel. Denne tendensen har ikke minst manifestert seg i det nye fokuset på viktigheten av å sikre forsvarets evne til å delta i internasjonale krisehåndteringsoperasjoner. Videre synes det klart at det sikkerhetspolitiske miljøets erfaring med å utvikle ESDP i stor grad var ny praktisk kunnskap, og en opplæring i hvordan man i realiteten driver sikkerhetspolitikk.⁸⁹ Fra å være idealistisk motivert, i tråd med arven fra nøytralitetsperioden, innså man nå viktigheten av alliansedannelser og kjøpslåing hvor muligheten til å oppnå flertall for forslagene til en viss grad erstattet det ensidige fokuset på hva man ideelt sett anså som riktig. Dette funnet understreker viktigheten av å videreutvikle CNF til også å inkludere teoretiske tradisjoner knyttet til sosialisering og normdannelse.

Ny virkelighet i Utenriks- og Forsvarsdepartementet

ESDP har medført at Sverige til dels motvillig innordner seg i dagens europeiske sikkerhetspolitiske hierarki. Mens landet under den kalde krigen til en viss grad ble vant til sin stilling

⁸⁹ Intervju med Eirik Windmar, politisk rådgiver, Forsvarsdepartementet 27. august 2002.

som "messiansk ideal-land", er denne posisjonen nå tapt, og den politiske eliten innser i stadig større grad at Sverige er ett blant flere middelsstore til små land i Europa, med dertil hørende begrenset innflytelse.

Storbritannia, Frankrike og Tyskland er dermed i ferd med å få en viktigere posisjon i svensk sikkerhetspolitikk gjennom deres posisjon som de førende land i ESDP- og ECAP-samarbeidet. Denne endringen har i stor grad kommet som en direkte konsekvens av Unionens sikkerhetspolitiske samarbeid, men innflytelsens betydning er omstridt. Interessant i denne sammenhengen er det at tidligere utenriksminister Anna Lindh og enkelte politiske rådgivere rundt henne uttrykte at denne påvirkningen var liten.⁹⁰ Dette oppleves imidlertid annerledes hos flere politikere og sakkyndige i departementene, hvor ESDP fremstår som stadig mer prioritert. Illustrerende på denne opp-prioriteringen er en markert bemanningsøkning i ESDP-avdelingene i både UD og FD de siste årene. Mens det i 1995 var ca. én person som arbeidet med VEU-spørsmål og én person med NATO i svensk UD, er situasjonen i dag at ca. to personer jobber med NATO, mens ca. fem personer arbeider med ESDP-spørsmål. I FD var situasjonen før at én person arbeidet med EU og tre personer med NATO. I dag er situasjonen motsatt, med ca. fire personer som arbeider med EU, mens vel to personer jobber direkte med NATO. Det mest illustrerende eksempelet på endringene finner vi imidlertid i Forsvarets Högkvarter. Her har andelen som jobber mot VEU/ESDP økt fra én til vel 20 personer i løpet av de siste årene. Det uttrykkes dessuten fra flere i det sikkerhetspolitiske miljøet at ESDP har tatt over for Pfp (NATOs partnerskap for fred) i viktighet i Sveriges sikkerhetsmessige samarbeid med utlandet.

⁹⁰ Svar på direkte spørsmål til utenriksminister Anna Lindh om ESDPs innflytelse, samt intervju med Lindhs politisk rådgiver Monica Andersson 28. august 2002.

At Vest-Europas militære stormakter har fått større innflytelse, blir imidlertid ikke bare sett på som positivt. Det finnes en viss frustrasjon over overstyringen fra særlig Frankrikes og Storbritannias side. Denne overstyringen skjer ikke minst gjennom å legge sterke føringer på de praktiske sidene av ESDP-samarbeidet kombinert med bruk av korte tidsfrister. Før viktige møter må ESDP-avdelingene, forsvarsministeren og utenriksministeren gjerne på svært kort tid, mene noe om forslag som blir sent fra London og Paris til EU landene.⁹¹ Dette har dessuten ført til behov for en mye høyere oppdatering og krav til reaksjonstid i departementene, og i praksis forskjøvet makt nedover i systemet til nøkkelpersoner med høy kunnskap på de aktuelle saksområdene. Utviklingen har også ført til at Forsvarsdepartementet er blitt knyttet nærmere opp til Utenriksdepartementets saksbehandling, og overtatt en del av ansvaret for og oppfølgingen av det som tidligere ville ha falt innenfor Utenriksdepartementets ansvarsområde.

Svensk sikkerhetspolitikk i dag

Vårt land genomlever nu en formativ period där etablerade handlingsmönstre ock välkända sanningar stöts mot en reviderad verklighetsuppfattning om den för landets säkerhet relevanta omvärldsmiljön. Mer eller mindre medvetet omorienteras vår säkerhetspolitiska huvudlinje av de politiska ansvariga och deras ämbetsmän.⁹²

Sveriges sikkerhetspolitikk er som Sundelius betegner det, inne i en "formativ period", hvor retningen ikke minst påvirkes av den sikkerhetspolitiske eliten. Den statiske situasjonen som kjennetegnet landet under den kalde krigen er definitivt forbi,

⁹¹ Intervju med Eirik Windmar, politisk rådgiver, Forsvarsdepartementet 27. august 2002.

⁹² Sundelius 2002: 280.

og det tidligere honnørordet "svensk profil" er i ferd med å bli byttet ut med "förmåga till att samverka".⁹³

Vi ser endringene både i den nye sikkerhetspolitiske formuleringen og i at Sveriges militære styrker bli reformert mot det nye fokuset. Å kunne stille opp med militære avdelinger og personell til internasjonale oppdrag er i ferd med å forandre seg fra å være en sideoppgave til å bli en hovedoppgave for Forsvarsmakten.⁹⁴ I dette ligger det en markant endring i svensk forsvarsplanlegging. Samtidig hører det med til bildet at den praktiske omstillingen av det svenske forsvaret ennå ikke er imponerende når det gjelder forhold som reaksjonsevne, etableringen av høykvalitetsavdelinger og interoperabilitet.⁹⁵ Som beskrevet ovenfor er utviklingen også fulgt av en større aksept for bruk av militær tvangsmakt som et politisk instrument. Den tidligere svenske nøytrale identiteten er også i ferd med å bli forandret. Dette skyldes ikke minst den svenske sikkerhetspolitiske elitens forandrede selvbilde og identitetsoppfatning.⁹⁶

På samme tid som disse endringene finner sted, ser vi imidlertid at enkelte elementer fortsatt ligge fast. Selv om ordet nøytralitet ikke lengre brukes, ser vi at alliansefrihet er forblitt kjernen i sikkerhetspolitikken. Denne innstillingen gjenspeiles for øvrig i så godt som alle ledd i svensk utenriksledelse og embetsverk. Vi finner likevel en viss bevegelse i bildet, og det er verdt og merke seg at Moderata Samlingspartiet høsten 2002 gikk inn for at et svensk NATO-medlemskap kunne bli aktuelt på sikt.⁹⁷

Et annet trekk som også fortsetter å være til stede i svensk utenriks- og sikkerhetspolitikk, er en betydelig grad av idealisme. Selv om denne er blitt noe mindre fremtredende den siste tiden, er idealistiske motiver og "myk makt" stadig

⁹³ Moore 2000: 7.

⁹⁴ Moore 2000: 7.

⁹⁵ Thulstrup 2003.

⁹⁶ Lödén 2002: 257.

⁹⁷ Dagens Nyheter 29. august 2002: A15.

kjennemerker på svensk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette forholdet kommer ikke minst frem gjennom det iherdige svenske arbeidet med å utvide ESDP til også å inkludere sivile elementer. Vi kan se dette som en naturlig fortsettelse av nøytralitets- og Palme-tiden.

Europeisering

Jeg har tidligere foreslått å benytte europeiseringsbegrepet som et nøkkelord for å forstå utviklingen på det sikkerhetspolitiske området i tidsrommet 1997–2003. For å oppnå et høyere presisjonsnivå vil jeg vende tilbake til den tosidige tilnærming gitt i kapittel 1. I tråd med Claudio M. Radaellis definisjon ville studien se etter konstruksjon og spredning av uformelle regler, normer og nye måter å gjøre ting på som resultat av press fra EU-nivået. Samtidig må også de mer institusjonaliserte og strukturelle endringer, slik Kevin Featherstone foreslo, trekkes frem. Europeiseringen vil dermed kunne innbefatte både formelle og uformelle aspekter. For Sveriges del synes det klart at en europeisering har forekommet langs begge disse dimensjonene. På den ene siden er det store uformelle endringer i måten å håndtere sikkerhetspolitiske spørsmål, tenkemåter, normendring med mer. Nye mønstre i beslutningsstrukturene i departementene har også utviklet seg, samtidig som den bi- og multilaterale innflytelsen fra andre land er endret. På den andre siden har det også funnet sted formelle, strukturelle og til dels institusjonelle endringer. Dette er særlig synlig innen den forsvarsrelaterte forskningen og industrien, og i departementene som tydelig er preget av ESDP-samarbeidets tyngde og viktighet gjennom bemanningsøkninger. Utover dette er også det forsterkede fokuset på militært samarbeid med andre EU-land og økt interoperabilitet, høyst materielle resultater av ESDPs økte innflytelse. Til sist gir europeiseringen seg også utslag i økt representasjon av sivilt og militært personell i Brussel, noe som øker EU-systemets

viktighet som arena for nye impulser, påvirkning og koordinering.⁹⁸ Europeiseringen av svensk sikkerhetspolitikk foregår derfor på bred front, og gir seg utslag på de fleste områdene innen fagfeltet.

Ses disse endringene i lys av en videreutviklet versjonen av Sæters CNF, hvor også sosialiseringprosesser hos den sikkerhetspolitiske eliten blir tatt med, gis det tilpassede teoretiske perspektivet et godt overordnet bilde av prosessene som har funnet sted. For å oppsummere den overordnede følgen av denne europeiseringen, er Sverige i dag i ferd med å bli *mer lik* andre europeiske land. Landet følger dermed en bred europeisk trend, kjennetegnet av at stadig flere land harmoniserer sin politikk og tilpasses hverandre med EU som tyngdepunkt.

⁹⁸ Eriksson, A. 2001: 11.

Kapittel 5

Finland – pragmatisk realist: paternalisme med nasjonal konsensus?

Finlands historie er preget av dominans fra nabolandene Sverige og Russland, hvor det finske territoriet har fungert som en buffersone mellom stormaktene.⁹⁹ Dette sikkerhetsmessige traumet har på mange måter fortsatt selv etter at Finland fikk sin selvstendighet i 1917. I det 20. århundre og opp til i dag er det først og fremst Russland som er blitt betraktet som en sikkerhetsmessig trussel. Finland har også bittert fått erfare de vesteuropeiske stormakters manglende evne og vilje til å komme landet til unnsetning i avgjørende øyeblikk. Ikke minst har Vinterkrigen mot Russland (1939–40) satt sine dype spor, noe som blir understreket i Urho Kekkonens uttalelse fra 1943: "as an outpost of a Western alliance Finland would always be the first to be overrun or sacrificed in a conflict, yet too weak to influence decisions on war and peace".¹⁰⁰

Etter den andre verdenskrig fremstod Finlands uavhengighet som meget usikker. Usikkerheten skyldtes ikke minst at den sovjetiske militærmaskinen var vesentlig sterkere en hva den

⁹⁹ Bacon 1970: 52.

¹⁰⁰ Jakobson 1998: 64.

hadde vært i Vinterkrigen noen år tidligere. Frykten for et nytt russisk angrep var dermed levende. For Moskva var det imidlertid viktigst å sikre seg mot at Finland i fremtiden kunne gå sammen med Vestmaktene, og på den måte bli en trussel mot Sovjetunionen. Finsk utenrikspolitikk skulle derfor bli kjennetegnet av ønsket om å berolige Sovjetunionen for på den måten å sikre størst mulig nasjonal autonomi. Som mangeårig finsk president skulle Kekkonen med en realistisk tilnærming betone at "the nation had to come to terms with the realities of power and find a way to live in friendship with the Soviet Union".¹⁰¹ Vennskaps-, Samarbeids- og Bistandspakten (VSB) fra 1948 er i denne sammenhengen et uttrykk for en nødvendig balansegang, da pakten bidro til å berolige Sovjetunionen i tilstrekkelig grad, samtidig som den ga finnene full indre selvstendighet, om enn med begrenset handlefrihet i utenrikspolitiske spørsmål.

Finsk sikkerhetspolitikk i tiden frem til Amsterdamtraktaten sommeren 1997

Det europeiske fellesskapet

Forholdet til det fremvoksende europeiske fellesskapet skulle by på flere utfordringer for den finske nøytraliteten. EF-medlemskap var fra begynnelsen uaktuelt grunnet forholdet til Sovjetunionen. Samtidig var det i Finlands interesse å utvikle et tettere økonomisk samarbeid med resten av Europa. Finland besluttet derfor å søke om *assosiert* EFTA-medlemskap i 1961, som skulle få navnet FINEFTA, et medlemskap helt på kanten av hva Sovjetunionen kunne akseptere. Finland ble deretter først fullverdig medlem av EFTA i 1986.¹⁰² Det var likevel først etter Sovjetunionens oppløsning og Sveriges overraskende beslutning sommeren 1991 om å søke medlemskap at EU-spørsmålet kom på

¹⁰¹ Jakobson 1998: 69.

¹⁰² Ojanen 2000b: 91-92.

dagsordenen også i Finland.¹⁰³ Argumentasjonen til fordel for medlemskap ble dessuten styrket som en følge av problemene i den finske økonomien som fulgte i kjølvannet av Sovjetunionens sammenbrudd. Utviklingen på begynnelsen av 1990-tallet førte derfor til at et EU-medlemskap fremstod som en enestående mulighet til å oppnå økt sikkerhet, ved siden av at det kunne hjelpe til å bedre den sterkt kriserammede økonomien.

Offentliggjøringen av den svenske planen om å søke medlemskap påvirket særlig den politiske eliten i Finland. Allerede året etter fulgte regjeringen i nabolandets fotspor, etter lanseringen av en bred kampanje for medlemskap i de finske partiene.¹⁰⁴ Som i det svenske tilfellet var det også for finnene formelt vanskelig å forene den erklærte finske nøytraliteten med EU-medlemskap. I en rapport fra 1992, "Finland and Membership of the EC", sørget derfor regjeringen for å endre nøytralitetsformuleringen til å betone landets posisjon utenfor militære allianser: "purporting to make Finnish neutrality *possible* in the event of war".¹⁰⁵ Allianseuavhengighet snarere enn nøytralitet ble dermed den finske sikkerhetspolitiske doktrinen.

Beslutningen om å søke EU-medlemskap skulle for alvor knytte Finland til det politiske Vest-Europa. Til tross for at store deler av den finske befolkningen i utgangspunktet var skeptisk til medlemskap, skulle landets politiske elite raskt nå en konsensus om medlemskapets viktighet og betydning, og fremme dette synet aktivt.¹⁰⁶ Denne uoverensstemmelsen førte likevel ikke til nevneverdig debatt. Sikkerhets- og utenrikspolitikk forble et domene for den politiske eliten, som fortsatte å prege det politiske systemet, om enn i en noe moderert form sammenliknet med toppunktet under

¹⁰³ Intervju med Tomas Ries, forsker National Defence College 21. oktober 2002.

¹⁰⁴ Tiilikainen 2001a: 62.

¹⁰⁵ Tiilikainen 2001a: 63 (min kursiv).

¹⁰⁶ Haikonen 1998: 5.

Kekkonen. I valgkampen som fulgte er det også interessant å se hvordan den massive støtten til EU blant landets politiske elite påvirket opinionen. Ved avstemningen i 1994 hadde den opprinnelige skepsisen i befolkningen blitt til et flertall på hele 57 prosent i favør av medlemskap.

Andre faktorer spilte imidlertid også inn på opinionsendringen. Den alvorlige økonomiske krisen landet opplevde på begynnelsen av 1990-tallet, var i så måte viktig for at folk flest ble mindre skeptiske til Unionen. Den finske presidenten Mauno Koivisto fremhevet imidlertid i sine memoarer fra 1995 det sikkerhetsmessige aspektet som det viktigste kriteriet for beslutningen om å søke medlemskap. Et lite mindretall finske forskere vil hevde et dette er "tanker i ettertid", og vil i stedet trekke frem de økonomiske motivene som avgjørende.¹⁰⁷

Det kan være vanskelig å rangere hvilket av disse momentene som var viktigst. En fruktbar analyse vil tjene på å kople sammen det sikkerhetsmessige og økonomiske aspektet. Sikkerhet blir derfor fremdeles viktig, slik sitatet under viser, men mest i tråd med det utvidede sikkerhetsbegrepet.

In Finland national security has all the time been one factor which has turned uncertain people into supporters of membership. The idea that "Finlands position as neighbour to an unstable Russia is safer as an EU member than not-member" has all the time gathered clear support of the majority. Security seems to have been one of Finland's most important linkages with the EU.¹⁰⁸

De store politiske endringene som EU-medlemskapet medførte, ble ytterligere bekreftet ved parlamentsvalget i 1995, hvor den bredt sammensatte regnbuekoalisjonen overtok regjeringmakten. Den nye koalisjonen inkluderte partier fra både venstre- og høyre-siden, men utelot det noe

¹⁰⁷ Intervju med professor Hanna Ojanen, Helsingfors Universitet 23. oktober 2002.

¹⁰⁸ Haikonen 1998: 4.

mindre EU-vennlige Centern. Denne nye regjeringen kom til å føre en svært aktiv europapolitikk, med så godt som ingen reservasjoner til utdypet europeisk integrasjon.¹⁰⁹ Et unntak fra denne reservasjonsfrie linjen kom i debatten om et utvidet forsvarssamarbeid under opptakten til regjeringskonferansen (IGC) i 1996. Her var landets alliansefrie status medvirkende til det finsk-svenske forslaget til Amsterdamtraktaten om et fremtidig fokus på krisehåndtering i stedet for et integrert kollektivt forsvar i unionen. Det finsk-svenske initiativet fikk bred støtte både i regjeringen og parlamentet i Helsingfors, og gav landet en mer fremtredende rolle i debatten innad i EU. Det er likevel interessant å merke seg at det fantes, og fremdeles eksisterer, visse skillelinjer blant de finske beslutningstakerne. I denne sammenhengen ønsket særlig den integrasjonsvennlige statsministeren Paavo Lipponen seg en dypere integrasjon, også på det sikkerhetspolitiske området, mens partifelle i det sosialdemokratiske partiet, utenriksminister Tarja Halonen, hadde en noe mer tilbakeholden holdning. En slik avgrenset uenighet innad i regjeringen understreker hvordan sikkerhetspolitikken hadde endret seg til mer normal politikk, da en liknende ytre artikulert uenighet ville ha vært utenkelig under den kalde krigen.¹¹⁰

De militære styrker

Forsvarsplanleggingen i Finland ble i første omgang lite berørt av den kalde krigens slutt. De sentrale prinsippene fortsatte å være basert på territorialforsvar og allmenn verneplikt, med kvantitet prioritert over kvalitet.¹¹¹ Man forsøkte videre å opprettholde en fredsstruktur basert på en panserbrigade og åtte infanteribrigader, samtidig som repetisjonsøvelser, årlig

¹⁰⁹ Tiilikainen: 2001a: 63–64.

¹¹⁰ Intervju med Tomas Ries 21.10. 2002. Tiilikainen 2001a: 65.

¹¹¹ Et viktig unntak fra denne tendensen er den finske beslutningen fra 1992 om å kjøpe 64 amerikanske F/A-18 Hornet jagerfly.

omfattende vel 30 000 mannskaper, ble prioritert over hele landet. I denne sammenhengen kan man også merke seg at full mobilisering kunne gjennomføres i løpet av få dager, og at Finland så sent som i 1995 planla ved behov å kunne mobilisere og utstyre i alt ca. 700 000 øvede befal og mannskaper.¹¹² Det nasjonale og territorielle fokuset ble også understreket ved at den nasjonale lovgivningen begrenset internasjonal deltakelse til fredsbevarende innsats, med FN- eller KSSE/OSSE-mandat, samt med spesifisert forbud mot å delta i fredsopprettende operasjoner.¹¹³

I desember 1995 ble "The Peacekeeping Act" vedtatt, foranlediget av det finske bidraget i IFOR/SFOR-operasjonene i Bosnia. Dette lovforslaget skulle gi landets militære styrker anledning til å delta i "enlarged peacekeeping", ikke minst aktualisert av de pågående krisene på Balkan.¹¹⁴ Det finske forsvaret skulle dermed også kunne brukes til fredsskapende operasjoner i utlandet. Den internasjonale utviklingen, prosessen mot en europeisk krisehåndteringskapasitet gjennom FUSP, samt den finske Pfp-deltakelsen utenlands fortsatte deretter å legge føringer på utviklingen videre. Dette var en utvikling som først og fremst reflekterte det økte behovet for å kunne stille med interoperable, fleksible og raske reaksjonsstyrker. Dette ledet i sin tur til beslutningen om dannelsen av en "Special Rapid Deployment Brigade", hvor det første jeger-kompaniet var klar til internasjonal innsats våren 1997.¹¹⁵

Som illustrert ovenfor pågikk det altså en utvikling mot større evne til internasjonal militær deltakelse ved inngangen til andre halvdel av 1990-tallet. Imidlertid må disse endringene fortsatt karakteriseres som beskjedne ikke minst på grunn av en opplevd usikkerhet i det finske nærområdet. En holdning vi

¹¹² Militærbalansen 1995/96: 202-3.

¹¹³ Tiilikainen 2001b: 3.

¹¹⁴ Report by the Council of State to Parliament on 17 March 1997: 33.

¹¹⁵ Report by the Council of State to Parliament on 17 March 1997: 34.

finner igjen i den finske utenrikskomiteens rapport fra 1997, hvor det understrekes at landets forsvars- og sikkerhetspolitikk fortsatt bygde på "a credible national defence [and] stand on the basic principles of military non-alliance", i tråd med den tradisjonelle finske linjen.¹¹⁶

Finsk sikkerhetspolitikk etter Amsterdam – hva er forandret?

I perioden til 1997 og opp til i dag har Finland konsolidert sin posisjon som aktivt EU-medlem på det sikkerhetspolitiske området. Perioden kjennetegnes også av en betydelig europeisering, og av en internasjonalisering i mer allmenn forstand. Denne internasjonaliseringen har ført til at Finland har åpnet seg mer mot verden utenfor, noe som er klart uttrykt hos den politiske og økonomiske eliten, hvor EU-medlemskapet og Nokias globale gjennomslag er symboler på den nye tiden. Selv om denne åpningen skyldes mange ulike forhold, er EU-medlemskapets innflytelse i en særstilling på grunn av sin bredde og sine vidtrekkende ringvirkninger. Vårt teoretiske perspektiv, hvor den europeiske prosessen settes inn i et perspektiv for systemendring, blir derfor til viktig hjelp i vår analyse for denne perioden.

Observeres de nordisk land under ett, fremstår Finland som det mest integrasjonsvillige landet. I stedet for å understreke nasjonale særegenheter med sikte på unntak og reservasjoner, har det vært finsk politikk å tilhøre kjernen i det nye Europa, og dermed unngå status som marginalisert fotnoteland.¹¹⁷ Til dette kan det likevel bemerkes at Finland med sin geografiske plassering og restriktive innvandringspolitikk så langt har sluppet en rekke problemer forbundet med den europeiske integrasjonen. Økt integrasjon er også blitt sett på som det sentrale sikkerhetspolitiske virkemiddelet som skal sikre at

¹¹⁶ Government report: Defence Committee Report 2/2001 vp: 11.

¹¹⁷ Forsberg and Vaahtoranta 2001: 74, Ries 2002a: 7, Seppälä 2002.

landet ikke blir stående alene i en eventuell fremtidig konflikt med naboene i øst. Det blir dermed tydelig hvordan Finland knytter sin sikkerhetstenkning til ideen om at Unionens sikkerhet er uatskillelig fra medlemslandenes sikkerhet.¹¹⁸ I den sammenheng er det også illustrerende at finske myndigheter gjerne har understreket solidariteten som følger av medlemskapet, selv om det i seg selv ikke rommer noen militær garanti.¹¹⁹ Dette synet ble også delt av landet øverste militære ledelse, her artikulert ved landets stabssjef generalløytnant Ilkka Hollo: "The membership in the European Union has clarified and strengthened the international position of Finland. Although our membership does not include military security guarantees, it is obvious that it – already now – increases also our security".¹²⁰ Å være i den politiske kjernen av Europa er dermed blitt det sentrale virkemiddel for å overkomme en utsatt geografisk posisjon.¹²¹

Skal vi summere opp de viktigste formelle og uformelle endringene i finsk sikkerhetspolitikk de seks siste årene, er det grunn til å trekke frem følgende:

1. EU-medlemskapet er blitt den nye kjernen i finsk sikkerhetspolitikk ved siden av en troverdig forsvarsevne.
2. Den sikkerhetspolitiske eliten har fått større kunnskaper om, og blitt mindre skeptisk til, det vesteuropeiske og atlantiske sikkerhetsmessige etablissementet.
3. Den sikkerhetspolitiske elite er blitt mer positiv til deltakelse i militære forsvarsallianser, hvor finsk NATO-medlemskap er noe de fleste antar kommer, men få fremdeles vil si åpent.

¹¹⁸ Knutsen 2000: 13.

¹¹⁹ Report by the Council of State to Parliament 13.06. 2001: 8. Forsberg and Vaahtoranta 2001: 71, Tiilikainen 2001a: 63.

¹²⁰ Hollo: 2002: 1.

¹²¹ Intervju med Juha Jokela, PhD-student UPI (Utrikespolitiska Institutet) 22. oktober 2002.

4. Brussel/EU har sammen med NATO fått en mer autoritativ rolle i finsk sikkerhetspolitikk.
5. Den finske EU-eliten i Brussel har fått større innflytelse, elitesosialisering har forsterket europeiseringsprosessen.
6. Sikkerhetspolitisk fleksibilitet er blitt en politisk dyd.¹²²
7. Innsatsstyrker og internasjonal deltakelse har fått hevet status, flere ressurser og høyere prioritet i de militære styrker.
8. Forsvarsdepartementet (og i noen grad Hovudstaben) har fått en mer prominent rolle i sikkerhetspolitikken, på bekostning av Utenriksdepartementet.
9. Finland blir likere andre vesteuropeiske land i sitt forhold til Russland – man tør kritisere naboene i øst.
10. Sikkerhetspolitikken blir forsøkt parlamentarisert og normalisert, mens den offentlige debatt om endringene er beskjedent.

I det foregående kapittel viste jeg hvordan europeiseringsbegrepet kan være en nøkkel til å studere de komplekse endringene som hadde funnet sted i svensk sikkerhetspolitikk etter Amsterdam. Av punktene overfor går det klart frem at Finland på mange områder gjennomgår en parallell prosess hvor de finske sikkerhetspolitiske aktørenes interessevurderinger i økende grad konvergerer med sine samarbeidspartnere i EU. Disse nye interessevurderingene kan ha ulik betydning for den europeiske integrasjonsprosessen, men som generell tendens leder redefineringen av interesser frem mot et mer integrert system, i tråd med Haas og Sæters teoretiske perspektiv.

Det er flere årsaker til denne utviklingen, og jeg vil i resten av kapitlet analysere faktorene.

¹²² Ojanen 2002: 162.

Finsk realisme og elitestyre

Finsk sikkerhetspolitikk har siden landets selvstendighet i 1917 vært preget av en realistisk tenkning, hvor ønsket om å unngå å bli dratt inn i konflikter med militært sterkere naboer har vært gjennomgangstemaet.¹²³ For å sikre nasjonal handlekraft og muligheter til raske beslutninger i tilfelle krise har finske presidenter helt opp til i dag innehatt betydelig personlig makt og direkte innflytelse på landets utenriks- og sikkerhetspolitikk.¹²⁴ Et nylig eksempel på denne maktsentreringen finner vi i perioden 1990–92, da Finland fikk reforhandlet Vennskaps-, Samarbeids- og Bistandspakten med Sovjetunionen og besluttet å søke om EU-medlemskap. Dette var to beslutninger som i følge Koivistos memoarer i realiteten ble fattet av ham selv.¹²⁵

Den realistisk innrettede sikkerhetspolitikken med sterk maktkonsentrasjon rundt presidenten har utspilt seg i et klima av sterk nasjonal konsensus og med bred støtte i opinionen.¹²⁶ En bredt akseptert tradisjon for elitestyre, særlig på det sikkerhets- og utenrikspolitiske feltet, har på denne måten lenge kjennetegnet den nasjonale tilnærmingen til sikkerhet. I løpet av 1990-tallet, med de endrede realpolitiske omstendighetene, ble imidlertid den sterkt sentraliserte makten rundt presidenten et tema for debatt. Et grundig reformarbeid med sikte på å justere statsmaktens myndighet ble deretter

¹²³ Jakobson 1998: 57, Joenniemi 1995: 107, 121.

¹²⁴ 1919-konstitusjonen gav presidenten en meget sterk maktstilling. Formelt utnevnte presidenten regjeringen og de øverste embetsmenn. Presidenten kunne videre oppløse riksdagen og skrive ut nyvalg, hadde utsettende veto i lovsaker samt bestemme hvilke lovsaker regjeringen fremmet. Presidenten kunne også utstede ekstraordinære administrative forordninger, og styrte utenrikspolitikken samtidig som vedkommende var øverstkommanderende for de væpnede styrker mm. Den reelle presidentmakten har i denne sammenhengen i stor grad vært preget av innehaverens evne til og ønske om å utnytte de omfattende formelle rettighetene som var tillagt embetet. (Heidar og Berntzen 1995: 93–94).

¹²⁵ Törnudd 2001: 273–4.

¹²⁶ Joenniemi 1995: 121, Törnudd 2001: 259.

iverksatt. Arbeidet resulterte i en ny grunnlov som ble vedtatt av Riksdagen i 1999. Den sentrale maktfordeling ble nå mer lik situasjonen i andre europeiske land. Konkret førte endringene til en parlamentarisering av maktforholdene, med økt makt til de folkevalgte i parlamentet, statsministeren og regjeringen på bekostning av presidenten.¹²⁷

Til tross for den nye grunnloven skulle likevel den tradisjonelle måten å betrakte utenriks- og sikkerhetspolitikk, som et domene for den politiske ledelse, fortsette å være dypt rotfestet i den finske politiske kulturen. Et illustrerende eksempel på denne praksisen finner vi fra det finske EU-formannskapet høsten 1999 under Martii Ahtisaaris presidentperiode:

The flexibility of the Finnish position was concretely tested when the Cologne European Council invited the Finnish Presidency of the EU to advance the creation of a military crisis management system. In this situation, the government choose to ignore the national suspicions connected with the deepening military dimension of the EU and exerted effective leadership of the process at EU level. The results of the Helsinki European Council – the decision on the size and details of the crisis management troops as well as on the new military organization – were more far-reaching than national Finish goals. This did not however, ignite any controversy in the national political debate, even if the newspapers did make reference to the key role that the large member states were playing in the crisis management process.¹²⁸

¹²⁷ Raunio og Wiberg 2001, Törnudd 2001: 267–273. Presidenten skal likevel med den nye grunnloven fortsatt være landets øverste utenriks- og sikkerhetspolitiske leder, samt øverstkommanderende for de væpnede styrker. Det gjenstår dermed på mange områder å se hvordan den nye grunnloven i praksis vil påvirke rollefordelingen, og det kan være grunn til å tro at maktfordelingen i noen grad vil være påvirket av embetshavernes personlighet (Intervju med Tomas Ries, forsker ved National Defence College 21. oktober 2002).

¹²⁸ Tülikainen 2001b: 2.

Den brede folkelige aksepten for elitens styringsrett i utenriks- og sikkerhetspolitikken er dermed også i dag en høyst reell del av den finske politiske kulturen. Denne folkelige aksepten har sitt motstykke hos den sikkerhetspolitiske eliten selv. Dette kommer klart frem i den sikkerhetspolitiske elitens syn på et eventuelt fremtidig NATO-medlemskap. Selv om det finnes ulike oppfatninger om medlemskap hos eliten anses gjerne spørsmålet å være for viktig til at man skal inkludere det finske folket i beslutningen.¹²⁹ Symptomatisk for denne tendensen vil man fra den finske sikkerhetspolitiske elitens side vise til at spørsmålet om medlemskap er for farlig for politikerne å debattere grunnet den lave oppslutningen om NATO i den finske befolkningen.¹³⁰ Denne situasjonen kommer også klart frem ved at flere av mine intervjuobjekter antar at NATO-medlemskap snart vil komme, på tross av den svake oppslutningen i folket om dette, samtidig som de uttrykker støtte til beslutningen om å diskutere spørsmålet først i 2004, året etter parlamentsvalget. Elitens tenkning blir dermed stående i klar kontrast til motivasjonen bak grunnlovsreformen og kan på mange måter illustrere et paradoks i dagens finske sikkerhetspolitiske tenkning.

For å forstå europeiseringen av finsk sikkerhetspolitikk etter Amsterdam blir dermed elitens handlingsvalg et helt sentralt aspekt ved denne utviklingen. Disse valgene er i stor grad fremdeles tuftet på tradisjonelle og realistiske oppfatninger, samtidig som tendenser på 1990-tallet også kan tolkes til å gå i retning av å gi normer, identitet og ønsket om samarbeid større betydning.¹³¹ Å forstå motivasjonen for den politiske elitens handlinger gjennom deres verdensanskuelse, identitet, og sosiale tilhørighet, blir derfor sentrale momenter for å forstå finsk sikkerhetspolitikk i den aktuelle perioden.

¹²⁹ Intervju med forsker Henriikki Heikka, forsker UPI. 23. oktober 2002.

¹³⁰ Den finske oppslutningen om NATO-medlemskap har på 1990-tallet gjerne variert mellom 10 og 20 prosent, Seppälä 2002: 27, Sivonen 2001: 98–99.

¹³¹ Joenniemi 1995, Möttöä 2002: 3, 2001: 114.

EU og NATO

I perioden fra 1997 til i dag har Finland på det utenrikspolitiske området blitt mer lik andre vesteuropeiske land. Selv om mange av endringene naturlig nok er direkte forbundet med en kalde krigens slutt, har like fullt EU-medlemskapet hatt en avgjørende betydning på utviklingen som har funnet sted. Påvirkningen på det sikkerhetspolitiske området er imidlertid fulgt av en parallell innflytelse fra NATO med Pfp og PARP (Planning and Review Process), hvor Finland ble direkte involvert i den transatlantiske organisasjonens trening og planlegging. Illustrerende hersker det i den forbindelse noe ulike oppfatninger blant studiens intervjuobjekter om hvorvidt EU eller NATO har vært den viktigste innflytelsesmessige faktoren i tiden etter Amsterdam. Det blir likevel gjerne uttalt at selv om St. Malo-prosessen og oppfølgingen med "Helsinki Headline Goals" skapte en ny vitalitet og substans gjennom ESDP, er det fortsatt NATO og Pfp som er "den virkelige" sikkerhetspolitiske aktøren med standardsettende autoritet.¹³² I den forbindelse finner vi også oppfatningen om at utviklingen i EU i stor grad reflekterer utviklingen i NATO.¹³³ I tråd med dette synet understrekes dessuten en finsk frustrasjon over statusen for utenforland i NATO, da Unionens politikk på det sikkerhetsmessige området ofte oppleves å ha blitt besluttet i NATO eller blant NATO-landene i EU.¹³⁴

Det er imidlertid ikke bare arbeidet gjennom NATO, eller innflytelsen fra NATO gjennom EU som har påvirket finsk sikkerhetspolitikk i den aktuelle perioden. Som nevnt tidligere

¹³² Intervju Tomas Ries 21. oktober 2002, Henriikki Heikka 22. oktober 2002.

¹³³ Intervju med Dr. Pauli Järvenpää, Director General, Defence Policy Department. 22. oktober 2002.

¹³⁴ Ries 2002b: 225; Seppälä 2002: 29, 32. Eksempler på denne praksisen kunne være EUs støttende holdning til USA etter 11. september, og krigføring i Afghanistan, hvor særlig Paavo Lipponen kritiserte EUs FUSP for å i praksis ha blitt besluttet i NATO.

har også påvirkningen fra EU selv, spilt en avgjørende rolle for endringene som har funnet sted. Om vi trekker ut essensen av denne innflytelsen er det naturlig å fremheve hvordan FUSP- og ESDP-samarbeidet på flere områder har påvirket den sikkerhetspolitiske elitens tenkning og derigjennom, om enn i svakere grad, også endret holdninger i de brede lag av befolkningen. Studien vil i det følgende se nærmere på denne påvirkningen og skille ut noen sentrale områder hvor unionens sikkerhetspolitiske samarbeid særlig har påvirket de finske aktørene.

Kunnskap, innflytelse og åpenhet

En hovedeffekt av EU-medlemskapet har vært ny kunnskap om europeisk politikk rent generelt. Denne kunnskapen har vært fulgt av nye bekjentskaper, større møtevirksomhet med vesteuropeiske kolleger, og en ny følelse av delaktighet i den utenriks- og sikkerhetspolitiske debatten i Europa. EU-medlemskapet har således motvirket følelsen av isolasjon, underlegenhet og rolle som utenforland, som til en viss grad tradisjonelt preget det finske selvbildet i møtet med europeiske naboer. Større kunnskap om europeisk politikk, elitesosialisering og mindre isolasjon har videre redusert den generelle skepsisen til verden rundt og ført til større tro på "at det også for finner er mulig å inngå gode avtaler med utlendinger".¹³⁵ Erfaringene fra EU-medlemskapet har også vist at landet har fått ny innflytelse, og at Finland gjennom den nye stillingen i større grad enn før er i stand til å påvirke sine egne omgivelser og sin fremtid.¹³⁶ De positive erfaringene med samarbeidet har så bidratt i retning av en mer positiv holdning til overnasjonalitet og eventuell alliansetilknytning.

Normaliseringen av forholdet til Russland, EU-medlemskapet og den økte kunnskapen om europeisk politikk har også ledet til et ønske om større åpenhet i den

sikkerhetspolitiske debatten. Mens en åpen sikkerhetspolitisk debatt under den kalde krigen i stor grad var vanskelig, ble denne situasjonen sakte forandret mot slutten av 1990-tallet. Den nye debatten ble i første omgang initiert og drevet av enkelte journalister samt forskere, men er i dag utvidet til i større grad å gjelde de toneangivende politikerne, og vi finner i dag ansatser til åpen uenighet blant de sentrale aktørene. Den nylig avgåtte statsminister Lipponen, hans forsvarsminister Jan Erik Enestam, samt høyresidens politikere synes i så måte å være klart integrasjons-, føderasjons-, og alliansevennlige. President Halonen, utenriksminister Erkki Tuomioja og venstresiden i finsk politikk, representerer derimot en noe mer tradisjonell nordisk integrasjonsskeptisk linje.¹³⁷ Tendensen til større åpenhet finner vi også gjenspeilet i Forsvarsdepartementet, hvor det under Dr. Pauli Järvenpääs ledelse av den internasjonale seksjonen er blitt større aksept for personlige meningsytringer og åpen diskusjon.¹³⁸ På samme måten er også Utenriksdepartementet, i frykt for å bli satt på sidelinjen i den offentlige debatten, blitt mer bevisst på å stimulere til offentlig meningsytring og diskusjon blant de ansatte.¹³⁹ Den noe mer åpne holdningen kan også spores tilbake til parlamentariseringsprosessen som ledet frem til den nye grunnloven i 2001. Resultatet av denne var at Finland også konstitusjonelt er blitt mer gjennomiktig og likere de andre vesteuropeiske land, samtidig som landet parallelt er blitt påvirket av en bevisst innsats fra det europeiske nivået, som generelt har forsøkt å stimulere til økt nasjonal grasrotaktivisme.¹⁴⁰

Overnasjonalitet og alliansetilknytning

When analysing Finland's integration policy, one is struck by the speed with which the political leadership turned its gaze

¹³⁵ Ries 2002a: 7.

¹³⁶ Ries 2002a: 1-2.

¹³⁷ Seppälä 2002: 19-22. Intervju med Tomas Ries 21. oktober 2002.

¹³⁸ Intervju med Tomas Ries 21. oktober 2002.

¹³⁹ Intervju med Tomas Ries 21. oktober 2002.

¹⁴⁰ Törnudd 2001: 273.

from the East to the West. Within less than a decade Finland's status changed from a non-aligned country with close ties with the Soviet Union to a full member of both the EU and EMU.¹⁴¹

Den pragmatiske og fleksible holdningen i den finske sikkerhetspolitiske eliten kan være overraskende. Selv om mye tilsynelatende har endret seg på kort tid, er det likevel grunn til å hevde at denne pragmatiske holdningen er et resultat av tradisjonelle og nasjonale interessebaserte kalkuleringer. Finlands tilfelle blir derfor en situasjon hvor nasjonale egeninteresser leder mot dypere europeisk integrasjon. Her er det imidlertid sentralt å se hvordan den positive holdningen til europeisk integrasjon spiller tilbake på de finske sikkerhetspolitiske aktørene i form av hva som i det teoretiske perspektiv er kalt "læring". Disse læringsprosessene danner så i neste omgang grunnlaget for endrede preferanser, noe som i finsk sikkerhetspolitikk viser seg særlig godt i form av endret holdning til spørsmålet om overnasjonalitet og alliansetilknytning.

Mens spørsmål om utstrakt overnasjonalitet og alliansetilknytning så sent som ved Amsterdamtraktatens undertegnelse i stor grad ble skjøvet bort og karakterisert som i strid med finske interesser, finner vi i dag en markant åpnere og mer fleksibel holdning. Den nye holdningen kommer godt til uttrykk gjennom statsminister Lipponens uttalelser: "being in the core involves advancing in the vanguard in all fields of integration [where] the current direction toward intergovernmentalism is a threat"; "We must influence the Union in the spirit that we are in its vanguard in all key areas of integration".¹⁴² På samme måte uttrykte utenriksminister Tuomioja en mer positiv holdning til overnasjonalitet da han i en tale i mai 2001 uttalte at Kommisjonen, og dermed det

¹⁴¹ Raunio and Wiberg 2001: 61–2.

¹⁴² Lipponen i Seppälä 2002: 19–20.

føderale elementet i EU, også burde bli en del av ESDP.¹⁴³ Den nye holdningen gjenspeiles også i regjeringens hvitbok for sikkerhet og forsvarspolitik for 2001, hvor militær alliansefrihet understrekes bare å gjelde "under the prevailing conditions" samtidig som landet er "constantly re-assessing its military non-alliance and functioning of crisis management and security cooperation in Europe, taking into consideration changes in the regional security environment and developments in the European Union".¹⁴⁴

En annen indikasjon på den fleksible holdningen til et mulig fremtidig alliansemedlemskap er Finlands deltakelse i PfP-programmets "host nation support" hvor siktemålet er å gjøre flyplasser og havner NATO-kompatible, samtidig som andre kapasiteter for å motta utenlandsk støtte i krisesituasjoner også utvikles.¹⁴⁵

Nytt departementalt ansvar for internasjonal deltakelse

Det finske sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet med NATO og EU har også medført endringer i departementenes ansvarsområde. PfP- og ESDP-samarbeidets krav til militær kompetanse har betydd at deler av Utenriksdepartementets ansvar er overført til Forsvarsdepartementet og samtidig medført behov for økt samarbeid.¹⁴⁶ Forsvarsdepartementet har på sin side så delegert forsvarssjefens stab ansvaret for planleggingen av militær krisehåndtering. Resultatet er blitt en ansvarsforskyvelse nedover i beslutningskjeden, hvor kravet til ekspertise har økt det militære segmentets innflytelse på landets sikkerhetspolitiske samarbeid med andre EU- og NATO-land, på bekostning av Utenriksdepartementet. Endringene har videre ført til større møtevirksomhet, økt

¹⁴³ <http://www2.eduskunta.fi/fakta/edustaja/357/bert.htm>.

¹⁴⁴ Report by the Council of State to Parliament 13.06. 2001: 7, 39.

¹⁴⁵ Ojanen 2002: 167, Report by the Council of State to Parliament 13.06. 2001: 7, 43.

¹⁴⁶ Intervju med Anu Laamanen Ryter, Rådgiver, Security Policy, Political Department. 23. oktober 2002.

kontakt med europeiske og amerikanske kolleger og hevet Forsvarsdepartementets status.¹⁴⁷ Disse endringene er blitt sett på som naturlige og nødvendige, og gjort Finland likere andre vest-europeiske land, hvor militært internasjonalt alliansesamarbeid ofte har vært normen.¹⁴⁸

Identitet

Spørsmål knyttet til den finske identiteten har vært mye omdiskutert i finske akademiske kretser i tiden etter den kalde krigen. I den forbindelse er særlig begrepet "finlandisering", i betydningen umyndiggjøring i beroligelsesøyemed ovenfor den sovjetiske eliten, blitt diskutert. Det samme har også spørsmålet om hvorvidt finner naturlig tilhører "øst" eller "vest".¹⁴⁹ Studiens intervjuobjekter i den finske sikkerhetspolitiske eliten viser også at spørsmålet om identitet er viktig for å forstå både landets positive holdning til tettere samarbeid i EU og de radikale endringene i finsk sikkerhetspolitikk de siste årene. I denne sammenheng blir EU-medlemskapet beskrevet som å være nær det perfekte instrument for å knytte Finland til det vesteuropeiske fellesskapet. Symptomatisk for denne virkelighetsoppfatningen er beskrivelsene av den finske EU-tilnærmingen som "følelsen av å komme hjem".¹⁵⁰

I Christopher Brownings artikkel "Coming Home or Moving Home? 'Westernizing' Narratives in Finnish Foreign Policy and the Reinterpretation of Past identities", stiller imidlertid forfatteren spørsmålsteget ved denne oppfatningen av finsk identitet som: "(having) its rightful and *natural* place in the Western European family".¹⁵¹ Browning viser i stedet hvordan denne oppfatningen snarere kan beskrives som et

¹⁴⁷ Törnudd 2001: 264, intervju med Dr Pauli Järvenpää 22. oktober 2002.

¹⁴⁸ Intervju med Anu Laamanen Ryter 23. oktober 2002.

¹⁴⁹ Browning 2002, Hannula 1997: 125.

¹⁵⁰ Intervju med Juha Jokela, Ph.D-student Utrikespolitiska Institutet 22. oktober 2002.

¹⁵¹ Browning 2002: 47.

produkt av historisk revisjonisme, og at den vestlige identiteten kan beskrives som en konstruksjon: "Thus, rather than *coming home* to the West, Finland is actually undergoing an identity transformation – it is in fact *moving home*."¹⁵² Denne studien vil ikke ta stilling til den finske identitetens egentlige "hjemhørighet", men vil i stedet poengtere at denne debattens eksistens er et illustrerende eksempel på identitetsspørsmålets viktighet i Finlands tilnærming til Europa.

Identitetsdimensjonen knyttet til finners relasjon til EU har imidlertid mange aspekter. I den forbindelse kan det være interessant å trekke frem hvordan Jyrki Haikonen knytter det tidlige 1990-tallets debatt om et eventuelt finsk EU-medlemskap, ikke bare til en debatt om "hjemhørighet", men også til en tradisjonisme- og modernitetsakse. På den ene siden hadde man det tradisjonelle, selvcentrerte og trygge Finland. "The other one was much more international, more modern and more courageous to meet the uncertain future".¹⁵³ Denne inndelingen speiler de to finske verdensanskuelsene som Tomas Ries betegnende kaller "the Kalevala Finn" og "the Nokia and Brussels Finn".¹⁵⁴ I dette perspektivet representerer den sikkerhetspolitiske eliten i stor grad hva vi med Tomas Ries formulering typisk må kunne kalle "den moderne Brussel-finnen", med vesteuropeisk politikk og næringsliv som viktig identitetsmessig gravitasjonssentrum.

Finsk sikkerhetspolitikk i dag – ambivalens og endring

Dagens finske sikkerhetspolitikk er kjennetegnet av en helt ny virkelighet sammenliknet med situasjonen for kun få år siden.

¹⁵² Browning 2002: 49.

¹⁵³ Haikonen 1998: 3.

¹⁵⁴ Kalevala: finske helteedikt bestående av sanger, "runer", fra karelsk folkediktning, uten kjent opphavsmann. Aschehoug og Gyldendals ett-binds leksikon 1985: 658, Ries 2002a: 6.

De to mest dyptgripende endringene kan oppsummeres med at Finland er blitt et tett integrert og entusiastisk EU-land, samtidig som man i det aller vesentligste er blitt løsrevet fra de strukturelle bindingene til Russland. Finland er ikke blitt Russlands sendebud i EU, men snarere et EU-land tilhørende kjernen i det politiske samarbeidet.¹⁵⁵

For å undersøke dagens finske sikkerhetspolitikk mer konkret kan det være særlig interessant å belyse departements- og forsvarsstrukturen, hvor den nye sikkerhetspolitiske virkeligheten har ført til flere bemanningsendringer. De finske endringene kan likevel synes noe mindre enn i Sverige. Illustrerende i så henseende er det faktum at det i Utenriksdepartementet ikke er blitt opprettet noen ny ESDP-avdeling, og at det i dag som for fem år siden bare er én person som arbeider med VEU- og ESDP-spørsmål. Som forklaring på dette fra Utenriksdepartementets side understrekes det at ansvarsområdet i stor grad tilhører Forsvarsdepartementet som koordinerer alle ESDP-spørsmål, slik at disse har fått bemanningsøkningene på dette feltet.¹⁵⁶ Forsvarsdepartementets internasjonale seksjon, som dekker både NATO og ESDP, har i den forbindelsen gjennom en jevn bemanningsøkning de siste 10 årene økt fra én til 12 personer.¹⁵⁷ En liknende utvikling har også funnet sted i Hovudstaben, hvor antallet heltidsansatte som arbeider med NATO- og EU-spørsmål, er økt fra ca. tre til syv personer siden 1997.

¹⁵⁵ I denne sammenhengen kan det likevel være grunn til å gi en kommentar til en slik statusbeskrivelse. Da Tetsjeniakonflikten, med brudd på menneskerettighetene fra de russiske styrkene, eskalerte høsten 1999 var dette på mange måter det "verst tenkelige senarier" for Finland. I denne sammenhengen har det blitt kommentert at Finlands spesielle relasjon til Russland og ønske om å ikke provosere nabolandet unødvendig kan ha påvirket EUs reaksjon til å bli noe mildere enn hva den med et annet formannskapsland ville ha vært (Pursiainen: 2001: 161).

¹⁵⁶ Intervju med Anu Laamanen Ryter 23. oktober 2002.

¹⁵⁷ Intervju med Dr. Pauli Järvenpää 22. oktober 2002.

Dagens finske forsvar

I finsk sikkerhetspolitikk etter Amsterdam kan vi se en viss uoverensstemmelse mellom den offisielle politiske integrasjons- og Europa-positive linjen og det faktum at landets forsvarspolitik på langt nær er blitt reformert i henhold til hva en fullstendig gjennomføring av en slik linje ville kreve. Det er fortsatt den brede territorialforsvar- og personellintensive forsvarsplanleggingen som råder grunnen. Illustrerende for dette forholdet er således at man fortsatt vil satse på en bred verneplikt hvor over 80 prosent av årskullene forventes å avtjene militærtjenesten, fulgt av en økning i antall mannskaper inne til årlige repetisjonstjeneste fra ca. 30 000 til 35 000.¹⁵⁸ Talende i den samme retningen er også "the Finnish Act on Peace Support Operations", hvor det ble bestemt ved lov at landet ikke under noen omstendigheter kunne ha mer enn 2000 soldater tjenestegjørende i utlandet på samme tid.¹⁵⁹ Likevel har betydelige endringer funnet sted de siste årene. I den sammenheng er det særlig viktig å merke seg utviklingen av innsatsstyrker med kapasitet til å delta i internasjonal krisehåndtering. Viktige endringer i nøkkelprinsippene for sikkerhets- og forsvarsplanleggingen har også funnet sted. Mens man i 1997 understreket nødvendigheten av "a credible national defence", snakker man i dag heller om "maintaining and developing a credible defence capacity", noe som kan tolkes som en viss oppmyking av det nasjonale territorialforsvarskonseptet.¹⁶⁰ Den samme tendensen gjelder også omformingen av det kategoriske prinsippet om alliansefrihet til nå å gjelde "under the prevailing conditions". I tillegg kommer beslutningen fra 2001 om å redusere landets mobiliserbare krigsstyrke til 350 000 personell innen 2008.¹⁶¹

¹⁵⁸ Report by the Council of State to Parliament 13.06. 2001: 10, 50, 63.

¹⁵⁹ Report by the Council of State to Parliament 13.06. 2001: 11.

¹⁶⁰ Government report: Defence Committee Report 2/2001 vp: 11, Report by the Council of State to Parliament 13.06. 2001: 7, 39.

¹⁶¹ Report by the Council of State to Parliament 13.06. 2001: 7, 10, 39.

Nasjonal ambivalens

Perioden fra 1997 og frem til i dag er på det sikkerhetspolitiske området kjennetegnet av både endring og kontinuitet. På den ene siden er Finland både politisk og militært i ferd med å knyttes til kjernen i det nye integrerte Europa. På den andre siden finnes fortsatt elementer av den tradisjonelle finske realismen og nasjonssentrerte tankegangen i den politiske kulturen. Denne tosidigheten hva angår finsk sikkerhetspolitikk og syn på europeisk integrasjon ble beskrevet av Pertti Joenniemi allerede i 1995, men er like aktuell i dag:

Den växande tilltron till normer, betoningen på medverkan i olika internationella fora samt den ökade satsningen på funktionellt samarbete är utan tvekan nya inslag i den finländska utrikes- och säkerhetspolitiken ... Men förändringarnas karaktär kan tolkas på flera sätt. De kan uppfattas som et bevis på att det har skett nära nog en helomvändning i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Det kan vara fråga om en övergang från ett synsätt till en annan, men det finns också underlag för en i det närmaste motsatt uppfattning. Denna utgår från att den finländska politiken – trots alla de nya elementen – förhåller sig till en gammal ram. Den förmår inte lösgöra sig från ett i grund och botten ganska traditionellt mönster med suveränitet, territorial integritet och sedvanliga uppfattningar om makt och säkerhet samt avvärjande av mellanstatliga konflikter som utgångspunkter.¹⁶²

Den nye integrasjonsvillige holdningen, hvor viktigheten av funksjonelt og politisk samarbeid, så vel som idé-, identitets- og interessefellesskap trekkes frem, kan dermed også tolkes som et realistisk virkemiddel for å fremme de tradisjonelle sikkerhetspolitiske prioriteringene: nasjonalstatens territoriale og politiske integritet. Denne studien vil ikke konkludere med en bestemt tolkning av dette meget sentrale spørsmålet, men i

stedet foreslå at begge de to perspektivene har betydelig forklaringskraft og således bør kombineres.

Sæters CNF er et godt teoretisk utgangspunkt for å forstå og forklare endringene i fisk politikk. Studiens empiriske funn for Finland understreker imidlertid, på samme måte som for Sverige, viktigheten av å utvide perspektivet til å også omfatte identitetsspørsmål knyttet til landets sikkerhetspolitiske elite. Studien vil i neste kapittel følge opp diskusjonen om det teoretiske perspektivs egnethet for de to landenes utvikling og se på forskjeller og likheter mellom de to landene. Det følgende kapittelet vil dermed bli en sammenbinding av oppgavens teoretiske grunnlag med det empiriske materialet, samtidig som blant annet generaliseringspotensiale og muligheten for å se fremover også vil bli drøftet.

¹⁶² Joenniemi 1995: 109.

Kapittel 6

Svensk og finsk sikkerhetspolitisk systemendring

Ulik nøytralitet? Ulik alliansefrihet?

Sverige og Finland har begge omdefinert sin utenriks- og sikkerhetspolitiske hovedlinje fra nøytralitetspolitikk til alliansefrihet. Denne omdefineringen ble i begge landene sett på som en nødvendig konsekvens av ønsket om medlemskap i EU. I denne studien kommer likevel store forskjeller mellom landene til syne. Mens Sveriges nøytralitetspolitikk har hatt en dyp folkelig forankring med klare idealistiske og normative overtoner, har den finske nøytralitetspolitikken snarere vært en realpolitisk og instrumentell løsning kontrollert av en svært begrenset krets rundt presidenten. De to landenes nøytralitetsperiode var også substansielt ulike. Selv om Sverige på det retorisk planet utmerket seg med en høy utenrikspolitisk nøytralitetsprofil, er det i dag på det rene at landet også gjorde forberedelser til et samarbeid med vestmaktene. Finland derimot ble gjerne oppfattet som å helle mot øst, slik det kom til uttrykk i VSB-pakten. Like fullt fremstår det i dag som mer tydelig at det kanskje nettopp var Finland som var den reelle nøytrale i etterkrigsperioden, beredt til å kjempe mot alle fremmede tropper på eget territorium.¹⁶³ De to landenes ulike erfaringer med nøytralitet

¹⁶³ Forsberg og Vaahoranta 2001: 70.

bidro til at det sikkerhetspolitiske konseptet fikk en ulik forankring i befolkningen.

I dagens Sverige er nøytralitetspolitikken blant folk flest i stor grad forbundet med positive verdier. Samtidig er det ingen overdrivelse å hevde at man finner en utbredt nøytralitetsnostalgi hos store deler av den politiske venstresiden, i sentrum, blant de grønne, samt blant deler av sosialdemokratene. En slik positiv oppfatning av nøytralitet som konsept er knapt til stede i Finland. Der blir nøytralitetsperiodens samarbeid med Sovjetunionen snarere vurdert til å ha hatt en meget høy pris.¹⁶⁴ Disse ulikhetene mellom de to land er i dag reflektert gjennom holdningen til alliansefrihet. Mens Sverige kategorisk avviser enhver utvikling mot forsvarssamarbeid og kollektivt forsvar i EU, er det tydelig at Finland er mer pragmatisk orientert.¹⁶⁵ I denne forbindelsen er Sveriges holdning til ESDP på mange måter lik Storbritannias saksbegrensede *konføderale* linje, mens Finland viser større engasjement for *føderalistisk*-inspirerte løsninger. Det siste ble ikke minst illustrert gjennom Lipponens fleksible og europapositive holdning.

Ved å anvende den tidligere presenterte firefeltstabellen angående ulike aktørspesifikke integrasjonsstrategier, blir det naturlig å plassere Sverige i kategorien for sektororienterte konføderalistiske strategier. Finland får en mer naturlig plassering nærmere hjørnet for altomfattende føderalistiske strategier, selv om også Finland har reservasjoner mot en renskåren føderalisme (jf. fig. 2).

Europeisering

Påvirkningen fra EU manifesterer seg ikke minst gjennom at de to landenes sikkerhetspolitikk på stadig flere områder konvergerer med "europeiske løsninger". Dette er en prosess som CNF-perspektivet bidrar til å forklare. Resultatet av

¹⁶⁴ Malmberg og Tiilikainen 2001: 71.

¹⁶⁵ Ojanen 2002: 161.

europisering- og internasjonaliseringsprosessen strekker seg imidlertid utover en omdefinering av landenes sikkerhetspolitiske doktriner. Med det økte fokuset på internasjonal deltakelse, interoperabilitet og samarbeidsevne er det også tydelig at sikkerhetspolitikken må forholde seg til mange typer oppgaver. Fokuset blir dermed i mindre grad territoriell sikkerhet. Sikkerhetspolitikken blir videre dels EU- og NATO-fisert, hvor endringene skjer uten de helt dramatiske enkeltbeslutningene.¹⁶⁶ Utover dette har studien vist hvordan de økonomiske avveiningene, særlig godt illustrert gjennom Sveriges forsvarspolitiske integrering med Europa, kan gi sikkerhetspolitiske konsekvenser. Undersøkelser har dessuten vist at elitesosialiseringens innflytelse på prosessen er meget stor i begge land, samtidig som det ømfintlige identitetsspørsmålet i tillegg spiller inn hos den finske sikkerhetspolitiske eliten.

I det tidligere teorikapitlet introduserte jeg to ulike måter å forstå europeiserings-begrepet på. Jeg presenterte Featherstones definisjon hvor "domestic institutional adaption to European 'level' pressures and commitments" var det sentrale elementet.¹⁶⁷ Jeg introduserte dessuten Radaellis avgrensning, hvor også uformelle aspekter, som endringer i vaner og kognitive prosesser, ble trukket frem som viktige aspekter ved europeiseringen. Min analyse av Sverige og Finland har vist at det har funnet sted interessante endringer innenfor begge disse dimensjonene. De viktigste institusjonelle endringene gjelder omstruktureringer i departementene, med endrede bemanningsforhold og ansvarsområder. De viktigste uformelle endringene har ofte skjedd som følge av sosialiseringprosesser, hvor EU til dels sammen med NATO fremstår som det viktigste fora for nye impulser og læring. Vi kan dermed med Featherstones snevre avgrensning og Radaellis bredere definisjon se at en europeisering har funnet sted.

¹⁶⁶ Huldt 2002: 5.

¹⁶⁷ Featherstone 2002: 14.

Europeiseringen har ført til at svensk og finsk sikkerhetspolitikk er blitt *likere* den vi finner i resten av Europa, fremfor alt innen EU. Sikkerhetspolitikken har dessuten, i tillegg til fokuset på nye oppgaver, fått en mer transnasjonal karakter.¹⁶⁸ Kommunikasjon, koordinering og planlegging av politikken er i den forbindelse blitt endret fra stort sett utelukkende å ha angått minister- og regjeringnivået, til i dag å inkludere instanser og aktører på flere nivåer.

Svensk og finsk sikkerhetspolitikk etter Amsterdamtraktaten: CNF-perspektivet som forklaringsmodell

Studiens teoretiske perspektiv har sitt utgangspunkt i Martin Sæters "comprehensive neofunctionalism", en tilnærming som er godt egnet til å forstå endringene i Sverige og Finland i den aktuelle perioden. Ikke minst har perspektivets betoning av nasjonale egeninteresser vist seg å være svært treffende. Selv om slike nasjonale egeninteresser av metodiske grunner ofte kan være vanskelige å definere, har de empiriske undersøkelsene vist at enkelte interesser både er lite omstridte samt forholdsvis enkle å identifisere. Av slike interesser er blant annet Sveriges økonomiske interesser samt Finlands ønske om sikkerhet, faktorer som er essensielle for å forstå de to landenes sikkerhetspolitiske integrasjon. De to landenes ønske om å øve innflytelse på det fremvoksende ESDP har også vist oss hvordan nasjonal egeninteresse kan lede mot mer universelle løsninger. Reformene av de to landenes militære styrker med fokus på internasjonal deltakelse og interoperabilitet er i dette tilfellet illustrerende eksempler.

¹⁶⁸ Eriksson, A. 2001: 5.

Funksjonalisme, redefinering av interesser

CNF-perspektivet stopper imidlertid ikke ved betoningen av de nasjonale interessene. Det inkluderer også det funksjonelle aspektet knyttet til en overgripende forståelse av den europeiske integrasjonen. Gode eksempler i så henseende kunne være de mange ringvirkningene som utviklingen av interoperable innsatsstyrker har medført. Det har ført til større grad av koordinering over landegrensene og nye samarbeidsstrukturer nasjonalt eksempelvis mellom departementer. Tendensen til nedbrytning av skillet mellom innenrikspolitik og utenrikspolitik, som følge av behovet for mer overgripende og sammenhengende beslutninger, kan forstås på samme måte.¹⁶⁹ ESDPs påvirkning på de to landenes politikk har bidratt til omlegging av forsvaret, økt samarbeid, standardisering og politisk koordinering. Det utstrakte samarbeidet har dessuten bidratt til å gjøre sikkerhetspolitikken likere den vi finner i andre europeisk land. Til slutt må det nevnes hvordan spillovereffekter kan samvirke med nasjonale interesser. Dette er godt illustrert for Finlands del hvor ønsket om å tilhøre kjernen har stimulert til og styrket både det funksjonelle og politiske samarbeidet på tvers av de ulike sektorene.

Sammenlikner vi CNF-perspektivets syn på nasjonale interesser med tradisjonelle realistiske teoriretninger, gjør Sæters åpning for redefinering av interessene perspektivet mer dynamisk. Denne åpningen for redefinering gjennom "læringsprosesser" fremstår som dekkende for flere av utviklingstrekkene i svensk og finsk sikkerhetspolitikk etter Amsterdamtraktaten. I Finlands tilfelle bidrar dette til å forklare den nye fleksible og positive holdningen til overnasjonalitet i det europeiske samarbeidet. I Sveriges tilfelle kan den endrede holdningen til forsvarsindustrielt samarbeid tjene som eksempel på det samme.

¹⁶⁹ Raunio og Wiberg 2001: 64.

Videreutviklet CNF

CNF-perspektivet gir imidlertid ikke optimal forklaringskraft i seg selv. For å kunne forklare og forstå utviklingen i svensk og finsk sikkerhetspolitikk etter 1997 er særlig det nasjonale interessebegrepet problematisk fordi det tradisjonelle CNF-perspektivet ser på disse interessene som et altfor forenklet uttrykk for statens samlede interesse. I den forbindelse er det tydelig at elitenes selvstendige påvirkningskraft blir undervurdert. Beslutningstakernes identitet, verdier, selvilde og idealer må også undersøkes for å få en bedre forståelse av årsakene til den politiske elitens handlingsvalg. På bakgrunn av de nevnte funn i de to landene vil jeg derfor foreslå at Sveriges og Finlands sikkerhetspolitiske handlingsvalg siden 1997 best kan forstås ved å kombinere fokuset på nasjonale interesser og spilloverprosesser med sosiale og identitetsmessige aspekter hos den sikkerhetspolitiske eliten. Det tradisjonelle CNF-perspektivet gir med andre ord ikke den sikkerhetspolitiske elitens verdensanskuelse, felles politiske forståelse, idealer, og identitet den nødvendige oppmerksomhet. Denne teoretiske videreutviklingen underbygges av de to foregående kapitlene som har vist at elitesosialiseringen har vært viktig for den sikkerhetspolitiske utviklingen i både Sverige og Finland i tiden etter 1997, en sosialisering der særlig Brussel fremstår som det nye gravitasjonssentrumet. Som et tydelig eksempel på en slik elitesosialisering kan vi trekke frem mentalitetsendringene som fulgte med det svenske EU-formannskapet. Gjennom denne perioden ble synet på bruk av militærmakt som legitimt politisk instrument endret, samtidig som det oppsto en ny forståelse av de europeiske stormaktenes interesser.

Svensk og finsk "systemtransformasjon"?

Begrepet systemtransformasjon benyttes i neofunksjonalistisk teoridebatt. Med det forstås "betydelige endringer av forhold som omfatter vesentlige sider ved det systemet det refereres

til". De empiriske funnene for svensk og finsk sikkerhetspolitikk viser at det har funnet sted *betydelige* endringer. Flere av disse har angått *grunnleggende* sider ved de to landenes sikkerhetspolitikk. Endringene var til en viss grad sammenfallende, men det skjedde også nasjonsspesifikke forandringer som oftest skyldtes særegenheter ved landet. Av nasjonsspesifikke forhold kan det for Sveriges del nevnes:

- Sverige innordner seg dels motvillig i dagens europeiske sikkerhetspolitiske hierarki.
- Argumenter om hva som er riktig eller galt tillegges mindre vekt. Utviklingen kjennetegnes av økt praksis og fortrolighet med kjøpslåing mellom land og omskiftende alliansedannelser.

Av finske særforandringer kan man nevne:

- Finland blir likere andre vesteuropeiske land i sitt forhold til Russland – man tør kritisere naboen i øst.
- Sikkerhetspolitikken blir forsøkt gjort til et parlamentarisk anliggende.

Det mest interessante med disse nasjonsspesifikke endringene er at begge landene er i ferd med å bli mer like resten av EU-landene. Undersøker vi de felles utviklingstrekk, går den samme tendensen igjen: både Sverige og Finland redefinerer sine interesser, og endrer i større eller mindre grad sin sikkerhetspolitikk slik at konvergens oppstår med resten av EU-landene. Som eksempler på denne tendensen er følgende momenter illustrerende:

- Økt fokus på interoperabilitet og militær deltakelse i internasjonale operasjoner.
- EU får sammen med NATO en autoritativ rolle i landenes sikkerhetspolitikk.

- Territorialforsvaret mister sin dominante stilling i forsvarsplanleggingen.
- Forsvarsstrukturen endres slik at man raskt og fleksibelt kan reagere på mange typer utfordringer.

Med disse endringene synes det å finne sted en systemtransformasjon av de to landenes sikkerhetspolitikk. En systemtransformasjon bort fra "outsider-rollen", best illustrert med nøytralitetspolitikken, til dagens positive holdning til en fremvoksende felles europeisk sikkerhetspolitikk, identitet og kultur særlig drevet frem gjennom ESDP-samarbeidet.

Det videreutviklede CNF-perspektivet anvendt på svensk og finsk sikkerhetspolitikk i morgen

Slutten av 1990-tallet og begynnelsen av det 21. århundre har medført betydelige endringer i så vel europeisk som svensk og finsk sikkerhetspolitikk. Flere av endringene lar seg forstå gjennom mitt teoretiske perspektiv. Det er derfor både fristende og naturlig å forsøke å anvende perspektivet for å peke på sannsynlige utviklingstrekk fremover. Før jeg gjør dette kan det være nyttig å se på de overordnede tendensene i europeisk politikk, og spesielt sikkerhetspolitikk mot slutten av 2003.

Blant de viktigste utviklingstrekkene er økt globalisering og internasjonalisering av stadig flere aspekter av politikk, økonomi og samfunnsliv. I denne sammenheng er det også tydelig at det politiske systemet i EU beveger seg mot et "postwestfalsk" system hvor tradisjonell suverenitetstenkning blir utfordret.¹⁷⁰ Denne tendensen gjør seg også gjeldende i EUs konstitusjonelle konvent, hvor føderalistiske og overnasjonale løsninger foreslås som en del av den nye konstitusjonen. Det er derfor sannsynlig at Sverige og Finland i fremtiden i sterkere grad vil måtte forholde seg til et mer

¹⁷⁰ Larsen 2002: 283.

overnasjonalt Europa, og at den tradisjonelle tenkningen omkring suverenitet vil bli ytterligere utfordret. Videre er det grunn til å tro at redefineringen av det transatlantiske forholdet med vekt på større europeisk ansvar for egen sikkerhet vil fortsette. Prosessen med ESDI i 1996, St. Malo i 1998 og den planlagte operative ERRF fra 2003 har gitt europeisk sikkerhetspolitisk større tyngde og autonomi. Økte kostnader på moderne forsvarsmateriell kombinert med bekymring for kostnadseffektiviteten mellom EU-landene og USA vil trolig trekke i samme retning og sikre tettere sikkerhets- og forsvarspolitisk integrasjon i Europa. Den utenriks- og sikkerhetspolitiske tankegangen i EU virker også til å gå i retning av økte globale ambisjoner.¹⁷¹ Denne utviklingen gjenspeiles i EU-konventets arbeid: "She [Europe's constitutional convention] speaks of a Europe whose vocation is to 'exercise the responsibilities of a world power'".¹⁷² De europeiske NATO-landenes positive holdning til deltakelse i den planlagte NATO Response Force (NRF), vedtatt på toppmøtet i Praha november 2002, peker i samme retning.

Ved utgangen av 2003 kan det dermed slås fast at det finnes et betydelig europeisk ønske om å bli mer militært relevant, hvor evnen til å gjennomføre høyintensitetskrig globalt fremstår som et nytt mål.¹⁷³ EUs understrekning av sin unike rådighet over alle typer internasjonale virkemidler, inkludert militærmakt, peker også i retning av at ESDP vil bli ytterligere utviklet.¹⁷⁴ EUs offisielle uttalelser etter St. Malo har i den sammenheng også endret seg noe, hvor ønsket om å spre demokrati, menneskerettigheter og styre ved lov de senere årene i sterkere grad er blitt koplet opp til ivaretagelse av internasjonal stabilitet og sikkerhet.¹⁷⁵

¹⁷¹ Larsen 2002: 296.

¹⁷² *The Economist* 14. desember 2002: 32.

¹⁷³ Nyhamar 2002: 2.

¹⁷⁴ European Council. 19.–20.06. 2003, Thessaloniki. Presidency Conclusion: 55.

¹⁷⁵ Larsen 2002: 291.

Det er også sannsynlig at ESDP- og FUSP-samarbeidet først vil finne sin endelige form ved en eventuell krise hvor EU bestemmer seg for å bli militært engasjert.¹⁷⁶ I et slikt tilfelle kan det ikke ses bort ifra at behovet for raske beslutninger vil favorisere Brussel som senter for beslutninger og at den sikkerhetspolitiske komiteen, PSC, vil kunne spille en sentral rolle i planleggingen og koordineringen av Unionens politikk.¹⁷⁷ Utviklingen av en sikkerhetspolitisk kultur i EU som følge av ESDP vil ytterligere kunne lede i samme retning.

Transatlantisk disharmoni?

Utviklingen av en sterkere europeisk sikkerhetspolitisk dimensjon påvirker forholdet over Atlanterhavet. Ikke minst kan synet på det tradisjonelle amerikanske lederskap i sikkerhetspolitiske spørsmål forventes å bli et større stridsspørsmål blant EU-landene. Også på amerikansk side er man opptatt av denne utviklingen. Opprettelsen av NRF kan ses på som en naturlig konsekvens av det klart uttalte ønsket fra USAs side om å engasjere de europeiske allierte i landets globale politikk.¹⁷⁸ Opprettelsen av NRF kan dermed bli en konkurrent til EUs egen ERRF. Konflikten mellom en amerikansk og en europeisk tilnærming til sikkerhetstenkning kan derfor fortsette i årene som kommer. Her vil den europeiske tilnærmingen kunne forventes å være mer helhetlig, og inkludere en rekke samfunnsbyggende virkemidler, mens den amerikanske tilnærmingen i større grad vil fokusere på militære kapasiteter og evne til å vinne kriger.

¹⁷⁶ Howorth 2001: 768.

¹⁷⁷ Howorth 2001: 765.

¹⁷⁸ Knutsen 2002: 4.

Svensk og finsk sikkerhetspolitikk i årene fremover

Det utvidede CNF-perspektivet gir sammen med de viktigste internasjonale sikkerhetspolitiske utviklingstrekkene en basis for prediksjon av Sverige og Finlands sikkerhetspolitikk i de kommende årene. For det første har de to landene behov for å tilpasse sin politikk til en verden i forandring. For det andre er trender og nye tendenser i sikkerhetspolitiske gravitasjonssentra som EU og NATO viktig fordi de to landenes sikkerhetspolitiske eliter er særlig eksponerte og påvirkelige for disse tendensene gjennom sosialisering og kollektiv identitetsfølelse med sine europeiske motstykker. Det videreutviklede CNF-perspektivet kombinert med empiriske funn for perioden etter Amsterdamtraktaten peker også i retning av at nasjonale interesser vil fortsette å spille en viktig rolle i svensk og finsk sikkerhetspolitikk. For Sveriges del er det derfor sannsynlig at landets økonomiske situasjon og forsvarsindustrielle interesser vil være tungtveiende når sikkerhetspolitikken utformes. Samtidig er det grunn til å anta den dypt rotfestede nøytralitetsidentiteten vil bremse deltakelse i et eventuelt fremtidig felles forsvarsprosjekt innen EU. I Finland taler de samme nasjonale interessene for full deltakelse i et eventuelt fremtidig forsvarssamarbeid. Disse interessene er særlig knyttet til sikkerhetsbehovet, men reflekterer også et ønske om identitetsfellesskap med resten av Vesten og Europa.

Mitt teoretiske perspektiv innbefatter dessuten spillover-effekter som en sentral mekanisme for å forstå utviklingen. En generelt tettere union, klart uttrykt i EU-konventets arbeid med en ny konstitusjon, vil kunne gi til dels uforutsette spillover-effekter også på det sikkerhetspolitiske området. Man kan i den forbindelse se for seg at utviklingen, tenkningen og oppfattede behov i EUs militære staber og komiteer sammen med den europeiske forsvarsindustrien i økende grad vil kunne influere på de nasjonale sikkerhets- og

forsvarspolitiske beslutningene. Det er derfor rimelig å anta at presset for enda større grad av interoperabilitet, felles materiellanskaffelser og europeisk militær utdanning og samøving vil øke. Det er også grunn til å tro at man både i Sverige og Finland vil fortsette å prioritere kvalitet fremfor kvantitet, og at man i fremtiden vil allokere større økonomiske ressurser til interoperable og fleksible innsatsstyrker. Denne utviklingen kan gi internasjonal deltakelse høyere prestisje i offiserskorpset og derigjennom styrke omstruktureringene på sikt.

Det er også grunn til å tro at nasjonale interesser vil kunne redefineres gjennom "læringsprosesser". Slike redefinerte interesser vil antakelig ikke bare komme som et resultat av økonomiske og funksjonelle behov, men også gjennom påvirkning fra den sikkerhetspolitiske eliten. En sannsynlig utvikling på dette området vil trolig være at Sverige og Finland i enda sterkere grad vil følge opp utviklingstendensene i NATO og i toneangivende EU-land. Sverige vil trolig bevare en skepsis mot overnasjonalitet på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Finland vil ventelig støtte en mer uavhengig europeisk profil, samtidig som det betrakter den amerikanske sikkerhetsgarantien som avgjørende for kontinentets sikkerhet. Felles for begge land er motstanden mot å underordne EU og ESDP under et USA-ledet NATO. Det er samtidig grunn til å anta at landene ytterligere vil tilpasse sin forsvarsstruktur og redefinere sine interesser slik at de kan delta i globale høyintensitetsoperasjoner. Denne tenkningen finner vi representert ved dagens svenske forsvarssjef Johan Hederstedt: "Det är viktigare att skicka stridande förband än fältsjukhus. Det ger viktiga erfarenheter och samarbete med andra länders förband, inte minst i att lösa fredsframtingande uppgifter ... – vi ska skicka ut den bästa personalen och den bästa materielen."¹⁷⁹

¹⁷⁹ Dagens Nyheter 22. januar 2003: 11.

En slik evne kan bli realisert gjennom større fokus på nisjekapasiteter og kvalitativ forbedring på allerede prioriterte områder.

Det er imidlertid lite sannsynlig at slike endringer vil skje svært raskt, fordi nøytralitetsarven i Sverige fremdeles står sterkt, og den svenske elitistiske oppfatningen av militærmakt som legitimt politisk instrument viser få tegn til å spre seg i befolkningen. For Finlands del kan normaliseringen og parlamentariseringen av landets sikkerhetspolitikk ha samme bremsende effekt, ettersom befolkningen i stor grad fortsatt opplever en frykt for naboen i øst og derfor muligens vil fortsette å prioritere det tradisjonelle invasjonforsvaret.

Kapittel 7

Avslutning

Europa i forandring

Jeg har i denne studien belyst ulike sider ved europeisk, svensk og finsk sikkerhetspolitikk. Et gjennomgående tema har vært å vise hvorfor utviklingen på det nasjonale og europeiske nivået bør ses i sammenheng, og hvordan dette kan gjøres metodisk. Som avslutning skal vi vende tilbake til dette samspillet og se på morgendagens sikkerhetspolitiske utfordringer for både EU, Sverige og Finland.

Parallelt med Brussels økende innflytelse på de europeiske landenes politikk har spørsmålet om EUs legitimitet kommet på dagsorden. Tendensen til større politisk overlapping mellom det nasjonale og europeiske nivået har virket i samme retning. Samtidig har EU i både form og innhold blitt utvidet på en rekke felter de siste årene, noe redegjørelsen for ESDP har illustrert. Til slutt må også den forestående EU-utvidelsen med ti land fra mai 2004 nevnes som en betydelig ny utfordring for Unionen med hensyn til så vel demokratisk legitimitet som effektivitet. EU har tatt disse utfordringene på alvor. Særlig EU-konventets arbeid utgjør en svært viktig milepæl i Unionens videre utvikling.

Selv om nedsettelsen av konventet opprinnelig møtte mye motstand fra land som Storbritannia, Sverige og Spania, er det i dag på det rene at en dyptgripende drøftelse av fremtidens politiske organisering av EU jevnt over blir erkjent som

nødvendig. Drøftelsene i konventet, som resulterte i det endelige utkastet til rådsmøtet i Thessaloniki våren 2003, var også løfterike i det de nasjonale representantene som følge av drøftelsesprosessen var villige til å revurdere egne synspunkter og dermed ble i stand til å komme frem til en felles enighet.¹⁸⁰ Denne holdningen har også vært til stede i konventets arbeidsgruppe nummer VIII, som omhandler Unionens sikkerhets- og forsvarspolitik. I tiden fremover er det fremfor alt behovet for et tettere og mer forpliktende sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid som blir opplevd som ønskelig. I den sammenheng er illustrerende å se hvordan dagens ESDP-samarbeid reflekterer 1990-tallets utfordringer.¹⁸¹

Det er likevel viktig å forstå at selv med et utvidet forsvarssamarbeid vil imidlertid EU forbli en sivil makt snarere enn en militær allianse. Det militære samarbeidet og de militære kapasiteter Unionen i dag er i ferd med å utvikle, må fortsatt ses på som en del av en større helhet. På samme måte må man også regne med at Unionen vil fortsette å ha en altomfattende snarere enn rent militær tilnærming til internasjonale konflikter og dermed representere et alternativ til NATO hvor de militære aspektene står i fokus.

Systemtransformasjon undergraver særegenheter

Utviklingen i EU og i medlemslandene er tett forbundet med hverandre. Studiens perspektiv for systemendring understreker denne dynamikken, og det er gode grunner til å tro at de sikkerhetspolitiske endringene i EU vil bli reflektert i Sverige og Finland i årene som kommer. Systemtransformasjonen som Sverige og Finland i dag opplever, *undergraver særegenhetene* ved de to landene, hvor den mest dyptgripende endringen viser seg i form av en *uthuling av alliansefriheten*.

I denne prosessen beveger de to landene seg noe ulikt. Finland er mer åpen overfor europeisk overnasjonalt samarbeid og føderalisme enn det Sverige er. Sverige har på den andre siden kommet lengst i omleggingen av forsvaret, og det tidligere fokuset på territorialforsvar er i dag blitt vendt mot innsatsstyrker.

De to landene står likevel overfor mange av de samme utfordringene. Spesielt fordi begge er små land, er det rimelig å anta at de vil tilpasse seg "en felles europeisk løsning", hvor satsning på felleskapasiteter blir det bærende prinsippet. Veien frem dit kan imidlertid bli lang – med mange uforutsette hendelser. Ett er likevel rimelig sannsynlig; den europeiske integrasjonen vil favne både bredere og dypere i tiden fremover, noe som medfører at den sikkerhetspolitiske dimensjonen i større grad innlemmes i prosessen. Gjennom sitt EU-medlemskap vil Sverige og Finland aktivt måtte forholde seg til disse endringene.

Det videreutviklede perspektivet for systemendring gir i så måte et godt støttepunkt for å kunne si noe om denne utviklingen selv om en modell alene aldri vil kunne avlure fremtiden alle dens hemmeligheter.

¹⁸⁰ Eriksen m.fl. 2003: 9.

¹⁸¹ The European Convention. Final report of Working Group VIII – Defence: 14.

Kilder

- Andréani, Gilles (2000): "Why Institutions Matter", *Survival*, Vol. 42, No. 2: 81-95.
- Aschehoug og Gyldendals ett binds leksikon 2. utgave (1985). Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Bacon, Walter (1970): *Finland*. London: Robert Hale & Company.
- Baylis, John og Smith, Steve (2001): "Introduction" i Baylis, John og Smith, Steve (red): *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Britz, Malena (2002): *Aspects of Economy and Security in the Policy of Swedish Defence Equipment Supply*. Stockholm: SCORE, Stockholm Universitet.
- Browning, Christopher S. (2002): "Coming Home or Moving Home? 'Westernizing' narratives in Finnish Foreign Policy and the Reinterpretation of Past Identities", *Cooperation and Conflict*, Vol 37(1): 47-72.
- Buzan, Barry (1991): *People States and Fear*. 2nd edition. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, Barry, Wæver, Ole og Wilde, Jaap de (1998): *Security. A new framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publisher.
- Dagens Nyheter (2002): "M öppnar dörren för Nato". 29. august.
- Dagens Nyheter (2003): "Olika syn på internationella fredsinsatser". 22. januar.
- Economist The* (2001): "If only words were guns", 24. november, s. 31.
- Ekblad, Ulf (2001): "Satelite Technology, Information Warfare and the Transatlantic Link: Reconnaissance and Information Dominance", kap. 13 i Huldt, Bo m.fl. (red): *Strategic Yearbook 2002. The Transatlantic Link*. Stockholm: The Swedish National Defence College.

- Eriksen, Erik Oddvar m.fl. (2003): "Europa skal få sin forfatning". *Aftenposten* 20. januar.
- Eriksson, Arita (2001): "Europeanization of Swedish Security and defence policy". Paper presentert på Försvarshögskolans konferanse: "Europeanization of Security and Defence policy". Stockholm 5. - 6. desember 2001.
- Eriksson, Pär og Jarlsvik, Helen (2002): "EU, Försvarspolitik och Sverige", *Försvar nutid*. Nr. 1, s. 3-22.
- EU (2001): Conference on EU Capability Improvement Brussels, 19. Nov. Statement on Improving European Military Capabilities.
- EU (1997): Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community (Amsterdamtraktaten).
- EU (2002): The European Convention. The Secretariat. Final report of Working Group VIII - Defence.
- EU (1998): Det europeiske rådsmøte i Wien 11. og 12. desember 1998 Presidentskapets konklusjon.
- EU (1999): Det europeiske rådsmøte i København 3.-4. juni 1999. Presidentskapets konklusjon.
- EU (2000): Det europeiske rådsmøte i Feira 19.-20. juni 2000. Presidentskapets konklusjon.
- EU (2003): Det europeiske rådsmøte i Thessaloniki 19.-20. juni 2000. Presidentskapets konklusjon.
- EU/ EU Military Structures, Cologne European Council (10.06.-02):
URL:<http://ue.eu.int/pesc/military/en/Cologne.htm>
- EU/ EU Military Structures, Feira European council. Appendix 3(10.06.-02)
URL:<http://ue.eu.int/pesc/military/en/Feira.htm>
- EU/ EU Military structures, Headline Goal (10.06.-02)
URL:<http://ue.eu.int/pesc/Military/en/HeadGoal.htm>

- EU/ EU Military Structures, Helsinki European council.
Annex 1 to Annex IV Presidency Progress
report.(10.06.-02)
URL:<http://ue.eu.int/pesc/military/en/Helsinki.htm>
- EU/EU Military Structures. Military Capabilities Commitment
Declaration. (10.06.- 02)
URL:<http://ue.eu.int/pesc/military/en/CCC.htm>
- EU/ EU Military Structures, Presidency report annex IV
(10.06.-02)
URL:<http://ue.eu.int/pesc/military/en/EUMC.htm>
- EU/ EU Military Structures, Presidency report annex V
(10.06.-02)
URL:<http://ue.eu.int/pesc/military/en/EUMS.htm>
- EU/ Eur-Lex, Nice-traktaten (12.08. 2002)
URL:http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf
- EU/ Eur-Lex, Maastricht-traktaten / TEU (15.08. 2002)
URL:http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/treaties_en.pdf
- EU/ History of European Union (20.02. 2002)
URL:http://www.europa.eu.int/abc/history/1946/1946_en.htm
- Featherstone, Kevin (2002): "Europeization in Theory and Practice", kap. 1 i Davidson, Elisabeth m.fl. (red): *Europeization of Security and Defence policy. A conference held at the Swedish National Defence College December 5, 2001*. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Financial Times (2003): "Blair backs more EU defence co-operation". 22. September.
- Forsberg, Tuomas and Vaahtoranta, Tapani (2001): "Innside EU, Outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's Post-Neutrality", *European Security*. Vol. 10, No. 1: 66-93.
- Försvarsberedningen (1999): *Förändrad omvärld – omdanat försvar. Rapport från försvarsberedningen inför 1999 års kontrollstation*. Regeringskansliet: Försvarsdepartementet.
- Försvarsberedningen (2001): *Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering. Rapport från försvarsberedningen inför 2001 års försvarsbeslut*. Regeringskansliet: Försvarsdepartementet.
- Gleditsch, Nils Petter (2001): "Mot et utvidet sikkerhetsbegrep", kap. 3 i Hovi, Jon og Malnes, Raino (red): *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag as.
- Groom, A. J. R.(1978/1994): "Neofunctionalism: A Case of Mistaken Identity". Kapittel 13 i Nelsen, Bernt F. & Stubb, Alexander C-G. (red): *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Haas, Ernst B. (1967): "'The Uniting of Europe' and the Uniting of Latin America", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, No. 4: 315-343.
- Haikonan, Jyrki (1998): "Finish experiences – EU membership and attitudes", *EVA Lectures*. Centre for Finnish Business and Policy Studies (EVA), (07.10. 2002)
URL:<http://www.eva.fi/english/artikkelit/hai1198.htm>
- Hannula, Mika (1997): *Self-Understanding as a process. Understood through the Concepts of Self-understanding as a Narrative Form, the Third Dimension of Power, Coming to Terms with the Past, Conceptual Change and Case Studies of Finnishness*. Turko: Turun Yliopisto.
- Heidar, Knut og Berntzen, Einar (1995): *Vesteuropeisk Politikk. Partier, regjeringsmakt, styreform*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Herolf, Gunilla (2001): "De västeuropeiska stormakterna och utvecklingen inom EU", *Kungl. Krisvetenskapsakademiens handlingar och tidsskrift*. 4. häftet, tvåhundra femte årgången: 81-93.
- Hill, Christopher and Wallace, William (1996): "Introduction: actors and actions", introduksjonskap. i Hill, Christopher (red): *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.
- Hollo, Ilkka (2002): "Finish Defence and Finnish Security Interests in the Baltic Sea Region". "Presentation" på "Nordic Security Conference". Helsinki 2.-6. september 2002.
- Howorth, Jolyon (2000a): *European integration and defence: the ultimate challenge?* Paris WEU Institute for Security Studies; Chaillot paper 43.
- Howorth, Jolyon (2000b): "Britain, France and the European Defence Initiative". *Survival*, Vol. 42, No. 2: 33-55.
- Howorth, Jolyon (2001): "European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4: 765-89.
- Huldt, Bo (2002): E-post sendt til Auli Sydfors 20.02. tilgjengeliggjort for ansatte på Säkerhetspolitiska Institutionen, Försvarshögskolan Stockholm.
- Ikenberry G. John (1998/99): "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar order", *International Security*, No. 23 (3): 43-78.
- Jachtenfuchs, Markus (2001): "Theorizing European Integration and Governance. The governance Approach to European integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39:2: 245-264.
- Jakobson, Max (1998): *Finland in the new Europe*. Westport, Conn. Praeger.
- Joenniemi, Pertti (1995): "Finland i det nya Europa: Granne till en stormakt eller småstat blant småstater?" kap. 4 i

- Neumann, Iver B. (red.): *Ny giv for nordisk samarbeid?. Norsk, svensk og finsk sikkerhetspolitikk før og etter EUs nordlige utvidelse*. Oslo: TANO.
- Joint Declaration on European defence (1998): Det britisk-franske toppmøtet i St. Malo: 3. og 4. desember.
- Joint Declaration. (2001) Franco-German Defence and Security Council, Nantes 23. November.
- Knutsen, Bjørn Olav (2000): *The Nordic Dimension in the evolving European Security Structure and the role of Norway*. Paris: Institute for Security Studies WEU. Occasional Papers 22. Press.
- Knutsen, Bjørn Olav (2003): "ESDP og NATO – Samarbeid og sikkerhet på EUs premisser?". Kap. 4 i Rieker, Pernille og Ulriksen, Ståle (red): *EU en annerledes supermakt? EUs sikkerhets- og Forsvarspolitik*. Oslo: NUPI.
- Knutsen, Bjørn Olav (2002): "Utvidelse av EU og NATO – to sider av samme sak?", *Fokus. Forsvarets forskningsinstitutt – Forsvarsfaglig tidsskrift*. Nov 2002.
- Larsen, Henrik (2002): "The EU: A Global Military Actor?". *Cooperation and Conflict*. Vol. 37 (3): 283-302.
- Lödén, Hans (2002): "Anarki på svenska", kap. 15 i Eliæson, Sven og Lödén, Hans (red.): *Nordisk Säkerhetspolitik inför nya utmaningar*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Malmberg, Mikael af (2001): "Sweden in the EU", kap. 2 i Huldt, Bo m.fl. (red.): *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Malmberg, Mikael af og Tiilikainen, Teija (2001): "A Comparative Perspective", kap. 4 i Huldt, Bo m.fl. (red.): *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP. Stockholm: Swedish National Defence College.

- Mearsheimer, John J. (1990): "Back to the future: instability in Europe after the Cold War". *International Security* 15:1 Summer: 5-56.
- Militærbalansen 1995/96. Norsk utgave ved Den norske Atlanterhavskomite (1995): Oslo: Den norske Atlanterhavskomite.
- Moore, Michael (2000): "Revolution i det svenske forsvaret", *Försvarsberedningens debattserie*, Stockholm: Försvarsberedningen.
- Mört, Ulrika (1999): "EU som organiserad gemenskap", kap 3 i Goldmann, Kjell m.fl.: *Politikens internationalisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Möttölä, Kari (2001): "Finland, the European union and NATO - Implications for Security and Defence", kap. 11 i Reiter, Erich og Gärtner, Heinz (red): *Small States and Alliances*. Heidelberg: Physica Verlag.
- Möttölä, Kari (2002): "Military Cooperation and Military Non-Alliance: An analysis of the Policies of Finland and Sweden in Transatlantic Relations". Paper presentert på 43rd ISA Annual Convention New Orleans: "New Directions in the study of Alliances and Alignments, Part II", 23.-27 Mars 2002.
- Neutralitetspolitikkommisjonen (1994). "Om kriget kommit ... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969", SOU nr. 11, Stockholm.
- Nicoll, William og Salmon, Trevor C. (2001): *Understanding the European Union*. London: Longman.
- Nordisk Sikkerhet Militærbalansen 2001-2002 (2001): Oslo. Den Norske Atlanterhavskomiteen.
- Nyhamar, Tore (2002). "Hva er Prague Capabilities Commitment?", *Kortinfo fra Den norske Atlanterhavskomite* nr. 15.
- Nye, Joseph S. Jr. (2000): "The US and Europe: Continental Drift?", *Foreign Affairs* No. 71 (1): 51-59.
- Ojanen, Hanna (2000a): *Participation and influence: Finland, Sweden and the post Amsterdam development of the CFSP*. Paris: Institute for Security Studies WEU. Occatiopnal Papers 11.
- Ojanen, Hanna m.fl. (2000b) *Non alignment and European Security Policy*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Ojanen, Hanna m.fl. (2002): *The ESDP and the Nordic Countries. Four variations on a Theme*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Petersson, Magnus (2003). "Brödrafolkets väl" *Svensk-norske säkerhetsrelasjoner 1949-1969*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Pollack, Mark A. (1997): "Theorizing European Integration and Governance International Relations Theory and European Integration", *Journal of CommonMarket Studies*, Vol. 35: 1: 221-244.
- Pursiainen, Christer (2001) "Finland and Russia", kap. 9 i Huldt, Bo m.fl. (red.): *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Radaelli, Claudio M. (2000): "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change". *European Integration online Papers*, Vol 4 No.8: (10.05. 2002) URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.
- Raunio, Tapio og Wiberg, Matti (2001): "Parlamentarizing Foreign Policy Decision-Making. Finland in the European Union", *Cooperation and Conflict*, Vol. 36 (1): 61-86.
- Regjeringen/ Den finske: "Defence Committee Report 2/2001 vp", *Government report: Finnish Security and Defence Policy 2001*.

- Regjeringen/ Den finske: "Report by the Council of State to Parliament on 17 March 1997": *The European Security Development and Finnish Defence*.
- Regjeringen/ Den finske: "Report by the Council of State to Parliament 13.06. 2001": *The Finnish Security and Defence Policy 2001*.
- Regjeringen/Den svenske: Statens Offentliga Utredningar (2001): *Forskning och utveckling för totalförsvaret. Överväganden och förslag til åtgärder*.
- Regjeringen/Den svenske: Utenriksdeklarasjonen 2001. (02.05. 2002)
URL:<http://www.utrikes.regeringen.se/fragor/utrikespolitik/utrikesdek/2001.htm>.
- Regjeringen/Den svenske: Utenriksdeklarasjonen 2002. (02.05. 2002)
URL:<http://www.utrikes.regeringen.se/fragor/utrikespolitik/sakret/index.htm>.
- Rieker, Pernille (2002): *From Territorial Defence to comprehensive security? European integration and the changing Norwegian and Swedish security identities*. Working Paper. Oslo: NUPI.
- Ries, Tomas (2002a): "Finland and NATO". *Forsvarsmaktens hjemmeside* (07.10. 2002)
URL:http://www.mil.fi/tiedotus/julkaisut/finland_and_nato/chapter_3.html.
- Ries, Tomas (2002b): "The Atlantic Link – A View from Finland", kap. 14 i Huldt, Bo m.fl. (red): *Strategic Yearbook 2002. The Transatlantic Link*. Stockholm: The Swedish National Defence College.
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*. London: Macmillan.
- Rutten, Maartje (2001): *From St Malo to Nice. European defence: core documents*. Paris: WEU Institute for Security Studies; Chaillot paper 47.

- Säkerhetspolitiska utredningen (2002). "Fred och säkerhet. Svensk säkerhetspolitik 1969–1989. Slutbetänkande. SOU nr. 108, Stockholm.
- Seppälä, Jussi (2002): "Non-Aligned in the Core? Review of the Perspectives in the Finnish Integration and Security Policy Debate", kap. 2 i *Yearbook of Finnish Foreign Policy 2002*, Helsinki: UPI.
- Skogan, John Kristen (2001): "Sikkerhetspolitikk: mål utfordringer og virkemidler", kap. 2 i Hovi, Jon og Malnes, Raino (red): *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag as.
- Sivonen, Pekka (2001): "Finland and NATO", kap.7 i Huldt, Bo m.fl. (red.): *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Sundelius, Bengt (2002): "Svensk skuta på drift – en kommentar", kap. 15 i Eliæson, Sven og Lödén, Hans (red.): *Nordisk Säkerhetspolitik inför nya utmaningar*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Svensk Försvarskalender 2002 (2001): Eskilstuna: Streck & Punkt! AB.
- Sæter, Martin (1998): *Comprehensive neofunctionalism. Bridging Realism and Liberalism in the study of European Integration*. Oslo: NUPI.
- Thulstrup, Jörgen (2003). *Forsvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001*. Stockholm, Försvarsutskottet, Utredningar från Riksdagen 2003/04:URD1.
- Tiilikainen, Teija (2001a): "Finland in the EU", kap. 3 i Huldt, Bo m.fl. (red.): *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP. Stockholm: Swedish National Defence College.

- Tiilikainen, Teija (2001b): "Finland – an Active Member of the Common European Security and Defence Policy", *EVA articles*. Centre for Finnish Business and Policy Studies (EVA), (07.10. 2002) [online]. - URL: http://www.eva.fi/english/artikkelit/fes2001_4a.htm
- Tunander, Ola (2002): "Sveriges Relationer till NATO" kap. 7 i Eliæson, Sven og Lödén, Hans (red.): *Nordisk Säkerhetspolitik inför nya utmaningar*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Tuomioja, Erkki (2001): Tale, Bertelsmann foundations event, 18.05. 2002. (14.10. 2002)
URL:<http://www2.eduskunta.fi/fakta/edustaja/357/bert.htm>.
- Törnudd, Klaus (2001): "The Makers of Finnish Security Policy", kap. 16 i i Huldt, Bo m.fl. (red.): *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Urwin, Derek W. (1991): *The Community of Europe: A history of European Integration since 1945*. London and New York: Longman.
- Walter, Tor Egil (2001): "Nordiske militære utfordringer i et svensk perspektiv" kap. 3 i Ruset, Bjørn Inge (red.): *Militærmaktseminaret 2000. Forsvaret ved et veiskille*. Oslo: NUPL.
- Wegge, Njord (2003): *Svensk og finsk sikkerhetspolitikk i endring. Eliter og nasjoner på vei mot det nye Europa*. Hovedfagsoppgave, Oslo: Institutt for statsvitenskap Universitetet i Oslo.
- White, Brian (2001): *Understanding European Foreign Policy*. New York: Palgrave.

Forkortelser

CCC	Capabilities Commitment Conference
CNF	Comprehensive Neofunctionalism
ECAP	European Capability Action Plan
EDC	European Defence Community
EF	Det Europeiske fellesskapet
EFTA	European Free Trade Association
ESDI	European Security and Defence Identity
ESDP	European Security and Defence Policy
EU	Den Europeiske Union
EUMC	EU Military Comity
EUMS	EU Military Staff
ERRF	European Rapid Reaction Force
FINEFTA	Den finske avtalen med EFTA landene
FUSP	Felles utenriks- og sikkerhets politikk
GAC	General Affairs Council
IFOR	Implementation Force (NATO in Bosnia)
IGC	Intergovernmental Conference
KSSE	Konferanse for Sikkerhet og Samarbeid i Europa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRF	NATO Response Force
PARP	Planning and Review Process
PfP	Partnership for Peace
PSC	Political and Security Committee
SFOR	Stabilization Force (NATO in Bosnia)
TEU	Traktaten om den europeiske union
VEU	Den vesteuropeiske union
VSB	Vennskaps-, Samarbeids- og Bistandspakten
WAEG	West European Armament Group

Appendiks

Følgende intervjuer ble gjennomført i Sverige:

Referert til i studien

Andersson, Monica. Politisk rådgiver for utenriksminister Anna Lindh, 28.08. 2002.

Eriksson, Pär. Forsker ved Totalförsvarets Forskningsinstitut, 29.08. 2002.

Lindh, Anna. Utenriksminister, 28.08. 2002.

Tingsgård, Tone. Nestleder i Forsvarsutskottet (Forsvarskomiteen), Riksdagen, Socialdemokraterna, 29.08. 2002.

Windmar, Erik. Politisk rådgiver i Forsvarsdepartementet, 27.08. 2002.

Ikke referert til i studien

Agestav, Amanda. Suppleant Forsvarsutskottet (Forsvarskomiteen), Riksdagen, Kristdemokraterna, 27.08. 2002.

Ekengren, Magnus. Forsker Forsvarshögskolan 26.08. 2002.

Huldt, Bo K. A. Direktør i den sikkerhetspolitiske avdelingen i Institutionen för säkerhet och strategi, Forsvarshögskolen, 21.03. 2002.

Mörtberg, Jan. Oberst/Specialrådgiver. Forsvarsdepartementet, 02.04. 2002 og 26.08. 2002.

Schöldtz, Magnus. Departementssekretær Utenriksdepartementet, 29.08. 2002.

Intervju med følgende personer ble gjennomført i Finland:

Referert til i studien

Heikka, Henrikki. Forsker Utrikespolitiska Institutet, 22.10. 2002.

Jokela, Juha. Ph.D-student Utrikespolitiska Institutet, 22.10. 2002.

Järvenpää, Pauli. ekspedisjonssjef, Forsvarspolitisk avdeling. Forsvarsvarsdepartementet, 22.10. 2002.

Ojanen Hanna. Professor ved Helsingfors Universitet, 23.10. 2002.

Ries, Tomas. Forsker National Defence College, 21.10. 2002.

Ryter, Anu Laamanen. Sikkerhetspolitisk rådgiver, Politisk avdeling, Utenriksdepartementet, 23.10. 2002.

Ikke referert til i studien

Möttölä, Kari. Spesialrådgiver, Avdeling for politiske spørsmål, Utenriksdepartementet, 23.10. 2002.

Teckenberg, Jaana. Rådgiver, Enhet for sikkerhetspolitikk, Utenriksdepartementet, 23.10. 2002.

English Summary

Swedish and Finnish security policy in a changing Europe

Sweden and Finland were both non-aligned during the Cold War. However, on January 1, 1995 they both joined the European Union. This triggered a process of profound security policy changes. In this study this process is analysed. Both countries are in the middle of what may be labelled europeanization. The author suggests that these developments are best understood through a modified neo-functional theoretical framework. Hence focus on national interests, spill-over processes and social-constructivist insights regarding 'elite identity' must be included to gain a full understanding of the paradigmatic changes taking place in the two countries today.

Europeanization is understood as covering both formal as well as informal changes. The main focus here will be on the period from the signing of the Amsterdam Treaty (1997) till today. The author's findings indicate that economy, technological development and defence industry along with 'the rule of the elite' are all decisive factors behind the changes in Sweden. While in Finland the process is understood as the outcome of the country's traditional political realism, as well as the influence from EU and NATO. As a result the two countries end up being less dissimilar from other European countries. This transformation can be seen as a departure from non-alignment with the focus solely on territorial defence. Instead a more complex perception of security where new threats are included along with more formalised security and defence cooperation with other countries play a defining role. Nevertheless, nuances can still be found. Sweden seems to transform its armed forces rapidly in order to effectively integrate its defence industry with the rest of Europe although the 'neutrality identity' remains deeply rooted in the electorate

as well as segments of the elite. In Finland the political rhetoric indicating a positive Finish attitude towards European security political integration has led to momentous changes in recent years. At the same time the traditional national territorial focus of the armed forces has been retained in spite of the shifting political realities. This ambiguity notwithstanding, the author argues that a radical shift in the countries' security politics are taking place, with the countries following a broad trend characterised by an increased harmonisation of politics, and with the EU as the new centre of gravity.