

Magnar Myklebust Lillerovde

## EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina

Storpolitikk og intern strid

Masteroppgåve i Statsvitenskap

Trondheim, juni 2015





## Samandrag

Denne studien har tek sikte på å identifisere EUs politiske verkemiddel overfor Ukraina og analysere EUs politikk overfor Ukraina mellom 2010 og 2013. Det analytiske verktøyet er Graham Allison's tre konseptuelle modellar. Desse modellane gir tre forskjellige perspektiv for å analysere utanrikspolitiske avgjerder. Den første modellen tek utgangspunkt i EU som ein einskapleg aktør som ønskjer å integrere Ukraina med EU for å sikre energitilgang og utvide EUs påverknad i nabolanda. Dette står i kontrast til Russland som ønskjer å halde på sin påverknad i Ukraina.

Den andre modellen ser på EUs utanrikspolitikk som vedteken av byråkratiske element i EU-institusjonane, EEAS, Kommisjonen, Det europeiske råd (Rådet) og Utaniksrådet. Dette er med åp å skape skiljelinjer mellom desse institusjonane. Den siste modellen ser på dei politiske aktørane for desse institusjonane – og dei største medlemsstatane – som spelarar i eit politisk spel der målet er å påverke EUs utanrikspolitikk. Analysen avslører konfliktar mellom dei politiske leiarane, og mellom dei store landa om utanrikspolitikken overfor Ukraina.



## **Forord**

Eg vil rette ein stor takk til Torbjørn Lindstrøm Knutsen for eit godt samarbeid gjennom desse seks månadane. Hans bidrag gjennom ærlege og konstruktive tilbakemeldingar har vore uunnverleg for kvaliteten på denne oppgåva og rettleiinga hans har vore til stor hjelp for meg. Eg vil også takke Hovudbiblioteket på Universitetet i Oslo som har bidrege som ein god arbeidsstad og utval av kjelder.

Ein siste takk går til familie, vener og kjente som har vore gode støttespelarar.

Oslo

Februar 2016

Magnar Myklebust Lillerovde



## Innhaldsskildring

Innleiing: Aktualisering og introduksjon til Allison.....	8
<b>DEL I: Historisk og teoretisk bakgrunn</b>	
Kapittel 1. Historisk skildring av Ukraina: Eit vedvarande skilje.....	13
- <i>Ukraina før 1917</i> .....	13
- <i>Den ukrainske sosialistiske sovjetrepublikken</i> .....	14
- <i>Ukraina 1991-</i> .....	17
Kapittel 2. Allison's modellar: frå Cuba til Ukraina.....	20
- <i>Conceptual Models and the Cuban Crisis</i> .....	20
- <i>Rational Policy Model</i> .....	21
- <i>Organizational Process Model</i> .....	22
- <i>Bureaucratic Politics Model</i> .....	24
<b>DEL II: Ukraina mellom aust og vest</b>	
Kapittel 3. EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina: Frå PCA til ENP.....	28
- <i>EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina 1994-2009</i> .....	28
- <i>EUs utanrikspolitiske aktørar post-Lisboa</i> .....	31
- <i>EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina 2010-2013</i> .....	32
Kapittel 4. Storpolitikk og rasjonelle aktørar.....	34
- <i>Kartlegging av geopolitisk maktspel</i> .....	34
- <i>EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina (Modell I)</i> .....	36
- <i>Avslutning</i> .....	42
Kapittel 5. EU-byråkratar og program.....	43
- <i>Rivaliserande institusjonar</i> .....	46
- <i>EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina (Modell II)</i> .....	50
- <i>Avslutning</i> .....	55
Kapittel 6: Politiske dragkampar.....	56
- <i>Politiske maktkampar og kjøpslåing</i> .....	58
- <i>EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina (Modell III)</i> .....	63
- <i>Avslutning</i> .....	69
<b>DEL III: Konklusjon</b>	
Kapittel 7: EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina.....	71
- <i>EU som storpolitisk aktør</i> .....	71
- <i>EU som fragmentert byråkrati</i> .....	73
- <i>EU som rivaliserande aktørar</i> .....	76
- <i>Konklusjon</i> .....	79
Referanseliste.....	80

## Innleiing

25 år har gått sidan den kalde krigens slutt, som delte Europa mellom vest og aust. I løpet av desse åra har kontinentet opplevd ein integrasjonsprosess gjennom Den europeiske unionen (EU) som har bygd ned det gamle vest-aust-skiljet; politisk og økonomisk. Samstundes har Den nordatlantiske traktatsorganisasjonens (NATO) utviding sikra fred mellom gamle fiendar. EUs integrasjonsprosessen og NATOs utviding har funne stad hovudsakleg i tidlegare austblokkland – og meir interessant i tidlegare sovjet-statar – eit område Russland tradisjonelt har sett på som sin interessessfære. Dette har vore ei kjelde for konflikt mellom Moskva og Brussel og ein kan hevde eit nytt skilje mellom aust og vest er i ferd med å vakse fram. Dette skiljet delar eit land i to: Ukraina.

Ukrainas integrasjonsprosess med EU har ikkje følgt den tradisjonelle vegen der det klare målet er medlemskap, men gjennom den mindre forpliktande naboskapspolitikken (European Neighbourhood Policy – ENP). I Aust-Europa har denne politikken vore ambisiøs og sidan 2008 gått under namnet Det austlege partnerskap (Eastern Partnership - EaP). Saman med Moldova, Kviterussland, Georgia, Armenia og Aserbajdsjan har EaP teke sikte å integrere desse landa tettare til EU både økonomisk og politisk, men utan løfte eller målsetjing om framtidig medlemskap. Kulmineringa av denne politikken for Ukraina skulle skje 21. november 2013 då den ukrainske presidenten Viktor Janukovytsj skulle underteikne ein assosieringsavtale med EU som skulle knytte landet enda tettare til EU. Janukovytsj valte å avstå frå underteikninga som skapte sjokkbølger i Europa, og førte til massedemonstrasjonar i hovudstaden Kiev. Analytikarar hevdar denne avgjerda kom etter press frå Russland.

Denne studien vil sjå nærmare på kva politikk EU førte overfor Ukraina i president Janukovytsj sin periode frå då han vart innsett som president etter valet i 2010 til assosieringsavtalens underteikning i 2013. Her vil eg ta sikte på å avdekkje kva målsetjingar EU har hatt overfor Ukraina og kva politikkinstrument EU har nytta for å oppnå desse måla. Det mest sentrale av EUs politikkinstrument er ENP, fordi EUs politikk overfor Ukraina har i hovudsak vore bygd på, og drive, gjennom denne politikken. Eg har tidlegare skrive ein studie om ENP som eit integrasjonsverkemiddel og synt korleis dette har skapt spenningar mellom EU og Russland, og innan Ukraina (Lillerovde 2011). Denne studien er soleis inspirert av dette tidlegare verket.

Det teoretiske ankerfeste for denne studien vil følgje Graham Allisons analyse av Cuba-krise i 1969. Hans analyse tek utgangspunkt i tre modellar kor han viser korleis kvar modell kan gi forskjellige perspektiv på avgjerds mekanismar. Den første modellen, kalt *Rational Policy Model* (modell I) framstår som ein konvensjonell realisme-teori, og syner korleis avgjerda blei teke av ein



einskapleg administrasjon under President Kennedy. Veggen fram til avgjerda om blokade viser korleis dei forskjellige alternativa blei vurdert utifrå risiko og gevinst der blokade verka aggressiv nok til å krevje motsvar frå russarane, men ikkje nok til å starte ein krig (Allison 1969: 697-698). Allison nyttar to alternative modellar som syner korleis Modell I kan verke mangelfull. Modell II, *Organizational Process Model*, viser korleis dei relevante organisasjonane involvert i avgjerdsprosessen agerer som følgje av institusjonelle program. På bakgrunn av såkalla standard styringsprosedyrer (standard operating procedures - SOP), følgjer modell II prinsippet til ein klassisk byråkratimodell der organisasjonar sine SOP og prosedyrar er viktige for å forstå utfallet (Allison 1969: 700). Modell III, *Bureaucratic Politics Model* viser avgjerdsprosessen som ein dragkamp mellom forskjellige aktørar som agerer utifrå eigen oppfatning, posisjon, motivasjon og makt (Allison 1969: 707).

Det hevdast ikkje å vere ein openbar parallell mellom Allison's case og EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina, men likskapar eksisterer. For det første står EU står overfor ein stormakt med *vested interests* i Ukraina, og europeisk påverknad i Ukraina verkar på si side som ein trussel mot Russland. Den første modellen vil følgeleg hevde at EU som ein rasjonell einskapleg aktør vil ønskje å integrere Ukraina utifrå ein normativ/økonomisk målsetjing, utifrå egne vurderingar at dette inneber låg risiko og høg gevinst. Risikoen er altså konflikt med Russland. Dette dømet kan jamstillast med korleis Kennedy-administrasjonen vurderte blokade som det beste alternativet i frykt for konflikt med Sovjetunionen.

Eg vil først sjå på EU som ein einskapleg aktør i verdspolitikken og undersøkje EUs Ukraina-politikk som ein rasjonell avgjerdsprosess. Sidan vil eg, ut frå Allison's Modell II, sjå på EUs utanrikspolitiske institusjonar og drøfte korleis EUs institusjonar avgjer utanrikspolitikk basert på byråkratiske prosessar, og i kva grad konflikt oppstår mellom EU-institusjonane på bakgrunn av utøving av byråkratisk vedteken politikk overfor Ukraina. Dernest vil eg, med ankerfeste i Allison's Modell III, identifisere og drøfte EU sine sentrale politiske aktørar for å avdekkje kva slags politiske mål, kva slags midlar, og kva grad av makt aktørane nyttar i eit politisk spel om påverknad på EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina. Dette leier oss til å utforme ein problemstilling for denne studien:

*Kva mål og midlar gjekk inn i EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina mellom 2010 og 2013, og i kva grad forklarar Allison's tre modellar kvifor EU førte ein integrerande politikk overfor Ukraina?*

Konflikten i Ukraina og det spenningsfylte forholdet til Russland har utvilsamt sine røtter i EUs utanrikspolitikk. Russland har tidvis protestert mot det integrerende elementet ved EUs politikk overfor Ukraina og har sett på det som innblanding i den russiske sfæren i realpolitikens ånd. I lys av denne risikoen for konflikt med den store naboen i aust er det derfor interessant å finne ut *kvifor* EU har fortsatt ein slik integrerende politikk overfor Ukraina. Det som gjer svaret på dette spørsmålet viktig er at det vil syne EUs utanrikspolitiske røynd, og vise korleis EU agerer i eit spenningsfylt forhold med ein stormakt. Lærdommen av denne studien kan gi ein indikasjon på hendingsforløpet dersom EU held fram å integrere land med sterk tilknytning til Russland, til dømes naboland som Moldova og Kviterussland og korleis interne aktørar dominerer EUs utanrikspolitikk.

Det som gjer Ukraina interessant som case er den sentrale plasseringa og vippeposisjonen landet synast å ha mellom ein supranasjonal einig av suverene statar og ein tradisjonell stormakt med sterke band til Ukraina. Dette spenningsmomentet styrkast ved at det manifesterer seg i folkesetnaden og dermed i storpolitikk i landet, der val av president vanlegvis står for enten ein pro-russisk eller ein pro-vestleg politikk. Det interessante med tidsrommet for studien er at det tek føre seg eit Ukraina styrt av ein pro-russisk president, men som likevel har vidareført ein integrerende politikk overfor EU. Dette representerer eit skifte i ukrainsk leiarskap der president Janukovytsj har forsøka å blidgjere både EU og Russland, og samstundes den delte ukrainske veljarmassen.

Det at ein ikkje-suveren eining fører ein utanrikspolitikk på vegne av 28 (27 i tidspunktet for studien) suverene statar er ein fascinasjon i seg sjølv. Dette gir òg høve til å studere ein ikkje-tradisjonell utanrikspolitikk som nyttar andre politikkinstrument enn det konvensjonell utanrikspolitikk gjere. Her kjem ENP inn som representerer eit unikt utanrikspolitisk verktøy for normativ og strukturell endring av eit anna land; i dette tilfellet Ukraina. ENP fungerer både som ein konvensjonell EU-politikk med sin eigen kommisjonær, og er ein del av EUs utanrikspolitikk, der utanrikssjefen òg påverkar ENP. Dette gjer det nødvendig å gjere klart kva midlar inngår i ein samla utanrikspolitikk og kva mål som ligg til grunn.

Den metodiske tilnærminga til denne studien er ein case-studie. Karakteristisk ved ein slik studie er at det høveleg nok inneheld éin case. I dette tilfellet EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina. Målet med ein slik studie er å tolke og forstå ein case for å utvikle ein heilheitleg forståing av casen, framfor å trekkje generelle slutningar. Det er vanleg for case-studiar å ta føre seg kvalitative datamateriale og denne studien vil handsame denne typen data. Naturleg nok vil datamaterialet avgrense seg til relevans for casen og innsamlinga av dette materialet kan gå føre seg både før og under analysen (Ringdal 2013; 172, Grønmo 2007: 90-91). Svakheiter ved ein slik studie er

utfordringane med å generalisere funna. Sjølv om dette ikkje er eit mål i seg sjølv for ein case-studie, er det like fullt ei utfordring. Ein ytterlegare svakheit er analyseobjektet; EUs utanrikspolitik. Det at ein del av litteraturen om EUs utanrikspolitik er kritisk til om det i det heile tatt *finst* ein felles europeisk utanrikspolitik, illustrerer utfordringane med å argumentere for denne politikkenes verknad. Det at utanrikspolitikken avgjerast av 28 suverene statar med sine eigne utanrikspolitiske målsetjingar kompliserer debatten. Det at denne studien ikkje har eit komparativt element kan òg synast som ein svakheit ettersom lærdommene frå denne studien i liten grad kan seie noko om EUs utanrikspolitik overfor andre statar. Samstundes krev Modell II og III tilgang til stor mengde informasjon som kan vise seg vanskeleg å oppnå. Dette gjeld særleg avgjerdsprosessar i EU-institusjonane.

Allisons modellar kan delast inn i ein utanretta (Modell I) og to innanretta tilnærmingar (Modell II og III) til utanrikspolitik. Ukraina er ein case som allereie har fått fleire akademiske utgreiingar, trass den relativt nye konflikten. Stefan Auer argumenterer blant anna at konflikten i Ukraina har brakt geopolittikk tilbake som ein relevant teori på bakgrunn av den russiske intervensjonen og annekasjonen av Krim. Utifrå ein utanretta forklaring av konflikten syner han korleis EU som aktør bør inneha ein «hard power»-tilnærming i møte med Russland (Auer 2015). Ranke et al. nyttar òg eit rasjonell-aktør-perspektiv til sin studie av ENP i seks austeuropeiske land. Dei identifiserer vilje til samarbeid, asymmetrisk forhold mellom ENP-land og EU, og implementeringskostnader som viktige faktorar for ENPs suksess. Ukraina skil seg ut som det landet med størst framgang i ENP grunna den store vilja til samarbeid, både på normativt grunnlag, og fordelane ENP gir landet (Ranke et al. 2013).

Jamfør modell II kan ein identifisere at COREPER – som er ein lågare byråkratisk eining spelar ein viktig rolle overfor Utanriksrådet i Rådet for Den europeiske unionen (Council of the EU). Enkelte funn tyder på at sosialisering blant dei nasjonale representantane som utgjer COREPER, påverkar utforminga av ein felles utanrikspolitik (Juncos & Pomorska 2011; Bicchi 2011). For modell III har analytikarar funne skiljelinjer mellom dei politiske aktørane innan EU-hierarkiet, noko som viser til at politiske dragkampar og kjøpslåing kan eksistere mellom desse spelarane. Likeleies kan ein identifisere usemje og dragkampar om utanrikspolitikken mellom dei tre store medlemsstatane Tyskland, Frankrike og Storbritannia. Dette gjer det interessant å sjå på desse landa som spelarar som også påverkar EUs utanrikspolitik. Case-objektet – Ukraina – kan verke som ein svart boks for mange. Utover faktumet at det er klemt mellom EU og Russland kan det synast vanskeleg å identifisere kvifor den ukrainske folkesetnaden er så delt i sine meiningar om sine to store naboar, og kvifor desse meiningane er så polariserte. Neste kapittel vil gi ein introduksjon til Ukrainas politiske historie i eit forsøk på å gjere denne studien meir forståeleg.

**DEL I:**  
**Historisk og teoretisk bakgrunn**

## Kapittel 1. Historisk skildring av Ukraina: Eit vedvarande skilje

Denne case-studien vil ta føre seg EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina, og sidan Ukraina er det aktuelle landet i studien, høver det seg med ein introduksjon til Ukrainas politiske historie. Først vil det derimot vere føremålstenleg å presentere nokre demografiske og geografiske fakta. Ukraina dekkjer over 603 628 km<sup>2</sup> i Aust-Europa, noko som gjer det til det største landet fullstendig innanfor Europas grenser. Med ein folkesetnad på 44.4 millionar menneske er 77 prosent etniske ukrainarar, medan 17 prosent er etniske russarar (The World Fact Book 2016). Eit fleirtal av denne minoriteten er busett i Donbass-regionen i Aust-Ukraina, og er ein sterk politisk kraft i landet. Dette kapittelet vil vidare delast inn i tre delar, der den første delen vil ta føre seg Ukraina før 1917, den delen Ukraina som del av Sovjetunionen. Og sist dei politiske høva i Ukraina etter sjølvstende.

### Ukraina før 1917

Sjølv om Ukraina som sjølvstendig stat er relativt ny, er Ukraina som politisk einig mykje eldre. Opphavet til Ukraina som politisk eining finn ein i Det kosakkiske hetmanat som eksisterte på 1600-talet som ein vasallstat til det russiske tsardømet. Denne vasallstaten blei deretter delt mellom Polen og Russland på 1700-talet, og den vestlege delen blei sidan del av det austerriske keisardømet i 1772 som regionen Galizia. Dette delte den ukrainske folkesetnaden under éit sentraleuropeisk og éit austeuropeisk imperium, noko som har hatt stor påverknad for den politiske utviklinga av ein ukrainsk identitet (Rudnytsky 1972; Prizel 1998).

I lys av den nasjonalromantiske bølga i Europa på 1800-talet, byrja ukrainske nasjonalistar i Austerrike-Ungarn i større grad å knytte seg til den gamle kosakk-kulturen og såg føre seg eit nytt hetmanat. I Russland hadde ukrainske nasjonalistar derimot kun ein kulturell agenda fram til byrjinga på første verdskrig (Sysyn 1991). Ilya Prizel syner korleis denasjonalisering av den ukrainske politiske eliten i Russland, og sein standardisering av det ukrainske språket, har bidrege til denne skilnaden, og gitt Ukraina stempel som «ikkje-historisk». I dette meinast det at dei historiske røtene til Ukraina har vore fråverande (Prizel 1998: 302).

Synet som «ikkje-historisk» har dominert Russlands haldning til ukrainsk identitet, der folkeopinionen i stor grad har sett på utvikling av ein ukrainsk identitet som «separatisme» frå ein felles russisk identitet (Solchanyk 1994: 49). Ukrainske nasjonalistar utvikla seg annleis i Galizia i Austerrike-Ungarn, som i større grad kjente seg tilsidesett i det multietniske imperiet, og sjølvstende var i større grad eit mål blant desse. Med den overraskande oppløysinga av både det austerrisk-ungarske og russiske riket som følgje av Første verdskrig, kom forsøket på å etablere

ein eigen sjølvstendig ukrainsk stat i 1917 (Prizel 1998). Ein kortvarig republikk eksisterte i Vest-Ukraina, men leiarskapet viste seg totalt uførebudd på oppgåva med å styre ein nasjon, og med manglande støtte i det urbane borgarskapet blei ukrainsk sjølvstende vanskeleg. Umogleg blei det i krigføringa mot Bolsjevik-Russland, og mislukka opprør i Galizia, som til det siste splitta den ukrainske folkesetnaden både ideologisk og geopolitisk. Aust-Ukraina vart til sist invadert av Bolsjevik-Russland og organisert som Den ukrainske sosialistiske sovjetrepublikk i 1922, medan Vest-Ukraina (Galizia) blei del av den nyoppretta polske republikken (Sysyn 1991; Prizel 1998). Ukrainarane skulle forbli åtskilde.

### Den ukrainske sosialistiske sovjetrepublikk (1922-1991)

Den ukrainske sosialistiske sovjetrepublikk kan seiast å representere gjenfødinga av Ukraina som politisk eining i nyare tid. Med denne gjenfødinga kan ein hevde at dei ukrainske nasjonalistane fekk eit ankerfeste å byggje den ukrainske nasjonen på (Rudnytsky 1972). Dette er delvis korrekt, ettersom bruken av gammal kosakk-symbolikk fortsette i sovjet-Ukraina på 1920-talet. Dette kan ha samanheng med den fascistiske rørsla som vaks i popularitet på 1920-talet, og som Prizel syner, fekk rotfeste i ukrainske intellektuelle. Også i polske Galizia fekk desse ideane gehør blant dei ukrainske intellektuelle, som i aukande grad blei utsett for «polonisering» og diskriminering frå dei polske styremaktene, noko som motiverte fleire til å emigrere til dei store byane i Sovjet-Ukraina (Shknadrij & Bertelsen 2015: 426; Prizel 1998: 335).

#### **Kart 1.**

*Den ukrainske sosialistiske sovjetrepublikk i 1920-åra. Galizia synast til venstre som del av Polen.*



Sovjetleinga motsette seg likevel dei nasjonalistiske tendensane frå dei nyinnflytta intellektuelle, og i sin kampanje mot historikk, rural kultur og religion, ønskja dei å avgrense bruken av kosakk-symbolikk. Dette tok til dramatisk under Stalins leing på 1930-talet, der russisk nasjonalisme blei

prisa av sovjetleiinga og ukrainsk historie sensurert. Saman med hungersnaud i Ukraina frå 1930 til 1933 skulle dette få fatale følgjer for utviklinga av ein ukrainsk identitet. Som følgje av Stalins tvangskollektivisering av landbruket og ekspropriering av matvarene døydde anslagsvis 2,5 til 7,5 millionar ukrainarar. Denne hungersnanda har fått namnet *Holodomor* i Ukraina og har hatt stor betydning for politisk mistru til sovjetleiinga og utviklinga av ukrainsk identitet på lang sikt. Dette fordi Holodomor blir av mange skildra som eit middel frå sovjetleiinga å kneble den ukrainske folkesetnaden som mana til opprør, og særskilt ukrainske nasjonalistar (Shkandrij & Bertelsen 2015; Himka 2013). Von Hagen peiker på at Holodomor – saman med sentraliseringa av maktinstitusjonane i Moskva – har verka sær negativt på utviklinga av ukrainsk identitet og historieskildring (Sysyn 1991: 850-851; von Hagen 1995; Rudnytsky 1972).

Under Stalin var russisk nasjonalisme i særleg grad favorisert over heile Sovjetunionen, dette inkluderte òg religiøs favorisering. Ukrainarar i tidlegare polske Galizia har tradisjonelt vore katolikkar, og opplevde religiøs undertrykking. Samstundes blei den ortodokse kyrkja, med flest tilhengjarar i Aust-Ukraina, òg favorisert av myndigheitene i vest. I tillegg til undertrykking av det ukrainske språket, kom ukrainsk nasjonalisme under hardt press. Konsekvensane av dette i Sovjet-Ukraina var at ein nasjonal tilhøyrsla var manglande. Dette synast best i Aust-Ukraina der aksept av ein sovjetrussisk identitet blant etniske ukrainarar var vidstrakt. Dette blei òg påverka av det store russiske mindretalet i regionen (Sysyn 1991: 855).

Den andre verdskrigen skulle vise seg å vere spesielt tøff for Ukraina. For nazistane var Ukraina eit av dei viktigaste områda i Sovjetunionen å okkupere grunna dei store matreservane og den viktige kolindustrien i Donbass. I 1941 hadde derimot sovjetarane utøvd «brent jord-taktikk» i sin tilbaketrekking frå Ukraina og tyskarane såg seg derfor tvungne til å byggje opp igjen dei tunge industrianlegga i Donbass for eksport til Tyskland. Invaderande tyske troppar blei i første stund sett på som frigjerarar frå Stalins undertrykking, og enkelte med aspirasjonar om sjølvstende håpte på allianse med nazistane. Desse håpa skulle bli knust ettersom eksproprieringa av Ukrainas kornlager, og rasepolitikk fekk katastrofale følgjer for landet (Gerhard 2009).

Felles for dei okkuperte områda i Sovjetunionen var at den tyske hæren skulle ekspropriere proviantar lokalt. Noko som med overlegg førte til svolt for den lokale folkesetnaden. I tillegg til dette vart ukrainarar utsett for overgrep frå okkupantane, og sovjetiske krigsfangar vart utsett for systematisk hungersnaud. Det som følgja i 1943 var derimot ei gjentaking av sovjetarane sin tilbaketrekkingstaktikk og industrianlegga vart igjen øydelagt, denne gangen av tyskarane (Priemel 2015; Gerhard 2009; Stahel 2012). Den andre verdskrigen bygde opp under dei allereie synlege

forskjellane ideologi og identitet blant ukrainarar. Ein tysk-ukrainsk allianse for å kvitte seg med russarane var i hovudsak støtta av ukrainske intellektuelle i vest. Samstundes skal så mange som 3 millionar ukrainarar ha tenestegjort i Den raude hæren. Etter sigeren over Nazi-Tyskland opplevde ukrainsk nasjonalisme ein ytterlegare marginalisering. Dette trass i at Ukraina i 1939 ekspanderte vest til hjartelandet for dei ukrainske nasjonalistane, Galizia (Rudnytsky 1972: 244). Frå 1945 til 1991 utvikla Ukrainas nasjonale identitet same mønster som det psykologiske paradigmet til Arnold van Gennep, ifølgje Prizel. Kort fortalt inneber dette ein separasjon av identitet med den tradisjonelle identiteten, deretter følgjer ein transisjon frå den gamle identiteten til den nye, og til slutt ein forkasting av den gamle identiteten og ein fullstendig omfamning av den nye identiteten (Prizel 1998 338-339).

Grunnen til at Ukraina passar dette psykologiske paradigmet er at sjølv om sjølvstende og ukrainsk nasjonalisme hadde liten støtte etter 1945, var det optimisme og teikn til aksept av ein ukrainsk identitet innanfor Sovjetunionen. Men framveksten av den kalde krigen sette ein stoppar for dette. Mellom 1945 og fram til Stalins død i 1953 følgde ein intens heksejakt mot nasjonalistiske tendensar i Ukraina, som innebar rekollektivisering, underordning av Den vest-ukrainske gresk-katolske kyrkja med Den russisk ortodokse kyrkja, og angrep på det som blei sett på som «borgarleg nasjonalisme». Stalins død førte derimot med seg lyse tider for Ukraina, med valet av ukrainske Nikita Khrustsjov som formann for Kommunistpartiet. I forsøk på å unngå dei upopulære diktatoriske tendensar under Stalin, førte dette med seg ein desentralisering som gav Ukraina både prestisje innan unionen og overføring av Krim frå Russland til Ukraina i 1954 (Prizel 1998: 344-345).

Transisjon mellom den gamle og nye identiteten følgde gjennom 50- og 60-talet, der ukrainsk språk og forminga av ein ukrainsk identitet auka i oppslutning, men vart avgrensa av den sovjetiske internasjonalsismen (Prizel 1998). Dette endra seg derimot på 1970-talet med valet av Bresjnev som formann i Kommunistpartiet, der ukrainsk nasjonalisme igjen blei sett på som problematisk. Talet på ukrainske dissidentar auka kraftig i denne perioden. Paradoksalt nok fekk ukrainsk nasjonalisme ein opptur i form av nasjonaliseringa av den russisk ortodokse kyrkja i Ukraina, og valet av ukrainarar til det lokale Kommunistpartiet. Bresjnevs intensjon var her å understreke lojalitet til Kreml, men desse grepa la samstundes grunnlag for auka nasjonal medviten (Prizel 1998).

Som vist tidlegare har ukrainsk nasjonalisme hatt større oppslutning i Vest-Ukraina, og dei fleste intellektuelle nasjonalistane har sine røter i Galizia. Denne fragmenterte nasjonalidentiteten fekk derimot ein ein massemobilisering frå midten av 1980-talet, også i Aust-Ukraina. Dette har blitt sett



i samanheng med Tsjernobyl-ulukka, der store mengder radioaktivt materiale lekka ut i atmosfæren etter ein eksplosjon ved eit atomkraftverk i Ukraina. Forsøk på hemmelegald og manglande evakuering sådde mistillit til Kreml og same tidsrom blei det avdekka massegraver etter Stalins terror i både Kviterussland og Ukraina (Ginzburg & Reis 1991; Prizel 1998: 359). Trass auka oppslutning var sjølvstende likevel eit spørsmål for mange ukrainarar. Med perestroika og glasnost i vinden på slutten av 1980-talet, gjekk dei intellektuelle i Kiev og Vest-Ukraina inn for demokratisering og lausriving frå Moskva. Dette er ein kontrast til streikande kolarbeidarar i aust som var meir opptatt av bevaring av arbeidsplassar og betre kår for arbeidarane og heller såg føre seg auka autonomi frå Moskva. Dette endra seg derimot i 1990 då krava frå arbeidarane også inkluderte sjølvstende og ein fekk verkeleg nasjonal oppslutning om sjølvstende. Dette illustrerast av menneskekjeda som strakk seg frå Lviv til Kiev for å få merksemd rundt markeringa av samlinga av Den ukrainske folkerepublikken i 1919, men som også kasta lys på ukrainsk sjølvstende frå Sovjetunionen. Interessant her er det at viktige aust-ukrainske byar som Kharkiv og Odessa ikkje deltok. Sjølvstende blei ein realitet i november 1991 då ei folkerøysting vart halde. 90 prosent av veljarane røysta for sjølvstende frå Sovjetunionen (Prizel 1998: 361).

### Ukraina 1991 -

Arven etter den polariserte og underutvikla identitetsbygginga i Ukraina skulle by på utfordringar i det nye Ukraina. Særleg skulle valet av nasjonalsymbol vise seg å vere konfliktfylt. Der vest-ukrainarar og dei nasjonalistiske intellektuelle ønskte ein renessanse av gamle ukrainske symbol, ved å innføre det blå-gule flagget frå 1917, representerte dette for ukrainarar i aust ein aggressiv, anti-russisk ideologi. Jilge syner korleis desse haldningane er resultat av den sovjetiske propagandaen mot «borgarleg nasjonalisme» (Jilge 2006: 55). Denne kulturelle kløfta fekk ein politisk dimensjon under det første frie valet i 1991 der den nasjonaldemokratiske opposisjonen vant stort i vest (Jilge 2006).

Sjølv om folkerøystinga gav eit sterkt signal om lausriving frå Sovjetunionen, har Alexander J. Motyl peika på at resultatet var heller eit uttrykk for misnøye med leiinga og eit ønskje om å bryte med Sovjet, utan ein politisk dialog for landets framtid (Motyl 1993). Som følge av ein apolitisk veljarmasse i Ukraina synt det gamle kommuniststyret å gjenskape seg sjølv som leiarar av det uavhengige Ukraina. Desse gamle kommunistleiarane blei òg dei leiande oligarkane i det nye Ukraina, noko som ytterlegare styrka posisjonen deira. Den nye presidenten Leonid Kravtsjuk var følgeleg blant desse. Frå 1992 til 1995 førte økonomisk vanstyre med høg grad av subsidiering til hyperinflasjon og devaluering av valutaen Hryvnja (Prizel 1998: 364). Sidan Kravtsjuk representerte den nasjonaldemokratiske rørsla, ønskja han å gjenskape tette band med Polen, Litauen, Ungarn og Tsjekkoslovakia. Med sitt opphav i vest, meinte intellektuelle at Ukraina som

nasjon var tett knytta til den sentraleuropeiske tradisjonen framfor den russiske. Lite overraskande til aust-ukrainsk opposisjon. Prizel syner korleis dette blei omsett til utanrikspolitikk ved eit sterkt fokus på internasjonal erkjenning av Ukraina, oppbygging av ein ukrainsk hær og avstand frå Russland. Desse målsetjingane tilfredsstilte interessene til dei nasjonalistiske intellektuelle, og var i byrjinga også godt motteke blant den ukrainske eliten. Mykje på grunn av at den gamle kommunisteliten i større grad var oppteken av å sikre sine økonomiske interesser. Kravtsjuks utanrikspolitikk var dermed suksessfull til å byrje med (Prizel 1998: 374-377). Kynev syner korleis denne nasjonalistiske haldninga til utanrikspolitikk frå ein tidlegare kommunistleiar er unik blant tidlegare sovjet-republikkar. I motsetnad til andre post-sovjetiske statar oppstod det dialog mellom dei nasjonalistiske demokratiske kreftene (samla sett kalla Ruhk), og det tidlegare kommunistregimet (Kynev 2006).

Denne dialogen la samstundes grunnlaget for den nye grunnlova der mykje av den makta kommunistregimet hadde i Ukraina no blei overført til nasjonalforsamlinga Verkhovna Rada, og presidenten (Kynev 2006: 31). Illustrerande nok var ikkje denne nasjonalistiske haldninga breidd motteke i folkesetnaden i byrjinga av 1990-talet, og valet av Leonid Kutsjma som president i 1994 understreka dette. Med sin veljarmasse blant dei russisk-talande i aust saman med industrioligarkane, gjekk Kutsjma inn for tettare band til Russland. Kutsjmas politikk syner derfor korleis det historiske skiljet mellom vest og aust i Ukraina, har politiske konsekvensar (Prizel 1998).

Denne politiske skilnaden uttrykkast òg gjennom historieskildring. Der Kravtsjuk hadde som mål å framheve nasjonalistiske ideal, i form av symbolikk og heidring av vest-ukrainske undergrunnaktivistar som kjempa for sjølvstende under den andre verdskrigen, gjekk Kutsjma inn for ein sovjet-ukrainske historieskildring der motstanden mot nazistane vart framheva. Kutsjma ønskte samtidig å endre det blå-gule nasjonalflagget for å gi det større legitimitet i aust (Jilge 2006). Som sine partnerar i Russland og Kviterussland, ønskja Kutsjma å auke sin eigen maktposisjon til fordel for nasjonalsamlinga. Han gjorde seg derfor mindre populær i nasjonalforsamlinga då han i 2000 lyste ut ei folkerøysting med formål å avgrense nasjonalforsamlingas makt til fordel for seg sjølv. I motsetnad til sine partnerar i Russland og Kviterussland, mislukkast Kutsjma i dette forsøket. Grunnen til dette var at Grunnlova ikkje tillèt endringar av maktforholdet på bakgrunn av folkerøysting (Kynev 2006). Dette dømet illustrerer korleis det ukrainske politiske systemet har vore dominert av maktsviltne politikarar. I tillegg til å vere eit ustabil system, synast det å vere styrt av fraksjonar av forskjellige parti, der støtte er basert på lause hestehandlar mellom partileiarar framfor partipolitikk (Kynev 2006). Eit døme som syner dette er presidentvalet i 2004. Leonid

Kutsjma blei verande som president i ti år, og etter skandaløse avsløringar og misnøye med Kutsjmas autokratiske tendensar før valet i 2004 kom ein ny kandidat frå det industritunge aust; Viktor Janukovytsj. Valet i 2004 stod derfor mellom Viktor Janukovytsj, som var støtta av dei austlege oligarkane og ønskja tilnærming til Russland og Viktor Jutsjenko som var støtta av dei vestlege delane av Ukraina, og som hadde ein pro-vestleg agenda. Valkampen synte tydeleg Janukovytsj sin posisjon, der ein militærparade for «Sekstiårsmarkeringa av frigjeringa frå fascistiske styrkar» var dominert av sovjetisk symbolikk. Tilstades var òg Russlands president Vladimir Putin som i ein tale til folket gav sin støtte til Janukovytsj. Avgjerda om å ha ein parade var kontroversiell i seg sjølv. Å ha den to dagar før valet viste seg å ha kontra-produktive resultat for regjeringa (Jilge 2006: 77-78). Opposisjonen på sin side hadde trøbbel med å samle veljarmassen i Aust-Ukraina. Dette skulle vise seg under partikongressen for opposisjonspartiet «Vårt Ukraina» i Donetsk, der delegatar blei sperra frå lokalet av motstandarar som knytta nazi-symbolikk opp mot leiaren Jusjtsjenko og skulda partiet for å vere «kapitalistar under amerikansk imperialistisk leiing» (Jilge 2006: 79).

Valet blei til slutt vunne av Janukovytsj, men avdekkinga av omfattande valfusk endte i den såkalla Oransjerevolusjonen der fleire tusen demonstrerte i Kiev for nyval. Jusjtsjenko kom sigrende ut av revolusjonen og det påfølgjande nyvalet, og vart hylla av vestlege observatørar som eit rettferdig val (Newnham 2013). Dette er døme på korleis presidentval i Ukraina også har storpolitiske konsekvensar. Ein fragmentert valkamp følgde i 2010, der skuldingar mellom Jusjtsjenko og Tymosjenko splitta den pro-vestlege sida i kampen om leiarskapet. Newnham syner samstundes korleis Russlands auka prising av gass levert til Ukraina, noko som sådde misnøye i folkesetnaden til den sitjande pro-vestlege regjeringa og bidrog til Janukovytsjs seier i 2010. Valet i 2010 var i motsetnad til 2004 eit rettferdig val, og med Janukovytsj som president tok ukrainsk utanrikspolitikk ein vending mot ein meir vennleg innstilling mot Russland, sjølv om ein integrerande politikk overfor EU blei vidareført (Newnham 2013).

Som resultat av det *kulturelle* vest-aust skiljet, har Ukraina opplevd forskjellige rørsler som søker auka *politisk* autonomi på bakgrunn av desse forskjellane. Dette har vist seg både i Zakarpatty-regionen i vest som har ein stor ungarsk minoritet, og i Donbass-regionen i aust (Solchanyk 1994: 62). Det dette kapittelet viser er den pågåande politiske konflikten som eksisterer i ukrainsk politikk og som har ein utanrikspolitisk dimensjon. Der Vest-Ukraina vil ha integrasjon med EU, vil Aust-Ukraina halde fram med eit nært forhold til Russland. Ein *kulturell* og *politisk* linje skil altså landet. Denne situasjonen gjer det interessant å avdekkje EUs forhold til Ukraina. Neste kapittel vil ta føre seg det analytiske verktøyet som vil hjelpe oss med å avdekke dette forholdet.

## Kapittel 2. Allison's modellar: frå Cuba til Ukraina

I dette kapittelet vil eg greie ut om den teoretiske tilnærminga denne studien har. Ein teoretisk tilnærming bidreg å sette rammer for empirisk kartlegging og analyse av påfølgjande data. Den aktuelle teorien for denne studien er Graham Allison's tre konseptuelle modellar: *Rational Policy Model (Modell I)*, *Organizational Process Model (Modell II)* og *Bureaucratic Politics Model (Modell III)*. Modell I følgjer realismens tradisjon innan internasjonal politikk der statar agerer som einskaplege rasjonelle aktørar. Modell II bryt med dette og ser på statar som eit sett av fleire hierarkisk organisatoriske element med eigne målsetjingar og utfordringar, medan modell III utforskar aktørar som spelarar i ein konkurranse om å vinne fram med eigne målsetjingar. Dette kapittelet går igjennom Allison's tre modellar sett i lys av denne studiens analyseobjekt: EUs utanrikspolitikk.

### *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*

I 1969 utgav Graham Allison sin artikkel om tre konseptuelle modellane for å gi eit nytt analytisk bidrag til Cuba-krisa i 1962. Han byrjar sin artikkel med å hevde at ein forbetra analyse av hendingar som Cuba-krisa kan oppnåast dersom analytikarar i større grad er medvitne om sin eigen rolle i analysen. Allison kritiserer det rådande analytiske paradigmet, noko han poengterer ved å trekke likskapar mellom dei ellers teoretisk ulike analysane som eksisterte innanfor litteraturen av utanrikspolitisk analyse. Likskapane han finn summerer han opp slik og presentere vidare ein samsvarande modell:

1. Analysts think about problems of foreign and military policy in terms of largely implicit conceptual models that have significant consequences for the content of their thought (Allison 1969: 689).
2. Most analysts explain (and predict) the behavior of national governments in terms of various forms of one basic conceptual model, here entitled the Rational Policy Model (Model I) (Allison 1969: 690a).

Denne modellen baserer seg på at hendingar og handlingar er forstått og avgjort, av ein rasjonell einskapleg aktør som er staten. For å gi eit betre analysegrunnlag, lanserer Allison to modellar:

3. Two «alternative» conceptual models, here labeled and Organizational Process Model (Model II) and a Bureaucratic Politics Model (Model III) provide a base for improved explanation and prediction (Allison 1969: 690b)

Desse «alternative» modellane utvidar analysegrunnlaget ved å hevde at utfall i utanrikspolitikken er avgjort av fleire interne aktørar som alle har eigne perspektiv, mål og midlar for å påverke utfallet. For å syne korleis desse modellane fungerer i praksis gir Allison først ein teoretisk skildring av modellane og syner deretter den empiriske nytten gjennom Cuba-krisa (Allison 1969). Resten av dette kapitlet er strukturert likeleies.

#### *Rational Policy Model (Modell I)*

Det klassiske rasjonell-aktør paradigmet som ligg til grunn for Modell I seier at statar er einskaplege og rasjonelle aktørar. Dette samsvarar med klassisk realisme som seier at territorialstaten er ein rasjonell og einskapleg aktør som har overleving som sitt viktigaste utanrikspolitiske mål (Morgenthau 1960; Waltz 1979). Som døme på dette, viser Allison til Morgenthau's analyse av forløpet til Den første verdskrigen, der frykt for å forskyve den europeiske maktbalansen var basis for dei europeiske stormaktene sin utanrikspolitikk. I følgje det rasjonelle paradigmet måtte Tyskland støtte Austrike-Ungarn sitt ultimatum overfor Serbia på grunnlag av alliansen til sentralmaktene. Motparten, Trippelalliansen, frykta dette ville komme i sentralmaktene sitt favør og Russland såg seg derfor nøydd til å støtte sine serbiske allierte, noko som igjen førte til Frankrike si støtte til Russland (Allison 1969: 692a).

Den analytiske samanhengen synast openbar til Arnold Horelick og Myron Rush som i sin studie forklarar at utplassering av sovjetiske missilar på Cuba var for å utlikne det amerikanske strategiske overtaket, og dermed eit nyttemaksimerande tiltak frå sovjetleinga. Den sovjetiske utlikninga kravde ein amerikansk respons. Allison syner òg andre verk som følgjer same tilnæringsmetode, som Stanley Hoffmann sin studie av amerikansk involvering i Sørøst-Asia og Schelling sin studie om avskrekking i den kjernefysiske verda. Desse verka, hevdar han, trekkjer alle på Modell I sitt paradigme om at statar er dei viktigaste aktørane i internasjonal politikk, og at dei er einskaplege og rasjonelle (Allison 1969: 692b-693). Modell I kan brukast på EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina. Jamfør Modell I sine forklaringsfaktorar er EU den rasjonelle einskaplege aktøren. EU har valt ein integrerande politikk overfor Ukraina. Denne politikken vil EU ha valt utifrå eit sett av målsetjingar (integre Ukraina i det europeiske samarbeidet, isolere Ukraina frå Russland), oppfatta alternative

val (ikkje føre politikk overfor Ukraina) og eit estimat for konsekvensane av kvart val (Konflikt med Russland, feilslått politikk overfor Ukraina). I samband med dei overnemnde vurderingane må EU imøtekomme dei strategiske utfordringane unionen står overfor. Dei vala som skal imøtekomme desse utfordringane må ta omsyn til nasjonal tryggleik og interesser. I dette tilfellet vil det igjen vere i kva grad konflikt med Russland utgjer ein fare for «nasjonal» tryggleik, og i kor stor grad integrering av Ukraina svarar til EU sine interesser. Ifølgje dette paradigmet må EU sine vurderingar ha vore at faren for konflikt med Russland har vore liten, eller av mindre betydning enn fordelane EU ville få av ein integrerande politikk overfor Ukraina. Dette poenget krystalliserer Allison følgjande: (...) *if a nation performed a particular action, that nation must have had ends towards which the action constituted an optimal means* (Allison 1969: 694).

Den generelle regelen for nyttemaksimerande framferd kan oppsummerast i følgjande prinsipp: sannsynet for ein stats avgjerd er eit resultat av relevante verdiar og mål, oppfatta alternative moglegheiter, estimat av moglege konsekvensar og den samla verdien av kvart sett av konsekvensar (Allison 1969: 965). Ein hypotese som passar Modell I vil derfor vere: *EU valde ein integrerande politikk overfor Ukraina grunna låg risiko for konflikt med Russland, og eit oppfatta utvida utanrikspolitisk handlingsrom.*

#### *Organizational Process Model (Modell II)*

Modell II går vekk frå realismens ide om at staten ein heilskapleg aktør; den ser i staden staten som danna av mange delar – som ein samansett konstellasjon av råd, utval, komitear, kontor, departement og andre organisasjonar. Modell II ser på staten innanfrå. Den retter søkjelyset mot dei mange delorganisasjonane innanfor staten – særleg dei med påverknadskraft på utanrikspolitikken. Allison peiker på at desse organisasjonane oppfattar problem gjennom organisatoriske sensorar. Desse organisasjonane opptreer likeleies delvis uavhengig frå kvarandre og har følgjeleg sine egne målsetjingar og maktmidlar. Avgjerder relatert til eit spesifikt utanrikspolitisk problem blir dermed utfall (*outputs*) av organisasjonane som fungerer utifrå eit standard styresett (Allison 1969: 698a).

Desse styresetta fungerer forskjellig frå organisasjon til organisasjon noko som kan vere problematisk når fleire organisasjonar må finne løysingar til same utanrikspolitiske problem. Modell II føreset at desse organisasjonane er hierarkisk strukturert og har ulik grad av påverknadskraft. Dette viste seg under Cuba-krisa då amerikanske spionfly kunne oppdaga missilar på Cuba tidlegare. Grunnen til dette var direkte knytta til ein rapport frå den amerikanske etterretningstenesta (USIB) som konkluderte med låg risiko for utplassering av sovjetiske missilar

på Cuba. Det organisatoriske utfallet av denne rapporten var ingen flyging over vestre Cuba før 14. oktober, då missilane blei oppdaga. Usemje om blokadens lokalisering, mellom den amerikanske marinen og den politiske leiinga (ExComm), førte likeleies til ein mellombels ineffektiv blokade (Allison 1969: 698b). For vår del betyr dette at organisasjonar i EU med utanrikspolitisk kompetanse blir analyseobjekt, slik som EEAS (European External Action Service), Utanriksrådet (Foreign Affairs Council), Kommisjonen og Det europeiske råd (European Council).

Ifølgje Allison's Modell II er avgjerdene desse organisasjonane tek, med omsyn til utanrikspolitikken overfor Ukraina, organisatoriske utfall. Med dette meinast det at styresettet i organisasjonane styrer utfallet. Organisasjonar bidreg òg med kanalane der statsleiarar mottok sin informasjon og strukturerer dermed måten statsleiarar oppfatar og vedtek politiske avgjerder. President Kennedys rådgjevar Theodore Sorensen uttrykker det slik:

«President rarely, if ever, make decisions – particularly in foreign affairs - in the sense of writing their conclusions on a clean slate ... The basic decisions which confine their choices, have all too often been previously made» (Allison 1969: 699).

For å forstå korleis organisasjonar påverkar utanrikspolitikken betre kan vi først identifisere aktøren som ein konstellasjon av allierte organisasjonar der regjeringa, eller statsleiaren, sit øverst. Altså EEAS, Ministerrådet, Kommisjonen og Det europeiske råd, med EU-presidentane og utanrikssjefen øverst. Makt innan EUs utanrikspolitikk er delt mellom desse organisasjonane. Dei utøver denne makta som på bakgrunn av deira institusjonelle program. Til dømes, Komiteen for permanente representantar (Committee of Permanent Representatives – COREPER) i Utanriksrådet er skildra som ein viktig politikktutformar. Saman med den fordelte makta ligg òg fordelt ansvar for å svare på spesifiserte problem, noko kvar organisasjon gjer utifrå eigne oppfatningar og semi-uavhengig frå kvarandre. Til dømes vil Utanriksrådet innehalde fleire nasjonale oppfatningar av eit problem, medan EEAS, som EUs «utanriksdepartement», vil oppfatte eit problem utifrå unionens beste. Fordelt ansvar tillet ein meir nyansert respons til eit problem, samstundes er responsen farga av standard prosedyrar (Allison 1969: 700a).

Fordelt ansvar legg òg til rette for organisatorisk innanretting (parochialism). Dette er igjen påverka av faktorar som selektiv informasjon, personalrekruttering, ansiennitet hos tilsette, gruppepress og tildeling av godar. Samstundes bidreg ytre bidragsytarar til å påverke organisasjonens prioriteringar og oppfatningar. Summen av desse prioriteringane og oppfatningane fører til det som blir organisasjonens handling (Allison 1969: 700b).

Handling er igjen avgrensa i forhold til tilgjengelege ressursar og storleik på organisasjonen. Utgreiing om dei forskjellige organisasjonane sin samansetting og storleik (frå komité til ministerråd), vil derfor avdekkje kven som bidrege meir og mindre til EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina. Korleis ressursar blir fordelt innan organisasjonane er òg interessant og fell under såkalla standard operasjonelle prosedyrar (*Standard Operating Procedures – SOP*). Dette er standard låg-intense arbeidsoppgåver som fasiliterer moglegheita til å svare «høge» oppgåver, altså dei organisatoriske utfalla. Ein organisasjon er òg avhengig av å ha eit fast program for handling for å fungere optimalt. Dette gjeld blant anna rutinar blant tilsette som informasjonsutveksling og tildeling av oppgåver, og programvare for IKT. For å unngå risiko må organisasjonar samstundes ha eit regulert forhandlingsrom med andre organisasjonar og eksterne aktørar for å samkjøre det samla utfallet av ein situasjon. Slike forhandlingsrom er påverka av budsjett, ansvarsfordeling og konvensjonelle praksisar (Allison 1969: 700c). Korleis dei ulike EU-organisasjonane samarbeider om politikken overfor Ukraina vil derfor vere interessant å avdekkje. Andre faktorar som spelar inn på utfallet i ein organisasjon er endring og læring innan organisasjonen, desentralisering og fordeling av makt og ansvar innan organisasjonen. Alle desse faktorane er sentrale for å forstå eit organisatorisk utfall av eit problem (Allison 1969: 701). Allison summerer modell II sin forklaringskraft på følgjande vis:

The best explanation of an organization's behavior at  $t$  is  $t - 1$ ; the prediction of  $t + 1$  is  $t$ . Model II explanatory power is achieved by uncovering the organizational routines and repertoires that produce the outputs that comprise the puzzling occurrence (Allison 1969: 702).

Den generelle regelen for å forstå EUs utanrikspolitikk gjennom organisasjons-prosess-tilnærminga vil naturleg nok seie at utanrikspolitisk åtferd ikkje er resultat tatt av det politiske leiarskapet, men eit resultat av organisasjonar og deira institusjonelle program og SOP. Organisatoriske utfall har avgrensa fleksibilitet og organisatorisk utfall er på same tid avhengig av kva organisasjonen har moglegheit til å utføre (Allison 1969: 703). Ein hypotese som følgjer Modell II sitt forklaringsmønster kan vere: *EUs integrerande politikk overfor Ukraina er resultat av organisatoriske utfall på bakgrunn av byråkratiske omsyn og forhandling mellom organisasjonar.*

### *Bureaucratic Politics Model (Modell III)*

Modell III går utover forrige modell sin tolking av organisasjonar som aktørar, og retter sitt analytiske fokus på menneska innan desse organisasjonane. Mennesket – som enkeltindivid eller i grupper – er aktøren i denne modellen. Slik som Valerie Hudson skildrar det, utgjer menneska



aktøren i internasjonal politikk, fordi staten er ein abstrakt eining som ikkje kan ha agentur (Hudson 2008). Desse menneska inngår i ein politisk tautrekking som Allison skildrar som kjøpslåing (eller *bargaining*): «(...) *bargaining along regularized channels among players positioned hierarchially within the government.*». Der modell II forstod politiske avgjerder som organisatoriske utfall, føreseier modell III at politiske avgjerder er resultat av kjøpslåing mellom menneskelege aktørar med politiske interesser (Allison 1969: 707a).

Modell III syner ein situasjon med fleire menneskelege aktørar som hegner om sine egne interesser og strategiske ønskjer i samband med egne tolkingar av nasjonale, organisatoriske og personlege mål. Dei viktigaste aktørane er politiske leiarar i topp-posisjonar. Med tilgang til spesifikke, konkrete opplysningar om avgjerdstakarane i både USA, Sovjetunionen og Cuba kan ein byrje å forstå krise. Allison syner til dømes korleis Robert Kennedy og forsvarsminister McNamara hadde særleg påverknad på president Kennedy sin avgjerd om ikkje å angripe Cuba. Robert Kennedy argumenterte på eit etisk grunnlag ved å trekkje parallell til Japans angrep på Pearl Harbor, medan McNamara argumenterte på strategisk grunnlag utifrå sin posisjon som forsvarsminister (Allison 1969: 707b).

Dei viktigaste aktørane er jamvel politiske leiarar og aktørar i topp-posisjonane i dei gjeldande organisasjonane, med ein desentralisert maktstruktur mellom seg. Når det gjeld EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina vil åtferda forståast som resultat av interesser, makt og påverknadskrafta til forskjellige politiske aktørar. Konsensus i utanrikspolitiske spørsmål synast å vere unntaket. Modell III seier at politiske utfall er resultat av kompromiss, koalisjonar, konkurranse og forvirring blant involverte aktørar. Dette skjer gjennom regulariserte kanalar. Tidspress tvinger raske løysingar på aktuelle saker (Allison 1969: 708). Denne studien om EU inkluderer EEAS, Kommisjonen, Utanriksrådet og Det europeiske råd som slike kanalar, men held det analytiske fokus på leiarar som blant anna utanriksjefen og kommisjonspresidenten. Modell III føreseier også at ein rekkje *Ad-Hoc*-spelarar eksisterer, som påverkar utanrikspolitikken. Dette kan vere menneske som har gruppert seg i interesseorganisasjonar eller representantar som har skipa grupper i EU-parlamentet (*Congressional influentials*) (Allison 1969: 709a). Tyskland, Frankrike og Storbritannia seiast å ha ein særskild påverknad på EUs utanrikspolitikk og erkjennast her som store grupper av menneske. Jamfør Hudsons poeng om at statar er abstrakte einingar, vil dei nasjonale interessene og oppfatningane Tyskland, Frankrike og Storbritannia utviser oppfattast som uttrykk for interessene og oppfatningane til majoriteten av innbyggjarane i desse landa. Dette gjeld òg støtte for ein integrerande politikk overfor Ukraina. Fokuset vil likevel vere dei politiske leiarane og nasjonale representantar som utøver desse interessene og oppfatningane. Her påverkar din

posisjon kva du kan seie og gjere, samstundes som personlegdomen til kvar spelar er sentral for å forstå det politiske spelet. (Allison 1969: 709b; Hudson 2008). Leinga i EEAS vil til dømes ønskje å blidgjere sine medlemmer, noko som igjen vil påverke deira leiar (utanrikssjefen) sin oppfatning og mål i avgjerdsprosessen. Likeleies vil nasjonale representantar i COREPER ønskje å påverke EUs utanrikspolitikk utifrå eigne nasjonale interesser og oppfatningar. Aktørar i andre organisasjonar vil på sin side ha forskjellige oppfatningar av kva som er i EUs beste interesser. Desse oppfatningane er altså påverka av organisasjonstilknytning. For å vinne fram med sin oppfatning krevjast dugleik og vilje til å nytte eventuelle forhandlingsfordelar. Som visepresident i Kommissjonen og leiar av EEAS har, til dømes, utanrikssjefen ein unik moglegheit til å forhandle på tvers av desse organisasjonane. Korleis andre aktørar oppfattar fordelar til sine motstandarar spelar òg inn på kor verknadsfulle desse fordelane eigentleg er (Allison 1969: 710a).

I den grad nærvær av tidspress er relevant for utanrikspolitikken overfor Ukraina, vil aktørane vere påkrevd raske løysingar på strategiske utfordringar, og aktøren står derfor ikkje berre overfor det *strategiske* problemet, men òg problem knytta til aktøren sin posisjon innanfor organisasjonen, omdømmet og personlege utfordringar. I møte med eit nytt strategisk problem blir spelet regularisert ved at aktørane blir førehandsvalt og distribuert utifrå maktfordelar, og inngang i spelet. I spelet blir «*Who's got the action*» avgjort i handlingskanalar (Action-channels), som Allison syner det (Allison 1969: 710b). Utgangspunkta som er skildra hittil syner korleis handling som politikk, ikkje er avgjort av ein einskapleg gruppe, men av fleire aktørar i eit miljø prega av usikkerheit om kva som må gjerast i samband med nødvendighet for handling, i tidsnaud og konstant kamp om merksemd. Dette føreseier at avgjerdstaking i EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina er resultat av maktkamp, kompromiss og strategisk feiltolkning. Modell III sin forklaringskraft ligg derfor i å avdekke maktkampen mellom dei politiske leiarane i dei forskjellige EU-organisasjonane med sine forskjellige oppfatningar og prioriteringar (Allison 1969: 710c-711a).

I sin artikkel listar Allison tre reglar for å forstå byråkratisk politikk. Regel 1 seier at handling ikkje føreseier intensjon, fordi det er ein samling av fleire intensjonar som er korrumpert av kompromiss og forhandling. Regel 2 seier at din posisjon i spelet indikerer din holdning til eit problem («Where you stand depends on where you sit»), medan regel 3 gir dette ein vertikal applikasjon (Allison 1969: 711b). Ein hypotese som passar til Modell III kan vere: *EU valde ein integrerande politikk overfor Ukraina som følgje av kompromiss mellom politiske leiarar og grupper av menneske organisert som interesseorganisasjonar og einskilde medlemsland*. Dette kapittelet har gitt oss rammene for den føregåande analysen. Neste kapittel vil gi ein innføring i forholdet mellom EU og Ukraina, og skildre det forskjellige politikkinstrumenta EU nyttar overfor nabolandet.

**DEL II:**  
**Ukraina mellom vest og aust**

### **Kapittel 3. EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina: Frå PCA til ENP**

Sidan Maastricht-traktaten blei vedteken i 1992 har EU utvikla eit utanrikspolitisk apparat som strekkjer seg utover grensene for konvensjonell utanrikspolitikk utført av eit utanriksdepartement. Dette kapittelet vil gi ein introduksjon til EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina mellom 1994 og 2010. Dette omfattar Partnerskaps- og samarbeidsavtalen (PCA), Den europeiske naboskapspolitikken (ENP) og Det austlege partnerskapet (EaP). I samband med utgreiingane av desse politikkinstrumenta vil eg syne kva formål EU hadde overfor Ukraina gjennom PCA, ENP og EaP. Etter dette vil eg gjere greie for dei institusjonelle aktørane etter Lisboa-traktaten. Sist vil eg gå nærmare inn på EUs politikk overfor Ukraina mellom 2010 og 2013. Her vil eg syne forskjellige program som inngår i denne politikken og haldningane EU hadde overfor Ukraina.

#### *EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina 1994-2009*

Den bilaterale Partnerskaps- og samarbeidsavtalen (PCA) mellom EU og Ukraina blei underteikna i 1994 og markerer starten på det formelle forholdet mellom EU og Ukraina. På 1990-talet blei ein rekkje såkalla «Europa-avtalar» (Europe agreements) forhandla fram mellom EU og framtidige austuropeiske medlemsland. PCA representerer ein mindre forpliktande avtalen enn Europa-avtalane og var unik for kvart land, med forskjellige prioriteringar og målsetjingar. Likevel var kvar avtale ambisiøs i å fremje klassiske EU-verdiar som demokratibyggning og økonomisk utvikling. (Marsh & Mackenstein 2005; Keukeleire & MacNaughtan 2008). Dette reflekterast blant anna i artikkel 1 av Ukraina sin PCA:

(...). The objectives of this partnership are:

- to support Ukrainian efforts to consolidate its democracy and to develop its economy and to complete the transition into a market economy (Article 1, Partnership and Cooperation Agreement 1994).

Trass framhevinga av normative ideal, overgang til marknadsøkonomi og demokratibyggning, gav PCA EU først og fremst ein rådgivande rolle i Ukraina. Avtalen oppretta Samarbeidsrådet (Cooperation Council) på ministernivå som eit forum for politisk dialog mellom EU og Ukraina. Rådet skulle ha som oppgåve å overvake implementeringa av PCA og komme med «høvelege forslag» (Appropriate recommendations) angående implementeringsarbeidet (Partnership and Cooperation Agreement 1994: artikkel 85). Dette blei samstundes gjenstand for kritikk sidan avtalen hadde liten politisk tyngde og avgjerdene tekne av samarbeidsrådet var i stor grad

rådgevinge. Trass den svake politiske formuleringa, syner Laura C. Ferreira-Pereira og Alena V. Guedes Vieira sin artikkel korleis PCA hadde ein sterk økonomisk forankring, blant anna med utgangspunkt i avtalens artikkel 1. EUs PCA med Ukraina la òg til rette for eit framtidig frihandelsområde, noko som skil seg frå dei andre partnerskapsavtalane i Aust-Europa. Dette kan syne EUs sterke engasjement til ein reformering av Ukrainas *økonomiske* situasjon. Trass nærleiken til Russland og ønskje om ikkje å provosere, var EUs politiske haldning til Ukraina eintydig i sitt budskap om økonomisk integrering, samstundes som medlemskap var utelukka. Dette illustrerast av EU-rådets uttalte haldning til Ukraina (Common position towards Ukraine) og semja om den første handlingsplanen med Ukraina i 1996. EUs politikk overfor Ukraina haldt ved utover 1990-talet og Ukraina blei omtalt som ein viktig strategisk partner (Viera & Ferreira-Pereira 2015: 145-146).

Sjølv om medlemskap var utelukka frå EUs side, var medlemskap ein politisk prioritering for leiarskapet i Kiev. Sidan Sovjetunionens kollaps i 1991 hadde EU bidrege med økonomisk bistand til tidlegare sovjet-statar gjennom TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). TACIS blei sidan hovudinstrumentet for å støtte opp under implementeringa av PCA i Ukraina. Til dømes mottok Ukraina 464 millionar € mellom 1991 og 2001 gjennom TACIS-programmet for teknisk støtte. Mykje av denne støtta gjekk då til institusjonelle, juridiske og administrative reformer, og støtte til privat sektor og økonomisk utvikling (European Council 2001). EUs PCA med Ukraina var verknadsfull frå 1996 og blei sidan erstatta av Den europeiske naboskapspolitikken (ENP) i 2004.

### *European Neighbourhood Policy (ENP)*

Med den austlege utvidinga blei det klart for EU at auka satsing på dei nye nabolanda var nødvendig. I 2004 blei ENP lansert med same formål som PCA; demokratiutvikling og marknadsøkonomisk reform, men med ein meir robust framgangsmåte gjennom dei såkalla handlingsplanane (*Action Plans*). Desse planane er bilaterale og gir ein meir detaljbasert tilnærming til kvart naboland. Eit uttalt mål for EU med naboskapspolitikken var å hindre nye skiljelinjer i Europa ved å tilby tettare politisk, økonomisk, kulturelt og sikkerheitsmessig samarbeid. Slik ville EU sikre eit trygt naboskap utan å løfte om medlemskap (Keukeleire & MacNaughtan 2008: 27). Oransjerevolusjonen i 2004 la grunnlag for ein utvida handlingsplan overfor Ukraina. Implementeringa av handlingsplanen er støtta finansielt av European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) som erstatta TACIS-programmet i 2007 (Keukeleire & MacNaughtan 2008: 271; Eris 2013: 64). EUs mellombelsrapport frå 2011 syner progresjon i implementeringa av handlingsplanen og eit betra forhold mellom Brussel og Kiev, trass den politisk

ustabilitet som følgde Oransjerevolusjonen i 2004. Handlingsplanane i ENP har vore langt meir ambisiøse i reformarbeid enn PCA og er inspirert av kravet nye medlemsstatar møter til å implementere EUs *aquis communitaire*:

The Commissions template for the AP was based on the comprehensive country reports and covered the whole spectrum of political and economic reforms along the lines of the Copenhagen criteria (Börzel & van Hüllen 2014: 1036).

Desse kriteria har Ukraina vore flittig å innføre. Dette som følgje av sterk vilje i Ukraina for medlemskap og eit utanrikspolitisk mål om å distansere seg frå Russland. Etter Oransjerevolusjonen i 2004 har iverksetjing av reformer likevel møtt motstand (Delcour & Tulmets 2009: 517-518). Då EU ønskte å differensiere mellom sørlege og austlege naboland blei Det austlege partnerskapet (EaP) initiert i 2009. Med EaP tilbød EU assosieringsavtalar med sine austlege naboar som inkluderte Ukraina, Kviterussland og dei tre kaukasiske republikane. Partnerskapet legg til rette for auka integrering og ein frihandelsavtale (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA). Med dette følgjer òg ein sterk normativ rettferdigging: *However, economic reforms will not be sustainable without political ones – hence the emphasis on shared values of democracy, human rights and the rule of law* (Commission & High Representative 2012: 5).

For Ukraina har EaP manifestert seg i modernisering av transittsystemet for gass, institusjonsbygging og menneskerettar som nøkkelområder og enkelte har sett på dette som ein måte å oppjustere forholdet til Kiev (Viera & Ferreira-Pereira 2015). Sjølv om EaP er ein meir målretta utgåve av ENP, skildrar ein publikasjonen frå Europaparlamentets utanrikskomite, korleis EaP representerer det minste felles multiplum grunna sterke motsetjingar om enkelte tema mellom forskjellige medlemsstatar og EU-institusjonar:

The first of them was the matter of possible EU membership for the EaP countries (...). The second issue was that of Russia's place in relations with the countries of Eastern Europe. The third concerned the competition over the extent of the EU's engagement to the east and to the south of its borders (...) (Gromadzki 2015: 10).

Som ein del av EaP har Ukraina moglegheit til å delta i den europeiske tryggingspolitikken (European Security and Defense Policy – ESDP) og har vore deltakande i ESDP-oppdrag i Balkan og i grenseområdet mellom Ukraina og Moldova. Sidan Maastricht-traktaten har altså EUs forhold til Ukraina gradvis utvikla seg gjennom 1990-talet. Vi ser likevel eit klart skilje før og etter 2004 då

utvidinga gjorde Ukraina til eit naboland og økonomisk integrering og politiske reformer har fått ny betydning. Med Lisboa-traktaten i 2009 blei EUs utanrikspolitiske verktøy utvida og nye aktørar dukka opp i det politiske EU-landskapet.

### *EUs utanrikspolitiske aktørar post-Lisboa*

Sidan Lisboa-traktaten har EUs utanrikspolitikk *generelt* fått ein styrka posisjon gjennom opprettinga av Den europeiske utanrikstenesta (European External Action Service – EEAS) og den utvida rolla til utanrikssjefen (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy). EEAS blei sjølv oppretta som eit uavhengig departement og svarer til utanrikssjefen. EEAS er likevel pliktig å samarbeide med Kommisjonen om alle utanriksspørsmål. EEAS blei oppretta i 2010, men blei først operasjonelt med overføring av tilsette frå Rådet og Kommisjonen, saman med representantar frå medlemsstatane. Dette for å sikre ein styringsdyktig utanriksteneste, i utanrikssjef Ashtons eigne ord: «(...) *we will be able to find synergies and develop new ideas, which will enhance our ability to act more creatively and decisively in an increasingly challenging world*» (Commission 2010a).

Slik det framgår i Lisboa-traktaten skal EEAS assistere utanrikssjefen i sin rolle som både visepresident av Kommisjonen, formann for utanriksrådet og utanrikssjef. Som eit verkemiddel for å sikre eintydig utøving av utanrikspolitikken er utanrikssjefen ein sentral aktør i alle EU-institusjonar med utanrikspolitisk kompetanse (European External Action Service 2015). EU har fleire institusjonar med utanrikspolitisk påverknad som ikkje vil bli analysert i denne studien. Blant desse er Det europeiske parlamentet sin Utanrikskomité<sup>1</sup>. Utanrikskomiteen som kan undersøkje lovforslag og er ein arena for parlamentsmedlemmer til å forkaste eller føreslå nye lover innan feltet. Prosedyreprotokollen for Utanrikskomiteen gir blant anna komiteen makt og ansvar til å ha oppsyn med EEAS, styrke politiske band med tredjepartland (deriblant partnerskapsland), oppsyn og oppfølging av ENP og lovar relatert til naboskapspolitikken (European Parliament 2015). Sidan Lisboa-traktaten heiter det seg at Det europeiske rådet (The European Council) skal definere dei generelle politiske retningane og prioriteringane for unionen. Sidan rådet er eit møte mellom europeiske statsleiarar saman med kommisjonspresidenten og utanrikssjefen, har mange viktige utanrikspolitiske initiativ kome ut av desse møta. (McCormick 2011: 79). Likeleies delegerte Lisboa-traktaten noko av det utanrikspolitiske ansvaret frå Kommisjonen til EEAS. Samstundes har Kommisjonæren for naboskapspolitikk og utviding fortsatt det formelle ansvaret for ENP.

1. Det består av 751 direkte valde parlamentsmedlemmer frå dei 28 medlemsstatane og utgjer det lovgivande organet i EU, saman med Ministerrådet. Med 20 komitear som førebur lover er utanrikskomiteen den viktigaste for utanrikspolitikken.

Dette har sidan skapt ein ansvarsmessig gråson mellom Kommissjonen og EEAS kva angår ENP (McCormick 2011). Sist, men ikkje minst, spelar Utanriksrådet i Rådet for Den europeiske unionen (Council of the EU) ein viktig rolle i den utanrikspolitiske prosessen. Dette rådet består av nasjonale ministrar frå den 28 medlemsstatane, der utanriksrådet samlar dei forskjellige utanriksministrane. Utanriksrådet er leia av utanrikssjefen og avgjerder i dette rådet må fattast einstemmig. Dette rådet representerer soleis arenaen for avgjerdstaking i den felles utanrikspolitikken – noko den held fram med etter Lisboa-traktaten. Ein viktig aktør er komiteen for permanente representantar (COREPER). Den førebur saker som blir tekne opp i ministerrådet. Her er kvart medlem ein nasjonal representant. COREPER er ikkje ein avgjerdstakar i utanrikspolitikken, men er likevel ein agendasettar ( Keukeleire & MacNaughtan 2008).

### EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina 2010-2013

EUs utanrikspolitikk omfattar fleire aktørar, med overlappende ansvarsområde. Dette gjeld òg EUs politikk overfor Ukraina. Det austlege partnerskapet innan ENP har gått inn for ein meir robust strukturell endring. Utanrikskomiteen sin rapport identifiserer det institusjonelle ansvaret for iverksetjing av politikken i EaP. Her går det fram at Kommissjonen og EEAS har det formelle ansvaret frå EUs side. Publikasjonen trekkjer òg på Kommissjonæren for utviding og ENP, og visepresidenten/utanrikssjefen som særleg viktige i iverksetjinga av politikken. Fleire analytikarar peiker på det same (Börzel & van Hüllen 2014; Delcour & Tulmets 2009; Gromadzki 2015). Implementeringsrapporten for ENP for 2011 syner framsteg kva angår Ukraina. Dette året slutførte EU og Ukraina Assosiasjonsagendaen, som gjer klart kva reformar som er nødvendige i Ukraina, blant anna letting av visumreglement og integrering i Det europeiske energifelleskapet. Agendaen legg òg til rette for DCFTA. Eit nasjonal indikasjonsprogram (National Indicative Programme - NIP) for Ukraina, publisert av EU, identifiserer forventingar og antakingar om vegen vidare for samarbeidet mellom EU og Ukraina. Eit uttalt mål med naboskapspolitikken frå EUs side er å bringe Ukraina nærmare Europa. Her er politisk tilknytning og økonomisk integrasjon nemningar som går igjen, blant anna frå dåverande kommisjonspresident Manuel Barroso (Barroso 2011; Jarábik & Kobzová 2011). Mellom 2011 og 2013 syner indikasjonsprogrammet ein forventning om stadig djupare samarbeid mellom EU og Ukraina:

The NIP is based on the assumption that Ukraine will continue to be politically engaged in deepening the relationship between the EU and Ukraine. Risks in this area are considered low (European Union 2011: 29).



Implementeringsrapporten for ENP i Ukraina utgjeven av Kommisjonen og utanriksjefen syner likevel manglande progresjon på fleire områder i 2012, med noko betring i 2013 (Commission & High Representative 2013; *ibid* 2014). Både implementeringsrapportane og analyser syner eit forverra samarbeidsklime i denne perioden og er forklart med valet av ein pro-russiske president Janukovytsj i 2010. Implementeringsrapporten for 2011 syner likevel at Ukraina har gjort framsteg på nokon områder i denne perioden og president Janukovytsj uttalte i 2011 at medlemskap var stadig var ein prioritet. Éit irritasjonsmoment for EU har vore fengslinga av opposisjonsleiar Julija Tymosjenko, som EU meiner var politisk motivert. EU krevja derfor ved fleire anledningar at ho blei løyslatt og stilte dette som krav for å gjennomføre assosieringsavtalen i 2013 (Commission & High Representative 2012; Bloomberg 2011; Ashton & Füle 2011).

Det let med andre ord ikkje til at EU hadde nokon aning om kor hardt Ukrainas president Janukovytsj var pressa mellom EU og Russland og at han var i ferd med å få kalde føter når det gjaldt EU-tilknytninga. EU var likevel innstilt på å underteikne assosiasjonsavtalen, trass at implementeringsrapporten for 2013 tok opp dei same bekymringane som tidlegare rapportane når det gjaldt valfusk, politisk misbruk av rettsapparatet og mangel på handlekraft i assosiasjonsagendaen. Det var derfor til EUs overrasking at president Janukovytsj valte å avstå frå underteikninga, og ifølgje implementeringsrapporten for 2013 var nasjonal tryggleik og handelsverksemd med CIS og Russland grunnen til dette (Commission & High Representative 2014).

Eit viktig middel i å fremje EUs interesser overfor Ukraina i perioden mellom 2010 og 2013 har vore gjennom økonomiske investeringar. Ukraina har motteke EU-midlar både for å gjennomføre reformer knytta til assosiasjonsagendaen, men òg gjennom programmet ENPI. For perioden 2011 og 2013 har støtta Ukraina mottok frå EU vakse til 470 millionar EUR (Sydorenko 2010; European Union 2011: Annex 3). Det som følgjer desse økonomiske støttetiltaka overfor Ukraina, er «tilleggsverdien» (Added value). Dette er dei retoriske verkemidla EU nyttar overfor Ukraina som er meint å knytte Ukraina nærmare EU normativt. Dette kapittelet har vist dei ulike aktørane innan EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina både før og etter Lisboa-traktaten. Det har òg synt intensjonane EU har om tettare politisk samarbeid med Ukraina, noko dei har oppnådd gjennom ein stadig utviding, og detaljstyring, av eksisterande program for politisk samarbeid og økonomisk integrasjon. Denne kartlegginga av EUs politikk gjennom 1990-talet og 2000-talet har gitt innsikt til midlane og måla EU har nytta i sin politikk overfor Ukraina. Dei tre neste kapitla vil analysere politikken EU har ført gjennom Graham Allison's tre modellar. Den første modellen er Rational Policy Model.

## Kapittel 4. Storpolitikk og rasjonelle aktørar

Allisons modell I utforskar Cuba-krisen frå dåtidas konvensjonelle analysereiskap. Den amerikanske blokaden av Cuba var svar på den sovjetiske strategiske utlikninga. Det korresponderande case i denne oppgåva er Ukraina. Der Cuba var arena for ein storpolitisk konflikt mellom USA og Sovjet, kan Ukraina sjåast på som arena for den storpolitiske konflikten mellom EU og Russland. I vårt tilfelle er det nødvendig å forstå EU – ein supranasjonal eining med 28 medlemsstatar – som ein einskapleg aktør. EU utøver her ein utanrikspolitikk med formål å sikre eigen overleving og makt. Arenaen er Ukraina og representerer den geostrategiske nøkkelen som sikrar EU tryggleik og makt. Motstandaren er Russland som handlar utifrå egne behov for overleving og konsolidering av makt (Waltz 1979; Mearsheimer 1994). Rivaliseringa mellom desse aktørane over Ukraina er derfor fokuset i dette kapittelet.

### *Rational Policy Model (Modell I)*

Ein kort innføring i det teoretiske rammeverket høver seg. Modell I går ut ifrå at statar opptre som rasjonelle aktørar i eit anarkisk verdsystem. Her er staten sine hovudmål overleving og auking av makt. Utanrikspolitiske vedtak fattast av den einskaplege staten med desse måla for auget. Internasjonalt samarbeid fungerer i denne modellen kun kortsiktig ettersom statane konkurrerer mot kvarandre om geostrategiske og politiske godar som oppfyller måla om overleving og maktauke. Statane er altså *rasjonelle aktørar* som treff utanrikspolitiske avgjerder basert på nyttemaksimerande omsyn (Allison 1969). I lys av denne gjennomgangen kan ein problemstilling knytt til Modell I vere: *I kva grad kan ein identifisere ein geostrategisk rivalisering mellom EU og Russland mellom 2010 og 2013, og kva grad er EUs politikk overfor Ukraina svar på denne rivaliseringa?*

### *Kartlegging av geopolitisk maktspel*

EUs involvering i Aust-Europa har utvikla seg gradvis over dei siste 20 åra, samstundes som Russland – sidan 2000 – har gjenskapt seg som ein storpolitisk aktør og påverkar i stadig større grad internasjonal politikk. Dette skapar spenningar mellom EU og Russland i eit delt nabolag der begge partar ønskjer å kontrollere desse landa som ein buffer mot kvarandre. Det er særleg tre land i EaP som er av særleg strategisk betydning: Kviterussland, Ukraina og Moldova. Kviterussland har tradisjonelt vore Moskva-vendt, medan Moldova har i det siste vendt seg meir til Brussel. Ukraina har tradisjonelt vore meir ambivalent i sitt forhold til Russland og EU, der tidlegare presidentar har

forsøkt å fostre gode forhold til begge partar og vekselvis har vore Moskva-vend og Brussel-vend. Ukraina synast derfor å vere det geostrategiske byttet i eit delte nabolag (Tumanov et. al 2011; Popescu 2014; Kropatcheva 2011). Zbigniew Brzezinski skildrar denne situasjonen følgjeleg: «*Whose [Ukraine] importance is derived (...) from their sensitive location and from the consequences of their potentially vulnerable condition for the behaviour of geo-strategic players*» (Kropatcheva 2011: 553). EU som geopolitisk aktør – om enn ikkje ny-imperialistisk – er skildra av Boedeltje og van Houtum (2011) som viser korleis EU aktivt definerer sine naboar basert på eigne premiss gjennom offentleg diskurs. Scott hevdar at EU som ein geopolitisk aktør «reterritorialisere» Aust-Europa. Med det meinast det at grenser mellom territorium, statar og samfunn går igjennom ein definisjonsprosess der reglane for korleis desse statane og samfunna forhold seg til kvarandre er endra. Med spreinga av normative verdiar som «europeiske» verdiar kan ein hevde at EU driv med ein omdefinering av det ukrainske samfunnet av geostrategiske omsyn (Scott 2011: 152)

Kartet under viser Ukrainas geografiske plassering mellom EU og Russland. Plasseringa viser korleis det legg føringar på eit geopolitiske maktspelet der Ukraina er i ein pressa situasjon mellom to dei to stormaktene: EU og Russland. Situasjonen er ytterlegare komplisert av det historiske aspektet – jamfør kapittel 1 (Ukrainas politiske historie) – der Ukraina vest for Kiev har vore knytt til Sentral-Europa, medan Ukraina aust for Kiev har vore knytt til Russland økonomisk kulturelt. Ressursar som gass spelar også ein vesentleg rolle (Proedrou 2010).

### Kart 1

*Ukraina mellom EU og Russland*



EUs prioriteringar i aust møter motstand av russiske interesser som er å halde Ukraina vendt mot aust. Dette dannar opptakten til eit geopolitisk «null-sum-spel», der valet om samarbeid med ein part framstår som eit politisk nederlag for den andre parten. Russland har egne ønskjer om å kontrollere dette området som tidlegare var del av det russiske imperiet og seinare Sovjetunionen. Desse ønskja er òg grunna i normative ideal. Russiske verdiar som slavisk identitet, språk og historie kan sjåast på som konkurrerande med EUs felles «europeiske» verdiar (Delcour & Tulmets 2009).

Utover normative grunnar spelar energi også ein stor rolle. Energipolitisk er eit Moskva-lydig Ukraina svært viktig for å sikre trygge gassforsyningar til Europa for Russland. Gasseksport sikrar store inntekter til den russiske statskassa. På den andre sida ønskjer EU å sikre Ukraina som eit påliteleg transittland for gassforsyningane og eit Brussel-venleg Ukraina vil sikre dette. I møte med to stormakter i kvar kant, synast det som om Ukraina valte ein rasjonell utanrikspolitisk linje under Janukovytsj si regjeringstid. Han søkte pragmatisk gode forhold til både Brussel og Moskva i forsøk på å hente ut økonomiske fordelar frå begge partar. Forsikringar om fortsatt vilje til europeisk integrasjon og avtalen om Svartehavs-flåten i bytte mot billeg russisk gass er gode dømer på denne strategien (Delcour & Tulmets 2009: 515; Dimitrova & Dragneva 2009).

### *EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina (Modell I)*

Det geopolitiske maktspelet er kartlagt og viser ein rivalisering mellom EU og Russland over Ukraina. Denne delen av kapittelet vil fokusere på EUs politikk overfor Ukraina i rammene til Allison's første modell, men vil òg trekkje på russisk utanrikspolitikk som reaksjon på EUs påverknad i Ukraina. Modell I vil seie at EUs involvering i naboskapet gjennom ENP er driven av eit mål om å minske russisk påverknad og auke eigen påverknad i regionen. Dette er, i og for seg, korrekt. Dette skildrast i implementeringsrapporten for Den europeiske sikkerheitsstrategien (EES) som skildrar EaP som eit tryggingpolitisk tiltak:

The Eastern Partnership foresees a real step change in relations with our Eastern neighbours, with a significant upgrading of political, economic and trade relations. The goal is to strengthen the prosperity and stability of these countries and thus the security of the EU (EU High Representative 2008: 10).

EU nyttar altså EaP som eit tryggingpolitisk instrument med mål om *regimeendring* i naboskapet,

og oppgraderinga av ENP i aust – til EaP i 2008 – har blitt sett på som eit geopolitisk svar på Russlands krigføring i Georgia i 2008 (Pridham 2014). Promotering av regime i naboland kan sjåast på som ein form for tryggingstiltak, jamfør modell I. I desse tilfella er strategiske mål av økonomisk, forsvarsmessig eller normativ art sentrale. Dette synast å vere det langsiktige målet med EUs politikk overfor Ukraina, noko implementeringsrapportane for ENP i Ukraina viser. I perioden 2010-2013 har ressursar frå ENP – i tillegg til offisielle ytringar – blitt nytta til å promotert såkalla «europeiske verdiar» som demokrati, menneskerettar og reformering av politiske og økonomiske prosessar. Desse aktivitetane har enkelte skildra som imperialistiske (Smith 2015; Dimitrovova 2012; Shapovalova 2010). Imperialistisk eller ei, svarar det likevel med Allison's modell I der EU verkar å promotere egne verdiar som «felles» verdiar som eit tiltak for å auke eigen oppslutning i Ukraina – og minske Russlands påverknad.

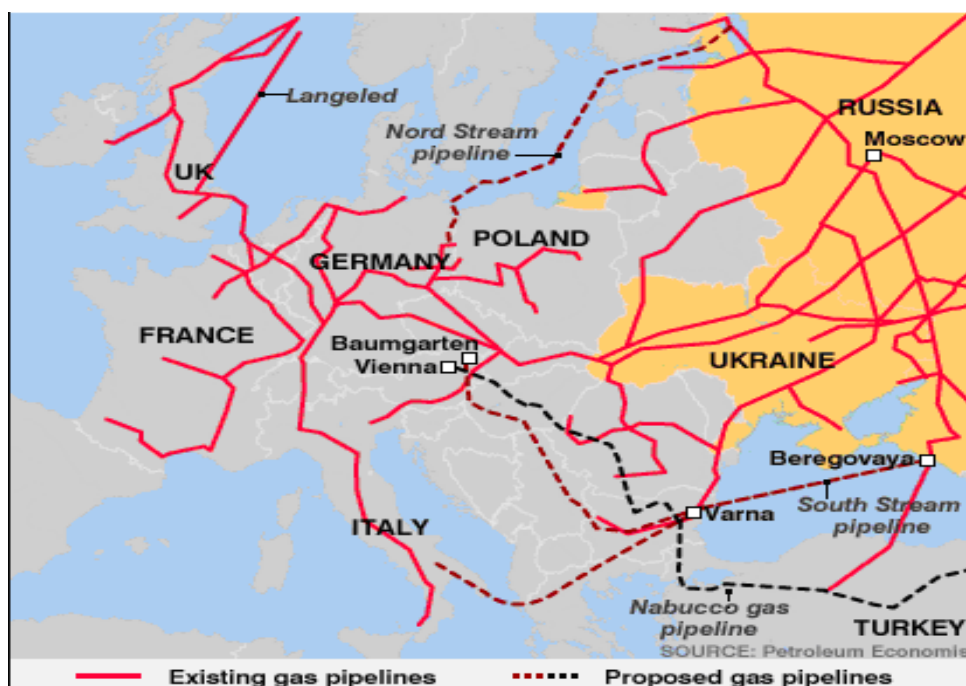
Sjølv om regimeendring i Ukraina er av uttalt politiske og økonomiske ønskjer, er Ukraina – som nemnt – viktig for EUs *energitryggleik*. Energipolitisk har Ukraina stor verdi som transittland for mesteparten av gassrøyra frå Russland til EU. Samstundes er Ukraina heilt avhengig av russisk energitilførsel og EU er ein stor importør av russisk gass, noko enkelte hevdar er ein måte for Russland å påverke europeisk integrasjon i naboombåda (Dimitrova & Dragneva 2009). Dette styrkar det geopolitiske maktspilet. Dette kjem til syne dersom ein samanliknar gass-krisene i 2006 og 2008, under Ukrainas pro-vestlege leiarar, med det endra politiske klimaet etter valet i 2010. Like etter å ha kome til makta i 2010 signerte den pro-russiske president Janukovytsj ein avtale med Russland som sikra 30% prisreduksjon på importert gass frå Russland mot forlenging av den russiske Svartehavs-flåten i Sevastopol på Krim (Svoboda 2011: 26). Dette viser den nye presidentens vilje til å hente ut fordelar av eit godt samarbeid med russarane. Samstundes er Ukraina utsett for press frå begge partar. EU ønskjer å integrere Ukraina i den europeiske energimarknaden – medan Russland trugar med høge gassprisar dersom Kiev ikkje lyder Moskva.

I ein pressa situasjon synast det som om president Janukovytsj har valt ein balansegang mellom EU og Russland – der han sikra ukrainsk deltaking i Energifelleskapet (Energy Community), samstundes som han då valte å underteikne avtalen med Russland som sikra reduksjon av gassprisen. Energifelleskapet består av EU-landa og dei austeuropeiske naboane. Formålet med dette har vore å binde ikkje-medlemmer til energipolitiske EU-lover utan å involvere dei i EU-institusjonar og liberalisere energimarknaden. Energifelleskapet er eit pan-europeisk initiativ (Padgett 2011; Costea 2011; Kaveshnikov 2010: 593). EU har altså forsøkt å stabilisere Ukraina som transittland for gass gjennom politisk integrasjon på energiområdet. Likevel verkar det som om EU har ein plan B som er utvikling av røyrleidningar som omgår Ukraina fullstendig. Dette kjem

best til syne ved EUs støtte til bygginga av Nabucco-rørleidninga som skulle gå frå Aserbajdsjan – gjennom Tyrkia – til Europa og soleis unngå både Russland og Ukraina. Målet med rørleidning var å redusere EUs avhengigheit til russisk gass. Prosjektet har sidan møtt politiske og finansielle hinder og har blitt modifisert. Som ein rival til Nabucco, har Russland støtta South Stream-rørleidninga. Denne rørleidninga – som også er teikna inn i kart 2 – skulle opphavleg gå frå Russland – gjennom Svartehavet – til Europa, også utanom ukrainsk territorium. Dette prosjektet ville derimot ikkje minska EUs avhengigheit til russisk gass, og kvart prosjekt representerer derfor dei motsetjande politiske ønskja til Russland og EU. Bygginga av Nabucco har blitt modifisert og utsett grunna manglande finansiering, medan South Stream blei nedlagt i 2014 – delvis grunna konflikten i Ukraina (Cendrowicz 2009; Euractiv 2010a; 2010b; 2010c; Korsunskaya 2014).

### Kart 2.

*Gass-rørleidningar mellom EU og Russland*



Desse prosjekta er døme på kor viktig energipolitikk er i forholdet mellom EU og Russland, der EU både talar for integrasjon av transittsystemet samstundes som dei støttar prosjekt som vil minske transittsystemets viktigheit. Det kan òg argumentere for at EU ser på samarbeid med Ukraina i energipolitikk som eit nødvendig vonde, i mangel på andre moglegheitar. Dette passar narrativet til modell I som seier at politisk samarbeid er flyktig og produktivt kun viss det tener statens interesser. Ved toppmøtet mellom Ukraina og EU i Brussel i 2013 blei det påpeika ein positiv trend i europeiske investeringar i Ukrainas transittsystem og den vidare integreringa og moderniseringa av transittsystemet med det europeiske nettverket. Denne positive trenden viser at EU spelar ein

aktiv part i ukrainsk deltaking i den europeiske energimarknaden. Som vist tidlegare, er dette imot Russlands ønske som heller vil kunne kontrollere Ukrainas transittsystem sjølv. Ukraina som arena for realismens null-sum-spel forsterkast (Amaro Dias 2013; European Council 2013).

Janukovytsj – på sin side – utnyttar dette null-sum-spelet for å auke sitt *modus operandi* ved å søkje fordelar hos begge partar utan å levere på løfter. Overfor EaP er dette illustrert gjennom fråsegnet «*a partnership à la East*», der Janukovytsj vel og vrakar mellom fordelane ved EaP, men ikkje leverer på lovnader. Dette illustrerer svakheita med EUs tilnærming gjennom EaP, som kan kjenneteiknast som «einvegsintegrasjon». EU gir løfter om tilgang til ressursar og marknader utan «gullrota» medlemskap som insentiv til gjennomføring av reformer. Dette gjer EU svakare stilt overfor Russland i kampen om det delte naboskapet (Amaro Dias 2013; Jarabik & Kobzova 2011: 46).

Det som til gjengjeld gjer EU til ein meir attraktiv partner enn Russland er handelsfordelane EU tilbyr. Som verdas største handelsblokk finst det eit stort potensiale for auka handel mellom EU og Ukraina. Ukraina er EUs 22. største handelspartner, der råvarer, ferdigvarer og landbruksvarer står for størsteparten av den ukrainske eksporten til EU. Som del av assosiasjonsprosessen var underteikninga av frihandelsavtalen (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA) sentral. Denne avtalen legg til rette for harmonisering av handelsrelaterte praksisar, normer og lover, og opning av marknaden gjennom gradvis fjerning av opp til 99% av tolltariffar. Ifølgje avtalen vil fjerning av handelsrestriksjonar spare ukrainske eksportørar opp til 487 millionar € (Ross Smith 2015: 58; EEAS 2015; EU-Ukraine DCFTA 2015: 2-3).

Jamfør modell I, gir dette EU høve til å nytte handelsavtalen som eit politisk nyttemaksimerande tiltak for å minske russisk påverknad, noko EU verkar å ha gjort. Sidan EU er den økonomisk mektigare parten, er det på dette området unionen kan få sin vilje igjennom. Dette kjem tydeleg fram i DCFTA som inneheld spesifikke handelsreglement for energi. Interessant nok legg den føringar for frihandel i gass- og elektrisitetmarknaden, samt forbod mot å ekstrahere gass i transittsystemet som er meint for ein tredjepart. DCFTA skal med andre ord forhindre at ein ny gasskrise går utover europeiske kundar; eit døme på EUs vilje til samarbeid for å sikre egne interesser i Ukraina (Casier 2011; EU-Ukraine DCFTA 2015: 7).

Sjølv om EU ikkje openlyst utfordrar Russland i naboområdet, og påpeiker at desse landa – og spesielt Ukraina – har rett til å velje sine egne partnerar, er det liten tvil om at EU er klar over Russlands rolle i Ukraina. I tråd med at EU har blitt meir involvert i Ukraina – særleg frå assosiasjonsagendaen i 2010 – har EU vore tydeleg i sine åtvaringar om russisk innblanding i denne

prosessen, slik kommisjonæren for naboskapet uttrykker det: «*Any threats from Russia linked to the possible signing of agreements with the European Union are unacceptable*» (Füle 2013). Dette bryt med tidlegare utsegn – som har vedkjent Russlands rolle i Ukraina – og må sjåast på som eit taktisk utspel frå EU der målet må vere å undergrave Russlands påverknad på Ukraina. Dette er i tråd med Pavel Tsygankov og Filipp Fominykh sin tolkning:

An important role in achieving all these goals and in implementing the EU strategy is assigned to the formation of a «European» view of the contemporary and future world – a view in which the EU plays an irreplaceable role and lays claim to indisputable advantages over all other models of development. In other words, an important role in EU strategy is assigned to the «geopolitics of perception», in which anti-Russian discourse occupies a significant place (Tsygankov & Fominykh 2010: 23).

I det som kan sjåast på som eit mottiltak til EUs regimeendring, har Moskva på si side gått inn for noko som har blitt omtala som *regimestabilitet* i aust. For å sikre regimestabilitet har eit nytt utanrikspolitisk verktøy blitt teke i bruk av Kreml: Det eurasiske økonomiske fellesskap (Eurasian Economic Community – EEC). EEC blei etablert i 2000 og representerer eit motstykke til EU i Aust-Europa og Vest-Asia. Med Russland, Kviterussland, Armenia, Kasakhstan og Kirgisistan som medlemmer, har desse post-sovjetiske statane etablert ein regional integrasjonsprosess med sterke likskapar til EU. Denne unionen føreset økonomisk integrasjon etterfølgt av politisk integrasjon og blei oppgradert til Den eurasiske økonomiske unionen (Eurasian Economic Union – EEU) i 2014 (Eurasian Economic Commission 2015; Popescu 2014).

Det geostrategiske spelet tilspissar seg. Prinsippet om «fire fridomar» og den institusjonelle utforminga av EEC vitnar om det. Eurasisk integrasjon har gått føre seg i 20 år og trekkjer tydeleg på EUs erfaringar. Ukrainas medlemskap i EEC er viktig for Russland, og skiljelinjene mellom EU og Russland framhevast tydeleg på dette området, trass Vladimir Putins løfter: «*The Eurasian Union will be based on universal integration principles as an essential part of Greater Europe united by shared values of freedom, democracy, and market laws*» (Popescu 2014; Eurasian Economic Commission 2015; Putin 2011).

Det kan verke paradoksalt at Putin trekkjer på «delte verdiar» som fridom og demokrati, men jamfør Modell I verkar EEC meir som eit utanrikspolitisk verktøy for å minske EUs påverknad i Aust-Europa. Særleg dersom ein ser på eurasiske samarbeid som ein måte for Russland å sikre sine interesser i aust, noko som synast å stemme, jamfør modell I. Nærværet av EEC legg til eit nivå i



det geopolitisk motsetjingsforhold mellom EU og Russland og ein kan byrje å snakke om eit supranasjonalt geopolitisk spel mellom to store blokker. Dette styrkast av faktumet at medlemskap i begge organisasjonane er gjensidig utelukka. Tilslørt av eit multilateralt rammeverk, og appell til felles verdiar, nyttar altså Russland EUs eigen oppskrift for å trekkje Ukraina i retning av eurasisk integrasjon. Denne strategien stemmer overeins Andrei Zagorski sin analyse som tydeleg viser til presidentvalet i 2010 som ein moglegheit for Moskva å ta revansj og forsterkar Modell I som teoretisk forankring:

Similarly, the swift rapprochement with Ukraine after the 2010 presidential elections produced the impression that Moscow was seeking to regain what it believed it had lost under the former government in Kiev and what it deemed it had lost to the EU in the course of the implementation of the EaP (Zagorski 2011: 59)

Zagorskis analyse viser eit revansjerande Russland som ønskjer å «ta tilbake» Ukraina frå EU. Her har òg lovnader om lågare gassprisar blitt brukt som agn for å lokke Ukraina til EEC (Euractiv 2013). I slutfasen av assosiasjonsagendaen mellom EU og Ukraina kom dette tydelegare fram enn nokon gong, då Moskva pressa president Janukovytsj til å avstå frå å underteikne assosiasjonsavtalen med EU under det årlege EaP-toppmøtet i Vilnius i november 2013. Nicu Popescu syner korleis Russland nytta drastiske handelsrestriksjonar i juli same året for å tvinge Kiev til å avstå frå assosiasjonsavtalen. Dette er i samband med tidlegare utsegn frå den dåverande russiske presidenten, Dmitrij Medvedev, som åtvara mot forverring av forholdet til Russland dersom Ukraina underteikna. Likeleies skal EU ha bede om utvida låneavtalar frå Det internasjonale pengefondet (IMF) til Ukraina dersom forholdet til Russland rakna som følgje av assosiasjonsavtalen. (Medvedev 2014; Popescu 2014).

Dette er det tydelegaste dømet på korleis EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina mellom 2010 og 2013 fortonar seg i eit klassisk null-sum-spel der Russland som oftast er eit motpart framfor ein medspelar. Dette forholdet til Russland – og omstendigheitane som spelar inn – er med på å forklare EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina mellom 2010 og 2013 og viser korleis eksterne faktorar spelar inn på EUs utanrikspolitisk avgjerdstaking. Likeleies viser det at EUs politikk overfor Ukraina har vore karakterisert som stadig meir integrasjon som følgje av ein tydeleg rivalisering med Russland. Som eit nyttemaksimerande tiltak, både på energipolitisk og geopolitisk grunnlag, førte derfor EU ein integrerande politikk overfor Ukraina.

### Avslutning

Modell I sitt rasjonale seier at statar er einskaplege i sin utanrikspolitik, noko Allison syner i sin analyse som viser at amerikansk blokade av Cuba var svar på den sovjetiske utplasseringa av rakettar. Dette fordi det utfordra det strategiske overtaket til USA. Mykje av det same kan seiast om EUs forhold til Russland. Sjølv om denne analysen ikkje inneheld rakettar eller trugselen av kjernefysisk holocaust, er det likevel interessant å merke seg korleis hendingsforløpet er lik Allison's empiriske analyse. Vi kan identifisere korleis EU legg til ein sikkerheitsmessig karakter til sin naboskapspolitikk i aust, omtrent samstundes med Russlands invasjon av eit ENP-land: Georgia.

Ein sikkerhetsdimensjon er likeleies lagt til energipolitikken, der EU gjennom integrering av Ukraina i Energifelleskapet har forsøkt å sikre eigne forsyningar. Dette har også skjedd gjennom utforsking av alternative energiforsynarar. Vi kan òg skildre at EUs involvering i Ukraina gjennom assosiasjonsprosessen har intensivert frå 2010 til 2013, samstundes som ein pro-russisk president i Ukraina har skapt vanskar for framgang i assosiasjonsprosessen. Den stadig meir synlege rolla EU hadde etter 2010 har sidan vist seg å bli følgt av auka russisk nærvær i Ukraina, til dømes gjennom energiavtalen som sikra den russiske Svartehavs-flåten i Sevastopol. Det geopolitiske spelet er openbart. Dette spelet har sidan fått ein supranasjonal dimensjon der ukrainsk medlemskap i EEC er viktig for Russland, samstundes som europeisk integrasjon i Ukraina er sentralt for EU.

Det denne analysen avdekkjer er korleis russisk press, gjennom økonomiske sanksjonar, tvang Ukraina til å avstå frå underteikning av assosiasjonsagendaen som var planlagt for Det austlege partnerskapsmøtet i Vilnius i 2013. Jmfør modell I synast den stadig aukande involveringa i Ukraina å vere eit rasjonelt val basert på at eit stadig meir aggressivt Russland ville ha skapt sikkerheitsmessige vanskar for EU i naboskapet. Ikkje ulikt Allison's eigen konklusjon. Vi kan ytterlegare identifisere korleis den ukrainske presidenten synast å spele EU og Russland mot kvarandre ved å både vere for ukrainsk medlemskap i EU, men samstundes halde ved like eit nært forhold til Russland.

## Kapittel 5. EU-byråkratar og program

Forrige analyse seier at EUs framferd i Ukraina har for auge å integrere Ukraina i eit europeisk fellesskap for å sikre eit stabilt naboombåde i møte med EUs motstandar i aust: Russland. Allison ønskja å vise korleis modell I kjem til kort i ein analyse av internasjonal politikk. Dette er òg ein føresetnad i denne oppgåva. Det som i første rekke vanskeleggjer Modell Is tolking av EUs utanrikspolitikk er den pågåande debatten om EU i det heile tatt har ein felles utanrikspolitikk. Det at medlemsstatane utøver utanrikspolitikk i kraft av å vere suverene statar – med forskjellige interesser – trekkjer tvil om kor *felles* EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina er: «*The determination to preserve national foreign policies is ultimately at odds with the ambition to create a European foreign policy*» (Smith & Hill 2005: 34).

Dette er eit poeng som vil lysast på i neste analyse. Ideen om eit einskapleg EU som utanrikspolitisk aktør blir derfor vanskeleg å forsvare i realismens perspektiv der suverene statar står som hovudaktørane i internasjonal politikk (Keukeleire & MacNaughtan 2008: 329). EUs maktmidlar – som er av økonomisk og normativ art – har likeleies ein kinkig plass i modell I, der militær makt spelar ein større rolle. EUs bruk av økonomisk og normativ makt – som evnen til å påverke andre land ved hjelp av økonomiske verkemiddel og appell til såkalla «delte verdiar» – har vore suksessfull i dei siste utvidingane austover. Alexandra Shapovalova hevdar at bruken av normativ makt og løfter om økonomisk framgang overfor nabolanda i aust ikkje har hatt same effekt som ved utvidingane. Dette fordi dei økonomiske og tekniske reformene ikkje sjåast på som i nabolanda sine interesser, og insentivet til endring manglar sidan medlemskap ikkje tilbode. Dette meiner ho har svekka EUs transformative makt i Ukraina (Shapovalova 2010: 77; Habets 2014).

Sjølv om fleire trekkjer tvil i EUs evne til å skape endring i naboskapet, er det andre som trekkjer tvil på Russlands energiovertak i Europa, eit viktig poeng i forrige kapittel. Casier forklarar at energipolitikk har fått ein større rolle i forholdet mellom EU og Russland, der gass er ein maktfaktor. Casier trekkjer likevel på Keohane og Nye sin teori om gjensidig uavhengigheit (interdependence) som forklaring på situasjonen mellom EU og Russland. Denne teorien seier at etterkvart som økonomiar blir meir veva saman minskar dette den politiske krafta i viktige ressursar fordi begge partane er gjensidig avhengig av fordelane dei gir, noko forrige kapittel viste (Keohane & Nye 2001; Casier 2011b; Dimitrova & Dragneva 2009). Problema knytt til å analysere EU som ein einskapleg aktør er mangfaldige (Novaky 2015) og tek ikkje omsyn til forskjellige medlemsstatar sine meiningar eller omsyna til dei forskjellige utanrikspolitiske institusjonane i EU. Verken EU – eller andre statar – er einskaplege, noko som var Allison's poeng. Staten består av

fleire institusjonar som – i hans ord er: «*semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own*» (Allison 1969: 698). Hans poeng er at måten staten agerer på, er eit resultat av korleis desse organisasjonane prosesserer informasjon og reagerer på denne informasjonen basert på sine organisatoriske rutinar (ibid). Desse organisasjonane skal vi no utforske. Dette kapittelet vil sjå på EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina på bakgrunn av interessene og målsetjingane til dei byråkratiske institusjonane i EU med utanrikspolitisk kompetanse. Desse byråkratiske institusjonane er:

1) Det europeiske råd: Møtet mellom dei 28 stats- og regjeringssjefane har ansvaret for å identifisere unionens strategiske interesser og definere generelle retningslinjer for den felles utanrikspolitikken utifrå einstemmige vedtak. Møta skal finne stad fire gonger i året og inkluderer utanrikssjefen og kommisjonspresidenten. Det at den politiske avgjerdsprosessen går føre seg på toppleiarnivå og kun peiker retninga for den felles utanrikspolitikken gjer det vanskeleg å kartlegge Rådets indre konflikstar (The Treaty on European Union 2012, art. 15; European Council 2016)

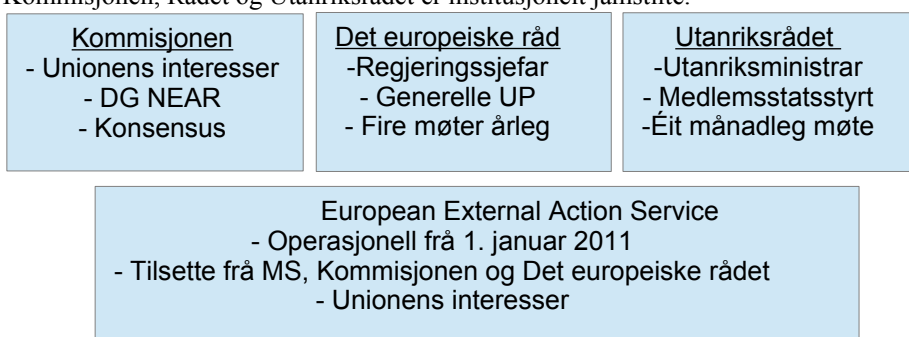
2) Kommisjonen: Utgjer EUs «utøvande makt» og har som oppgåve å arbeide utifrå Unionens interesser som heilheit. Kommisjonen er igjen delt inn i fleire departement, eller Directorates-General (DG), der Generaldirektoratet for naboskapet og utviding (DG NEAR) er ansvarleg for naboskapspolitikken. Den utanrikspolitiske kompetansen relatert til Ukraina ligg altså hos dette generaldirektoratet og svarar til kommisjonæren for naboskapspolitikk og utviding. Utanrikspolitiske avgjerder i Kommisjonen fattast likevel på grunnlag av konsensus i møte mellom alle kommisjonærar, og Kommisjonen er samstundes ansvarleg for å utøve budsjett og program. (The Treaty on European Union 2012, art. 17 § 1; Commission 2016; Commission 2015).

3) Utanriksrådet: Dette rådet har grunnlag i møta mellom utanriksministrane frå dei 28 medlemsstatane og er leia av utanrikssjefen. Utanriksrådet kan jamvel inkludere forsvars-, handels-, og utviklingsministrar avhengig av møtet sin tematikk. Utanriksrådet møtast éin gong i månaden og er saman med Kommisjonen ansvarleg for ein konsekvent, sameina og effektiv utanrikspolitikk utifrå retningslinjene gitt av Det europeiske råd. Utvida samarbeid med Kommisjonen skal sikre dette. Vedtak i dette rådet er styrt av medlemsstatane sine ønskjer, representert ved sine utanriksministrar, og vedtekter i dette rådet skal følgjast opp i nasjonale lovgivingar slik Maastricht-traktaten krev (The Treaty on European Union 2012, art. 16, § 7-9; Council of the EU 2014).

4) EEAS: Den europeiske utanrikstenesta blei operasjonell frå 1. januar 2011 – etter avgjerd frå Det europeiske råd – og fungerer som EUs utanriksdepartement. EEAS skal assistere utanrikssjefen. Jamfør Lisboa-traktaten skal dei samarbeide med nasjonale diplomatiske tenester og hente tilsette frå tre stader med forskjellige utanrikspolitiske bakgrunnar. Ein tredjedel kjem frå medlemsstatane som nasjonale diplomatar, ein tredjedel frå Kommisjonenens generaldirektorat for eksterne relasjonar (DG RELEX) – som blei nedlagt som følgje av opprettinga av EEAS – og siste rest frå generalsekretariatet i Det europeiske rådet. Desse tilsette skal likevel handle utifrå unionens interesser og over heile EUs eksterne felt (Henökl 2015; Adler-Nissen 2014; Treaty on European Union 2012, art. 27 § 3).

#### Graf 1.

Kommisjonen, Rådet og Utaniksrådet er institusjonelt jamstilte.



Desse institusjonane er interessante å studere fordi dei er samansett med ulike mål for auget, der Kommisjonen og EEAS representerer Unionens interesser som heilheit, medan dei to råda representerer medlemsstatane sine interesser. Denne institusjonelle ambivalensen i EUs utanrikspolitikk har skapt forvirring og minska effektiviteten til utøvinga av ein felles utanrikspolitikk, er det hevda (Trzaskowski et. al. 2012: 81). Andre, som John McCormick, skildrar korleis desse forskjellige institusjonelle interessene har bidrege til konflikt mellom Kommisjonen – som representerer unionen – og Det europeiske rådet og Utaniksrådet – som representerer medlemsstatane (McCormick 2011: 134). EU har andre institusjonar og organisasjonar som også påverkar utanrikspolitikken – kanskje mest opplagt Europaparlamentet (Helwig et. al. 2013).

#### *Organizational Process Modell (Modell II)*

Det høver seg å gi ein påminning om dette kapittelets teoretiske rammeverk. Allison's modell II seier at ein stat er sett saman av fleire institusjonar, byråkratiske einingar og organisasjonar. Ein stat er derfor ikkje einskapleg, ei heller dens utanrikspolitikk som er avgjort av institusjonar og departement innan staten. Desse institusjonane og departementa er igjen sett saman av byråkratiske einingar som har eigne målsetjingar for kva utanrikspolitikk staten bør utøve. Desse relevante

departementa og institusjonane avgjer sine utanrikspolitiske ønskjer derfor ikkje på grunnlag av rasjonelle nyttemaksimerande vurderingar, men heller som resultat av rutinar og programfesta åtferd i ein organisasjon. Allison forklarar:

The actor is not a monolithic «nation» or «government» but rather a constellation of loosely allied organizations on top of which government leaders sit. This constellation acts only as component organizations perform routines (Allison 1969: 699)

Aktørane blir altså organisasjonane i statsapparatet som gjennom innarbeida rutinar og program avgjer politikk. Avgjerder i modell II karakteriserast som organisatoriske utfall (organizational output) fordi måten politikk blir vedteken av ein organisasjon er gjennom kompromiss mellom lågare byråkratiske einingar. Avgjerdsmechanismane i desse organisasjonane er omtala av Allison som institusjonelle program og standard operasjonsprosedyrer (standard operation procedures – SOP). Institusjonelle program refererer til dei mekanismane i ein organisasjon som produserer eit resultat. Eit møte for å avgjere politikk mellom EUs kommisjonærar er døme på eit institusjonelt program. SOPar er låge standardprosedyrer som påverkar det politiske utfallet som blir ein institusjons sitt svar på den utanrikspolitiske utfordringa, slik som uformelle møter i COREPER (Allison 1969).

Ein problemstilling jamfør Modell II kan formulerast følgjeleg: *I kva grad kan ein identifisere rivalisering blant dei relevante EU-institusjonane om utanrikspolitikken, og korleis har dette påverka utøvinga av EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina?*

#### *Rivaliserande institusjonar*

Allisons modell II seier at institusjonar konkurrerer mot kvarandre om å få fram sine politiske målsetjingar, og at desse målsetjingane er avgjort grunna deira institusjonelle samansetting. Eit blick på EUs utanrikspolitiske institusjonar synast å passe dette narrativet. Fleire analytikarar peiker til dømes på at det til stadig eksisterer usemje mellom EUs utanrikspolitiske institusjonar, særleg Kommisjonen og Det europeiske rådet. Dette hevdar mange er resultat av den institusjonelle samansettinga i desse institusjonane og rollen dei spelar i utforminga av EUs utanrikspolitikk. Det høver seg å sjå nærmare på konfliktane som har oppstått mellom desse institusjonane

### 1) Det europeiske rådet.

Som allereie utdjupa er den institusjonelle avgjerdsprosessen i Det europeiske rådet vanskeleg å avdekkje. Det nærmaste ein kan komme ein «byråkratisk prosess» innan Det europeiske rådet er korleis dei nasjonale regjeringsoverhovuda avgjer dei politiske føringane for EUs utanrikspolitikk. Her kan det vere nærliggande å tru at partipolitikk spelar ein rolle, likevel finn Tallberg og Johansson (2008) prov for det motsette. Det europeiske råd er støtta av den byråkratiske eininga Generalsekretariatet for Rådet for EU som tek seg at administrative oppgåver for rådet. Hylke Dijkstra (2009) viser i sin analyse at konflikt har oppstått mellom Kommissjonen og Det europeiske rådets administrative eining. Som eit møte mellom statsleiarar er det jamvel ein viktig initiativtakar og Kommissjonspresidenten og utanrikssjefen er òg representert i dette rådet. Det europeiske rådet fungerer som eit «statsoverhovud» eksternt på bakgrunn av at leiarane rådet representerer også er statsleiarar. Samstundes er utanrikssjefen og dei forskjellige kommisjonærane er valt av dette rådet, så det utanrikspolitiske påverknadskrafta skal ikkje undervurderast.

### 2) Kommissjonen.

Når det gjeld byråkratiske konflikter i Kommissjonen syner Hartlapp et. al. (2013) – på bakgrunn av Modell II – byråkratiske konflikter mellom ulike generaldirektorat (DG) og stor politisk avgjerdsrett hos den relevante DG som utformar politikkløysingar innan sitt område. Samstundes synast generalsekretæren å ha ein koordinerende rolle mellom den politisk-orienterte Kommissjonen og dei byråkratiske-orienterte DG. Rivalisering mellom Kommissjonen og andre EU-institusjonar er prega av Kommissjonens ansvar for EUs eksterne operasjonelle budsjett og dets tekniske rolle. Dette inkluderer budsjettet EEAS har råderett over i naboskapet – som Ukraina. Samarbeid mellom Kommissjonen og EEAS er likevel viktig – noko Lisboa-traktaten ber preg av (Helwig et. al 2013: 30). For å sikre samarbeid har rollen som meklar mellom desse institusjonane falt på utanrikssjefen. Som vise-president i Kommissjonen, leiar av EEAS og ordstyrar i utanriksrådet har utanrikssjefen fått eit unikt ansvar til å samordne politikken mellom dei ulike institusjonane. Dette har likevel vist seg vanskeleg grunna den institusjonelle vekten dei ber på. Tzifakis et. al (2012) peiker, blant anna, på korleis Lisboa-traktaten gir utanrikssjefen ein vanskeleg rolle mellom EEAS og Kommissjonen:

Putting two hats on the high Representative has great significance for the position of the EEAS in the EU's institutional structure. The implementation of treaty provisions gives rise to numerous problems, most notably a potential conflict in loyalty, for the High Representative simultaneously answers to two frequently competing bodies (Tzifakis red. 2012: 85).

Eit overlappende politikkområde og uklar ansvarsfordeling verkar som ypparlege føresetnader for institusjonell konflikt jamfør Modell II. Likevel har ein funne at Kommisjonen er mindre politisk aktiv i eksterne relasjonar enn før Lisboa-traktaten. Dette i tråd med Smiths funn, som viser at Kommisjonen står for budsjettering, utstyr og finansiering av EUs utanrikspolitikk, medan EEAS faktisk utøver den. Dette kan verke som ein grei arbeidsfordeling og burde medføre til at EEAS har ein tydeleg rolle i Ukraina. Blant kompetansane Kommisjonen framleis har er utøving og finansiering av ENP, noko som jo er sentral i EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina (Smith 2013: 1308; Steindler 2015; Helwig et. al. 2013: 33).

### 3) Utanriksrådet.

Ein viktig del av utanriksrådet er – som nemnt tidlegare – den førebuande komiteen COREPER (Committee of Permanent Representative) som koordinerer og førebur saker for utanriksrådet, sikrar ein konsekvent EU-politikk, og meistar ut forslag og avtalar som utanriksrådet vedtek (Treaty on the European Union 2012). COREPER og Arbeidsgruppene er sett saman av nasjonale representantar som skal sikre nasjonale interesser i utanriksrådet. I modell II kan denne komiteen passe skildringa av korleis lågare byråkratiske grupperingar har eigne målsetjingar for utanrikspolitikken. Likeleies viser tidlegare studiar vist at Arbeidsgruppene (Working Party) – som ligg på eit lågare byråkratisk nivå – kan ha stor påverknad på den utanrikspolitiske agendaen (Juncos & Pomorska 2011: 1101; Kiso 1997: 142).

COREPER og Arbeidsgruppene er sett saman av nasjonale representantar som skal sikre nasjonale interesser i utanriksrådet. I utgangspunktet talar dette for at den felles utanrikspolitikken ikkje motseier nasjonal politikk. Studiar viser likevel at dette ikkje nødvendigvis er tilfellet. Dette er grunngeve med at sosialisering – form av kvardagsbaserte møter i uformelle rammer blant nasjonale representantar har den effekt å motverkar indre politiske motsetjingar i arbeidsgruppene og COREPER. Resultatet av desse møta blir i yttarste konsekvens vedteken politikk i utanriksrådet (Kostanyan & Orbie 2013: 54).

Sjølv med denne inndelinga av politikkområde i Utanriksrådet, finn ein likevel konflikt mellom dei lågare byråkratiske einingane. Det er blant anna vist korleis konflikt mellom COREPER og PSC (Political and Security Committee), som begge assisterer Utanriksrådet, kan oppstå. Begge komiteane består av nasjonale diplomatar og PSC er den høgast posisjonerte byråkratiske eininga i Utanriksrådet. Grunnen til konflikt er, ifølgje Steindler, dei forskjellige institusjonelle rollene desse komiteane har – og mangelen på strukturert samordning. Denza syner at dette òg kan ha nasjonale undertonar (Blanke & Mangiameli (red.) 2012: 492; Steindler 2015: 410).



For at Utanriksrådets medlemmer kan bli einige om ein politikk må dei få vite kva dei nasjonale representantane har blitt einige om. Det er her SOPar spelar ein stor rolle. Når COREPER og arbeidsgruppene har blitt einige om eit forslag til politikk, blir dette forslaget sendt som ein standardisert rapport til utanriksministrane. Som allereie vist er denne prosedyren blitt skulda for å vere så standardisert at den nesten er unødvendig (Smeets 2013)

#### 4) EEAS.

Ifølgje Allison's modell II vil det å skape ein ny institusjon med tilsette frå tre forskjellige institusjonelle program ikkje vere ein særleg god ide dersom målet er ein meir effektiv politikk. Å utstyre EEAS med tilsette frå Kommissjonen, Rådet og medlemsstatane hadde likevel som mål å oppnå ein mest mogleg samstemt utanrikspolitikk ved å samle tilsette frå tildels motstridande institusjonar. Jamfør modell II har skiljelinjer innan EEAS har oppstått. Ein gjennomsynsrapport for EEAS viser at tilsette henta frå Kommissjonen har ein meir hierarkisk og teknisk forståing av utanrikspolitikken enn tilsette henta frå Rådet som legg meir vekt på finessane og den politiske naturen til arbeidet innan Utanriksrådet. Dette illustrerer Allison's poeng om korleis program påverkar utforming av utanrikspolitikk. I tillegg bringer nasjonale diplomatar sine perspektiv frå hovudstadane (Helwig et. al. 2013: 8). Dette trass EEAS sitt formelle mandat.

Allison's modell II seier at desse praksisane vil hindre effektivt samarbeid. Henökl's analyse tek føre seg organisatoriske eigenskapar ved EEAS, som nærleik av SOPar og institusjonelle praksisar, for å analysere i kva grad EEAS har vore effektiv. Hans analyse viser at fråvær av SOP og ambivalens hos dei tilsette når det kom til deira nye rolle i «utanriksdepartementet» har hatt ein negativ effekt på EEAS. Dette er med å styrke Allison's Modell II, ettersom fråvær av SOP kan forklare mangelen på politiske initiativ overfor Ukraina. Vidare i Henökl's studie, finn ein at tilsette ved EEAS favoriserer Kommissjonen (74%) framfor Utanriksrådet og Det europeiske rådet (begge 68%) når det gjeld andre politiske aktørar (Henökl 2015: 687; 691).

Dette synast å ha samband med kor dei tilsette har blitt henta ifrå, og svekkjer ytterlegare EEAS sin politiske legitimitet i utanrikspolitikken og Modell II vil likeleies seie at lojaliteten til dei tilsette kan stillast spørsmål ved. Denne balansegangen mellom dei ulike institusjonane reflekterer rolla Det europeiske rådet såg føre seg for EEAS – som eit koordinerande organ – utan vidare utanrikspolitiske kompetansar. Eit forhandlingsrom mellom dei ulike EU-institusjonane, med andre ord.

### *EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina (Modell II)*

Uklar ansvarsfordeling og måtehald synast å skildre EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina mellom 2010-2012. På denne tida var EUs nye utanriksteneste, EEAS, nyoppretta og i ein kartleggingsfase. Denne kartleggingsfasen var likeleies prega av maktkamp mellom kommisjonen og medlemsstatane sidan Lisboa-traktatens effekt på utanrikspolitikken var kontroversiell og vanskeleg å takle for enkelte medlemsstatar. Frå ukrainsk hald synast likevel den nye arbeidsfordelinga positiv og trass vanskane med EEAS finn ein likevel ein samstemt haldning frå Kommisjonen, Rådet, Utanriksrådet og EEAS som gratulerer den nye ukrainske presidenten i det som var kjenneteikna som eit fritt val i 2010 (Traynor 2010; Mahony 2010; Rettmann 2010).

Denne haldninga heldt fram under Janukovytsj sitt første besøk til EU-hovudstaden og gir inntrykk av ein felles haldning overfor Ukraina. Det europeiske rådet (heretter Rådet) er likevel skildra som meir pragmatisk når det gjeld forholdet til Ukraina, fordi nærværet av Russland har ulik grad av påverknad på dei forskjellige medlemsstatane sine meiningar. Dette kjem til uttrykk gjennom utsegn frå president van Rompuy, slik som etter Janukovytsj kom til makta i 2010, då president van Rompuy trekte på at forholdet mellom Ukraina og EU var basert på rettsstaten, marknadliberalisme og demokrati. Likeleies uttrykte han, etter Janukovytsj sitt besøk i Brussel, at dette forholdet skal strukturast gjennom assosiasjonsagendaen, styrt av Kommisjonen. Med tanke på forholda enkelte medlemsstatar har til Russland, er det ikkje overraskande at Rådet i større grad vektlegge den strategiske rollen Russland spelar for EU og Ukraina, ei heller at president van Rompuy legg meir vekt på normative utspel (European Council 2010c; European Council 2010a; European Council & Commission 2010).

Likeleies viser Rådet sine konklusjonar ein klar forventning om framgang i assosiasjonsprosessen med Ukraina og framheving av EUs rolle i dei økonomiske og demokratiske reformane (General Secretariat of the Council 2011: 37). Jamfør Lisboa-traktaten som føreskriver ein mindre definerande rolle for Rådet i utanrikspolitikken, synast dette å vere reflektert i dei forskjellige konklusjonane som er presentert i årsrapporten for Rådet. Frå 2010 til 2012 omtalar konklusjonane forholdet til Ukraina i breie ordlag og refererer til framstega i assosiasjonsprosessen. Samstundes finn ein stemmer frå andre institusjonar som peiker spesifikt på konsekvensane av assosiasjonsprosessen. Europaparlamentet sine anbefalingar til EEAS, Kommisjonen og Rådet på bakgrunn resolusjonen av 1. desember 2011 viser dette. Dokumentet til EEAS, Kommisjonen og Rådet peiker på Ukrainas viktige strategiske posisjon for EU, Ukrainas aspirasjonar for medlemskap som grunnar til å framskande arbeidet i assosiasjonsprosessen. Parlamentet trekkjer òg på Russlands utøving av press overfor Ukraina som grunn til å framskande arbeidet (European

Parliament 2013). Dette illustrerer korleis dei utøvande institusjonane i utanrikspolitikken – særleg Kommisjonen og Rådet – haldt ein låg politisk profil i møte med Ukraina, sjølv om dei geopolitiske konsekvensane av europeisk integrasjon i Ukraina var kjent. Det er nærliggande å tenkje seg at Russland som ekstern faktor spelar inn, der ein klarare politisk målsetjing for assosiasjonsagendaen ville ført til konflikt med Russland. Dette viser seg i Det europeiske råds årsrapport for 2013 som uttaler at EU er beredt til å underteikne assosiasjonsavtalen med Ukraina, men påpeiker at ein kvar stat har rett til å velje sin eigen utanrikspolitikk fritt frå «eksternt press» (General Secretariat of the Council 2014: 75). Dette representerer eit skifte i Rådets retorikk som tidlegare ikkje erkjenner Russlands rolle i assosiasjonsagendaen med Ukraina. Denne haldningsendringa synast å svare til måten Russland destabiliserte Ukraina gjennom 2013 til å ikkje underteikne assosiasjonsavtalen, der «eksternt press» utan tvil refererer til Russland.

Fram mot underteikninga av assosiasjonsavtalen uttrykte likevel Kommisjonen og Rådet bekymring for dei manglande reformarbeidet – herunder politisk motivert fengsling – fram føre det berykta toppmøtet får EaP i Vilnius, noko Utanriksrådet òg framheva. Dette viser igjen at generalsekretariatet sine målsetjingar ikkje vann fram (Secretary-General of the European Commission 2013; European Council 2013). EEAS sin betydning i naboskapet – og Ukraina – skulle få ein oppgradering av Kommisjonen ved at kommisjonæren for naboskapet og utviding – Stefan Füle – skulle assisterast av EEAS (Euractiv 2010d). Ein tydeleg rolle for EEAS i Ukraina synast dermed sikra, og ville levd opp til den opphavlege arbeidsfordelinga mellom Kommisjonen og EEAS:

On paper, the EEAS is responsible for the strategic leadership and coordination of the integrated area of the external relations of the EU, while the Commission should provide external representation (with the exception of CSDP), implementation of the external programmes, with its technical service, and the management of financial instruments (Steindler 2015: 411)

Det denne «oppgraderinga» heller bidrog til var ein ambivalent rolle for EEAS i nabolanda. Denne ambivalensen forsterkast av at kommisjonæren for naboskapspolitikken samstundes fekk pålagt oppgåver som opphavleg skulle tilkomme utanriksjefen– noko som heller blei oppfatta som eit forsøk på å minske utanriksjefen, og dermed EEAS, sin rolle i naboskapet (Kostanyan & Orbie 2013: 56). Kommisjonens rasjonale for å gjere dette var frykta ein for politisert haldning i aust av EEAS, medan EEAS frykter utanrikstenesta blir misbrukt som eit instrument for Kommisjonens teknokratiske framgangsmåte i Aust-Europa. Som allereie vist, Henökl's studie viser at dette er

tilfelle grunna EEAS mangel på program og illojalitet blant dets tilsette (Huff 2011: 15; Henökl 2015: 687; 691). Dette gjenspeglast ved toppmøtet mellom EU og Ukraina i 2011, der EEAS som institusjon fortsette å vere neglisjert. Utanriksjefen sitt felles utsegn med kommisjonæren for naboskapet om fengslinga av Tymosjenko, til dømes, kan òg gi inntrykk av ein underordna rolla for EEAS i Ukraina og ein gryande institusjonell rivalisering mellom Kommisjonen og EEAS, ifølgje Modell II. Dette trass for at endringane i Lisboa-traktaten – med utanriksjefen som visepresident i Kommisjonen – skulle sikre samarbeid mellom Kommisjonen som budsjettansvarleg og EEAS som politikktøvar (Füle & Ashton 2011; Sautter 2012: 581; Lehne 2014: 11).

I EEAS bidrog altså fråvær av program og SOP til ein mangel på institusjonell *raison d'être* og ein marginalisert posisjon for utanrikstenesta i Ukraina mellom 2010 til 2012. Dette har betydd at Kommisjonen har teke ein større rolle i utøvinga av EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina. Dette merkar ein seg når ein ser at Kommisjonen spelte ein sterk rolle i Ukraina på same tid ved å arbeide for å lausrive transittsystemet frå det integrerte ukrainske gass-systemet og dermed sikre eigne forsyningar frå Russland.

I modell II sitt rasjonale syner dette at Kommisjonens målsetjingar – sikrere leveransar til EU – har medført til at Ukraina mista moglegheit til å nytte gass meint for den europeiske marknaden som politisk middel og derfor såg seg nøydte til å inngå avtale med Russland. Det at EUs interesser i naboområdet er viktig er ikkje overraskande sidan Kommisjonens mantra er Unionen først. Dette er likeleies skildra av Generaldirektoratet for naboskapet og utviding (DG NEAR) som er ansvarleg for utøvinga av Kommisjonens politikk overfor Ukraina: «*DG NEAR helps to promote EU values, policies and interests in this region, and to contribute to the developing the special relationship of the EU with its neighbouring countries* (The Directorate General 2015).

Kommisjonen er ansvarleg for finansieringa av naboskapspolitikken og dermed også finansieringa av EUs midlar til Ukraina. Dette gir Kommisjonen ein særleg moglegheit til å vere synleg i naboskapet og gir DG NEAR som byråkratisk eining særleg påverknad på politikken – noko ein òg kan skildre, til dømes gjennom Twinning og TACIS. Dette er EU-prosjekt som gir teknisk støtte til administrativ institusjonsbygging, for kandidatlar til medlemskap og EaP-land, med det formål å kunne implementere EUs *acquis*. Her er det interessant å merke seg at desse programma er opne for kandidatlar for medlemskap og EaP-land gjennom det finansielle instrumentet for dei austlege nabolanda: ENPI (Common Twinning Manual 2012; DG Development and Co-operation 2012; ibid 2013). Kommisjonen synast å ikkje å ha vore særleg opptatt av den politiske realiteten som eksisterer i Ukraina, der meir europeisk integrasjon betydde auka russisk frustrasjon. EEAS sin

manglande organisatoriske utforming i perioden 2010-2012 og Kommisjonenens dominans kan ha korrumpert ein tydelegare politisk haldning overfor Ukraina, fordi den nye institusjonelle inndelinga – som ukrainarane var positive til – ikkje levde opp til forventingane og fordi den ikkje evna å sjå dei politiske konsekvensane av dei tekniske implementeringane i Ukraina (Rettmann 2010; General Secretariat of the Council 2010).

Fråvere av Utanriksrådet så langt i analysen er med å illustrere korleis dette rådet manglar ein tydeleg stemme i utanrikspolitikken, sidan utanriksjefen også er visepresident i kommisjonen og leiar for EEAS. Den byråkratiske prosessen knytt til etableringa av Utanriksrådets posisjon overfor Ukraina for det påfølgjande EU-Ukraina samarbeidsrådet i 2010, viser likevel korleis Smeeths (2012) funn – om avgjerder tekne på lågare nivå – også kan identifiserast i Utanriksrådets politikk overfor Ukraina. Her syner offentlege dokument korleis Arbeidsgruppa for Aust-Europa utarbeider EUs posisjon for eit påfølgjande møte i samarbeidsrådet mellom EU og Ukraina. Denne posisjonen blir så sendt til COREPER og Utanriksrådet for godkjenning. Denne prosessen gjentek seg og blir seinare vedteken (Working Party on Eastern Europe and Central Asia 2010; *ibid* 2011). Ein kan med andre ord identifisere korleis Utanriksrådet sine haldningar til Ukraina er avgjort av program i lågare byråkratiske instansar, på same måte som Modell II. Desse posisjonane refererer også til at politikken overfor Ukraina må strukturast i assosiasjonsagendaen, noko som tyder på at ein særleg bekymring hos EUs utanriksministrar til konsekvensane av assosiasjonsagendaen ikkje var tilstades.

2013 var karakterisert av ein meir aktiv russisk politikk overfor Ukraina, som i sin yttarste konsekvens fekk Janukovytsj til å avbryte assosiasjonsagendaen. Det auka russiske nærværet kan sjåast på som svar til Kommisjonenens tekniske støtte til Ukraina og ein generelt auka politiserte haldning i Ukraina. Den auka politiserte involveringa i Ukraina kom som følgje av auka samarbeid mellom Kommisjonen og EEAS – i samsvar med etableringa av program og SOPar i EEAS – og kan derfor sjåast på som ein medverkande årsak til ein stadig meir spent situasjon i Ukraina i 2013 (Rettmann 2013; Euractiv 2013b).

Jamvel om etableringa av program i EEAS førte til ein tydeleg rolle i aust, løyste det likevel ikkje det sentrale hinderet for progresjon i assosiasjonsagendaen: fengslinga av opposisjonsleiar Yulija Tymosjenko. Dette har vore akilleshælen i forholdet mellom EU og Ukraina i perioden fram til toppmøtet i Vilnius og både Kommisjonen, Det europeiske rådet og EEAS peiker på dette som eit grunnleggande hinder. Ukrainas fortsettande problem med valfusk og politisk utnytting av domstolen synast å vere bli tatt opp gjentakande gonge før møtet i Det austlege partnerskapet i Vilnius. Fråsegn viser at Kommisjonen og EEAS held fram med å overvake progresjonen i Ukraina.

Utanriksrådet synast likeleies å ha vore parat til å støtte EUs signering av avtalen sidan 2012, og ein kan identifisere korleis Utanriksrådet jevnleg får oppdateringar om Ukrainas implementering av assosiasjonsagendaen. Desse oppdateringane verkar å bli kommunisert til arbeidsgruppene som igjen informerer medlemsstatane om progresjonen i assosiasjonsagendaen. Dette viser korleis samarbeidet mellom institusjonane fungerer som eit forhandlingsrom som også bidrog til ein tydelegare for EU-institusjonane i Ukraina. Likeleies kan ein kartlegge omfattande samarbeid – og vilje til samarbeid – mellom EEAS, Kommisjonen og Rådet for implementering av assosiasjonsagendaen (Secretary-General of European Commission 2013).

Desse dokumenta vitnar om korleis etableringa av fungerande program mellom dei ulike institusjonane førte til ein samarbeidsvilje og samstemt politikk overfor Ukraina gjennom 2013. Denne intensiveringa av samarbeidet som i sin konsekvens gav ein tydelegare stemme for EU i Ukraina – parallelt med at toppmøtet i Vilnius nærma seg – kan gi inntrykk av å ha vore utslagsgivande for den aggressive politikken som Russland førte overfor Ukraina i månadane før toppmøtet. Det skal likevel peikast på at problemet med fengslinga av opposisjonsleiar Juljia Tymosjenko var ikkje løyst innan toppmøtet. I ulike fråsegn frå dei forskjellige institusjonane som omhandlar Ukraina, har Russland sjeldan vore nemnt, men eit felles utsegn frå presidentane for Kommisjonen og Rådet – i etterkant av frysinga av assosiasjonsagendaen frå ukrainsk side – viser korleis dei er kritiske til Russlands intervensjon i Ukraina. Dei legg til at Ukraina har rett til å velje sine samarbeidspartnarar, og at assosiasjon med EU ikkje utelukkar medlemskap i andre regionale einingar (Van Rompuy & Barroso 2013).

Til slutt synast det relevant å peike på den rolla Europaparlamentet utøver i den juridiske prosessen som leiar fram til utøving av politikk overfor Ukraina. Eit døme på dette er avgjerda frå Europaparlamentet – saman med Rådet – om makro-finansiell støtte til Ukraina. Denne avgjerda legg til rette for den vidare prosessen med å bistå Ukraina finansielt og legg ansvaret for utøvinga og kontrolleringa av midla på Kommisjonen. Forventingar om teknisk og normative reformar leggst til:

Union macro-financial assistance can only contribute to economic stabilisation if the main political forces in Ukraine ensure political stability and establish a broad consensus on a rigorous implementation of the necessary structural reforms (The European Parliament 2010).

### *Avslutning*

Tidlegare funn tyder på institusjonell usemje mellom desse tre utanrikspolitiske institusjonane på forskjellige felt. Samstundes kan ein identifisere rivalisering på lågare byråkratisk nivå i Kommisjonen og Utanriksrådet som synast å svare til modell II sine føresetnader. Desse funna er likevel mindre interessante for denne analysen som skal svare på om institusjonell usemje kan finnast i utanrikspolitikken overfor Ukraina. Nokon funn tyder på det, slik som generalsekretariatet i Rådet sin anmodning om eit meir pragmatisk forhold til Ukraina i assosiasjonsagendaen. Likeleies har mangelen på program og SOPar gitt EEAS ein utydeleg rolle i Ukraina mellom 2010 og 2011, noko som er vektlagt i modell II som viktige for ein effektiv organsasjonsutøving.

Nærleik av data som viser ein svak samhandling mellom desse institusjonane, særleg mellom Kommisjonen og EEAS, demonstrerer korleis fråvær av institusjonelle program – som sikrar effektiv politikk – fekk betydning for kor effektiv EUs politikk var overfor Ukraina. Med ein teknisk-orientert Kommisjon som var meir oppteken av implementering av assosiasjonsagendaen i Ukraina synast den politiske røynda å ha blitt oversett. At dette heng saman med institusjonelt program viser seg når etableringa av slike mekanismar for betre samhandling førte til ein meir politisert rolle for EU i Ukraina. Likeleies kan ein konkludere med at ein kan identifisere korleis Utanriksrådets haldning til Ukraina blir etablert i den byråkratiske prosessen innan Utanriksrådet, men at denne haldninga ikkje blir kommunisert tilstrekkeleg.

Det denne analysen har vist er at EU-institusjonane først i 2013 fekk eit regelverk som la til rette for – og krav – aktivt samarbeid mellom EEAS, Kommisjonen og Rådet. Dette er òg tilfellet overfor Ukraina, noko dei samstemte haldningane om Ukrainas manglande progresjon i assosiasjonsagendaen, og institusjonane sine haldningar til løysinga på den manglande progresjonen, viser. Den byråkratiske prosessen med å fastslå Utanriksrådet sin haldning til Ukraina på bakgrunn av arbeidsgruppene sin haldning viser også nokon av problema knytt til innsyn i det som EU oppfattar som sensitiv informasjon.

## Kapittel 6. Politiske dragkampar

Som i Allison's analyse, representerer forrige analysekapittel ein utviding av det teoretiske verktøyet. Men ikkje alle modellar er fullkomne, noko forrige kapittel syner ved å utelukke dei politiske leiarane av dei undersøkte organisasjonane. Som Allison peiker på, er dei ikkje einsformige individ som blindt følgjer dei politiske utfalla av dei byråkratiske prosessane. Dei må sjåast på som politiske avgjerdstakarar som fattar politikk basert på eigne føresetnader og mål, jamfør Allison's egne ord:

The leaders who sit on top of organizations are not a monolithic group. Rather, each is, in his own right, a player in a central, competitive game. The name of the game is bureaucratic politics: bargaining along regularized channels among players positioned hierarchially within the government (Allison 1969: 707).

Dette er essensen av modell III. Politikk i ein slik modell er derfor utfall av maktkamp, eller kjøpslåing, mellom dei ulike spelarane. Der forrige analyse tok føre seg dei store bautaane i EUs institusjonelle system, er heller leiarane for desse institusjonane interessante i dette analysekapittelet, og held fast ved at dei har evne til å påverke EUs utanrikspolitikk. Dei to føregåande modellane har heller ikkje teke omsyn til dei enkelte medlemsstatane sin utanrikspolitiske påverknadskraft, noko den tredje – og siste – modellen må. Eg vil derfor fokusere på politiske aktørar i form av enkeltindivid med sentrale posisjonar i EU-hierarkiet. Desse individua er 1) Catherine Ashton – Utanrikssjef, 2) Jose Manuel Barroso – Kommisjonspresident, 3) Stefan Füle – Kommissjonær for naboskapspolitikken og 4) Herman Van Rompuy – president for Det europeiske råd. Her vil eg samstundes sjå på i kva grad dei store EU-medlemsstatane Tyskland, Frankrike og Storbritannia spelar ein rolle i utforminga av EUs politikk overfor Ukraina.

Jamfør modell III vil desse landa bli sett på som ein samling av menneske der desse statane utøver sin påverknadskraft på vegne av deira majoritet. Grunnen til at desse landa er interessante å sjå på er fordi dei utgjer dei mektigaste medlemsstatane, og har ein evne til å utøve EUs utanrikspolitikk på bakgrunn av velutvikla nasjonale utanrikstenester og større ressursar til å fremje sine interesser. Likeleies har desse landa forskjellige utanrikspolitiske mål, noko som er knytt til deira institusjonelle og historiske erfaringar (Longhurst & Miskimmon 2007: 87; Mérand 2006; Popescu 2011).



### *Bureaucratic politics (Modell III)*

Allisons modell III trekkjer på føresetnaden om at politiske leiarar har personlege motiv for retninga ein politikk går. Politiske leiarar kjempar derfor for å få igjennom sine ønskjer i regulariserte kanalar innan styringsverket. Organisatoriske utfall slik forrige modell såg det, blir derfor utfall av kjøpslåing og kompromiss mellom desse leiarane. Modell III skisserer altså eit politisk spel mellom forskjellige spelarar der det er om å gjere å få sin vilje i politikken. Motiva dei forskjellige spelarane har er ikkje berre avgjort av reint rasjonelle, strategiske vurderingar, men er samstundes basert på ein rekkje personlege oppfatningar og erfaringar av kva som burde utgjere statens interesser på det relevante politikkområdet. Desse oppfatningane er igjen påverka av organisasjonen spelaren tilhøyrrer, plassering i det byråkratiske hierarkiet og personlegdom, noko som gjer politiske avgjerder ikkje-rasjonelle. Likeleies er det ikkje éin enkeltsak som opptek desse spelarane – men fleire saker – noko som tvinger spelaren til å gjere seg opp ei meining, utvikle ein strategi og spele ut denne strategien på relativt kort tid. Faren for ineffektiv strategi er høg (Allison 1969: 707-708).

Det er i denne atmosfæren av gjensidig mistru og maktkamp EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina vil analyserast. Vi må då føresette at dei politiske spelarane i EU-institusjonane – og dei store medlemsstatane – har ulike oppfatningar av korleis ein effektiv utanrikspolitikk overfor Ukraina skal førast. Deira vurderingar om kva den beste politikken overfor Ukraina vil vere, er resultat av deira forskjellige institusjonelle roller, men trekkjer òg på personlege forhold og erfaringar, til dømes korleis utanrikssjefen – med liten utanrikspolitisk erfaring – har klart å styre ein effektiv EU-politikk overfor Ukraina?

Likeleies vil dei utanrikspolitiske motiva til dei tre store EU-landa vere påverka av historiske, kulturelle og geostrategiske realitetar. Dette kan vere Tysklands fortid som okkupant – og okkupert – av Sovjetunionen og avhengigheit av russisk energi versus Storbritannias sjølvstende frå den europeiske gassmarknaden og generelt tøffare rolle overfor Russland. Ein problemstilling jamfør Modell III kan vere: *I kva grad kan ein identifisere politiske maktampar mellom dei forskjellige spelarane i EUs utanrikspolitikk, og i kva grad har desse maktampane hatt konsekvensar for EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina mellom 2010 og 2013.*

### *Politiske maktkampar og kjøpslåing*

I forrige analysekapittelet blei det identifisert usemjer mellom dei tre utanrikspolitiske institusjonane Kommissjonen, Det europeiske rådet og Utanriksrådet. Her vil eg forsøke å identifisere i kva grad politiske maktkampar og kjøpslåing oppstår mellom leiarane av desse institusjonane. Først høver det seg å gi ein introduksjon til dei ulike verva og personane som utfyller dei.

#### 1) Utanrikssjefen

Oppgåvene til utanrikssjefen er sikra *de jure* av den reviderte Traktaten om Den europeiske unionen som klargjer utanrikssjefens mandat:

2. The High Representative shall conduct the Union's common foreign and security policy. He shall contribute by his proposals to the development of that policy, which he shall carry out as mandated by the Council. The same shall apply for the common security and defence policy.
3. The High Representative shall preside over the Foreign Affairs Council
4. The High Representative shall be one of the Vice-presidents of the Commission. He shall ensure the consistency of the Union's external action. He shall be responsible within the Commission for responsibilities incumbent on it in external relations and for coordinating other aspects of the Union's external action. (...) (Treaty on European Union 2012, art. 18 § 2,3,4).

Med endringane av traktaten, gjennom Lisboa-traktaten, har altså utanrikssjefen vidstrakt juridisk påverknad på EUs utanrikspolitikk. Samstundes med endringane i mandatet, skulle ein ny utanrikssjef veljast. Her var det usemje om den nye utanrikssjefen skulle vere ein høg-profilert politikar for å gi rollen ytterlegare legitimitet. Valet falt på Catherine Ashton – ein britisk Labour-politikar med liten utanrikspolitisk erfaring. At utanrikssjefen skulle få ein sentral rolle i politikken overfor Ukraina var dermed ikkje openbart, og valet av Ashton var meir av partipolitiske, kjønnsmessige og geografiske omsyn enn hennar kompetanse (Rettman 2009; Mahony 2009).

Dette omsyna kan seiast å ha påverka utøvinga av rollen som utanrikssjef negativt. Utvidinga av utanrikssjefens embete viser dette. Den utvida stillinga gav utanrikssjefen sentrale stillingar i to av EUs utanrikspolitiske institusjonar Utanriksrådet og Kommissjonen, i tillegg til å leie den europeiske utanrikstenesta (Piechowicz 2015: 543) Dette tilseier at utanrikssjefen har fullmakter til å representere Unionen eksternt. Slik har altså ikkje verka.

## 2) Presidenten for det europeiske råd

Før Lisboa-traktaten låg oppgåva som leiar for det europeiske råd hos det roterande presidentskapet mellom medlemsstatane. Stillinga som president for det europeiske råd blei oppretta med Lisboa-traktaten og oppgåvene som leiar utvida. Artikkel 15, paragraf 6, av Traktaten om Den europeiske union sikrar mandatet til presidenten:

- a) shall chair it [European Council] and drive forward its work;
- b) shall ensure the preparation and continuity of the work of the European Council in cooperation with the President of the Commission, and on the basis of the work of the General Affairs Council;
- c) shall endeavour to facilitate cohesion and consensus within the European Council; (...)  
The President of the European Council shall, at his level and in that capacity, ensure the external representation of the Union in issues concerning its common foreign and security policy, without prejudice to the powers of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (Treaty on European Union 2012, art. 15 § 6).

Herman van Rompuy har blitt skildra som ein diskre polititar, ein karakteristikk han deler med Catherine Ashton. På den andre sida var valet av han også viktig for balansen mellom dei tre spelarane, der Ashton som representerer eit stort land betydde at posisjonen som president for Rådet måtte gå til eit lite land: Belgia. Likeleies er van Rompuy blitt skildra som ein lågmælt konsensusbyggjar, noko som burde passe godt til hans embete. Sjølv uttrykte han sin tru til europeisk konsensusbygging etter å ha tiltredt: «*Every country should emerge victorious from negotiations*» (BBC 2009). Det at presidenten skal sikre den eksterne representasjonen for Unionen har blitt demonstrert tidlegare ved at både han og kommisjonspresidenten har representert EU overfor Ukraina. Korleis dette ikkje går utover utanrikssjefens mandat – slik paragraf 6c viser, synast hittil uklart. Med eit råd som samlast kun nokre gangar om året og som kun blir einige om den *generelle* retningslinja for utanrikspolitikken, er det ikkje overraskande at han har blitt skildra som ein diskre aktør.

## 3) Kommisjonspresidenten

Som dei andre leiarane for EUs institusjonar er også Kommisjonspresidentens oppgåver detaljert i Traktaten for Den europeiske union gjennom artikkel 16, paragraf 6:

- a) lay down guidelines within which the Commission is to work;

- b) decide on the internal organisation of the Commission, ensuring that it acts consistently, efficiently and as a collegiate body;
- c) appoint Vice-Presidents, other than the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, from among the members of the Commission. (...) (Treaty on European Union 2012, art. 17 § 6).

Sjølv om Presidenten for Kommissjonen ikkje har ein formell utanrikspolitisk rolle, skal han/ho representere Unionen ved bilaterale møter med tredjeland, noko som dermed føresetter koordinering med presidenten i Rådet og begge desse spelarane representerer med andre ord Unionen i møter med Ukraina, til dømes. Jose Manuel Barroso var tidlegare revolusjonær i ein maoistisk studentrørsle under Nellik-revolusjonen i sitt heimland Portugal. Sidan har han vore politikar for det konservative partiet i Portugal, og på bakgrunn av dette fekk han støtte som kandidat til kommisjonspresident som følgje av den konservative gruppa sin siger i det europeiske parlamentet. Som kommisjonspresident har han seinare talt for ein føderalisering av EU (BBC 2012).

#### 4) Kommissjonæren for naboskapspolitikken

Opgåva til kommissjonæren for naboskapspolitikken er nettopp å ha oversyn over forholda til nabolanda, Ukraina inkludert. Likeleies er han kommisjonær for utviding som trekkjer parallellen mellom utviding og naboskapspolitikken nærmare enn enkelte likar. «*Everyone has a personal history*», uttaler kommissjonæren for naboskapspolitikken kort tid etter sin innsetjing. Visst er dette riktig. Bakgrunnen for utsegnen var eit spørsmål om kommissjonæren sin fortid som medlem av det tsjekkiske kommunistpartiet og studiar ved Moskvas statlege institutt for internasjonal politikk – underlagt det russiske utanriksdepartementet (Euractiv 2010d).

I eit intervju med Carnegie Europe innrømmer også Füle sine ambisjonar for naboskapspolitikken i etterkant av partnerskapsmøtet i Vilnius: «*It's about finishing the transformation of the European continent*». Samstundes vanskeleggjer han det å skilje mellom desse naboskapspolitikk og utviding:

«If you are serious about finishing the transformation of the European continent, then the association accords are not going to be enough. Enlargement is the most important transformation instrument the EU has» (Dempsey 2013).

Med ratifiseringa av Lisboa-traktaten og opprettinga av EEAS skulle utanriksjef Ashton vise seg å få mindre spelerom enn mandatet hennar skulle tilseie. Dette fordi Kommisjonspresident Barroso utvida sitt eige mandat på bekostning av Ashtons. Samstundes blei nokre av hennar

utanrikspolitiske oppgåver delegert til den nye Kommisjonen for naboskapspolitikken. Saman med utnemninga av den relativt ukjende Catherine Ashton til posisjonen som utanrikssjef, hevdar Gardner og Eizenstat at dette var ein signal om at EU-leiarane ville ha ein marionett som utanrikssjef framfor ein reell spelar. I tillegg har oppfatninga blant kommisjonærane vore at Ashton har lagt større vekt på sin rolle som utanrikssjef enn som visepresident i Kommisjonen. Dette er illustrert ved å ha den høgaste fråversraten i møter i Kommisjonen. Det synast å vere ein svakheit ved Lisboa-traktaten som gir utanrikssjefen store posisjonar i dei tre utanrikspolitiske institusjonane, men som på same tid gjer det vanskeleg å skilje kva rolle ho spelar når (Helwig et. al. 2013: 35-36; Helwig & Rüger 2014: 6; Gardner & Eizenstat 2010: 110). Samstundes viser Smith at presidentane for Kommisjonen og det europeiske råd påverkar utanrikssjefens mandat gjennom sine synlegare utanrikspolitiske embete:

These two «presidential» EU actors, further, hold a higher diplomatic status relative to the HR [High Representative] (as full members of the European Council); therefore they can easily usurp the HR's authority in day-to-day decision-making. They are also charged with ensuring the overall consistency of the EU's external actions and other policies (Title V, Art. 21[3]) (Smith 2013: 1303).

Rollen til presidenten for det europeiske rådet bør likevel ikkje overdrivast. Sjølv om det europeiske rådet er ein viktig bidragsytar til den felles utanrikspolitikken, er presidentens rolle noko avgrensa av det faktum at rådet møtast kun fire gangar årleg. Særleg van Rompuy som president synast å vere mindre involvert i EUs utanrikspolitikk (Keukeleire & MacNaughtan 2008: 69; Helwig et. al. 2013: 19). Vidare synast det som om presidentane av Kommisjonen og Rådet har alliert seg for å sikre sine posisjonar i møte med den styrka posisjonen til utanrikssjefen. Modell III føreseier at personlegdom og erfaringar spelar inn på aktørens evne til å forhandle fram sin politikk, noko som kan stemme i etableringa av EEAS. Den vellukka etableringa og organiseringa av den nye utanrikstenesta har vore takka vere Ashtons sterke forhandlingsdugleikar og pågangsmot.

Andre peiker likevel på Ashtons personlegdom og erfaring som grunnar til hennar fråverande rolle som utanrikssjef. Det at ho er ein relativt ukjent person for europearar og mangel på utanrikspolitisk kompetanse går igjen. Helwig og Rüggers oppsummering av utanrikssjefens gjennomslagskraft tyder på at ein fortsatt marginalisert rolle i utanrikspolitikken: (...) *the HR [High Representative] can play the strongest and most effective role when supported by the other key actors in the EU foreign policy theatre* (Helwig & Rüger 2014: 15; Howorth 2012; Vanhoonacker & Pomorska 2012). Det at ho har blitt marginalisert av Barroso og Van Rompuy er derfor med å forklare hennar fråvær

i sine første år som utanrikssjef. Mangel på utanrikspolitisk kompetanse skal òg har bidrege til ein rekkje feilvurderingar hos den nye utanrikssjefen. Blant desse har utanrikssjefens treige respons til den arabiske våren og jordskjelvet på Haiti vore særleg negative. I dette kapittelet vil dei største medlemsstatane – Tyskland, Storbritannia og Frankrike – analyserast som spelarar i kraft av at dei representerer viljen til dei største gruppene av menneske i EU. Vi har allereie gjort greie for kvifor nettopp desse landa har ein særleg rolle i å utforme EUs utanrikspolitikk. Steindler illustrer denne situasjonen følgjeleg:

The peculiarity of the EU model is that Member States can play a double role. On the one hand, they act as members of the Council hierarchy, which is present in both the community and intergovernmental sphere. On the other hand, each of them acts as a single, sovereign actor, able to intervene on processes and institutions almost like lobbyists (Steindler 2015: 413).

Andreas Dür og Emma Mateo (2010) finn i sin artikkel fleire faktorar som spelar inn på forhandlingstaktikken EU-land nyttar i forhandlingar. Dei finn at maktfaktoren – altså kor mektig ein EU-stat er – har betydning for i kor stor grad ein medlemsstat vil nytte såkalla «hard bargaining» - altså om eit land vil kjøre ein kompromisslaus linje – og identifiserer Tyskland, Frankrike og Storbritannia som relevante for denne typen forhandlingsfordel. «Hard bargaining» hevdar dei vil nyttast av medlemsstatar med færre preferansar i ein avtale, fordi dei har mindre å tape. Til slutt ser Dür og Mateo på kultur som ein faktor for bruk av «hard bargaining». Her nyttar individualistiske, majoritetsstyrte demokrati i større grad denne typen forhandlingstaktikk (Dür & Mateo 2010; Bailer 2010).

Diana Panke (2012) testa dette ut i sin kvantitative studie, og blant landa med høgast grad av gjennomslagskraft i avgjerdsprosessen i EU var Storbritannia og Frankrike. Jamfør modell III kan denne gjennomslagskrafta forklarast med kor mektig ein aktør er, og i kva grad aktøren evner å oppfatte, og nytte, sin makt for å få sin vilje. Som vi ser overfor har Storbritannia og Frankrike nytta sin påverknadskraft maksimalt, mykje takka vere deira evne til å utøve sin makt og andre aktørar sin oppfatning av deira sin makt. Tyskland synast i mindre grad å nytte sin politiske tyngde. Ein grumsete fortid med maktutøving kan forklare kvifor Tyskland ikkje ønskjer å nytte sin kompetanse – sjølv om den er oppfatta av andre aktørane. Desse landa handlar ikkje unisont, og usemjer kan råke mellom dei. Dette viste seg med utnemninga av Catherine Ashton som utanrikssjef, der Frankrike og Tyskland skulda Ashton for å arbeide for britiske interesser i London framfor europeiske interesser i Brussel. Usemje mellom desse aktørane har òg vist seg å korrumpere felles

europeske initiativ i utanrikspolitikk. Likeleies er den felles utanrikspolitikken mest verknadsfull når ein kan identifisere ein felles haldning blant dei største medlemsstatane. Dette viste seg i forhandlingane om Irans atomprogram, der EU – med utanrikssjef Ashton – i spissen, hadde ein sentral rolle (Longhurst & Miskimmon 2007; Krotz & Schild 2012; Adler-Nissen 2014).

Med utvidinga av utanrikssjefens mandat i Lisboa-traktaten og opprettinga av EEAS, kan det tenkjast at dei store medlemsstatane har vist meir kompromissvilje av nødvendighet. Lehne syner derimot at dei største medlemsstatane var motvillig til å overføre utanrikspolitiske kompetanse til EU-institusjonane og at den uformelle styrande rollen dei hadde før Lisboa-traktaten har fortsett, trass endringane som kom (Lehne 2014: 7). I lys av modell III er denne motviljen ikkje vanskeleg å forstå, noko Schmidt-Felzmann (2008) òg syner. Ho skildrar korleis dei største medlemsstatane har ein særstilling i EU, der dei kan velje mellom ein EU-linje i utanrikspolitikk eller utøve eigne nasjonale interesser like effektiv måte, grunna eit velutvikla utanrikspolitiske apparat.

I EUs politikk overfor Ukraina synast dette svært interessant med tanke på at enkelte medlemsstatar sin avhengigheit av russisk gass – som Tyskland – kan påverke utanrikspolitiske interesser (Schmidt-Felzmann 2008). Ein slik situasjon er synast i illustrasjonen der Tyskland samarbeider godt med Russland, blant anna i bygginga av Nord Stream, noko som synast å vere grunnen til ein pragmatisk linje frå Berlin. Dette vil utforskast nærmare.

### *EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina (Modell III)*

Her vil eg identifisere i kva grad ein finn maktkamp og kjøpslåing blant EUs utanrikspolitiske institusjonar og dei største medlemsstatane i politikken overfor Ukraina. Modell III seier at aktørar er engasjert i maktkamp og kjøpslåing langs regulariserte – hierarkisk posisjonerte – kanalar (Allison 1969). Dei tre utanrikspolitiske leiarane på EU-nivå synast å vere hierarkisk jamstilte, ifølgje Lisboa-traktaten. I tida rett før og etter Janukovytsj kom til makta var EUs utanrikspolitikk inn i ein omstilling som følgje av denne traktaten. EEAS skulle opprettast og stillinga til utanrikssjefen utvidast. I påvente av å bli utanrikssjef, var Ashton like bestemt på at EU må ha eit godt forhold til Russland. Likeleies ser ho føre seg ein strukturering av EEAS som uavhengig frå Kommisjonen, slik ho forstod Lisboa-traktaten (Euractiv 2010e). Ein slik arbeidsinndeling var president Barrosos tydelegvis ikkje einig i og delte ansvaret for naboskapet mellom to utanrikspolitiske spelarar, noko Reynaerts (2012) syner minska utanrikssjefens rolle i aust mot hennar ønskjer.

I samband med den nylege opprettinga av EEAS og dets uklare mandat, verkar utanrikssjefens rolle i naboskapet overskygga av presidentane og kommisjonæren for naboskapspolitikken. Legg ein toppmøta mellom EU og Ukraina til grunn kan dette argumentet verke styrka, sidan Barroso og van Pompy representerte EU. Sjølv om Lisboa-traktaten tilseier at utanrikssjefen har fleire forhandlingsposisjonar overfor dei andre spelarane, viser empirien at hennar rolle i naboskapet på mange måtar er sidestilt med rollen til kommisjonæren for naboskapet, noko som bidreg til uklar ansvarsinndeling. Samanliknar ein hennar suksessfulle intervensjon i Balkan – der ho sikra stabilitet mellom Serbia og Kosovo med rollen ho har spelt i naboskapspolitikken verkar det som om hennar mandat i naboskapet har vore prega av manglande støtte. Dette har følgjeleg samband med innskrenkingar av mandatet hennar uformelt – frå medlemsstatane – og formelt gjennom ambivalente roller og motstand frå andre spelarar (Vanhoonacker & Pomorska 2013). Som vise-president i Kommisjonen har ho òg møtt motstand, der ho i stor grad blir sett på som ein utanforståande. Undersøkjer ein nærmare, finn ein derimot ein utanrikssjef som arbeider best i kulissane. Dette syner Vanhoonacker og Pomorska:

(...), Ashton also used her first year in office to convince the member states of the importance of specific priorities such as the policy towards EU's neighbours and the development of the strategic partnerships (ibid) (Vanhoonacker & Pomorska 2012: 1326).

Ashtons arbeid med å overtyde medlemsstatane om politikken overfor naboskapet – og dermed Ukraina – kan på mange måtar vere takka Barrosos ansvarsfordeling. Dette med tanke på at kommisjonæren for naboskapet – dåverande Stefan Füle – fekk ansvar for den tekniske biten av forholdet, altså implementering av assosiasjonsprosessen, medan Ashton hadde ein koordinerande rolle. Denne arbeidsfordelinga har auka EUs engasjement i aust og samarbeidet mellom kommisjonæren for naboskapet og utanrikssjefen har mykje av heideren for det. Helwig et. al syner blant anna korleis kommisjonæren for naboskapspolitikken har blitt ein alliert til EEAS i Kommisjonen, og når det gjeld naboskapspolitikken har det oppstått eit godt samarbeid mellom EEAS og Kommisjonen (Helwig et. al. 2013).

Samarbeidet mellom Füle og Ashton har vore karakterisert som godt, også når det gjeld EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina og utsegn frå begge føyer seg til den offisielle EU-haldninga om djupare samarbeid på grunnlag av forbetring i demokratiske reformer i Ukraina. Det djupare samarbeidet synast å vere resultat av korleis utanrikssjefen såg føre seg korleis EEAS skulle fungere (Traynor 2010). Likevel skal det peikast på at felles utsegn om forholdet til Ukraina gir inntrykk av ein nedgradert stilling for utanrikssjefen. Dette styrkast ved at kommisjonæren i mange tilfelle talar



på vegne av utanrikssjefen i saker som omhandlar Ukraina. Når det gjeld Russlands haldning til europeisk integrasjon i Ukraina, uttalte Stefan Füle seg også positiv til samarbeid med Russland og avfeia null-sum-spel mellom EU og Russland i Ukraina i byrjinga av sin periode. Dette fråsegnet kom som svar på hans bakgrunn med Russland og i kva grad det ville påverke hans gjerning. Likeleies er han ikkje avvisande for framtidig ukrainsk EU-medlemskap, som kan vere ein refleksjon av hans rolle som kommisjonær for utviding òg. I påvente av å bli utanrikssjef, var Ashton like bestemt på at EU må ha eit godt forhold til Russland. Ho utdjupa i Europaparlamentet at gass-linjene var sentrale i dette forholdet. Desse utsegna indikerer at deira samarbeid om reform i Ukraina ville måtte ta omsyn til russiske interesser og teknisk reform av gass-linjene (Euractiv 2010d; 2010e). I eit intervju med Carnegie Europe etter det mislukka partnerskapsmøtet i Vilnius innrømmer Füle sine ambisjonar for naboskapspolitikken i Ukraina: «*It's about finishing the transformation of the European continent*». Samstundes vanskeleggjer han skiljet mellom naboskapspolitikk og utviding:

«If you are serious about finishing the transformation of the European continent, then the association accords are not going to be enough. Enlargement is the most important transformation instrument the EU has» (Dempsey 2013).

Dette tyder på eit radikalt skifte i retorikk frå før partnerskapsmøtet då eit tydelegare skilje gjekk mellom assosiasjonsagendaen og utvidingsprosessen til etter, der det verkar som assosiasjonsavtalane blir sett på som førebuing til utviding. Russlands påverknad på assosiasjonsprosessen peikar seg ut som grunnen til skifte i retorikken, men om det representerer eit skifte i målsetjinga for assosiasjonsagendaen er mindre klart.

Der utanrikssjefen og kommisjonæren for naboskapspolitikken har funne tonen og vore ein tydeleg pådrivar for assosiasjonsagendaens grunnlag, verkar kommisjonspresident Barroso å legge vekt på dei tekniske framstega EU har gjort i Ukraina. Utsegn frå president Barroso gjentek samstundes budskapet som dei andre spelarane framhevar i møte med president Janukovytsj i 2010. Her støttar Barroso Ukrainas innlemming i Energifelleskapet, noko han meinte ville bringe utanlandsk investeringar til Ukraina. Éit år seinare synast reformering av transittsystemet like relevant og respekt for «felles» verdiar. (Barroso 2010; 2011). Det empirien viser hittil er ein samstemt politikk overfor Ukraina mellom dei europeiske leiarane. I det europeiske rådet har Van Rompuy tilsynelatande lagt vekt på å oppnå konsensus mellom alle medlemsstatane, og vektlegg at alle land skal kome styrka ut av forhandlingar (BBC 2009). Van Rompuy la sjølv vekt på korleis semje mellom han og kommisjonspresidenten har ført til ein betre utøving av ekstern politikk:

Good personal relations between the main actors are always essential for success. That is why, from the first day of my mandate, I endeavoured to establish informal and structural contacts with the Commission, and its president José Manuel Barroso, with High Representative Catherine Ashton (...) ( General Secretariat of the Council 2011: 15)

Den same rapporten hyller samarbeidet mellom kommisjonspresidenten og van Rompuy i å representere EU i internasjonale fora. Samstundes viser det europeiske rådets konklusjon frå 16. september 2011 konkrete tiltak for ein betre utøving av utanrikspolitikken, slik som betre samarbeid mellom medlemsstatar og EEAS, betre samanheng mellom intern og ekstern politikk på, blant anna, energifeltet, og betre koordinering mellom forskjellige institusjonelle aktørar for å sikre ein meir samanhengande EU-haldning (General Secretariat of the Council 2011: 37b).

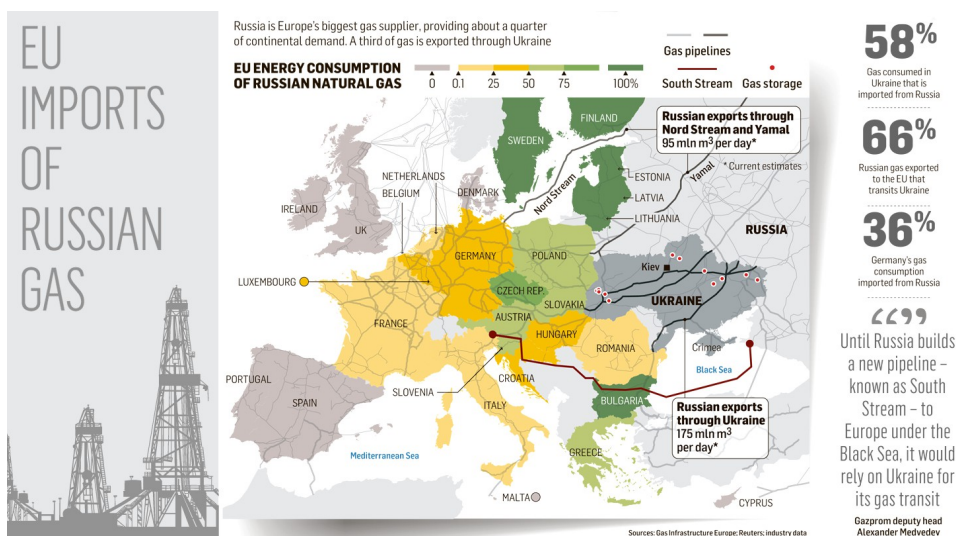
I lys av Allison's Modell III, seier den at politiske avgjerder tekne av sentrale aktørar kjempar om merksemd og må ofte takast i eit avgrensa tidsrom ettersom fleire saker og kriser dukkar opp. I empirien Allison la til grunn var det snakk om veker, her er det snakk om år. Argumentet er likevel relevant og ein kan trekkje fram eurokrisa – og særleg i Hellas – som ein sak av topp prioritet hos presidenten i Kommisjonen og det europeiske rådet. Eurokrisa har ein stor plass i diskusjonane i Kommisjonen og Det europeiske råd, noko som kan forklare korleis andre saker som det er brei politisk semje om – slik som politikken overfor Ukraina – blir overlet til den tekniske implementeringsprosessen og merksemda til utanrikssjefen og kommisjonæren for naboskapspolitikken (General Secretariat of the Council 2011).

Vidare vil eg diskutere korleis Tyskland, Frankrike og Storbritannia som politiske spelarar påverkar EUs utanrikspolitikkk overfor Ukraina. Tyskland er ofte sett på som ein av motorane for europeisk integrasjon og ein uformell leiar av EU. Det er det største landet reint folkesetnadsmessig (15% av EUs folketall) og har den største økonomien i fellesmarknaden. Den andre motoren – Frankrike – har det nest største folketallet i EU (13% av EUs folketall) og er ein stor aktør i den europeiske marknaden. Begge desse landa er samstundes grunnleggjarar av EUs forgjengar: Den europeiske kol- og stålfellesskapet, og har euro som mynteining (European Union 2016a; European Union 2016b). Storbritannia har den minste folkesetnaden av desse tre (12% av EUs folkesetnad) og er verken medlem av euroen eller Schengen-avtalen. Storbritannia er skildra som meir skeptisk til europeisk integrasjon enn sine kollegaer i Paris og Berlin (European Union 2016c). Når det gjeld dei største medlemsstatane Tyskland, Frankrike og Storbritannia finn Nicholas Ross Smith ein ambivalens hos desse landa overfor assosiasjonsprosessen med Ukraina, noko han meiner korrumperte ein tydelegare EU-haldning overfor landet (Smith 2014: 64). Denne ambivalensen kan

sporast tilbake til eksterne omsyn: Russland. Pernille Rieker og Jozef Bátoras analyse (2015) stadfester dette. Deira analyse er basert på intervju med EEAS-tilsette og samanlikning av EUs involvering i Ukraina og medlemsstatar sine eigne policy-program i Ukraina. Som intervjuar stadfester kan ein gruppere medlemsstatane utifrå kor nære relasjonar dei ønskjer til Ukraina. Især Frankrike og Tyskland har føretrekt gode relasjonar til Moskva, noko som forklarar moderat støtte til assosiasjonsprosessen i Ukraina og avfeier assosiasjon som førebuing til medlemskap. Sjølv er både Tyskland og Frankrike erfarne med økonomiske og teknisk støtte gjennom eigne program i Ukraina og desse legg til rette for implementering av assosiasjonsavtalen med EU. Frankrike og Tyskland er samstundes dei største bidragsytarane til teknisk støtte gjennom EU-program som Twinning. Likevel tyder fransk og tysk retorikk på at assosiasjonsavtalen ikkje har geopolitisk betydning og medlemskap for Ukraina verkar uaktuelt (Robert 2013; Adetef and Ukraine 2013; Rieker & Bátor 2015; Twinning annual report 2012; ibid 2013).

Tysklands involvering i Ukraina kan seiast å ha særleg nasjonale omsyn. Dette i form av å tilretteleggje den ukrainske økonomien – gjennom teknisk assistanse – for tyske investeringar. Som den tredje største økonomiske bidragsytaren (etter EU og USA) til Ukraina verkar det som om Berlins ønskjer om eit avpolitisert EaP har vunne fram. Då utforminga av EaP tok til i 2008 var det på tysk initiativ at dei austuropeiske landa blei referert til som austuropeiske *naboar* og at dei bilaterale avtalane blei heitande *assosiasjonsavtalar*. Dette for å spele ned retten landa har til å søkje EU-medlemskap (Gotkowska 2010: 3). Bygginga av Nord Stream mellom Russland og Tyskland er med å illustrere korleis Tyskland arbeider utifrå eigne utanrikspolitiske verkøy for å sikre sine geopolitiske interesser. Samstundes evner Tyskland å innta ein normativ posisjon som støtter Ukrainas val av europeisk integrasjon (innanfor EaP) og i same åndedrag tale for samarbeid med Russland basert på «delte verdiar». Forsikringar frå tysk og fransk side at EUs involvering i Ukraina

**Kart 3.** Forbruk av russisk gass i EU.



ikkje er del av eit null-sum-spel forsterkar inntrykket av kor viktig gode forhold til Moskva er for Berlin og Paris, og korleis nasjonale ønskjer legg føringar på ein klar EU-haldning om medlemskap overfor Ukraina. Som ein av motorane for europeisk integrasjon, har Frankrike tradisjonelt sett på multilateralisme gjennom EU som viktig i sin utanrikspolitik. Overfor Russland synast det som om dei har hengt bak Tyskland, med eit lite utvikla bilateralt forhold. Dette endra seg etterkvart, noko salet av eit fransk krigsskip i Mistral-klassa i 2010 illustrerer (Kramer 2010; Lavrov & Westerwelle 2010).

Der Nord Stream er uttrykk for tyske prioriteringar i forholdet til Russland, synast salet av krigsskip å vere uttrykk for eit forbetra forhold til Russland. Tyskland og Frankrikes plasseringar som første og tredje største bidragsytarar til Russland betyr likeleies at dei har meir å tape ved eit forverra forhold til Russland (Sputnik 2010; France Diplomatie 2015; The Guardian 2013). I Marcel van Herpen sin konklusjon om Nicholas Sarkozy – den franske presidenten – sine første år i embete kjem det likeleies fram korleis tysk og fransk støtte til den nye presidenten for Rådet – Herman van Rompuy – var på bakgrunn av nasjonale prioriteringar. Ein ukjent president er enklare å styre enn ein profilert politiskar, hevdar van Herpen. Storbritannia på sin side kan grupperast med medlemsstatar som er opne for ukrainsk medlemskap. Her finn ein òg naboland som Polen, Litauen og Slovakia (Popescu 2011; Herpen 2010).

Slik som illustrasjonen overfor viser er ikkje Storbritannia avhengig av russisk gassforsyningar, som har vore trekt fram som nok ein grunn for pragmatiske haldningar frå Tyskland og Frankrike. Fråvere av denne avhengigheita kan forklare ein meir positiv innstilling til ukrainsk medlemskap i EU frå London og representerer to ulike syn blant EUs medlemsstatar om ukrainsk medlemskap. Ein annan faktor til denne positive haldninga er avdekkinga av russisk spionverksemd i Storbritannia og eit tradisjonelt kjølig forhold som minner om tida under den kalde krigen (Norton-Taylor 2010). Her kan ein identifisere dei baltiske statane, Storbritannia, Polen og Slovakia som særleg positive til ukrainsk medlemskap. Dette er dessutan land som – av historiske grunnar – har ein særleg negativ haldning til Russland (Rieker & Bátorá 2015; Embassy of Ukraine to the UK 2012; Foreign and Commonwealth Office 2014). For Storbritannia sin del – som er verken nært Ukraina, eller er energiavhengig – synast ein meir normativ haldning enklare å stille seg bak. Horga og Dogot skildrar dette følgjeleg:

When Member States are not directly interested in an issue concerning the common security, they act as following the common interest of EU, in the opposite they invoke the national interest and act separately (Horga & Dogot 2012: 9).

Med tanke på argumentet om at dei største medlemsstatane held på sine uformelle makter i den felles utanrikspolitikken, verkar den ambivalente haldninga frå «motorane» i europeisk integrasjon å bidra til ein ambivalent haldning til Ukrainas framtidige status i naboskapet, og dermed også den effekten naboskapspolitikken kunne hatt i Ukraina. Til dømes kan det tenkjast at problema som implementeringsrapportane for ENP i Ukraina viser – som ufrie domstolar og valfusk – kunne vore hjelpt etter større press frå særleg Tyskland og Frankrike.

Måten dei store medlemsstatane promoterer eigen utanrikspolitikk, både innan og utanfor EU – kan jamførast med måten internasjonale aktørar er drivne av eigne målsetjingar og personlege erfaringar i Allison's Modell III. Med ein særstilling i EU-systemet kan dei seiest å vere posisjonert hierarkisk høgare enn dei mindre medlemsstatane og får derfor igjennom sin politikk meir effektivt. EU-leiarane synast òg å vere posisjonert høgast i EU-hierarkiet. Deira mandat er derimot styrt av det medlemsstatane gir gjennom dei respektive institusjonane og må – slik Modell III føreseier - manøvrere sin politikk på bakgrunn av eit pressa mandat, tidsnød og strategisk samarbeid. Dette kan tale for ein suboptimal utøving av utanrikspolitikk overfor Ukraina.

### *Avslutning*

Modell III føreset politiske dragkampar og kjøpslåing om EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina. Det som empirien viser er at det har eksistert dragkampar om posisjonen til utanrikssjefen, som har blitt marginalisert som følgje av kommisjonspresidentens ønskjer. Dette manifesterer seg i politikken overfor Ukraina, særleg i byrjinga av embetet til utanrikssjefen, der hennar lågmælte stil og mangel på utanrikspolitisk erfaring hindra henne i å få stemma hennar høyrte i politikken overfor Ukraina. Presidentane for Rådet og Kommisjonen synast å ha styrt EUs politikk overfor Ukraina ved å legge vekt på teknisk implementering av assosiasjonsavtalen og normative verdiar, utan å ta omsyn til russiske interesser. Likeleies har Tyskland og Frankrike uttrykt skepsis til om ein europeisk utanrikspolitikk kan bli ført av ein britisk person.

Skepsisen Tyskland og Frankrike viser overfor ein britisk utanrikssjef kan ha samband med Berlin og Paris sine ønskjer om gode forhold til Russland. Empiriske funn – som tysk gassavhengigheit og fransk sal av krigsskip til Russland – byggjer opp under dette argumentet. Skepsisen til ein britisk utanrikssjef heng også saman med ein meir positiv haldning til ukrainsk medlemskap i EU frå britane. Dette kan knyttast til det generelt kjøligare forholdet mellom London og Moskva og sjølvstende frå den europeiske energimarknaden.

**DEL III:  
Konklusjon**

## Kapittel 7. EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina

Denne studien byrja med ein innleiing til den situasjonen vi ser i Ukraina i dag, med eit Russland som har annektert ukrainsk territorium og aktivt støtter pro-russiske separatistar aust i landet. Dette har fungert som bakteppe for studien som ser på EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina i tida før konflikten, mellom 2010 og 2013. Denne studien har vist både kor komplekst det utanrikspolitiske avgjerdsystemet i EU er, men også korleis dette systemet er ein del av det internasjonale politiske landskapet der EU interagerer med tredjeland. Dette stemmer òg for politikken overfor Ukraina der fleire institusjonar og byråkratiske einingar har avgjerdsrett i større eller mindre grad, og der EUs politiske leiarar på overtydig vis representerer ein union av 28 medlemsstatar i internasjonal politikk.

Allisons konseptuelle modellar har vist korleis byråkratiske, institusjonelle og nasjonale prioriteringar styrer EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina. Samstundes viser modellane korleis EUs utanrikspolitikk er styrt av ekstern påverknad, og at EU svarar på denne påverknaden. Med analysen ferdig høver det seg å oppsummere funna og presentere ein konklusjon til problemstillinga. Først kan vi minne oss på kva problemstillinga var: *Kva mål og midlar gjekk inn i EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina mellom 2010 og 2013, og i kva grad forklarar Allisons tre modellar kvifor EU førte ein integrerande politikk overfor Ukraina?*

### EU som storpolitisk aktør

Den første analysen såg på EU som ein rasjonell aktør og byrja med å presentere tidlegare studiar som syner korleis EU har involvert seg i naboskapet – gjennom politiske og økonomiske midlar – på bakgrunn av sikkerheitsmessige grunnar, som trygging av energiforsyningar og auka handel. Dette skjer i hovudsak gjennom EaP (Eastern Partnership) som har som mål å knytte tette band mellom EU og dets naboar for å sikre tryggleik i EU og økonomisk og politisk framgang i nabolanda. Empirien viser at dette er i motsetjing til russiske interesser i regionen og Russland har vist seg veldig kritisk til involvering i det som dei ser på som sin «interessesfære». Denne interessesfæren består av dei tidlegare sovjetrepublikane som Russland tilsynelatande meiner dei har ein særstilling til. Éin måte for russarane å halde kontroll over dette området er gjennom politisk og økonomisk integrasjon – ikkje ulik EU – som har teke form i Det eurasiske økonomiske fellesskapet med sitt politiske sentrum i Moskva. Det geopolitiske spelet i naboskapet er reelt. Ukraina verkar å illustrere dette tydelegast ved at det politiske leiarskapet har vore pragmatiske i sitt

samarbeid med Brussel og Moskva. Likeleies er det i Ukraina EU og Russland har mest å vinne på gjennom samarbeid, eller tape på i form av minska påverknad. Ukraina blir derfor ein klassisk arena for å studere det geopolitiske spelet mellom EU og Russland. EUs utanrikspolitikkk overfor Ukraina er karakterisert av normative utsegn som trekkjer på sokalla «felles verdiar» som demokrati, respekt for menneskerettar og ein liberal marknadsøkonomi. Dette kjem i konflikt med verdiane russarane trekkjer på i naboområdet som trekkjer på den felles slaviske identiteten, språk og historie. Ein tolking av modell I vil ikkje legge mykje vekt på den normative diskursen, men i dette tilfellet understrekar det jamvel motsetjingane.

Den substansielle forskjellen finn vi i dei tekniske og økonomiske reformene i Ukraina. Først og fremst gjeld dette reformering av det ukrainske transittsystemet for gass. Gasskrisene i 2006 og 2008 synte for EU at energitryggleiken i Ukraina var skjør og noko måtte gjerast. Integrering i Energifelleskapet synast å vere svaret på denne situasjonen, der modernisering av transittsystemet – som innebar separasjon frå det nasjonale systemet – og marknadsøkonomiske prinsipp skulle sikre billig og trygg gassforsyning til EU. I tillegg har EU utforska andre marknader enn Russland, særleg Aserbajdsjan og Irak som kunne vore verkeleggjort gjennom Nabucco-prosjektet. Russland motsett seg desse forsøka, som sjølv er avhengig av inntektene eksporten gir og som ikkje ønskjer å miste energi som eit utanrikspolitisk verktøy.

Dette har kome til uttrykk gjennom den russiske støtta til South Stream-prosjektet – som har blitt sett på som ein motstandar til Nabucco – som ville gått direkte mellom EU og Russland gjennom Svartehavet, og realiseringa av Nord-Stream gjennom Det baltiske hav mellom EU og Russland. Slik sett kan Russland sikre seg inntekter frå eksporten og samstundes nytte gass som politisk våpen overfor Ukraina utan at det råkar EU. EU på sin side sikrar tryggare import av gass gjennom både Nord Stream og modernisering av transittsystemet i Ukraina. Slik unngår dei at gass til den europeiske marknaden blir heldt gissel av Ukraina i ein eventuell ny energikrise mellom Russland og Ukraina.

Auka europeisk integrasjon i Ukraina fører òg med seg økonomisk reformering og støtte. Gjennom assosiasjonsprosessen som byrja i 2010 ser vi at dette har vore ein stor del av dei reformene som Ukraina har forplikta seg til. Det klaraste uttrykket for dette er frihandelsavtalen (DCFTA) som skulle legge til rette for harmonisering av EU-standardar med ukrainske (*de facto* innføring av EU-standardar i Ukraina) og fjerning av tolltariffar. Denne avtalen inneheld likeleies energitryggingstiltak og understrekar dermed eit av EUs viktigaste politiske føremål i Ukraina. Den eurasiske integrasjonsprosessen kjem her i direkte konflikt med europeisk integrasjon i Ukraina,



noko som synast openbart etter Russlands innføring av økonomiske sanksjonar i tida før den planlagte underteikninga av assosiasjonsavtalen under toppmøtet i Vilnius. Dette analysekapittelet synast å svare på problemstillinga som spør seg kva mål og midlar gjekk inn i EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina mellom 2010 og 2013. Målet med utanrikspolitikken har utvilsamt vore integrasjon av Ukraina med EU i visse felt, særleg økonomisk- og energirelaterte. Politisk har dette vore strukturert gjennom EaP som har lagt til rette for assosiasjonsagendaen og den påfølgjande frihandelsavtalen. Midla som EU har nytta i sin utanrikspolitikk overfor Ukraina har vore karakterisert av normative utsegn, energitryggingstiltak – som utforsking av nye leverandørar og integrering av transittsystemet – og økonomiske verkemiddel i form av teknisk støtte til politisk endring og lovnader om tilgang til den europeiske marknaden.

Det er fleire problem ved å nytte modell I som analytisk verktøy, noko Allison sjølv peikte på i sin analyse, og som er like gjeldande i denne analysen. Fråværet av ein diskusjon om dei interne prosessane og meiningane i utforminga av ein utanrikspolitikk for ein union av 28 suverene statar – med eit komplekst avgjerdssystem – peiker seg ut i modell I. Likeleies kan ein peike på at fråværet av «hard power» (militærmakt) gjer ein slik analyse fattigare og at EU som aktør kan trekkjast tvil ved sidan det ikkje passar realismens føresetnad om at aktørar i internasjonal politikk er suverene statar.

Modell I gir likevel eit bra oversyn av dei politiske realitetane som pregar forholdet mellom dei tre partane i denne analysen. Å trekkje dei lange makro-politiske linjene i forhold mellom utanrikspolitiske aktørar synast viktig for å forstå korleis eksterne omgjevnader påverkar utanrikspolitikk. Svaret til problemstillinga om kor godt modell I forklarar EUs politikk overfor Ukraina synast å vere delvis. Det forklarar at EU førte ein integrerande politikk overfor Ukraina av sikkerheitsmessige årsaker grunna i energi- og handelspolitiske bekymringar, og ein stadig meir aggressiv russisk framferd. Dei interne vurderingane av dette kan modellen ikkje forklare, noko som fell på dei to neste modellane.

### *EU som fragmentert byråkrati*

Modell II skal gjere opp for dei analytiske svakheitene som ein rasjonell-aktør-teori vil ha. Denne modellen føreset at ein stat ikkje er einskapleg, men består av fleire departement, institusjonar, komitear og lågare byråkratiske einingar som har eigne målsetjingar og påverknadsmogelegheiter på ein politikk. I dette scenariet er altså utanrikspolitikk eit resultat av påverknad frå fleire institusjonelle aktørar. Utanrikspolitiske vedtak er derfor ikkje rasjonelle og nyttemaksimerande,

men heller organisatoriske utfall basert på konflikt og kompromiss mellom dei institusjonelle aktørane. Dei aktuelle institusjonane for denne studien har vore 1) Det europeiske råd, 2) Kommisjonen, 3) Utanriksrådet og 4) EEAS. Ein presentasjon av dei fire institusjonelle aktørane viser at to av dei (Det europeiske råd og Utanriksrådet) er styrt basert på medlemsstatane sine interesser, medan to (Kommisjonen og EEAS) er styrt utifrå Unionens interesser. Likeleies har det forskjellig påverknadskraft på utanrikspolitikken, der Det europeiske råd og Utanriksrådet møtast sjeldnare og har ein meir brei tilnærming til utanrikspolitikk, medan Kommisjonen og EEAS har fleire ressursar og større mandat til å drive utanrikspolitikk.

Vidare i kapittelet identifiserast det først rivalisering innan desse institusjonane – på lågare byråkratisk nivå – før eg går vidare til å identifisere rivalisering mellom institusjonane. I Det europeiske råd kan det tenkjast at partipolitiske skilnader spelar inn, der regjeringssjefane kan sjåast på som byråkratiske einingar. Dette er derimot ikkje tilfellet og ein kan heller tyde rivaliserande åtferd mellom Rådets administrative eining og Kommisjonen. Mangel på rivalisering mellom denne institusjonen og dei andre institusjonane i studien kan kome av Rådets generelle tilnærming til utanrikspolitikk. Innan Kommisjonen finn ein tydelegare spor av rivalisering hos dei byråkratiske einingane DG (Directorate-General) og til dei meir politisk-orienterte leiinga av kommisjonærar. Samstundes berar forholdet mellom Kommisjonen og EEAS preg av konflikt som følge av Kommisjonens rolle som teknisk ansvarleg for naboskapspolitikken og EEAS som politisk aktør i naboskapet.

I Utanriksrådet kan ein identifisere tydelege konfliktar mellom dei lågare byråkratiske einingane som arbeidsgruppene og COREPER. Ein finn likeleies nærvær av institusjonelle praksisar som sikrar COREPER påverknad på vedtak i Utanriksrådet. Også fråvær av konfliktar mellom Utanriksrådet og dei andre institusjonane kan forklarast med at Utanriksrådet har ein mindre offentleg profil i utanrikspolitikken og at avgjerdene – som i stor grad blir tekne i COREPER – er tekne på bakgrunn av semje mellom medlemsstatane sine representantar. Avgjerdene er derfor karakterisert som minste felles multiplum. I EEAS har ein, på sin side, funne mangel av institusjonell praksis som dels er grunna i at utanrikstenesta er ny og dels at dei tilsette er henta frå tre institusjonar med forskjellige målsetjingar og institusjonelle praksisar. Dette har medført til eit fråvær av EEAS som institusjonell aktør i politikken overfor Ukraina i byrjinga. I analysen av dei forskjellige institusjonane sin politikk overfor Ukraina viser det seg at Rådet sitt utanrikspolitiske nærvær i Ukraina er gjennom normative fråsegn frå dets president – Van Rompuy – som viser til dei såkalla felles verdiane EU og Ukraina deler, og at forholdet mellom EU og Ukraina skal strukturast gjennom assosiasjonsagendaen. Sidan Rådet er styrt av medlemsstatane er det

nærliggande å tru at Russlands forhold til enkelte av desse landa påverkar meiningane til sine statsleiarar, og dermed kva Rådet kan seie og meine. Russlands forhold til enkelte medlemsstatar – og Rådets mangel på utøvingsmandat i Ukraina – kan forklare kvifor Rådet skyver ansvaret for forholdet til Ukraina over på Kommisjonen. Kommisjonen synast å vere den fremste politikk-utøvaren og politikk-utformaren i Ukraina. På toppnivå er Kommisjonen representert ved kommisjonspresidenten, og utøvinga av politikk omfattar dei tekniske programma som Kommisjonen er ansvarleg for. Dette gjeld støtte til administrativ og økonomisk reform, og igjen modernisering av det ukrainske transittsystemet. Desse programma er sentrale i assosiasjonsagendaen og gir Kommisjonen ein særleg påverknad på EUs politikk overfor Ukraina. Denne teknisk-orienterte utøvinga av politikken synast derimot å ikkje fange opp dei geopolitiske realitetane i Ukraina, som naboland mellom EU og Russland.

Opphavleg skulle EEAS vere ein tydeleg politikk-utøvar i Ukraina ved at kommisjonæren for naboskapspolitikken skulle assisterast av EEAS og samarbeide med utanriksjefen. Det ein heller syner er eit fråverande EEAS i aust. Dette er dels grunna at tildelinga av kommisjonæren for naboskapspolitikken til EEAS gav eit ambivalent uttrykk til kven som eigentleg var ansvarleg for forholdet til Ukraina. Dette viser seg i toppmøta mellom EU og Ukraina der kommisjonæren for naboskapspolitikken kunne vere representert, men ikkje utanriksjefen.

Ein kan òg skildre korleis manglande institusjonelle praksisar i EEAS har skapt skiljelinjer innan institusjonen og dermed korrumpert den tydelege rollen utanrikstenesta skulle ha i Ukraina. Dette synast å ikkje bli retta opp i før 2013 då ein kan skildre ein større involvering av EEAS i politikken overfor Ukraina, og dermed ein meir politisert haldning frå EU. Den auka politiserte haldninga er likeleies i samband med Russlands bruk av økonomiske sanksjonar for å tvinge Ukraina til å avstå frå underteikning av assosiasjonsavtalen. Ein kan likevel merke seg ein samstemt haldning frå desse fire institusjonane om den politiske fengslinga av opposisjonsleiaren, som peikast på som eit stadig hinder for progresjon i assosiasjonsagendaen.

Modell II som analytisk verktøy gir eit bra innblikk i korleis mangel på institusjonelle praksisar kan vanskeleggjere utøvinga av det mandatet ein institusjon har til å drive utanrikspolitik. Dette ser vi tydeleg med EEAS i Ukraina fram til 2013. Likeleies kan ein sjå faren ved at ein institusjon kan bli dominant i utøving av utanrikspolitik, slik som kommisjonen, der dei forskjellige programma overskygger dei politiske vurderingane. Denne typen analyse krev likevel store mengder tilgjengeleg data om interne prosessar mellom desse institusjonane og *innan* desse institusjonane som denne studien kun delvis har oppnådd. Det denne modellen ikkje gir svar på er medlemsstatane

sin reelle påverknad på EUs utanrikspolitikk, ei heller tek den omsyn til politikken medlemsstatane utfører individuelt overfor Ukraina. Det modellen likevel gjer er å ta oss eit skritt nærmare til å finne ut korleis EUs utanrikspolitikk blir forma utover reint strategiske vurderingar.

### *EU som rivaliserande aktørar*

Der modell II er interessert i institusjonane som utformarar og utøvarar av EUs utanrikspolitikk, ønskjer modell III å sjå på politikarar som tek avgjerder og som er spelarar i ein politisk konkurranse. Målet er å utøve påverknad – jamfør sin hierarkisk bestemte plass – på utforminga av EUs politikk overfor Ukraina. Her ser vi følgjeleg på leiarane av Rådet, Kommisjonen, EEAS og kommisjonæren for naboskapspolitikken. Her sjåast desse aktørane som spelarar i eit spel der dei konkurrerer om å vinne fram med sine utanrikspolitiske målsetjingar. Desse målsetjingane er likeleies påverka av ein rekkje personlege erfaringar, men er òg påverka av institusjonen spelaren leier.

I denne analysen ser vi samstundes på medlemsstatar som spelarar. Der ein analyse av EUs utanrikspolitikk synast å ha vore ufullstendig utan å vise korleis medlemsstatar påverkar utanrikspolitikken, forsøker denne analysen å rette opp i dette. Tyskland, Frankrike og Storbritannia er i søkjelyset fordi dei er skildra å ha særleg påverknad på EUs utanrikspolitikk grunna deira storleik og evne til å utøve nasjonal utanrikspolitikk – som ikkje nødvendigvis tek omsyn til EUs interesser.

Etter ein skildring av det formelle mandatet til dei fire utanrikspolitiske aktørane verkar det som om tildelinga av rollen som utanrikssjef til ein relativt ukjent og uerfaren baronesse frå Storbritannia har påverka utanrikssjefens påverknadskraft negativt. Dette trass i utvidinga av hennar mandat som følge av Lisboa-traktaten. Presidenten for Rådet verkar òg å vere ein marginalisert spelar i utforminga av EUs utanrikspolitikk, sjølv om Lisboa-traktaten gir presidenten er representativ rolle for EU overfor tredjeland. På grunn av hans mandat og personlegdom synast presidenten å vere ein mindre spelar i utforminga av EUs utanrikspolitikk. Kommisjonspresidentens rolle i utanrikspolitikken er også representativ og hans påverknad på utforminga av utanrikspolitikken synast uklar. Likevel er det han som er ansvarleg for ansvarsfordelinga i Kommisjonen, blant anna opprettinga av kommisjonæren for utviding og naboskapspolitikken. Kommisjonæren for naboskapspolitikken ligg lågare i hierarkiet enn dei øvrige spelarane. Som kommisjonæren ansvarleg for Kommisjonens politikk overfor Ukraina, er han likevel sentral i denne analysen. Maktkamp kan skildrast mellom kommisjonspresidenten og utanrikssjefen i utøving av politikk overfor Ukraina,

særleg i oppnemninga av ein kommisjonær for naboskapspolitikken som verka å minske utanrikssjefens rolle i nabolanda, og dermed Ukraina. I tillegg ser ein at presidentane for Kommisjonen og Rådet har alliert seg mot utanrikssjefen. Ein kan òg identifisere ein skeptisk haldning frå Tyskland og Frankrike til Ashton som utanrikssjef fordi dei frykta ho ville høyre lettare på London enn Brussel. Denne haldninga forståast lettare når det avdekkjast at Storbritannia generelt har andre målsetjingar for EUs utanrikspolitikk.

Overfor Ukraina synast spelarane for EU-institusjonane å ha ein generelt positiv innstilling til president Janukovitsj etter valet i 2010. Likevel ser ein at utanrikssjefens rolle i Ukraina er marginal som følge av mangel på ein synleg rolle i toppmøta mellom EU og Ukraina og at hennar organisasjon var nyopprett og mangla mandat i aust. Tildelinga av kommisjonæren for naboskapspolitikken synast i byrjinga å ytterlegare marginalisere utanrikssjefen i Ukraina, men empirien tilseier likevel at samarbeidet som har oppstått mellom desse spelarane har resultert i ein effektiv utføring av politikk overfor Ukraina, særleg med omsyn til teknisk implementering av assosiasjonsagendaen.

Både utanrikssjefen og kommisjonæren for naboskapspolitikken peiker på at gode forhold til Russland er viktig og avfeier tanken om null-sum-spel over Ukraina. Likevel avslører kommisjonæren at Ukrainas deltaking i assosiasjonsagendaen må sjåast i eit større prosjekt der Europa skal «transformerast», og legg ikkje skjul på at denne transformasjonen betyr utviding av EU. Ein kan derfor spørje seg om kommisjonæren arbeider utifrå naboskapspolitikken i Ukraina, eller utviding som også er hans ansvarsområde. Desse avsløringane som kom etter den mislukka underteikninga av assosiasjonsavtalen tyder også på at russisk påverknad og aggresjon påverkar EUs retorikk i Ukraina.

I kampen om merksemd om politiske saker synast eurokrisa – særleg med tanke på Hellas – å dominere i møta mellom regjeringssjefar og regjeringsmedlemmer. Implementering av den tekniske bistanden til Ukraina gjennom assosiasjonsavtalen verkar ukontroversiell for dei øvrige spelarane, noko kommisjonspresident Barroso tydeleg viser. Fare for konflikt med Russland over europeisk integrasjon i Ukraina synast å vere fråverande i retorikken frå desse fire spelarane. Der spelarane for EU-institusjonane synast å vere relativt einige om politikken overfor Ukraina, verkar dei største medlemsstatane å ha andre målsetjingar. Ein kan identifisere støtte til teknisk støtte til administrative reformer frå desse landa til Ukraina, samstundes som deira individuelle forhold til Moskva legg føringar på deira støtte til assosiasjonsagendaen i Ukraina. Særleg Tyskland og Frankrikes forhold til Russland har lagt føringar på europeisk integrasjon i Ukraina, og diskursen

som har blitt ført. Særleg for Tyskland – og i mindre grad Frankrike – har energitryggleik spelt ein rolle her, men også historiske realitetar legg føringar på forholdet til Russland. For Tyskland synast bygginga av Nord Stream å vere eit uttrykk for korleis nasjonale interesser har ført til ein lunken støtte til Ukrainas assosiasjon til EU. Salet av krigsskip synast å vere det franske motstykket. Storbritannia på sin side har eit meir anstrengt forhold til Russland, dels som følgje av spionavsløringar i Storbritannia, og fråvere av avhengigheit av russisk gass. Britisk støtte til Ukraina i assosiasjonsagendaen og støtte til ukrainsk medlemskap i EU har følgjeleg mindre risiko for russiske sanksjonar.

Det modell III viser er at ein kan identifisere maktkamp om mandatet for utøving av utanrikspolitikk overfor Ukraina mellom dei fire spelarane frå EU-institusjonane. Her kan ein sjå at kommisjonspresidenten og presidenten for Rådet har alliert seg som representantar for EU, medan utanrikssjefen og kommisjonæren for naboskapspolitikken har alliert seg i utøvinga av politikken overfor Ukraina. Det desse spelarane har til felles er likevel ein semje om at EUs politikk overfor Ukraina skal strukturast i assosiasjonsagendaen og den tekniske implementeringa av reformer i Ukraina. På bakgrunn av nasjonale målsetjingar synast dei tre medlemsstatane å ha påverka EUs utanrikspolitikk overfor Ukraina. Særleg den politiske retorikken frå EUs side er påverka som følgje av tysk og fransk skepsis til assosiasjon som førebuing til medlemskap – noko som er påverka av nasjonale målsetjingar om gode forhold til Moskva.

Modell III som verktøy gir oss altså moglegheit til å sjå korleis sentrale spelarar i EUs utanrikspolitikk på forskjellige vis påverkar politikken overfor Ukraina. Her ser vi korleis forskjellige målsetjingar for utøving av politikken overfor Ukraina skaper skiljelinjer mellom spelarar i EU-hierarkiet. Når det gjeld politikken i seg sjølv kan ein syne semje mellom desse spelarane, men modell III viser samstundes korleis meir andre politikkområde blir oppfatta som viktigare av spelarane, noko som fører til at dei politiske konsekvensane ved EUs politikk overfor Ukraina blir oversett.

Modell III gir oss også høvet til å studere aktørar som hittil i analysen har vore fråverande: medlemsstatane. Å analysere dei største medlemsstatane som spelarar i EU-hierarkiet avslører korleis dei kan ha eigne målsetjingar som ikkje nødvendigvis samsvarar med EUs målsetjingar, noko som igjen påverkar EUs politiske retorikk overfor Ukraina. Likeleies som modell III viser at kampen om merksemd bidreg til ein lågare merksemd til dei politiske konsekvensane av europeisk integrasjon i Ukraina, viser modell III at nasjonale målsetjingar hos dei viktigaste medlemsstatane bidreg til ein avpolitisering av EUs politikk overfor Ukraina.

## *Konklusjon*

Denne studien har vore ambisiøs i å nytte eit teoretisk rammeverk skapt for å analysere ein politisk krise mellom to land under den kalde krigen. Dei empiriske likskapane synast ikkje å vere mange mellom ein krise som varte over ein kort tidsperiode, mellom to suverene statar og med komparativt meir øydeleggjande konsekvensar, og ein politikk utøvd av ein suprasjonal eining med tilsynelatande låg risiko. Likevel viser denne analysen at Allison's modellar kan nyttast friare til andre utanrikspolitiske case-studiar. Dette var også Allison's poeng.

Det dei tre konseptuelle modellane har vist er korleis EUs politikk overfor Ukraina er styrt av interne og eksterne realitetar. Modell I gir eit godt innblikk i korleis eksterne aktørar (Russland) har påverka EUs utanrikspolitikk i nabolanda til å ta meir omsyn til energimessig tryggleik og korleis europeisk integrasjon i Ukraina synast å vere utfordra av eurasisk integrasjon i form av EEC. Det modell I gjer er å gi oss ein kartlegging av EUs politikk overfor Ukraina og måten Russland reagerer på dette. Som Allison føreset i sin analyse skal modell II og III gi eit meir heilheitleg svar på kvifor USA innførte blokade mot Cuba. Dette er sant for denne analysen også. Det modell II viser er ein institusjonell konflikt mellom Kommisjonen og øvrige utanrikspolitiske aktørar – særleg EEAS som har ført til ein fokusering på teknisk støtte til Ukraina og ignorering av politiske realitetar. Manglande institusjonelle program i EEAS spelar også inn her.

Denne situasjonen skildrast også i modell III i form av at dei politiske leiarane har ignorert dei politiske konsekvensane fordi andre politiske saker har overskygga politikken overfor Ukraina, og fordi press ifrå enkelte medlemsstatar har avpolitisert assosiasjonsagendaen i Ukraina. Det som synast å vere svaret på problemstillinga for denne oppgåva er at EUs har nytta EaP og assosiasjonsagendaen som midlar for målet europeisk integrasjon i Ukraina. Allison's modellar synast i stor grad å forklare utanrikspolitikken overfor Ukraina, fordi den skildrar korleis EU som einskapleg aktør har nytta assosiasjonsagendaen for å sikre eigen tryggleik i Ukraina som ein arena for null-sum-spel mellom EU og Russland.

Likeleies viser Allison's modellar at EUs politikk overfor Ukraina er påverka av at Kommisjonen i stor grad har dominert utøvinga av politikken, som har fokusert på teknisk implementering av assosiasjonsagendaen. Dette er forsterka av ein Kommisjonspresident – alliert med presidenten for Rådet – som representerer EU overfor Ukraina og gjennom kommisjonæren for naboskapspolitikken driv fram den tekniske imlementeringa. Manglande institusjonelle program i EEAS, overskygga av eurokrise og korrumpert av nasjonale målsetjingar blir dei politiske konsekvensane av EUs politikk overfor Ukraina – i eit null-sum-spel med Russland – oversett.

## Referanseliste

- *Adetef and Ukraine* (2013) Tilgjengeleg frå: <http://www.adetef.fr/eng/Countries/Ukraine-CEI/Ukraine> (20. januar 2016).
- Adler-Nissen, R. (2014) «Symbolic power in European diplomacy: the struggle between national foreign services and the EU's External Action Service», *Review of International Studies*, 40(4), s. 657-681 [Online] DOI: 10.1017/S026021051300026 (Henta: 25. mars 2015).
- Allison, G. T. (1969) «Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis», *The American Political Science Review*, 63(3), s. 689-718.
- Ashton, C. & Füle, S. (2011) *Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Stefan Füle on the arrest of Yulia Tymoshenko in Ukraine*. Brussel: European External Action Service.
- *Ashton eases through Parliament hearing* (2010e) Tilgjengeleg frå: <http://www.euractiv.com/priorities/ashton-eases-parliament-hearing-news-223335> (Henta: 12. desember 2015).
- Auer, S. (2015) «Carl Schmitt in the Kremlin: the Ukraine crisis and the return of geopolitics», *International Affairs*, 91(5), s. 953-968.
- Bailer, S. (2010) «What factors determine bargaining power and success in EU negotiations?», *Journal of European Public Policy*, 17(5), s. 743-757, [Online] DOI: 10.1080/13501761003748765 (Henta: 1. desember 2015).
- Barroso, J. M (2011) *Statement by President Barroso following his meeting with the President of Ukraine Mr. Yanukovitch*. Tilgjengeleg frå: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-282\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-282_en.htm?locale=en) (Henta: 23 oktober 2015).
- Barroso, J. M. (2010) *Statement by President Barroso following his meeting with Viktor Yanukovych, President of Ukraine*. Brussel: Press Release Database.
- Båtora, J. & Rieker, P. (2015) «Towards Multi-Level Security Community Building: The EU's External Governance in Ukraine», *Norsk Utenrikspolitisk Institutt*, Working paper 860, s. 1-36.
- Bertelsen, O. & Shkandrij, M. (2014) «The secret police and the campaign against Galicians in Soviet Ukraine, 1929-1934», *Nationalities Papers*, 42(1), s. 37-62, [Online] DOI: 10.1080/00905992.2013.832187 (Henta: 3. februar 2016).
- Bicchi, F. (2011) «The EU as a community of practice: foreign policy communications in the COREU network», *Journal of European Public Policy*, 18(8), s. 1115-1132, [Online] DOI: 10.1080/13501763.2011.615200 (Henta: 3. februar 2016).
- Blanke, H. & Mangiameli (red) (2012) *The European Union after Lisbon*, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Boedeltje, F. & van Houtum H. (2011) «Brussels is Speaking: The Adverse Speech Geopolitics of the European Union Towards its Neighbours», *Geopolitics*, 16(1), s. 130-145, [Online] DOI: 10.1080/14650045.2010.493791 (Henta: 11. desember 2015).
- Börzel, T. A. & van Hüllen, V. (2014) «One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy», *Journal of European Public Policy*, 21(7), s. 1033-1049, [Online] DOI: 10.1080/13501763.2014.12147 (Henta: 7. desember 2015).
- Casier, T. (2011a) «Russia's Energy Leverage over the EU: Myth or Reality?», *Perspectives on European Politics and Society*, 12(4), s. 493-508, [Online] DOI: 10.1080/15705854.2011.622963 (Henta: 25. mars 2015).
- Casier, T. (2011b) «The Rise of Energy to the Top of the EU-Russia Agenda: From Interdependence to Dependence?», *Geopolitics*, 16(3), s. 536-552, [Online] DOI: 10.1080/14650045.2011.520862 (Henta: 25. mars 2015).



- Cendrowicz (2009) *Europe Tries to Break Its Russian Gas Habit*. Tilgjengeleg frå: <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1910123,00.html> (Henta: 11. januar 2016)
- Chelotti, N. (2015) «A 'Diplomatic Republic of Europe'? Explaining role conceptions in EU foreign policy», *Cooperation and Conflict*, 50(2), s. 190-210, [Online] DOI: 10.1177/0010836714558638 (Henta: 24. november 2015).
- Commission (2010a) *A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011*. Brussel: Press Release Database.
- Commission (2016) *About the European Commission*. Tilgjengeleg frå: [http://ec.europa.eu/about/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/about/index_en.htm) (Henta: 16. januar 2016).
- Commission (2015) *The Directorate General (2015)*. Tilgjengeleg frå: [http://ec.europa.eu/enlargement/about/directorate-general/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/about/directorate-general/index_en.htm) (Henta: 12. januar 2016)
- Commission & High Representative (2012) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011, Regional Report: Eastern Partnership*. Brussel: European External Action Service.
- Commission & High Representative (2013) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012, Regional Report: Eastern Partnership*. Brussel: European External Action Service.
- Commission & High Representative (2014) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013, Regional report: Eastern Partnership*. Brussel: European External Action Service.
- Commission (2015) *The Directorate General (2015)*. Tilgjengeleg frå: [http://ec.europa.eu/enlargement/about/directorate-general/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/about/directorate-general/index_en.htm) (Henta: 12. januar 2016)
- Commission (2016) *About the European Commission*. Tilgjengeleg frå: [http://ec.europa.eu/about/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/about/index_en.htm) (Henta: 16. januar 2016).
- Common Twinning Manual (2012) *Institution Building in the Framework of European Union Policies*. Brussel: Den europeiske kommisjonen.
- Consolidated Version of the Treaty on European Union (2012) Brussel: Official Journal of the European Union, 26. oktober 2012.
- Costea, S. (2011) «EU-Ukraine relations and the Eastern Partnership: Challenges, Progress and Potential», *European Foreign Affairs Review*, 16, s. 259-276.
- Council of the European Union (1994) *Partnership and Cooperation Agreement*. Brussel: Treaties Office Database.
- Council of the EU (2014) *Foreign Affairs Council configuration*. Tilgjengeleg frå: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/fac/> (Henta: 12. januar 2016).
- Dangerfield, M. (2011) «Belarus, Moldova and Ukraine: In or Out of European Regional International Society?», *Journal of European Integration*, 33(2), s. 215-233, [Online] DOI: 10.1080/07036337.2011.543527 (Henta: 24. november 2015).
- Delcour, L. & Tulmets, E. (2009) «Pioneer Europe? The ENP as a Test Case for EU's Foreign Policy», *European Foreign Affairs Review*, 14(4), s. 501-523.
- Dempsey, J. (2013) *The Transformative Power of EU Enlargement: An Interview with Stefan Füle*. Tilgjengeleg frå: <https://web.archive.org/web/20131204133104/http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53742> (Henta: 27. januar 2015).
- DG Development and Co-operation (2013) *Activity Report 2012, Twinning, TAIEX and SIGMA within the ENPI*. Brussel: Den europeiske kommisjonen.
- DG Development and Co-operation (2014) *Activity Report 2013, Twinning, TAIEX and SIGMA within the ENPI*. Brussel: Den europeiske kommisjonen.
- Dias, V. A. (2013) «The EU and Russia: Competing Discourses, Practices and Interests in the Shared Neighbourhood», *Perspectives on European Politics and Society*, 14(2), s. 256-

- 271, [Online] DOI: 10.1080/15705854.2013.785261 (Henta: 2. november 2015).
- Dijkstra, H. (2009) «Commission Versus Council Secretariat: An Analysis of Bureaucratic Rivalry in European Foreign Policy», *European Foreign Affairs Review*, 14, s. 431-450.
  - Dimitrova, A. & Dragneva R. (2009) «Constraining external governance: interdependence with Russia and the CIS as limits to the EU's rule transfer in the Ukraine», *Journal of European Public Policy*, 16(6), s. 853-872 [Online] DOI: 10.1080/13501760903087894 (Henta: 24. november 2015).
  - Dimitrova, B. (2012) «Imperial re-bordering of Europe: the case of the European Neighbourhood Policy», *Cambridge Review of International Affairs*, 25(2), s. 249-267 [Online] DOI: 10.1080/09557571.2012. 678298 (Henta: 24. november 2015).
  - Dür, A. & Mateo, G. (2010) «Choosing a bargaining strategy in EU negotiations: power, preferences, and culture», *Journal of European Public Policy*, 17(5), s. 680-893, [Online] DOI: 10.1080/13501761003748666 (Henta: 1. desember 2015).
  - EEAS (2015) *A look at the EU-Ukraine Association Agreement*. Tilgjengeleg frå: [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2012/140912\\_ukraine\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2012/140912_ukraine_en.htm) (Henta: 14. desember 2015).
  - EEAS (2015) *The post of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*. Tilgjengeleg frå: [http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index_en.htm) (Henta: 11. desember 2015).
  - Embassy of Ukraine to the UK (2012) *Political issues between Ukraine and Great Britain*. Tilgjengeleg frå: <http://uk.mfa.gov.ua/en/ukraine-uk/diplomacy> (Henta: 18. januar 2016).
  - Eris, Ö. Ü. (2013) «European Neighbourhood Policy and the EU's Role as a Normative Power: The Case of Ukraine», i Boening, A. et. al (red.) *Global Power Europe – Vol. 2, Global Power Shift*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, s. 55-72.
  - *EU Commission chief Barroso calls for 'federation'* (2012) Tilgjengeleg frå: <http://www.bbc.com/news/world-europe-19568781> (27. januar 2016).
  - *EU foreign head dismisses critics* (2009) tilgjengeleg frå: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8367589.stm> (Henta: 19. januar 2016).
  - EU High Representative (2008) *Report on the Implementation of the European Security Strategy*. Brussel: European External Action Service.
  - *EU insists on 'unbundling' Ukraine's Naftogaz* (2010a), tilgjengeleg frå: <http://www.euractiv.com/energy/eu-insists-naftogas-unbundling-news-498151> (Henta: 11. januar 2016).
  - *EU's neighbourhood policy becoming more political, say experts* (2013) Tilgjengeleg frå: <http://www.euractiv.com/europes-east/eu-divide-compete-neighbourhood-news-518802> (Henta: 30. november 2015).
  - Eurasian Economic Commission (2015) *Eurasian Economic Integration: Facts and Figures*. Tilgjengeleg frå: [http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/broshura26Body\\_ENGL\\_final.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/broshura26Body_ENGL_final.pdf) (Henta: 23. oktober 2015).
  - European Council (2001) *Country Strategy Paper 2002-2006, National Indicative Programme 2002-2003*. Brussel: European External Action Service.
  - European Council (2010a) *Statement to the press by Herman van Rompuy president of the European Council after his meeting with Viktor Yanukovich, President of Ukraine*. Brussel: 1. mars 2010.
  - European Council (2010c) *Remarks by Herman van Rompuy President of the European Council at the press conference following the EU-Ukraine summit*. Brussel: 22. november 2010.
  - European Council (2013) *EU-Ukraine Summit in Brussels*. Brussel: Presse 70.
  - European Council (2016) *The European Council (2016)*. Tilgjengeleg frå: <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/> (Henta: 4. februar 2016).
  - European Council & Commission (2010) *Comments by President Van Rompuy and*

- President Barroso with a view to the EU-Ukraine Summit*. Brussel: EEAS
- European Parliament (2015) *Rules of Procedure of the European Parliament*. Tilgjengeleg frå: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=en&reference=RESP-AFET> (Henta: 27. oktober 2015).
  - European Parliament (2013) *Negotiations on the EU-Ukraine Association Agreement*, C 165 Brussel: Official Journal of the European Union.
  - European Union (2011) *Ukraine – National Indicative Programme 2011-2013*. Brussel: EEAS.
  - European Union (2016a) *Germany*. Tilgjengeleg frå: [http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/germany/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/germany/index_en.htm) (Henta: 28. januar 2016)
  - European Union (2016b) *France*. Tilgjengeleg frå: [http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/france/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/france/index_en.htm) (Henta: 28. januar 2016).
  - European Union (2016c) *United Kingdom*. Tilgjengeleg frå: [http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/unitedkingdom/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/unitedkingdom/index_en.htm) (Henta: 28. januar 2016).
  - *Europe's southern gas corridor: The great pipeline race* (2010b) Tilgjengeleg frå: [http://www.euractiv.com/energy/europe-s-southern-gas-corridor-great-pipeline-race-links dossier-498558#group\\_positions](http://www.euractiv.com/energy/europe-s-southern-gas-corridor-great-pipeline-race-links dossier-498558#group_positions) (Henta: 11. januar 2016).
  - *EU-Ukraine DCFTA -Reading Guide* (2015) Brussel: European External Action Service.
  - Ferreira-Pereira, L. C. & Vieira, A. V. G. (2015) «Ukraine in the European Union's Partnership Policy: A Case of Institutionalized Ambiguity», *European Politics and Society*, 16(2), s. 143-158, [Online] DOI: 10.1080/23745118.2014.981949 (Henta: 26. oktober 2015).
  - Foreign and Commonwealth Office (2014) *Ten Arguments for Ukraine's closer integration with the European Union*. Tilgjengeleg frå: <https://www.gov.uk/government/publications/ten-arguments-for-ukraines-closer-integration-with-the-european-union> (Henta: 18. januar 2016).
  - *France and Russia* (2015) Tilgjengeleg frå: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/russia/france-and-russia/> (Henta: 29. januar 2016).
  - Franke, A., Gawrich, A., Melnykovska, I & Schweickert, R. (2010) «The European Union's Relations with Ukraine and Azerbaijan», *Post-Soviet Affairs*, 26(2), s. 149-183.
  - Füle, S. & Ashton, C. (2011) *Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Stefan Füle on the arrest of Yulia Tymoshenko in Ukraine*. Brussel: European External Action Service.
  - Füle (2013) *Commissioner Stefan Füle's statement on the pressure exercised by Russia on countries of the Eastern Partnership* (2013). Tilgjengeleg frå: [http://eeas.europa.eu/delegations/armenia/press\\_corner/all\\_news/news/2013/2013\\_09\\_11\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/armenia/press_corner/all_news/news/2013/2013_09_11_en.htm) (Henta: 23. oktober 2015).
  - *Füle: 'I'll make enlargement more political'* (2010d) Tilgjengeleg frå: <http://www.euractiv.com/priorities/fuele-ill-enlargement-political-news-223285> (Henta: 14. desember 2015).
  - Gardner, A. L. & Eizenstat, S. E. (2010) «New Treaty, New Influence? Europe's Chance to Punch Its Weight», *Foreign Affairs*, 89(2), s. 104-119.
  - Gerhard, G. (2009) «Food and Genocide: Nazi Agrarian Politics in the Occupied Territories of the Soviet Union», *Contemporary European History*, 18(1), s. 45-65, [Online] DOI: 10.1017/S0960777308004827 (Henta: 3. februar 2016).
  - General Secretariat of the Council (2010) *International Relations in the energy field between Russia and Ukraine*. Brussel: Council of the European Union, 10. mars 2010.
  - General Secretariat of the Council (2011) *The European Council in 2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
  - General Secretariat of the Council (2012) *The European Council in 2011*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- General Secretariat of the Council (2014) *The European Council in 2013*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- General Secretariat of the Council (2013) *The European Council in 2012*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ginzburg, H. M. & Reis, E. (1991) «Consequences of the Nuclear Power Plant Accident at Chernobyl, Public Health Reports, 106(1), s. 32-40.
- Gotkowska, J. (2010) «Germany and the Eastern Partnership», *Centre for Eastern Studies (OSW)*, 37, s. 1-6.
- Gromadzki, G. (2015) «The Eastern Partnership after five years: Time for Deep Thinking», *Policy Department, Directorate-General for External Relations*, s. 1-40.
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskaplige metoder*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Habets, I. (2014) «Alternative prospects for the Eastern Partnership countries», *European view*, 13, s. 125-132, [Online] DOI: 10.1007/s.12290-014-0299-1 (Henta: 13. november 2015).
- Hagen, M. V.(1995) «Does Ukraine have a History?», *Slavic Review*, 54(3), s. 658-673.
- Hartlapp, M., Metz, J. & Rauh, C. (2013) «Linking Agenda Setting to Coordination Structures: Bureaucratic Politics inside the European Commission, *Journal of European Integration*, 35(4), s. 425-441, [Online] DOI: 10.1080/07036337.2012.703663 (Henta: 23. januar 2016).
- Helwig, N. & Rüger C. (2014) «In Search of a Role for the High Representative: The Legacy of Catherine Ashton», *The International Spectator*, 49(4), s. 1-17, [Online] DOI: 10.1080/03932729.2014.956423 (Henta: 19. november 2015).
- Helwig, N., Ivan P. & Kostanyan H. (2013) *The New EU Foreign Policy Architecture, Reviewing the first two years of the EEAS*, Brussel: Centre for European Policy Studies.
- Henökl, T. (2015) «How do EU Foreign Policy-Makers Decide? Institutional Orientations within the European External Action Service», *West European Politics*, 38(3), s. 679-708, [Online] DOI: 10.1080/01402382.2014.1000652 (Henta: 24. november 2015).
- Herpen, M. V. (2010) «The Foreign Policy of Nicolas Sarkozy: Not principled, opportunistic and amateurish», *Cicero Foundation Great Debate Paper*, 10(1), s. 1-13.
- Himka, J. (2013) «Encumbered Memory: The Ukrainian Famine of 1932-33», *Explorations in Russian and Eurasian History*, 14(2), s. 411-436, [Online] DOI: 10.1353/kri.2013.0035 (Henta: 3. februar 2016).
- Horga, I. & Dogot C. M. (2013) «Enlargement Process, Classic Geopolitics, and EU Internal Priorities», *Eurolimes*, 14, s. 161-184.
- *How do you solve a problem like Russia?* (2013) Tilgjengeleg frå: <http://www.theguardian.com/world/2013/oct/17/problem-russia-syria-greenpeace-kremlin-europe-eu> (Henta: 29. januar 2016).
- Howorth, J. (2012) «Decision-making in security and defence policy: Towards supranational intergovernmentalism?», *Cooperation and Conflict*, 47(4), s. 433-453, [Online] DOI: 10.1177/0010836712462770 (Henta: 24. november 2015).
- Hudson, V. M. (2008) «The history and evolution of foreign policy analysis, i Smith, S., Hadfield, A. & Dunne, T. (red.) *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Huff, A. (2011) «The role of EU defence policy in the Eastern neighbourhood, *Occasional Paper*, Brussel: European Union Institute for Security Studies s. 1-40 (?).
- Jarábik, B. & Kobzová, J. (2011) «Ending the ENP's 'schizophrenia': addressing myths, narrowing focus, improving implementation, *European View*, 10, s. 45-50, [Online] DOI: 10.1007/s12290-011-0163-5 (Henta: 6. januar 2016).
- Jilge, W. (2006) «The Politics of History and the Second World War in Post-Communist Ukraine, *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas*, 54(1), s. 50-81.

- Juncos, A. E. & Pomorska, K. (2011) «Invisible and unaccountable? National Representatives and Council Officials in EU foreign Policy», *Journal of European Public Policy*, 18(8), s. 1096-1114, [Online] DOI: 10.1080/13501763.2011.615197 (Henta: 18. november 2015).
- Kavenshnikov, N. (2010) «The issue of energy security in relations between Russia and the European Union», *European Security*, 19(4), s. 585-605, [Online] DOI: 10.1080/09662839.2010.531707 (Henta: 11. november 2015).
- Kart 2. (2014) Tilgjengeleg frå: <http://www.bbc.com/news/world-europe-26387353> (Henta: 5. februar 2016).
- Kart 3. (2008) Tilgjengeleg frå: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7276589.stm> (Henta: 5. februar 2016).
- Keohane, R. & Nye, J. (2001) *Power and Interdependence*. New York: Longman.
- Keukeleire S. & MacNaughtan J. (2008) *The Foreign Policy of the European Union*. 1.utg. Basingstoke & New York: Palgrave Macmillan.
- Kiso, J. O (1997) «Coreper and the political committee: Damaging for CFSP?», *Cambridge Review of International Affairs*, 10(2), s. 141-154, [Online] DOI: 10.1080/09557579708400140 (Henta: 18. november 2015).
- Korsunskaya, D. (2014) *Putin drops South Stream gas pipeline to EU, courts Turkey*. Tilgjengeleg frå: <http://www.reuters.com/article/us-russia-gas-gazprom-pipeline-idUSKCN0JF30A20141201> (Henta: 25. januar 2016).
- Korosteleva, E. (2011) «Change or Continuity? Is the Eastern Partnership an Adequate Tool for the European Neighbourhood», *International Relations*, 25(2), s. 243-262, [Online] DOI: 10.1177/0047117811404446 (Henta: 13. november 2015).
- Kostanyan, H. & Orbie, J. (2013) «The EEAS' discretionary power within the Eastern Partnership: in search of the highest possible denominator», *Southeast European and Black Sea Studies*, 13(1), s. 47-65 [Online] DOI: 10.1080/14683857.2013.773177 (Henta: 19. november 2015).
- Kramer, A. (2010) *As Its Arms Makers Falter, Russia Buys Abroad*. Tilgjengeleg frå: [http://www.nytimes.com/2010/03/13/business/global/13ruble.html?hpw&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/03/13/business/global/13ruble.html?hpw&_r=0) (Henta: 29. januar 2016).
- Kropatcheva, E. (2011) «Playing Both Ends Against the Middle: Russia's Geopolitical Energy Games with the EU and Ukraine». *Geopolitics*, 16(3), s. 553-573, [Online] DOI: 10.1080/14650045.2011.520863 (Henta: 25. mars 2015).
- Kynev, A. V. (2006) «The Effects of «Maidan»: Ukraine's Political System After the 2004 Crisis», *Russian Politics & Law*, 44(2), s. 28-38.
- Lehne, S. (2014) *A window of opportunity to upgrade EU foreign policy*, Brussel: Carnegie Europe.
- Lillerovde, M. M. (2012) «EUs østfront: Kampen om nabolandene». København: Københavns Universitet.
- Longhurst, K. & Miskimmon, A. (2007) «Same Challenges, Diverging Responses: Germany, the UK and European Security», *German Politics*, 16(1), s. 79-94, [Online] DOI: 10.1080/09644000601157442 (Henta: 15. april 2015).
- Mahony, H. (2009) *EU chooses unknowns for new top jobs*. Tilgjengeleg frå: <https://euobserver.com/political/29024> (Henta: 16. januar 2016).
- Mahony, H. (2010) *EU foreign ministers ponder their post-Lisbon role*. Tilgjengeleg frå: <https://euobserver.com/institutional/29676> (Henta: 14. desember 2015).
- Marsh, S. & Mackensteen, H. (2005) *The International Relations of the European Union*, Harlow: Pearson Education Limited.
- McCormick, J. (2011) *Understanding The European Union*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Medvedev, D. (2014) *Russia and Ukraine: Living by new rules*. Tilgjengeleg frå:

- <http://government.ru/en/news/16118/> (Henta 12. mai 2015).
- Mearsheimer, J. (1994) «The False Promise of International Institutions», *International Security*, 19(3), s. 5-49.
- Mérand, F. (2006) «Social Representations in the European Security and Defence Policy», *Cooperation and Conflict*, 41(2), s. 131-152, [Online] DOI: 10.1177/001836706063659 (Henta: 27. april 2015).
- Morgenthau, H. J. (1960) *Politics among nations: the struggle for power and peace*, New York: Alfred A. Knopf.
- Motyl, A. J. (1993) *Dilemmas of independence: Ukraine after totalitarianism*, New York: Council on Foreign Relations Press.
- *Nabucco Pipeline 'Needs patience and public support'* (2010c) Tilgjengeleg frå : <http://www.euractiv.com/energy/nabucco-pipeline-needs-patience-news-493862> (Henta: 11. januar 2016).
- Newnham, R. E. (2013) «Pipeline politics: Russian energy sanctions and the 2010 Ukrainian elections», *Journal of Eurasian Studies*, 4(2), s. 115-122, [Online] DOI: 10.1016/j.euras.2013.03.001 (Henta: 3. februar 2016).
- Nitoiu, C. (2010) «The role of the EU as an international actor after the Lisbon Treaty», *The Sphere of Politics*, 151, s. 39-44.
- Nováky, N. I. M. (2015) «Why so Soft? The European Union in Ukraine», *Contemporary Security Policy*, 36(2), s. 244-266, [Online] DOI: 10.1080/13523260.2015.1061767 (Henta: 19. november 2015).
- Norton-Taylor, R. (2010) *Russian spies in the UK 'at cold war levels' says MI5*. Tilgjengeleg frå: <http://www.theguardian.com/world/2010/jun/29/russian-spies-cold-war-levels> (Henta: 28. januar 2016).
- Padgett, S. (2011) «Energy Co-Operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence», *Journal of Common Market Studies*, 49(5), s. 1065-1087, [Online] DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02168.x (Henta: 11. februar 2015).
- Panke, D. (2012) «Negotiation effectiveness: Why some states are better than others in making their voices count in EU negotiations», *Comparative European Politics*, 10(1), s. 111-132, [Online] DOI: 10.1057/cep.2011.3 (Henta 1. desember 2015).
- Piechowicz, M. (2015) «Intergovernmental Cooperation and the Idea of Community in the Institutional and Decision-making Sphere of the EU Common Foreign and Security Policy», *European Review*, 23(4), s. 540-552, [Online] DOI: 10.1017/S1062798715000290 (Henta: 17. november 2015).
- Popescu, L. (2011) «Challenges at EU's New Eastern Frontier Twenty Years after USSR's Fall», *Romanian Journal of Political Sciences*, 2, s. 4-38.
- Popescu, N. (2014) «Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely», *Chaillot Papers*, 132 s. 1-45.
- Pridham, G. (2014) «EU/Ukraine Relations and the Crisis with Russia, 2013-14: A Turning Point», *The International Spectator*, 49(4), s. 53-61, [Online] DOI: 10.1080/03932729.2014.965587 (Henta: 3. februar 2016).
- Priemel K. C. (2015) «Occupying Ukraine: Great Expectations, Failed Opportunities, and the Spoils of War, 1941-1943», *Central European History*, 48(1), s. 31-52, [Online] DOI: 10.1017/S0008938915000059 (Henta: 3. februar 2016).
- Prizel, I. (1998) *National identity and foreign policy: nationalism and leadership in Poland, Russia and Ukraine*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Proedrou, F. (2010) «Ukraine's foreign policy: accounting for Ukraine's indeterminate stance between Russia and the West», *Southeast European and Black Sea Studies*, 10(4), s. 443-456 [Online] DOI: 10.1080/14683857.2010.529993 (Henta: 24. november 2015).
- *Putin tells Ukraine to rethink its drift towards the EU* (2013) Tilgjengeleg frå: <http://www.euractiv.com/europes-east/putin-tells-ukraine-rethink-clos-news-529618> (Henta:

11. januar 2016).
- Putin, V. (2011) *A new integration project for Eurasia: The future in the making*. Brussel: Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union.
  - Rettmann, A. (2009) *Little known British peer emerges as top candidate for EU foreign minister*. Tilgjengeleg frå: <https://euobserver.com/institutional/29022> (Henta: 16. januar 2016).
  - Rettmann, A. (2010) *Ukraine gives positive appraisal of new-model EU*. Tilgjengeleg frå: <https://euobserver.com/institutional/29680> (Henta: 14. desember 2015).
  - Reynaert, V. (2012) «The European Union's Foreign Policy since the Lisbon Treaty: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence», *The Hague Journal of Diplomacy*, 7, s. 207-226, [Online] DOI: 10.1163/187119112X625547 (Henta: 1. desember 2015).
  - Ringdal, K. (2001) *Enhet og Mangfold*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
  - Robert, A. (2013) *France says EU-Russia-Ukraine relations are no 'zero sum game'*. Tilgjengeleg frå: <http://www.euractiv.com/europes-east/france-supports-association-agre-news-531726> (Henta: 12. desember 2015).
  - Rompuy, H. V. & Barroso, J. M (2013) *Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy and President of the European Commission José Manuel Barroso on Ukraine*. Brussel: Det europeiske råd, 25. november 2013.
  - Rudnytsky, I. (1972) «The Soviet Ukraine in Historical Perspective», *Canadian Slavonic Papers*, 14(2), s. 235-250.
  - *Russia to buy French warship by yearend – federal agency* (2010) Tilgjengeleg frå: <http://sputniknews.com/russia/20100421/158681963.html> (Henta: 29. januar 2015).
  - Saurugger, S. (2013) «Constructivism and public policy approaches in the EU: from ideas to power games», *Journal of European Public Policy*, 20(6), s. 888-906, [Online] DOI: 10.1080/13501763.2013.781826 (Henta: 10. desember 2015).
  - Scott, J. W. (2011) «Reflections on EU Geopolitics: Consolidation, Neighbourhood and Civil Society in the Reordering of European Space», *Geopolitics*, 16(1), s. 146-175, [Online] DOI: 10.1080/14650045.2010.493781 (Henta: 24. november 2015).
  - Schmidt-Felzmann, A. (2008) «All for One? EU Member States and the Union's Common Policy Towards the Russian Federation», *Journal of Contemporary European Studies*, 16(2), s. 169-187, [Online] DOI: 10.1080/14782800802309771 (Henta: 6. mai 2015).
  - Secretary-General of the European Commission (2013) *Commission statement on the occasion of the adoption of the Commission's proposals to the Council on the signing and Provisional Application, and on the Conclusion, of the EU-Ukraine AA/DCFTA*. Brussel: Public Register of Council documents, 4. juni 2013.
  - Shapovalova, A. (2010) «Political Implications of the Eastern Partnership for Ukraine: A basis for Rapprochement or Deepening the rift in Europe», *Romanian Journal of European Affairs*, 10(3), s. 70-79.
  - Smeets, S. (2013) «how issues move or get stuck: Or how to be effective in the EU Council of Ministers» i Servent et. al. (red) *Agency and Influence inside the EU institutions*, European Integration online Papers, Special Issue 1, 17(6), s. 1-20 [Online] DOI: 10.1695/2013006 (Henta: 24. november 2015).
  - Smith, N. R. (2015) «The EU and Russia's conflicting regime preferences in Ukraine: assessing regime promotion strategies in the scope of the Ukraine crisis», *European Security*, 24(4), s. 525-540 [Online] DOI: 10.1080/09662839.2015.1027768 (Henta: 2. november 2015).
  - Smith, N. R. (2014) «The EU's Difficulty in Translating Interests into Effective Foreign Policy Action: A Look at the Ukraine Crisis», *Baltic Journal of European Studies*, 4(1), s.54-68 [Online] DOI: 10.2478/bjes-2014-0004 (Henta: 10. desember 2015).
  - Smith, M. E. (2013) «The European External Action Service and the security-development nexus: organizing for effectiveness or incoherence?», *Journal of European Public Policy*,

- 20(9), s. 1299-1315, [Online] DOI: 10.1080/13501763.2012.758441 (Henta: 17. november 2015).
- Smith, M. & Hill, C. (2005) *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
  - Solchanyk, R. (1994) «The Politics of State Building: Centre-Periphery Relations in Post-Soviet Ukraine, *Europe-Asia Studies*, 46(1), s. 47-68.
  - Stahel, D. (2012) *Kiev 1941: Hitler's battle for Supremacy in the East*, Cambridge: Cambridge University Press.
  - Stegnyy, O. (2011) «Ukraine and the Eastern Partnership: 'Lost in Translation'?, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 27(1), s. 50-72, [Online] DOI: 10.1080/13523279.2011.544383 (Henta: 10. november 2015).
  - Steindler, C. (2015) «Mapping out the institutional geography of external security in the EU», *European Security*, 24(3), s. 402-419 [Online] DOI: 10.1080/09662839.2015.1028187 (Henta: 24. november 2015).
  - Svoboda, K. (2011) «Business as Usual?», *Problems of Post-Communism*, 58(6), s. 21-35.
  - Sysyn, F. (1991) «The Reemergence of the Ukrainian Nation and Cossack Mythology», *Social Reserach*, 58(4), s. 845-864.
  - Tallberg, J. & Johansson, K. M. (2008) «Party politics in the European Council», *Journal of European Public Policy*, 15(8), s. 1222-1242, [Online] DOI: 10.1080/13501760802407755 (Henta: 26. januar 2016).
  - The European Parliament (2010) *Decison of the European Parliament and of the Council providing macro-financial assistance to Ukraine*. Strasbourg: Public Register of Council documents, 7. juli 2010.
  - The World Fact Book (2016) Tilgjengeleg frå: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html> (Henta: 1. februar 2016).
  - Traynor, I. (2010) *Ashton defends start in EU foreign policy role*. Tilgjengeleg frå: <http://www.theguardian.com/world/2010/mar/10/lady-ashton-military-headquarters-brussels> (Henta: 14. desember 2015).
  - Trzaskowski, R., Osica, O. & Popielawska, J. (2012) «The European External Action Service: Consequences for EU Institutions and Foreign Relations» i Tzifakis, N. (red.) *International Politics in Times of Change*, Aten: The Kostantinos Karamanlis Institute for Democracy Series on European and International Affairs, s. 79-98, [Online] DOI: 10.1007/978-3-642-21955-9\_6 (Henta: 17. november 2015).
  - Tsebelis, G. (2013) «Bridging qualified majority and unanimity decisionmaking in the EU», *Journal of European Public Policy*, 20(8), s. 1083-1103, [Online] DOI: 10.1080/13501763.2013.788368 (Henta: 10. desember 2015).
  - Tsygankov P. & Fominykh F. (2010) «The Anti-Russian Discourse of the European Union», *Russian Politics and Law*, 48(6), s. 19-34.
  - Tumanov, S., Gasparishvili, A. & Romanova, E. (2011) «Russia-EU Relations, or How the Russians Really View the EU», *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 21(1), s. 120-141 [Online] DOI: 10.1080/13523279.2011.544387 (Henta: 11. januar 2016).
  - Vanhoonacker, S. & Pomorska, K. (2013) «The European External Action Service and agenda-setting in European foreign policy, *Journal of European Public Policy*, 20(9), s. 1316-1331, [Online] DOI: 10.1080/13501763.2012.758446 (Henta 1. desember 2015).
  - Warntjen, A. (2010) «Between bargaining and deliberation: decision-making in the Council of the European Union», *Journal of European Public Policy*, 17(5), s. 665-679, [Online] DOI: 10.1080/13501761003748641 (Henta: 1. desember 2015).
  - Waltz, K. (1979) *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.
  - Westerwelle, G. & Lavrov, S. (2010) *The German-Russian Modernization Partnership*. Tilgjengeleg frå: <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Interview/2010/100531-BM-FAZ.html> (Henta: 18. januar



- 2016).
- Working Party on Eastern Europe and Central Asia (2011) *Relations with Ukraine*. Brussel: Council of the European Union, 24. October 2011.
  - Working Party on Eastern Europe and Central Asia (2010) *Relations with Ukraine*. Brussel: Council of the European Union, 8. June 2010.
  - *Yanukovych Drives Ukraine Towards EU as Russia Gas Deal Looms* (2011). Tilgjengeleg frå: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2011-05-25/yanukovych-drives-ukraine-toward-eu-as-russian-gas-deal-looms> (Henta: 14. desember 2015).
  - Zagorski, A. (2011) «Eastern Partnership from the Russian Perspective», *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3, 41-61.
  - Zhdannikov, D. (2014) *Gazprom: Europe will become more reliant on our gas*. (Kart 3). Tilgjengeleg frå: <http://www.independent.ie/business/world/gazprom-europe-will-become-more-reliant-on-our-gas-30062968.html> (Henta: 5. februar 2016).