

EU som normativ makt

En studie av det normativa inslaget i unionens politik gentemot Ryssland

Författare: Emmelie Ahlskog

2014-01-10

Självständigt arbete, 15hp.

Försvvarshögskolan
Statsvetenskap, säkerhetspolitisk inriktning
Påbyggnadskurs, HT13

Handledare: Maria Hellman
Examinator: Magnus Ekengren



Abstract

With a base in Ian Manners' theory about *Normative Power Europe* – that the European Union is to be seen as a normative power instead of a civilian or military – this paper seeks to contribute to this discussion about identity by examine the normative elements of the union's policies towards Russia between 1997 and 2013. Which norms are most important and how does the diffusion look? The findings show that democracy, rule of law and respect of human rights are among the most diffused norms, and this is more than often done by using the Russian interest in economic progress. Over time the European Union has taken on a more critical approach against Russia, while still appreciating their prosperous relation when it comes to trade and energy. The union balances between asserting its identity by the diffusion of norms on one hand, and maintaining a pragmatic relationship on the other, which leaves the identity issue as still a very complex question.

Keywords: European Union, Russia, Ian Manners, Normative Power Europe, framing

Innehåll

1. Inledning	4
1.1. Problemformulering.....	4
1.2. Syfte	5
1.3. Frågeställning.....	5
1.4. Avgränsningar.....	5
1.5. Teorianknytning	6
1.5.1. Normativ makt	7
1.5.2. Normative Power Europe.....	7
1.5.3. Kritik.....	10
1.6. Tidigare forskning	12
1.7. Metod.....	15
1.7.1. Operationalisering.....	17
1.8. Material	19
2. Bakgrund	20
2.1. EU – Ryssland	20
3. Analys	21
3.1. Partnerskaps- och samarbetsavtalet	21
3.2. Common Strategy	23
3.3. Frekvent förekommande normer och inramning.....	25
3.4. Ämnesområden.....	28
3.4.1. Ekonomi och handel.....	28
3.4.2. Miljö	29
3.4.3. Utrikespolitik/externa relationer.....	30
3.4.5. Tjetjenien/norra Kaukasus.....	31
3.4.6. Civilsamhället och socialpolitik	32
3.4.7. Inrikespolitik och säkerhet.....	33
4. Diskussion	33
4.1. Normer	33
4.1.1. De mest frekvent förekommande normerna	34
4.1.2. Den allt mer kritiska hållningen.....	35
4.2. Identitet	35
4.2.1. Normspridning eller nyttomaximering?	36
5. Slutsatser	37
6. Referenser	39
6.1. Tryckta källor.....	39
6.2. Elektroniska källor	40

1. Inledning

1.1. Problemformulering

Debatten kring vilken typ av aktör EU kan definieras som har pågått länge, och har huvudsakligen varit centrerat kring två läger. Francois Duchêne beskrev 1972 unionen som en civil makt, en aktör som saknar betydande militära förmågor men med desto större ekonomiskt inflytande¹. Andra, däribland Hedley Bull, har sedan dess å sin sida argumenterat för att en aktör inom internationella relationer måste vara en militärmakt för att ha betydelse² och det förväntades att EU var på väg mot detta i och med övergången till trepelar-strukturen³ då den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) blev en av pelarna, vilket gav ytterligare kraft åt dessa idéer. Det senaste årtiondets ekonomiska kriser, och den mellanstatliga friktion som legat i vägen för unionens militära agerande i internationella konflikter, har dock på nytt skapat frågetecken kring EU:s ställning som global aktör⁴.

Under 2000-talet har en tredje syn istället kommit att få allt större stöd: EU som en normativ makt. Denna har sin grund i Ian Manners teori om ”Normative Power Europe”. Manners menar att unionens makt istället ligger i dess värdemässiga inslag – dess möjlighet att styra över vad som är normalt inom internationella relationer – och att denna typ av makt är långt mer viktig än såväl ekonomisk som militär⁵. Givet att teorin vunnit allt vidare acceptans, är det inte sagt att den är självklar. Det internationella systemets övriga stormakter är osäkra kring synen på EU, och ur en realists perspektiv är normer och värden som motiv till handling bara ett sätt att dölja ett egentligt, underliggande intresse.

En av EU:s största grannar, tillika viktigaste handelspartner, är också en av de mest skeptiska inför denna normativa aktörsroll. EU och Ryssland har sedan 1997 samarbetat utifrån ett strategiskt partnerskapsavtal – ett avtal för att främja samarbete och politisk dialog⁶ – och arbetet pågår med att förnya detta.⁷ Det finns en uttalad vilja till fördjupat samarbete mellan dessa två europeiska nyckelaktörer, men motsättningar parterna emellan verkar hämmande för

¹ Manners, Ian (2000) *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, s. 26

² Manners (2000), s. 28

³ Manners (2000), s. 27

⁴ Cottey, Andrew (2013) *Security in 21st Century Europe*, s. 92s; Wagnsson, Charlotte (2008) *Security in a Greater Europe – the possibility of a pan-European approach?*, s. 92s

⁵ Manners (2000), s. 44

⁶ Om partnerskaps- och samarbetsavtalen

⁷ Romanova, Tatiana (2009) *Normative Power Europe: A Russian View*, ur *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*, André Gerrits (red.), s. 51

förhandlingarna. Tillsammans med USA, Japan och Kina utgör EU och Ryssland de aktörer som oftast diskuteras som stormakter. Ett ökat samarbete mellan EU och Ryssland skulle verka gynnsamt för båda aktörerna inom flera områden, och där sägs just normspridning vara något som satt käppar i hjulet.⁸ I och med att Ryssland är en så viktig partner, och att det normativa här utgör en så komplex fråga, blir det intressant att titta närmre på relationen och hur det normativa inslaget sett ut. När EU allt mer kommit att etablera sig som en normativ makt, har också det normativa inslaget i dess politik ökat? Eller finns det anledning att förvänta sig ett minskat fokus på denna typ av frågor, med syftet att blidka Moskva och underlätta för samarbetet?

1.2. Syfte

Studien ska ses som ett led i utredningen av EU som utrikespolitisk aktör, med fokus på dess utövande av normativ makt. För att ta undersöka hur unionen använder den här typen av makt är det av vikt att utreda *vilka* värden EU vill och försöker sprida samt självklart *hur* det görs. Detta genom att göra ett antal nedslag över tiden i unionens politiska strategier gentemot en av de mest centrala aktörerna i dess utrikespolitik, tillika det största grannlandet: Ryssland. Relationen till grannlandet i öst är viktig för unionen, men präglas av problematik på flertalet områden. Denna studie ska därför undersöka hur det normativa inslaget i EU:s politik gentemot Ryssland tagit sig uttryck från 1997 till 2013, för att bidra till diskussionen kring vilken roll unionen har som utrikespolitisk aktör.

1.3. Frågeställning

Hur har det normativa inslaget i EU:s politik gentemot Ryssland tagit sig uttryck mellan 1997 och 2013?

1.4. Avgränsningar

Studien kommer att utgå ifrån officiella dokument som reglerar och styr parternas relation. Fyra dokument har identifierats som relevanta och därför valts. Det partnerskaps- och samarbetsavtal som trädde i kraft 1997 är relevant då det än idag ligger till grund för det strategiska samarbetet. Sedan dess har två övergripande strategiska dokument (*Country Strategy Papers*, CSP) hunnit utfärdas – ett för perioden 2002-06 samt ett för 2007-13 – vilka

⁸ Wagnsson (2008), s. 2

bedöms relevanta för studien eftersom de utgör viktiga strategiska verktyg för unionens förhållningssätt gentemot Ryssland gällande respektive period⁹, samt möjliggör för en jämförelse över tid. Slutligen finns ännu ett dokument från 1999 som redogör för och fungerar som ett gemensamt strategiskt verktyg för EU:s medlemsländer när det handlar om Ryssland. Ur dessa dokument ämnar jag undersöka det normativa inslaget och hur det förmedlas, och i och med dessas spridning över tidsperioden också om det skett någon förändring i nämnda typ av maktutövning.

Valda tidsperiod är satt med hänsyn till såväl fall som teori. Manners teori om Normative Power Europe fick som störst genomslag efter att den publicerats i tidskriften *Journal of Common Market Studies* 2002, men utgavs av Copenhagen Peace Research Institute redan två år tidigare. Vid tidpunkten för teorins uppseglande fanns ett antal relevanta dokument gällande EU-Rysslandsrelationen, och de som tillkommit efteråt har helt enkelt lagts till listan. Därför blev tidsperioden satt till ett spann på 16 år, med start 1997 (partnerskaps- och samarbetsavtalet) och slut 2013 (utgångsdatum för det senaste dokumentet).

1.5. Teoriansknytning

Studien utgår ifrån Ian Manners *Normative Power Europe* (NPE). Manners tar avstamp i diskussionen om EU som en civil (ekonomisk) respektive militär makt, och utvecklar därifrån sin teori om hur unionen internationellt inte är någotdera, utan framför allt är att se som en normativ makt.

Idén om EU som normativ makt är dock inte ny. Redan 1973 skrev Francois Duchêne om hur dåvarande Europeiska Gemenskapen (EG) aktivt måste agera som en förespråkare av demokratiska normer och mänskliga rättigheter eftersom det skulle stärka dess status gentemot övriga aktörer på den internationella arenan. Duchênes idéer om normer som bärande i en aktörsroll var dock inte nya: 1938 gjorde Bertrand Russell skillnad på ekonomisk makt, militär makt och makt över åsikter; 1946 skrev Johan Galtung om hur ideologisk makt är viktig eftersom att distributörens idéer kan forma mottagarens vilja och agerande.¹⁰

⁹ CSP/NIT

¹⁰ Manners (2000), s. 28

Diskussionen och forskningen kring EU:s roll tenderar ofta att glida in på hur mycket en stat unionen liknar, och hur långt åt ena eller andra hållet den står. Ian Manners menar att det inte är av betydelse för vilken aktörsroll unionen ska tillskrivas. Europeiska Unionen som normativ makt handlar istället om identitet, och de värden som ligger till grund för en sådan. I ett av de grundläggande fördrag som reglerar unionens konstitutionella bas – *Treaty on European Union* (TEU) – görs det tydligt att EU är beslutet om att förstärka den europeiska identiteten och hävda dess plats på den internationella arenan, detta för att främja fred, säkerhet och utveckling i världen. Vilka värden är det då som ligger till grund för denna identitet?¹¹ Med *Normative Power Europe* vill Manners belysa hur EU inte bara är byggt på en normativ grund, utan även hur denna är avgörande för unionens agerande på den internationella arenan.

1.5.1. Normativ makt

Presentationen av teorin kräver att det innan redogörelsen av EU som normativ makt finns en definition av vad som faktiskt är normativ makt. Manners sammanfattar diskussionerna kring internationella normer som tenderar att urskilja tre typer; utilitaristiska, sociala och moraliska. De utilitaristiska normerna är sådana som hjälper stater att genom samarbete maximera nytta, underlättar för ordning genom att reglera beteenden och minskar osäkerhet genom institutionalisering. Sociala normer är vad som utgör och formar aktörers identitet och intressen, och kan förstås som ett schema utav principer som styr beteendena hos medlemmarna i en viss grupp. Slutligen kan de moraliska normerna reduceras till rationalitet, bör-frågor eller hur moraliska handlingar skiljs från omoraliska.¹² Med dessa tre grupper i ryggen blir Manners definition av en norm ett sätt att uttrycka vad som anses vara ”normalt” (inom en viss grupp). Normativ makt i detta sammanhang bör då förstås som förmågan att forma och förändra vad som anses vara normalt inom internationella relationer.¹³

1.5.2. Normative Power Europe

EU:s normativa bas har utvecklats sedan dess födelse genom en rad olika fördrag och deklARATIONER, och utgörs alltså av de värden som unionen arbetar för att sprida. De fundamentala värdena som kan tillskrivas EU är enligt Manners fem stycken:

- Fred
- Frihetstanken

¹¹ Manners (2000), s. 29

¹² Manners (2000), s. 31

¹³ Manners (2000), s. 32

- Demokrati
- Rättsstatsprincipen
- Respekt för mänskliga rättigheter

Dessa framkommer alla tydligt i grundläggande fördrag såsom TEU, *European Coal and Steel Treaty* och *Treaty establishing the European Communities* (TEC). Till dessa adderar Manners fyra ”mindre” värden, viktiga men kanske inte lika fundamentalt självklara och därför möjligtvis mer omstridda:

- Social utveckling (*”social progress”*)
- Kamp mot diskriminering
- Hållbar utveckling
- Principen om god förvaltning (*”good governance”*)

Sociala framsteg, bekämpningen av diskriminering och hållbar utveckling är normer som även de finns tydligt uttalade i TEU och TEC. Undantaget i listan är alltså principen om god förvaltning (det som Manners i originaltexten benämner som *”good governance”*), vilken inte formellt finns uttalat i fördragsform, men implicit går att utläsa ur Köpenhamnskriterierna och dessutom ges uttryck för i en rad olika dokument från kommissionen under början av 2000-talet.¹⁴

Ovanstående värden och normer har alla ett historiskt ursprung. Om fred- och frihetstanken var vad som drev den europeiska politiken direkt efter kriget, så växte sig normer om demokrati, rättsstaten och mänskliga rättigheter allt starkare i takt med att det under kalla kriget blev viktigt att skilja det demokratiska Västeuropa från det kommunistiska Öst. Normen om social utveckling uppstod som en motvikt till den liberaliseringsprocess som tog fart i och med den Europeiska unionens ekonomiska och monetära union (EMU) respektive undertecknandet av den Europeiska enhetsakten, och en framväxande sociallagstiftning i kombination med det tidiga nittiotalets förföljelse av minoriteter lade ljus på frågan om diskriminering. Hållbar utveckling blev som begrepp inkluderat i Amsterdamfördraget och har sedan dess varit en ständigt viktig fråga. Manners sista punkt på listan – normen som berör god styrning eller förvaltning – blev viktig efter det att kommissionen avgick 1999 till följd av anklagelser om korruption och maktmissbruk¹⁵, samt i relation till EU:s krav på demokratiska reformer i Central- och Östeuropa.¹⁶

¹⁴ Manners (2000), s. 32s

¹⁵ EuroparlTV

¹⁶ Manners (2000), s. 33

1.5.2.1. Strategier för normspridning

Att det finns en normativ grund gör dock inte unionen till en normativ makt; värdena måste på ett eller annat sätt ta sig utanför unionens gränser för att kunna influera andra. Normspridningen inom internationella relationer sker enligt Manners genom två olika typer av faktorer: materiella och symboliska.

Symboliska strategier för normspridning:

- Smitta – oavsiktlig spridning av unionens idéer till andra aktörer, till exempel hur EU fungerar som ett positivt exempel på regional integration och hur detta sprids till andra regioner.
- Informativ spridning – Sker genom unionens strategiska kommunikation, vilket bland annat kan vara uttalanden från ordförandelandet eller kommissionens president.

Materiella strategier för normspridning:

- Överföringar – olika typer av utbyten mellan EU och tredje parter. Det kan röra sig om till exempel handel och bistånd, och utgöra såväl föregångaren till som resultatet av en export utav normer och standarder.

Strategier som sorterar in under båda kategorier:

- Processuell spridning – institutionaliseringen av en relation mellan EU och tredje part. Exempel på en sådan process kan vara ett interregionalt samarbetsavtal, medlemskap i annan organisation (som då EU blev medlem i WTO) eller en faktisk utvidgning av själva unionen i sig.
- Öppen/offentlig/uppenbar spridning – EU:s fysiska närvaro hos tredje parter (stater eller internationella organisationer); till exempel genom medlemsstaternas ambassader och EU-delegationer, men likväl under de olika övervakningsuppdrag som unionen åtar sig.
- ”Kulturellt filter” – denna sista spridningsfaktor sorterar varken in som materiell eller symbolisk, utan bygger istället på samspelet mellan skapandet av kunskap och skapandet av social och/eller politisk identitet hos den som är föremål för normspridningen. Under områden där det kulturella filtret är aktivt sorterar Manners in

bland annat spridningen av demokratiska värden i Kina och mänskliga rättigheter i Turkiet.¹⁷

Ytterligare argument för det normativa EU kan återfinnas i unionens agerande. EU:s hela existens bygger på en solidarisk grund och en uppfattning om att suveränitet är något flexibelt. Unionen ingriper till förmån för enskilda individer och gör detta på bekostnad av andras suveränitet, men utan påföljder på grund av ställningen som något mer än en stat. Agerandet på den internationella arenan syftar ofta mot icke-materiella vinningar och kräver inte sällan kostsamma strategier, något som går emot traditionella uppfattningar om aktörers agerande utifrån kostnads- och nyttoanalyser. Denna typ av handlande har svårt att vinna förståelse från andra aktörer. Ett tungt fokus på det civila samhället och icke-statliga organisationer, och spridningsfaktorer som smitta och det kulturella filtret, visar ytterligare på EU:s tendenser att gå ifrån det traditionella genom att tillgripa andra verktyg än ekonomiska och/eller militära. Unionen beter sig varken som en stat, eller som den stormakt den ibland talas om, utan verkar istället långsamt vara på väg att omforma vad som ses som standard i det internationella systemet.¹⁸

1.5.3. Kritik

Som tidigare nämnt är diskussionen kring EU som aktör omfattande, och teorin om Normative Power Europe har även den kritiserats. En av kritikerna är Adrian Hyde-Price som i sin artikel *Normative Power Europe: a realist critique* menar att EU inte är att se som en normativ makt, men knappast heller som en civil eller militär, utan istället med fördel förklaras utifrån ett neorealistiskt perspektiv. Till att börja med får teorin kritik för att vara reduktionistisk, och allt för uttryckligt normativ. Dess anhängare ser det normativa som något positivt, och därmed uppstår problem när det som studeras förkroppsligar något bra då det försvårar en självkritisk ansats. Dessutom anser Hyde-Price att det finns ett förnekande av maktens betydelse; likt Hedley Bulls kritik av EU som civil makt är även den påstådda normativa makten beroende av den strategiska miljön den verkar i – som i sin tur beror på stormakternas militära makt – över vilken man inte har något inflytande.¹⁹ Hyde-Price pekar istället på traditionella neorealistiska drag: säkerhet som den suveräna statens högsta prioritet

¹⁷ Manners (2000), s. 35

¹⁸ Manners (2000), s. 37

¹⁹ Hyde-Price, Adrian (2006) 'Normative Power Europe': a realist critique, *Journal of European Public Policy*, s. 218

genom maktmaximering i ett anarkiskt självhjälpssystem²⁰. I ett sådant system har stater av säkerhetsskäl ett visst intresse av stabilitet i närområdet, och även en viss plats på agendan för mindre prioriterade frågor som mänskliga rättigheter och hållbar utveckling²¹. EU:s påstådda civila makt är här begränsad till viss möjlighet att använda ekonomin i tvingande syfte, medan den militära makten är NATO:s angelägenhet²². Överlag karaktäriseras unionens utrikespolitik av politiska samarbeten, ekonomiska piskor och morötter samt löften om medlemskap, alternativ hot om utestängning. En politik baserad på sådana villkor kan inte kallas normativ²³, och EU ska därför ses som ett verktyg för medlemsstaterna för att hantera en uppsättning ”andrahandsproblem” med det ökande samarbetet som ett svar på behovet av ett effektivt gemensamt miljöskapande i närområdet²⁴.

Ytterligare kritik återfinns i Michael Merlingens *Everything is Dangerous: a critique of Normative Power Europe*. Merlingen menar att NPE likt alla mynt har två sidor, och att det finns en lucka i debatten i och med den icke-existerande litteraturen kring teorins baksida. En del av hans kritik mot teorin kretsar kring vad han kallar för epistemologisk hierarki. Normer är tvetydiga och oftast villkorade, de innehåller en viss mängd godtyckliga begränsningar. Den epistemologiska hierarkin pekar på hur kunskapen och moralen hos den normale, alltså den som har makt nog att stå högst upp i kedjan och sätta de normativa reglerna, privilegieras framför den som är avvikande eller underställd – utan att det nödvändigtvis behöver innebära att den normales uppfattning om moral i praktiken är bättre.²⁵ Slutsatsen landar i att alla anspråk som görs på att veta vad som främjar ”det goda livet” utanför EU:s gränser – däribland demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter – inte bara är ett utpekande av ”de andra”; en separation av vi och dem, utan också ett försök till superordination²⁶.

Ett annat problem med Manners teori, som lyfts av bland annat Merlingen²⁷ men även utav Thomas Diez, berör hur NPE inte tillräckligt diskuterar skillnaden mellan intresse- respektive värdebaserade normer. Förespråkarnas normer för den goda sakens skull, eller har det sin grund i

²⁰ Hyde-Price (2006), s. 221

²¹ Hyde-Price (2006), s. 222

²² Hyde-Price (2006), s. 226

²³ Hyde-Price (2006), s. 227

²⁴ Hyde-Price (2006), s. 225

²⁵ Merlingen, Michael (2007) *Everything is Dangerous: A Critique of 'Normative Power Europe'*, *Security Dialogue*, s. 441

²⁶ Merlingen (2007), s. 443

²⁷ Ibid.

medlemsstaternas intressen? Om det senare fallet är det gällande underminerar det starkt själva grundidén med normativ makt; att normspridning är något som sker oavsett om det ligger i någons intresse eller inte. Diez argumenterar för att EU agerar så pass olika från fall till fall och att detta pekar på en intressebaserad drivkraft.²⁸

1.6. Tidigare forskning

De flesta som använder och förespråkar konceptet med Europeiska unionen som en normativ aktör på den internationella arenan tenderar alla att utgå ifrån och hänvisa till Manners NPE. Det är alltså inte omöjligt att teorin ser en framtid med vissa utvecklingsmöjligheter, i och med att den jämförelsevis är så pass oskriven. NPE är trots allt inte mycket äldre än tio år gammal. Desto mer forskning finns dock kring EU och Ryssland, och hur den relationen ser ut med visst fokus på just det normativa, vilket självfallet är av stor betydelse för denna studie. Olika forskare har olika uppfattning om var problemerna ligger.

Charlotte Wagnsson menar i *Security in a Greater Europe* på att EU:s uppfattning om sig själv som en normativ aktör skapar viss oro hos de ryska ledarna²⁹. Ryssland har en historia centrerad kring en självbild som inte bara världsledande i ”materialistiska” termer, utan även inom det normativa fältet. Från att under tsartiden ha varit arvtagaren till Rom och således den kristna världens ledare, till att ha varit den socialistiska förebilden under Sovjettiden, till idag. Det principfasta ställningstagandet i suveränitetsfrågan och det hårda motståndet till USA:s försök att förbigå FN:s säkerhetsråd framställs som en rättfärdig kamp mot alla försök till en hegemonisk världsordning, och är exempel på hur Ryssland vägrar ge upp bilden som världsledande även inom det normativa fältet.³⁰

En framtida fördjupning av samarbetet riskerar alltså att falla på det faktum att båda aktörerna byggt sin självbild på grunderna att de har svaren på världens normativa dilemman, i kombination med att den enes svar inte överensstämmer med den andres³¹. Detta får en rad konsekvenser. Ryssland i sig utgör en av de viktigare säkerhetsfrågorna som EU arbetar med för att skapa stabilitet i närområdet och unionen bör därför ta viss hänsyn till de ryska krav som finns, till exempel när det gäller likabehandling. För att hålla sig på god fot med Moskva skulle EU behöva undvika att i allt för stor utsträckning kritisera hur till exempel frågan om

²⁸ Diez, Thomas (2013) Normative Power as Hegemony, *Cooperation and Conflict*, s. 201

²⁹ Wagnsson (2008), s. 128

³⁰ Wagnsson (2008), s. 129

³¹ Wagnsson (2008), s. 128

mänskliga rättigheter hanteras i landet. Det, å andra sidan, skulle märkbart försvaga unionens position som normativ aktör, och arbetet med att etablera en tydlig aktörsroll på den internationella arenan har hög prioritet.³²

Nadia Alexandrova-Arbatova varnade redan 2006 i *the EU-Russia Review* för att det avtal som reglerar relationen mellan EU och Ryssland behöver uppdateras för att samarbetet ska ha en chans att utvecklas³³, något som år 2013 ännu inte gjorts³⁴. Förväntningarna på aktörerna efter Sovjetunionens fall har inte uppfyllts från någon sida. Där EU väntade sig att Ryssland skulle introducera såväl demokrati som marknadsekonomi, var de motsatta förhoppningarna att samarbetet med unionen skulle leda till något slags stabiliserande mirakel för den ryska ekonomin.³⁵ Utan ett nytt strategiskt underlag kommer förtroendet för den andre att vara fortsatt bristande och samarbetet stå och stampa på stället, vilket åt den motsatta riktningen snarare skulle kunna vara en grogrund för konflikt³⁶.

I samma rapport menar Arkady Moshes att framtiden för samarbetet mellan de två aktörerna till stor del beror på Rysslands interna utveckling mot ett mer demokratiskt samhälle, men även på EU:s kapacitet att agera som en samlad utrikespolitisk aktör – särskilt gentemot de östra grannländerna – eftersom att bilaterala samarbeten med enskilda stater annars kommer att överskugga relationen³⁷. Under första hälften av 2000-talet ökade det anti-västliga inslaget i rysk retorik, vilket dock inte säger att landet kommer att vända sig emot EU. Moshes menar snarare att det rör sig om inrikespolitiska syften. Det grundläggande dilemmat för Ryssland kvarstår dock; ska säkerhet byggas tillsammans med väst, eller i motsats till väst?³⁸

Även Tatiana Romanova talar likt Wagnsson om hur de ryska ledarna inte ser med överdrivet positiva ögon på unionens normativa maktutövande. I André Gerrits antologi *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion* diskuterar Romanova den ryska synen på NPE, och menar att denna måste ses över om det ska bli något nytt partnerskapsavtal. I

³² Wagnsson (2008), s. 129

³³ Alexandrova-Arbatova, Nadia (2006) Russia-EU Relations: Still at the Crossroads, *The EU-Russia Review No 2*, s. 21

³⁴ Cottey (2013), s. 133

³⁵ Alexandrova-Arbatova (2006), s. 17

³⁶ Alexandrova-Arbatova (2006), s. 18

³⁷ Moshes, Arkady (2006) Prospects for EU-Russia Foreign and Security Policy Cooperation, *The EU-Russia Review No 2*, s. 26

³⁸ Moshes (2006), s. 24

Moskva känner sig ledarna allt mer säkra – såväl på den inhemska som på den internationella arenan – vilket leder till ett ökat ifrågasättande av EU:s normativa makt, medan EU å sin sida besvarar detta genom att kritisera den största grannens politik och ledare.³⁹ Detta skvallrar om en ond cirkel och kanske en nödvändighet för båda parter att ge upp vissa ståndpunkter för att samarbetet ska kunna fördjupas. Romanova menar att det inte är värdena i sig som är problemet och påpekar att det i den ryska konstitutionen läggs stor vikt vid företeelser som demokrati, hållbar utveckling och rättsstatsprincipen, och hur ett helt kapitel ägnas åt just medborgarens rättigheter och friheter.

Det som sticker de ryska ledarna i ögonen är vad som ligger bakom konceptet NPE och vilka intressen som utgör grunden för spridningen av EU:s värden. För Ryssland är *jämlikhet* ett viktigt koncept, och det upplevs att EU framställer sig själv som att ha uppnått ett visst mått utav mänskliga rättigheter och demokrati medan övriga länder inte inkluderade i unionen ”ligger efter”. Icke-medlemsländer, med undantag för potentiella kandidater, måste således jobba hårt för att komma upp på den nivå att de kan behandlas som jämlikar. Problemet ligger i att den som sätter dessa gränser är unionen själv vilket ger en inte helt rättvis bedömning.⁴⁰

Ytterligare viktig aspekt är den monopolisering av begreppet ”Europa” som det från rysk sida anses att EU ägnar sig åt. Sen 1970-talet har unionen i allt större utsträckning talat å hela kontinentens vägnar. Med Köpenhamnskriteriet har en allt mer värdebaserad definition av inte bara EU, utan hela Europa, istället för att vara baserad på geografiska gränser och gemensam historia. Ryssarna anser sig själva vara européer, och det europeiska inslaget är en del av den ryska identiteten med bakgrund i det antika och kristna arvet, en delad historia såväl som kultur. Den nya definitionen av Europa sågs som en direkt attack mot den ryska identiteten.⁴¹

Till sist vill Romanova peka på hur Ryssland ser sig själv som en realistisk aktör, vilket genomsyrar dess syn på utrikespolitik som styrd av intressen; detta är vad som är ”normalt” inom internationella relationer. EU:s normativa makt i dess idealistiska form passar inte in i dagens internationella relationer, och ur det ryska perspektivet är detta bara ett sätt att maskera de ”verkliga” intentionerna. Ur denna ryska synvinkel skulle den europeiska grannskapspolitiken inte främst syfta till spridning av demokrati och marknadsekonomi, utan

³⁹ Romanova (2009), s. 51

⁴⁰ Romanova (2009), s. 53

⁴¹ Romanova (2009), s. 57

bara vara ett sätt att maximera EU:s inflytande.⁴² I linje med vad Wagnsson tidigare hävdade lämnar det oss med två aktörer, båda med varsin uppfattning om vad som är normalt, men ändå med någon slags önskan om samarbete.

1.7. Metod

Givet Manners, hans kritiker samt vad som tidigare sagts om den något problematiska relationen mellan EU och Ryssland, återstår frågan hur EU som normativ aktör ska ses empiriskt. För att undersöka hur den normativa makten nyttjats gentemot Ryssland under valda tidsperiod ska denna studie fokusera på ett antal av de officiella strategier som utträttats av unionen. Då används en kvalitativ textanalys där fokus dels ligger på att undersöka i vilken mån normer kommer till uttryck, men framförallt *hur* detta sker. För detta finns flertalet tillvägagångssätt, där *framing*⁴³ är den metod som ansetts mest passande och därför valts. Robert Entman är en av de mer framstående inom området för denna metod. Entman beskriver konceptet *framing* som en typ av inramning där avsändaren väljer ut vissa aspekter av den upplevda verkligheten och förstärker dessa i sin kommunikation för att få mottagaren att ta till sig budskapet på sådant sätt som avsändaren önskat. Det kan till exempel röra sig om att avsändaren vill framhäva ett visst sätt att definiera ett problem och/eller en viss lösning för detta, eller att densamme vill främja en särskild moralisk bedömning av en händelse.⁴⁴ I och med att studien syftar till att undersöka hur det normativa inslaget i EU:s politik gentemot Ryssland tagit sig uttryck mellan 1997 och 2013, är det ett ändamålsenligt tillvägagångssätt att identifiera den här typen av inramningar i strategierna och undersöka hur de används. Studien har även en viktig tidsfaktor. De fyra texterna som utgör materialet för framinganalysen utgör nedslag i tidsperioden och möjliggör en undersökning av förändringar över tiden.

Med inramningen av budskapet har avsändaren möjlighet att styra över flertalet aspekter:

- *Problemformulering.* Avsändaren bestämmer hur en viss handling eller en viss fråga framställs. Vad är problematiken? Vilka är kostnaderna och/eller vilka är fördelarna?
- *Orsaksidentifiering.* Vilka bakomliggande krafter orsakade problemet?
- *Normativa ställningstaganden.* Utvärdering av situationen samt dess effekter.

⁴² Romanova (2009), s. 57

⁴³ Framing skulle på svenska kunna översättas till ungefär *inramning*, men kommer att användas med både sin engelska och sin svenska benämning i denna studie, i och med att det inom metodfältet är ett jämförelsevis etablerat begrepp även på svenska.

⁴⁴ Entman, Robert (1993) Framing: Towards clarification of a fractured paradigm, *Journal of communication*, s. 52

- *Föreslå lösningar.* Förespråka och/eller erbjuda lösningar på problemet.⁴⁵

Entmans förklaring av fenomenet framing inkluderar två nyckelbegrepp: urval och förstärkning. Urvalet handlar om vilka aspekter avsändaren vill förmedla och vad som väljs bort, endast delar av verkligheten kommer att framgå i kommunikationen. Förstärkning är vad avsändaren utsätter dessa delar för. Att förstärka något syftar till att göra det mer synligt, meningsfullt och minnesvärt för mottagaren. Förstärkning kan ske till exempel genom närvaron (eller frånvaron) av specifika begrepp, genom användning av kulturellt bekanta talesätt och metaforer eller med användandet av en viss källa. Strategisk placering och upprepning är också användbara tillvägagångssätt.⁴⁶ Något Entman varnar för kan motverka att en viss förmedlad idé uppfattas av mottagaren är mottagarens förutfattade uppfattning om ämnet. Om möjligt bör avsändaren ha detta i åtanke, något som dock kan vara svårt. I och med att resultatet av inramningen beror på interaktionen mellan det kommunicerade och mottagaren – i vilken mån har avsändaren använt sig av rätt förstärkning i förhållande till mottagarens tidigare uppfattning? – finns det ingen egentlig garanti för att en inramning verkligen fungerar. Chansen för önskvärt resultat ökar ju större insyn avsändaren har i mottagarens världsuppfattning, och ju större hänsyn som tas till denna i kommunikationen.⁴⁷

Framingparadigmen varnar för att tolka ord och begrepp utanför sitt sammanhang, det vill säga utanför sin inramning. Tolkningen av endast ensamstående komponenter kan ge forskaren uppfattning om ett helt annat budskap än det som egentligen framförs.⁴⁸ Därför kommer det för utförandet krävas en viss mängd normativa antaganden av denna studies författare, vilket kan påverka reliabiliteten i en negativ riktning. Ett sätt att ändå sträva efter en så hög reliabilitet som möjligt är att vara noga i utformningen av de analysverktyg som ska användas. Genom att göra dessa så tydliga som möjligt blir förhoppningsvis även genomförandet av själva studien och tillvägagångssättet tydligt för läsaren.

När det gäller tolkandet av en text är medvetenhet hos uttolkaren en viktig komponent. Esaiasson et al. menar att det är viktigt att på förhand bestämma sig för frågans karaktär och

⁴⁵ Entman (1993), s. 52

⁴⁶ Entman (1993), s. 53

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Entman (1993), s. 56

vad som är av intresse: är det textens manifesta eller latent budskap⁴⁹? I praktiken kan det dock vara svårt att hålla isär dessa. I denna studie kommer dessa att kombineras: fokus ligger på textens manifesta budskap, men i och med att metoden innebär en identifiering av budskapets inramning så måste hänsyn tas även till det latent. Det är även viktigt att uppmärksamma en viss möjlighet att det finns tvetydighet i texter som ska utsättas för analys, såväl medveten som omedveten⁵⁰. I politiska texter, som det material som är till grund för denna studie, är det rimligt att anta att förekommen tvetydighet skulle kunna vara av det mer medvetna slaget, till exempel som följd av kompromisser.

Med tanke på studiens syfte skulle som redan nämnt en annan typ av kvalitativ textanalys också kunna användas, och med framinganalysens karaktäristika är det nära till hands att tänka på diskursanalys. En sådan lägger dock mer fokus på att avslöja dominerande diskurser som finns i texter, och kartlägga underliggande ideologiska budskap och idéer. Diskursanalys svarar också på hur-frågor, men ur en annan vinkel. Identitet kan ju dessutom argumenteras handla om en typ av dold maktstruktur, något som diskursanalysen används för att avslöja. För denna studie, där identitetsfrågan är sekundär och huvudfrågan är koncentrerat kring att undersöka hur ett visst budskap presenteras, anses framing ändå vara den bättre metoden.

1.7.1. Operationalisering

I en textanalys av det mer kvalitativa slaget, där den som analyserar är tvingad till att göra vissa egna tolkningar, är det kanske extra viktigt att operationaliseringen är väl utförd. Analysverktygen måste först och främst vara relevanta för materialet de ska användas på. Förutom att de bör generera någon typ av resultat, bör de även vara täckande och ömsesidigt uteslutande för att generera bäst möjliga sådant⁵¹. I utformandet av analysverktygen har studiens författare också gjort en viktig avvägning; tydliga och väl definierade analysverktyg är bra för såväl reliabilitet som validitet eftersom det underlättar för att författaren verkligen mäter det som är menat att mätas, och att det görs på rätt sätt. Samtidigt är det viktigt att inte göra analysverktygen allt för snäva, eftersom att studiens författare då riskerar att missa information som faller utanför dess ramar, men som egentligen borde ha varit innanför.

⁴⁹ Esaiasson, Peter, et al. (2007) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, s. 250

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Esaiasson et al. (2007), s. 245

De analysverktyg som används för denna studies material är grundade på såväl Manners teori om Normative Power Europe, som på tidigare forskning om relationen mellan EU och Ryssland. Utifrån dessa faktorer har studiens författare formulerat en rad frågor som bör anses relevanta för att kunna undersöka det normativa inslaget i EU:s politik gentemot Ryssland över tiden, och då identifierat ett fokus på normer och värden samt identitet som viktigt för att uppfylla studiens syfte.

Även Entmans struktur för framinganalys har beaktats. Det som där kallas ”problem” är dock i denna studie snarare att se som ”det centrala”. Där Entman ställer frågan om vilket som presenteras som problemet, handlar det alltså här om att undersöka vad det är frågan centrerar kring och alltså vilka normer och värden det är som uttrycks i sammanhanget.

1.7.1.1. Normer och värden

- Vilka värden och normer är det som ges uttryck för i dokumenten?
- Hur värderas de?
- Vad är framträdande och vad är underliggande?
- Vem representerar normen?

Läsningen av dokumenten syftar till att dels undersöka vilka värden och normer som framkommer, men också hur de gör det. Något kan ges stor tyngd utan att den upprepas flera gånger, likväl som att något som förekommer ofta ändå inte är av betydande vikt. För att undersöka hur det normativa inslaget i politiken sett ut över tid är det av stor betydelse att veta hur normerna presenteras och framställs, för sedan kunna se om detta har förändrats.

1.7.1.2. Identitetsbygge

- Hur positionerar sig EU gentemot Ryssland?
- Ur ett perspektiv av ”vi/dem”: går det att identifiera en hållning av ”vi *mot* dem” eller ”vi *och* dem”?
- Anspelas det på gemensamma symboler och/eller historia?

Enligt Manners är normer identitetspolitik. Den normativa makten och de värden som ligger till grund för den handlar till stor del om EU:s identitet. Därför blir det viktigt att undersöka hur unionen framställer sig själv i de valda dokumenten, vilket ska göras utifrån ovanstående frågor. Det är intressant att se på unionens hållning gentemot Ryssland eftersom att en aktör genom att säga något om någon annan, samtidigt kan säga mycket om sig själv.

Innan den riktiga analysen påbörjades, genomfördes en pilotläsning av delar utav materialet. På så vis kontrollerades operationaliseringens relevans. Pilotläsningen visade även att det material som består av *Country Strategy Papers* var möjligt att dela upp i kategorier utifrån ämnesområden, vilket gjordes inför analysen. Meningen var att underlätta för identifikationen av skillnader över tid, samt att se om det möjligen skett någon typ av fokusskifte. Inom vilka områden vissa värden förmedlas kan också vara en betydande del av vilket uttryck det normativa inslaget tar sig. De kategorier som identifierades var sex stycken: ekonomi/handel, miljö, utrikespolitik/externa relationer, Tjetjenien/norra Kaukasus, civilsamhället samt inrikespolitik/säkerhetsfrågor.

1.8. Material

Som tidigare nämnt kommer studien att utgå ifrån officiella strategiska dokument som reglerar relationen mellan EU och Ryssland. Av de fyra som valts ut är **partnerskaps- och samarbetsavtalet (PSA)** som trädde i kraft 1997 kanske det mest fundamentala i och med att det är vad som i grund och botten reglerar parternas relation, vilket gör det relevant. EU har sammanlagt ingått tio avtal av detta slag med länder i Östeuropa, Sydkaukasus och Centralasien. Dessa avtal ska underlätta för samarbeten och skapa politisk dialog, för att i förlängningen befästa demokrati och utveckla berörda länders ekonomier. Samarbetet sker på ett såväl ekonomiskt och rättsligt fält, som socialt och kulturellt. Just när det gäller Ryssland strävar partnerskapet även efter att underlätta utvecklingen av ett frihandelsavtal.⁵² Med antagandet av Amsterdamfördraget infördes ett nytt utrikespolitiskt instrument: gemensamma strategier. Med dessa kan Europeiska rådet – ansvarigt för utformandet av riktlinjerna inom GUSP – definiera strategier för områden där medlemsländerna har viktiga gemensamma intressen. Den **gemensamma strategin** för Ryssland (*Common Strategy*) är från 1999, och öppnar upp för den egentliga undersökningen över tid. Denna ligger tidsmässigt nära PSA 1997, men i och med att det sistnämnda är ett avtal och övriga dokument är strategiska verktyg, kan dessa förväntas skilja sig åt och både Common Strategy och partnerskapsavtalet är därför relevanta. För att sedan empiriskt kunna fortsätta undersöka hur det normativa inslaget i politiken sett ut, kommer de *Country Strategy Papers* (CSP) som utfärdats sedan dess att användas. Dessa dokument utgör det huvudsakliga strategiska verktyget för handling, och sträcker sig över tre till fem år. Utifrån dessa tas sedan speciella *National Indicative Programmes* (NIP) fram, vilka på en mer detaljerad nivå reglerar hur unionen ska gå tillväga

⁵² Om partnerskaps- och samarbetsavtalen

för att uppnå de mål och riktlinjer som stakats ut i CSP. I fallet EU-Ryssland finns än så länge två dokument; ett **CSP 2002-06** och ett **CSP 2007-13**.

Valet av strategiska dokument som material för studien medför vissa begränsningar. Det är rimligt att anta att dessa dokument präglas av en större återhållsamhet vad det gäller hur värderingar och normer tar sig uttryck, i jämförelse med om det istället till exempel skulle vara politiska tal som analyserades. Politiska tal är sannolikt mer målande i den bemärkelsen att talaren har möjlighet att använda ett mindre formellt språk vilket ger andra typer av beskrivningar, och alltså andra typer av inramningar. Om detta gör det lättare eller svårare för framinganalysen är dock svårt att säga, men viktigt att poängtera är ändå de möjliga konsekvenserna av att hålla sig till ett visst material. Att leta efter inramningar av budskap i en text kräver att vissa tolkningar görs, och resultaten är inte alltid självklara till en början. När det vid första läsning inte är helt tydligt vad texten förmedlar, blir det allt viktigare för den som analyserar att vara noga med att argumentera och motivera för varför just ett visst budskap – i fallet av denna studie vissa normer – framkommer.

2. Bakgrund

2.1. EU – Ryssland

Regleringen av relationen mellan EU och Ryssland har sin bas i det Partnerskaps- och samarbetsavtal (PSA) som trädde i kraft 1997, med en livslängd på tio år. Det faktum att inget nytt avtal upprättats sedan avtalstiden för det förra officiellt gick ut 2007 skvallrar om problematiken i relationen. Till dess att parterna lyckats komma överens om de nya grunderna för relationen förlitar man sig på det gamla avtalet, vars giltighet istället förnyas varje år till dess att det upprättas ett nytt.⁵³ Inom ramverket för PSA hålls två gånger om året toppmöten. På dessa medverkar från Rysslands sida den ryske presidenten tillsammans med berörda ministrar, och från EU:s sida presidenten för Europeiska rådet, kommissionens president samt unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik⁵⁴. Utöver dessa sker månatliga möten kring säkerhets- och försvarsfrågor mellan berörda ansvariga, och den ryske EU-ambassadören har sedan 2001 en ständig plats på toppmöten i Bryssel.⁵⁵

⁵³ Cottey (2013), s. 133

⁵⁴ EU-Russia summits

⁵⁵ Wagnsson (2008), s. 14

Samarbetet drivs med grund i en rad olika områden, där två av de största kan sägas vara ekonomi och energi. EU är Rysslands huvudsakliga handelspartner då unionen efter 2004 står för mer än 50 % av landets handel, och de största utländska investerarna i ryska företag utgörs av europeiska företag. Detta gör att man från Moskvas sida – med den allt mer växande ekonomin – lägger stor vikt vid relationen till EU. Ett samarbete med EU har för Ryssland även andra fördelar. Ryska ledare har varit drivande i att göra Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) det bästa verktyget för europeisk säkerhet och ser det tillsammans med unionen som ett sätt att undvika ett allt för stort NATO-fokus i Europa. Historiskt sett finns heller inte samma uppfattning om EU som Rysslands ständiga motståndare, vilket är fallet med till exempel NATO och USA. Ett nära samarbete med Bryssel skulle kunna hjälpa Moskva att etableras som en viktig aktör på den europeiska säkerhetsarenan, något som man strävat efter länge.⁵⁶

Ett fält som skulle kunna bli en källa till konflikt för utvecklat samarbete är energi. Från EU:s sida befaras att den ryska exporten av olja och gas i större utsträckning kommer att användas som ett medel för utpressning, och vill därför minska sitt beroende av den ryska energin.⁵⁷ Trots denna möjliga käpp i hjulet förespås ett fördjupat samarbete inom det ekonomiska fältet. Ekonomiskt samarbete spiller över in på andra områden och ryska ledare har anammat kopplingen mellan en stark ekonomi och globalt inflytande, mellan säkerhet och utvecklingsmål.⁵⁸

3. Analys

3.1. Partnerskaps- och samarbetsavtalet

Det dokument som ännu utgör grunden för relationen mellan EU och Ryssland är som bekant ett partnerskaps- och samarbetsavtal från 1997. Överlag är detta ett relativt objektiva och neutralt dokument, med avseende på vilken aktör som framställs på vilket sätt. Istället för att skilja på EU och Ryssland så benämns de båda två som ”the Party/the Parties”. I och med att detta är ett *avtal* mellan de två parterna var det rimligt att på förhand göra ett antagande om en viss objektivitet, samt ett fokus på det gemensamma – ett antagande som också visade sig stämma. Båda parterna har trots allt godkänt innehållet genom att skriva på avtalet.

⁵⁶ Wagnsson (2008), s. 14

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Wagnsson (2008), s. 15

Nedanstående citat är hämtat från inledningskapitlet i dokumentet och är representativt för tonen hos de sidor som följer därefter.

”Considering the importance of the historical links existing between the Community, its Member States and Russia and the common values they share, Recognizing that the Community and Russia wish to strengthen these links and to establish partnership and cooperation which would deepen and widen the relations established between them in the past...”⁵⁹

Partnerskapet bygger på parternas *delade värden*, det ligger i *bådas önskan* att förstärka detta, och det läggs tyngd vid den *gemensamma bakgrunden*. I och med att återstoden av dokumentet präglas av ovanstående uttryck blir de få undantagen från dessa av allt större intresse. Tatiana Romanova skriver om hur det från rysk sida finns en uppfattning om att EU kommit att monopolisera begreppet ”Europa”, trots att Ryssland som icke-medlemstat geografiskt är en del av kontinenten. I PSA 1997 finns en viss underliggande tendens – kanske inte på det tydliga sätt som Romanova beskriver, men ändå befintlig – att likställa EU med Europa i helhet. Detta när det pratas om att öka integrationen mellan Ryssland och ett bredare samarbete i Europa ”...favouring a gradual rapprochement between Russia and a wider area of cooperation in Europe”⁶⁰. Ett gradvis närmande mellan aktörerna borde innebära att de idag är distanserade från varandra, och som framgår är det inte Ryssland och EU det rör sig om, utan Ryssland och *Europa*. Formuleringar likt denna hittas under flera paragrafer.

En viss underliggande ton av obalans finns i relationen. De som pekats ut som förbättringsområden ligger alla på ryskt territorium⁶¹ och förändringarna ska ske till förmån för europeiska standarder⁶². Detta är tydligast inom områden där normspridning huvudsakligen inte framkommer, men även inom området för miljö och hållbar utveckling. När det gäller spridning av värden och normer i allmänhet framgår det implicit redan i inledningskapitlet att det är vad EU ämnar göra i detta partnerskap.

⁵⁹ PSA 1997, s. 3

⁶⁰ PSA 1997, s. 4

⁶¹ PSA 1997, s. 20s

⁶² PSA 1997, s. 22

”Considering the commitment of the Community and its Member States acting in the framework of the European Union by the Treaty on European Union of 7 February 1992 and of Russia to strengthening the political and economic freedoms which constitute the very basis of this partnership,”⁶³

Med hänvisning till att EU enligt TEU ska verka för internationell fred genom att sprida och stärka den europeiska identiteten, vilken i sin tur enligt Manners bygger på den normativa basen, ska normspridning inte mötas med förvåning. I avtalet framgår dock att inte bara EU, utan även Ryssland, gemensamt är övertygade om det viktiga i en fungerande rättsstat med demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Tillsammans ska parterna förespråka internationell fred och arbeta för en hållbar utveckling genom att erkänna det ömsesidiga beroende aktörerna emellan som präglar frågan⁶⁴. Trots de avsteg som görs är ändå huvudlinjen för PSA 1997 att de båda aktörerna framställs som likvärdiga och att de båda bör ses som representanter för de värden som gemensamt förespråkas, vilka huvudsakligen är demokrati, frihet, rättsstat och hållbar utveckling. Detta görs uttalat genom ställningstaganden i början av dokumentet, där aktörerna deklarerar grunderna till avtalet. PSA 1997 är som konstaterat ett relativt objektiva dokument, som stämmer väl in med funderingarna kring officiella skrivelser som mindre målande i sitt språkbruk (se avsnittet ”Material”).

3.2. Common Strategy

Desto mer målande är språkbruket i Common Strategy från 1999, som är ett strategiskt dokument från EU:s sida. Nedanstående citat är hämtat från dess inledande stycke.

”The European Union welcomes Russia’s return to its rightful place in the European family in a spirit of friendship, cooperation, fair accommodation of interests and on the foundations of shared values enshrined in the common heritage of European civilisation.”⁶⁵

Tidigt görs det tydligt hur unionen ser Ryssland som en sedan länge förlorad vän eller familjemedlem, som vid sitt återtag tas emot med öppna armar. I första stycket framkommer även att ett demokratiskt och välmående Ryssland, med stadig förankring i ett enat Europa

⁶³ PSA 1997, s. 3

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Common Strategy 1999, Part 1: Vision of the EU for its Partnership with Russia

fritt från skiljelinjer, är nödvändigt för en hållbar fred på kontinenten och hur ett sådant tillstånd endast kan nås genom närmre samarbete mellan Ryssland och EU⁶⁶. Givet att Europeiska unionen som dokumentets upphovsmakare menar att fred är något vi alla tjänar på, är det inte konstigt att EU fäster vikt vid Rysslands ”återkomst” – den är ju uppenbarligen nödvändig för fred. Här bör dock uppmärksammas den skillnad på Ryssland och Europa som framgick även i PSA 1997. Ryssland har hela tiden tillhört den europeiska kontinenten, men välkomnas ändå *tillbaka* till den. Landet välkomnas även tillbaka till den europeiska civilisation som präglar den geografiska kontinenten, vilket implicit skulle kunna tolkas som att Ryssland ses som motsatsen till civiliserat (det man säger om sig själv, säger även något om den andre). Värt att notera är hur Ryssland välkomnas av EU att bli som dem, vilket skulle vara landets rätta plats och identitet. Det rör sig alltså inte bara om att *gå med* i unionen, utan att *bli* en av dem – ungefär som att konvertera.

Likt i PSA 1997 läggs här fortsatt tyngd på integreringen av Ryssland in i den europeiska ekonomiska och sociala sfären, och EU erbjuder sig att hjälpa Ryssland hävda sin europeiska identitet. Vilken som är den ryska identiteten – eller motsatsen till den europeiska – framgår dock inte, men i och med existensen av en *europeisk* identitet borde det finnas en annan också. Trots att denna typ av *vi och dem*-åtskillnad aktörerna emellan framkommer på flertalet ställen i texten, är det ändå känslan av ett gemensamt beroende som väger tyngre och genomsyrar dokumentet. Den nämnda åtskillnaden behöver ju dock inte peka på antagonism, utan bara ett erkännande av varandra som två olika aktörer. I och med den diplomatiska karaktären på dokumenten – särskilt partnerskapsavtalet – kanske mer avståndstagande än såhär inte är att vänta, utan snarare en strävan mot det gemensamma. Ryssland beskrivs av EU som en nyckelaktör inte bara för säkerhet och stabilitet på den europeiska kontinenten, utan likväl för regionerna runt om, och formuleringar såsom ”only through common responses will it be possible to find solutions to challenges which are more and more common to both parties”⁶⁷ framhäver tydligt en önskan om samarbete genom vikten av gemensam respons på utmaningar de delar.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Common Strategy 1999, Part 1: Principal Objectives

3.3. Frekvent förekommande normer och inramning

Gemensamt för alla de dokument som använts i denna studie – och särskilt i de tre senaste – är att demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter utgör de värden som läggs störst tyngd vid, och är kanske indikerar att dessa är de värden som EU prioriterar högst. Dessa utgör tillsammans med fred och frihet även Manners grundvärden för unionens normativa bas. Gällande fred och frihet rör det sig framför allt om en uttalad och underliggande normspridning, till exempel i samband med att unionen vill undvika ny gränsdragning i Europa (frihet) och med kritiken mot den *ännu* pågående konflikten i Tjetjenien (fred).

Användningen av de tre förstnämnda värdena har över tiden kommit att förändras. Dessa utgör basen för partnerskaps- och samarbetsavtalet från 1997, där båda parterna är ”convinced of the paramount importance of the rule of law and respect for human rights, particularly those of minorities, the establishment of a multi-party system with free and democratic elections and economic liberalization aimed at setting up a market economy”⁶⁸. Detta framgår alltså vara värden och mål som såväl Ryssland som EU står bakom. I Common Strategy från 1999 – som inte är ett avtal utan ett dokument utfärdat av EU, och främst för EU – påpekas som tidigare nämnt hur ett demokratiskt och stabilt Ryssland är viktigt för en fortsatt europeisk fred, vilket bland annat klagörs genom ”...the future of Russia is an essential element in the future of the continent and constitutes a strategic interest for the European Union”⁶⁹. Ett av unionens uttalade strategiska mål handlar just därför om demokrati och rättsstatsprincipen:

”A stable, open and pluralistic democracy in Russia, governed by the rule of law and underpinning a prosperous market economy benefiting all the people of Russia and of the European Union,”⁷⁰

Vikten av ovanstående verkar inte kunna upprepas nog många gånger i dokumentet. Inbyggt i målet ligger tyngd på hur detta är något som kommer att gynna båda parterna och med detta i åtanke, tillsammans med argumentet om landets betydelse för kontinentens framtid, är det rimligt att dra en slutsats om att dessa värden kan sägas vara gemensamma för EU och Ryssland. I CSP 2002-06 definieras ett av målen med partnerskapet som ”...assisting Russia

⁶⁸ PSA 1997, s. 4

⁶⁹ Common Strategy 1999, Part 1: Vision of the EU for its partnership with Russia

⁷⁰ Ibid.

in the strengthening of democracy and the rule of law, the consolidation of a market economy...”⁷¹. Fortfarande påpekas hur Ryssland är viktigt för hela kontinentens stabilitet och säkerhet, men nu med ett allt större fokus på vikten av ett samarbete kring gemensamma problem såsom miljö, kärnkraft och organiserad brottslighet⁷². I CSP 2007-13 har målet – eller det huvudsakliga intresset för EU i Ryssland – kortats ner ytterligare, till att omfatta ”foster the political and economic stability”⁷³ och istället lagt till sig med upprätthållande av en stabil energikälla och fortsatt samarbete inom områdena för miljö, kärnkraftsäkerhet och organiserad brottslighet.⁷⁴ Demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen har försvunnit som det gemensamma intresset gynnande för kontinenten, vilket sågs 1999 i Common Strategy. Dessa värden är istället enskilt uttalade som det EU står för och representerar: ”the EU places emphasis on the promotion of democracy, the rule of law and good governance in general, as well as respect for human rights and fundamental freedoms”⁷⁵. Det påpekas att EU:s samarbete med Ryssland bygger på ett strategiskt partnerskap grundat i delade intressen och gemensamma värden, men aldrig specificeras det vilka dessa är, och de som tidigare så tydligt uttrycktes som dessa värden representeras nu av EU ensam. Skillnaden må te sig liten från dokument till dokument, men har betydelse då det handlar om att se till en utveckling över tid.

Överlag verkar normspridningen från EU:s sida ha utvecklats från att ha varit tydligt formulerad och klart uttalad, till att bli mer underliggande. Istället för att upprepade gånger öppet deklarerera vikten av respekt för mänskliga rättigheter och fördelarna med demokrati, blir förespråkandet av en viss norm allt mer underförstått. I kombination med detta syns också en förändring av tonen i texterna, till att bli allt mer kritisk, och det är på detta sätt som budskapet förs fram. Genom att kritisera hur något är, förespråkas rimligen dess motsats. Ett illustrerande exempel handlar om situationen i Tjetjenien (en fråga som EU uttryckt vara såväl central för relationen, som ytterst oroande) och bara i meningen ”Chechnya remains characterised by low-intensity armed conflict, severe restrictions on the application of the rule of law, continuing rights violations...”⁷⁶ lyckas unionen förespråka fred, rättsstatsprincipen samt respekt för mänskliga rättigheter genom att påpeka den bristande respekten för dessa

⁷¹ CSP 2002-06, s. 2

⁷² CSP 2002-06, s. 3

⁷³ CSP 2007-13, s. 3

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ CSP 2007-13, s. 3

⁷⁶ CSP 2007-13, s. 31

värden. Ett annat exempel handlar om demokrati. I CSP 2002-06 konstateras det hur den ökade politiska stabiliteten i Ryssland följts av en tendens till maktcentralisering samt ett försvagande av opposition och media⁷⁷. Den här typen av kritik förstärker de värden – i detta fall demokrati – som EU vaktar så innerligt, just genom att påvisa vad demokrati *inte* är.

Denna typ av ”normspridning genom kritik” hade självklart inte varit möjlig om det inte vore för att unionen först deklarerat vilka värden den står för. För den okänslige läsaren är det dock inte helt säkert att budskapet framgår, vilket – sett till den ryska synen på EU:s normativa makt och kritiken gentemot den – kanske skulle kunna utgöra en poäng. Samtidigt har normspridningen inte minskat, utan bytt form, vilket (beroende på hur effektiv kritiken anses vara) snarare skulle kunna få den att framstå som ökad.

Den norm som sett den största spridningsökningen i och med att den getts mer utrymme och blivit allt påtagligare, handlar om mänskliga rättigheter. I samma takt som dokumenten kommit att innehålla allt mer uttalad kritik mot Ryssland från EU:s sida, har även respekt för mänskliga rättigheter som norm fått allt större utrymme. Från att ha funnits med i grunderna för PSA 1997, och knappt nämnts i övrigt, har i CSP 2007-13 ett väldigt stort fokus lagts på bristen på respekt för mänskliga rättigheter i och med konflikten i Tjetjenien, och egentligen situationen överlag i norra Kaukasus. I Common Strategy nämns det hur EU ska stötta Rysslands strävan att uppnå den standard av respekt för mänskliga rättigheter som satts i och med internationella åtaganden⁷⁸, i CSP 2002-06 påpekas det allvarligt hur landet ännu inte lyckats med detta⁷⁹ samt riktas kritik mot att det inte bara är i Tjetjeniens konflikthärd som respekten brister utan likväl inom landets eget rättssystem. I CSP 2007-13 dyker frågan upp på varannan sida, ofta kopplat till Tjetjenien och norra Kaukasus, men likväl när det rör sig om det inrikespolitiska läget i landet i allmänhet. Unionens allt mer kritiska syn är tydlig: 1999 uttrycks genomgående vilja att stötta Ryssland (”the Union will therefore support...”⁸⁰) i arbetet mot specifika mål, 2007 uttrycker unionen istället upprepade gånger oro kring frågor (”the EU is concerned...”⁸¹) och maningarna till handling är starkare formulerade (the EU calls for Russia to...⁸²).

⁷⁷ CSP 2002-06, s. 7

⁷⁸ Common Strategy 1999, Part 2: Areas of Action

⁷⁹ CSP 2002-06, s. 4

⁸⁰ Common Strategy 1999, Part 1: Principal Objectives

⁸¹ CSP 2007-13, s. 8

⁸² CSP 2007-13, s. 24

3.4. Ämnesområden

I analysen av de två nyaste dokumenten, Country Strategy Paper 2002-06 samt 2007-13, har studiens författare valt att dela in dem i ämnesområden. Detta för att om möjligt se en förändring i fokus från unionens sida, vilket kan vara relevant för att se hur vissa normer förespråkas.

3.4.1. Ekonomi och handel

Av de valda kategorierna är särskilt ekonomi/handel värd att titta närmre på, ekonomin tar upp stor plats i samtliga texter. Som nämnt är demokrati och rättsstaten två av de oftast förekommande värdena, och den vanligaste inramningen av dessa är att knyta dem till (marknads-)ekonomi. Detta mönster förekommer tydligt första gången i Common Strategy. I partnerskapsavtalet klargörs som tidigare nämnt att båda parter anser ekonomisk liberalisering i form av marknadsekonomi vara något viktigt, och att den fulla implementeringen av avtalet är beroende utav Rysslands politiska och ekonomiska reformering⁸³. I Common Strategy har unionen skapat en trehörning där rättsstat och demokrati beskrivs som nödvändiga faktorer för en marknadsekonomi, vilket till exempel illustreras av följande: "the Union considers that the rule of law is a prerequisite for the development of a market economy which offers opportunities and benefits to all citizens of Russia"⁸⁴. En ekonomisk och politisk utveckling öppnar upp för internationell inblandning i landets ekonomi, i form av investment, och ger likväl i motsatt riktning Ryssland tillgång till den internationella marknaden⁸⁵. Här används rättsstat och demokrati i positiv bemärkelse, som nödvändiga steg mot moroten. Även i CSP 2002-06 är detta mönster synligt, dock med större tyngd på handel med EU och den europeiska marknaden⁸⁶. Det varnas dock för hur en utveckling åt det auktoritära hållet samt ett misslyckande med reformeringen av rättsväsendet, skulle kunna hota den ekonomiska utvecklingen (mot marknadsekonomi) och därigenom försvåra för handelsrelationer med väst⁸⁷. Rättsstat och demokrati har till skillnad från tidigare här placerats i ett negativt sammanhang, där moroten bytts ut mot piskan. Detta resonemang följer även i CSP 2007-13, med skillnaden att exemplet med moroten inte längre finns. Här varnas det istället till exempel för att Kina och EU självt(!) kan komma att utnyttja de ryska svagheter:

⁸³ PSA 1997, s. 4

⁸⁴ Common Strategy 1999, Part 1: Principal Objectives

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ CSP 2002-06, s. 15

⁸⁷ CSP 2002-06, s. 10

”The danger is that Russia falls into the trap of becoming a petro-state: an economically and technologically backward country used as a source of raw materials for the EU and China.”⁸⁸

Ett misslyckande med de politiska reformerna kommer att verka negativt för Rysslands ekonomiska utveckling, vilket är ett för landet mycket viktigt område enligt Nadia Alexandrova-Arbatova. När unionen varnar för vad som blir resultatet av att inte arbeta för en marknadsekonomi – om Ryssland alltså går emot principen om demokrati och rättsstat – förespråkas just normer om demokrati och rättsstat. Inom området för ekonomi sprids även andra värden, bland annat mänskliga rättigheter och den bristande respekten för dessa. Detta är något som inte bara EU utan även internationella observatörer och partners ser på med stor oro, och som skulle kunna påverka den ryska ekonomin negativt när handel och investeringar riskerar att utebli. Genom att peka på det svåra sociala läget i landet och hur detta kan försvåra en ekonomisk reform, eller genom att notera hur den bristande respekten för mänskliga rättigheter i Tjetjenien negativt kan påverka utländska företags vilja att ge sig in på den ryska marknaden, binder unionen också normer om social utveckling och mänskliga rättigheter till det ekonomiska området.

Inom samma område hittas även relationens starkaste uttryck för *vi och dem*, vilket är konstant under i stort sett hela tidsperioden. När det rör handel och energi sitter de båda aktörerna uppenbarligen i samma båt, handelsrelationen till Ryssland beskrivs av EU som speciell och viktig (ordet *significant* används flera gånger) och som energiexportörer till EU målas ryssarna upp som traditionella och pålitliga partners. Det finns ett tydligt gemensamt intresse i såväl djupare ekonomisk integration parterna emellan – med bland annat Kinas och Indiens snabba uppmarsch i åtanke – likväl som i att höja energisäkerheten och hålla kostnaderna under kontroll⁸⁹.

3.4.2. Miljö

Inte oväntat handlar den här kategorin om hållbar utveckling. I CSP 2002-06 finns miljöfrågorna knappt med, medan de i CSP 2007-13 tvärtom har tillskrivits högre relevans. Det intressanta här blir inte i första hand normen – hållbar utveckling – utan vem som

⁸⁸ CSP 2007-13, s. 10

⁸⁹ CSP 2007-13, s. 10s

representerar den. Det bristande miljöarbetet i Kaliningrad och Tjetjenien ses allvarligt på, då det har en direkt inverkan på såväl unionens medlemsstater som de potentiella kandidaterna⁹⁰. Med världens största skogsreservat och 20 % av världens färskvattenresurser utgör den utbredda luft- och vattenföroreningen i Ryssland tillsammans med illegal skogsavverkning ett stort hot⁹¹. ”Russias environmental policy and problems have a direct impact on EU Member States and candidate countries,,⁹² och ”...Russia faces a range of global, regional and trans-boundary environmental challenges⁹³ visar hur miljöfrågan inte bara är viktig för EU, utan även för stater runt omkring. Vikten som läggs vid den påverkan som de ryska miljöproblemen har, och dess gränsöverskridande globala omfattning, skulle kunna ses som att EU tillskriver andra en representantroll och att även dessa då görs till förespråkare för normer om hållbar utveckling.

3.4.3. Utrikespolitik/externa relationer

Utrikespolitiken utgörs i detta fall av relationer mellan EU/Ryssland och tredje part, antingen annan stat eller internationell organisation. Även utvidgningen av EU sorterar in här. Denna kategori präglas av normer om fred, frihet och mänskliga rättigheter. 2002-06 ligger mycket fokus på den stundande utvidgningen, och hur Europa måste undvika att skapa nya skiljelinjer när gränsdragningarna för unionen ändras. Gränser är direkt kopplat till frihet, varför det värdet framkommer tydligt i dessa argument.

Ett möjligt ryskt deltagande i EU-ledda humanitära och fredsbevarande insatser är under utredning⁹⁴, vilket utgör såväl ett tydligt incitament på att EU vill få Ryssland att anta dess syn på fred och mänskliga rättigheter som en möjlighet att fortsätta propagera för dem. Ett gemensamt deltagande torde kräva gemensam värdegrund för insatsen att bygga på. Dessa värden fortsätter att vara aktuella 2007-13, då det även förs en diskussion kring mänskliga rättigheter som en internationellt överenskommen norm, vilket gör att EU tillskriver bland annat OSSE och Europarådet representantroller. Under denna tidsperiod är det dock intressant att även se hur EU framställer Ryssland som utrikespolitisk aktör, då det skvallrar en del om unionen själv. Georgienkonflikten och misslyckandet med att lösa frågan om Transnistrien pekar på ett fallande ryskt inflytande. De gamla sovjetstaterna vänder sina blickar mot EU,

⁹⁰ CSP 2007-13, s. 8

⁹¹ CSP 2007-13, s. 16

⁹² CSP 2007-13, s. 14

⁹³ CSP 2007-13, s. 15

⁹⁴ CSP 2002-06, s. 5

alternativt USA, snarare än mot Ryssland. Detta framställer landet som en tämligen misslyckad aktör på den utrikespolitiska arenan. Samtidigt talas det om ett självsäkert Ryssland, och ett svagt EU.

”Increases in the oil prices make Russia stronger, while the EU seems a great deal weaker following its constitutional crisis (it is already clear that Kremlin considers Berlin, London, Paris and Rome of more significance than Brussels). The EU cannot take Russia for granted.”⁹⁵

Ovanstående citat är hämtat från ett kapitel som rör rysk utrikespolitik. Det fortsätter med en beskrivning av ett klokare Ryssland, ett land som lär sig att militär makt inte är allt utan att mjuk makt också kan vara framgångsrikt (ett EU-perspektiv på frammarsch?). Ett starkare och mer bestämt Ryssland innebär att EU i allt högre grad måste förlita sig på ryskt goodwill. Detta gäller framför allt i frågan om skapandet av den ring utav stabila stater, byggda på demokrati och respekt för mänskliga rättigheter, vilken den europeiska säkerhetsstrategin från 2003 såg som ett av huvudmålen⁹⁶. Just denna del av kapitlet är intressant då den skiljer sig från övriga dokumentet, där EU gentemot Ryssland antagit en hårdare och mer kritisk linje än tidigare och särskilt i fråga om fred och mänskliga rättigheter.

3.4.5. Tjetjenien/norra Kaukasus

Situationen i området beskrivs i CSP 2002-06 som mycket central för relationen, EU förespråkar en politisk lösning och framför allt ett återställande av rättsstaten. Det märks att unionen anser Ryssland ha brutit i sitt ansvar gentemot sin befolkning såväl som mot omvärlden, då det tydligt påpekas hur landet fortsätter att ha avsaknad av respekt för mänskliga rättigheter än vad som är formellt deklarerat och borde uppmuntras att snarast uppfylla kraven för medlemskapet i t.ex. Europarådet.⁹⁷ I CSP 2007-13 har frågan om Tjetjenien och norra Kaukasus åtminstone fördubblat sitt utrymme, och ses på med stort allvar och oro. Rättsstaten, demokratin och de mänskliga rättigheterna kränks när de lågintensiva men beväpnade konflikterna tillåts fortgå. De omfattande humanitära problemen hotar att spridas, likaså gör miljöförroeningarna. Ryssland uppmanas att samarbeta med FN, Europarådet och OSSE för att återupprätta rättsstaten, införa demokrati och utreda brott mot

⁹⁵ CSP 2007-13, s. 7

⁹⁶ CSP 2007-13, s. 5

⁹⁷ CSP 2007-13, s. 4

mänskliga rättigheter. Det sistnämnda är det värde som får mest fokus i denna fråga, vilket kanske inte är förvånande med tanke på att det rör sig om en konflikt. En stark retorisk markering om situationens allvar gör EU genom att jämföra de civila dödstaten med konflikter som Afghanistan och Kambodja⁹⁸, vilket – om det inte tidigare framgått – målar upp Ryssland i dålig dager som låter detta fortgå. EU å andra sidan framställs, med formuleringar likt den nedan, som den ständige frihetskämpen, orädd inför det mesta:

”Humanitarian assistance will continue to be deployed as long as it is necessary, despite difficult conditions and unless these become intolerably dangerous.”⁹⁹

3.4.6. Civilsamhället och socialpolitik

Denna kategori handlar mestadels om social utveckling, framför allt förknippat med den undermåliga hälsosituationen. Det socialpolitiska kopplas i CSP 2002-06 till den ekonomiska reformen och framställs som en bromskloss – ett möjligt incitament för att ta tag i problemet. EU framställer sig själv som ”bror duktig” i och med ett stort intresse av att hjälpa Ryssland med dess svåra socialpolitiska utmaningar inom hälsa, utbildning och välfärd. Civilsamhällets utveckling beskrivs som *traditionellt svagt* i Ryssland, en formulering som på sätt och vis avskriver den ryska ledningen ansvaret för problemen¹⁰⁰. 2007-13 låter det annorlunda. Att landet går framåt på så många områden, det ekonomiska till exempel, men inte kan ta hand om sin befolkning är inte bra. Att fattigdomsbekämpning figurerar som ett av målen med samarbetet är inte lämpligt för ett G8-land. Här får även FN:s utvecklingsprogram stå som avsändare för normer, då en undersökning som kommer därifrån och påpekar situationens ohållbarhet refereras till. Sociala och kulturella inhemska normer sägs ligga bakom att problem som den ökade spridningen av HIV/AIDS sopas under mattan¹⁰¹ och ses som ett sätt för EU att kommentera och kritisera en långvarig oförmåga att hantera sociopolitiska problem – det framställs som ett ryskt fenomen känt sedan länge.

⁹⁸ CSP 2007-13, s. 8

⁹⁹ CSP 2007-13, s. 29

¹⁰⁰ CSP 2002-06, s. 4

¹⁰¹ CSP 2007-13, s. 37

3.4.7. Inrikespolitik och säkerhet

Ryssland externa relationer med EU tillika väst beror på dess grad av demokrati och frihet, och den bristande respekten för mänskliga rättigheter oroar dess internationella partners. Den offentliga sektorn saknar transparens och demokratin och rättsstatsprincipen stärks bäst utifrån europeiska modeller¹⁰². Detta stärkande kommer att ske gradvis i och med Rysslands öppnande mot Europa. Intressant i CSP 2002-06 är den politiska stabilitet – i motsats till en kaotisk decentralisering – som i nästintill positiva ordalag förknippas med maktskiftet i och med att Vladimir Putin blev president. En mer samarbetsvillig riksdag där presidenten har stöd i båda kamrarna torde underlätta för antagandet av de mest ambitiösa lagstiftningsreformerna.¹⁰³ I nästa CSP 2007-13 är inställningen inte lika positiv. Den ökade maktcentraliseringen och presidentens stöd i riksdagen viskar om ett Ryssland som vandrar den auktoritära snarare än demokratiska vägen. Internationella observatörer ser med oro på de konstitutionella ändringar som skett, de kränkningar av mänskliga rättigheter och frihet som ännu pågår¹⁰⁴, samt den politiska framtiden när oppositionen är svag¹⁰⁵. Det framhålls att *den europeiska synen* på en stabil federation inkluderar pålitliga institutioner, fristående rättsväsen, marknadssystem integrerat med Europa samt ett starkt civilsamhälle – det vill säga allt det som Ryssland påtalas sakna. Här framställs en tydlig skillnad mellan *vi*, och *dem*.

4. Diskussion

4.1. Normer

Normspridning från EU:s sida har hittats i alla de undersökta texterna. Alla de som Ian Manners identifierar som grundläggande värden i unionens normativa bas har förekommit i texterna, om än med störst fokus på demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter. Hållbar utveckling är en norm som funnits med i princip under hela tidsperioden, likaså social utveckling, vilka båda dock får ökat utrymme i den senare delen av perioden. Av Manners värden var det två som inte framkom i någon större bemärkelse: kampen mot diskriminering och principen om god förvaltning. De omnämndes några gånger var, men utan att ges större tyngd eller betydelse. Principen om god styrning är inte ännu en traktatfäst norm, och kanske

¹⁰² CSP 2002-06, s. 16

¹⁰³ CSP 2002-06, s. 7, 10

¹⁰⁴ CSP 2007-13, s. 7

¹⁰⁵ CSP 2007-13, s. 15

därför inte lika allmänt omtalad, varför den inte finns med i större omfattning. Kampen mot diskriminering borde dock utifrån det resonemanget ha förekommit allt mer ofta, med dess grund i såväl TEC som Köpenhamnskriteriet. Det unika agerande som Manners tillskriver EU med dess tendens att ingripa över suveränitetsgränser till förmån för enskilda individer skulle mycket väl kunna ha med anti-diskriminering att göra, och talar också för att denna norm *borde* förekomma oftare. Samtidigt är arbetet mot diskriminering kanske inte att se som en lika avgörande fråga som den om fred eller mänskliga rättigheter, och att dessa då prioriteras först. Dessutom är det svårt att definiera hur mycket av det som sorterar in under kampen mot diskriminering, som likväl kan sortera in under mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen.

Frågan om olika begrepps definitioner är aktuell för mer än bara diskriminering. Hur olika värden sprids, borde bero lite på vad de innehåller. Vad sorterar egentligen in under demokratibegreppet? Vad anser Manners, och vad menar EU? Detta blir särskilt aktuellt när Ryssland också anser sig vara en normativ aktör, förespråkande till stor del samma normer som EU. Vad skiljer dem åt? Det sistnämna skulle vara ett mycket intressant område att utveckla, och en bra fråga för framtida forskning.

I de flesta fall framkommer det vara EU som står bakom normen, och alltså är den som representerar den. I förekommande fall har dock bland annat FN, OSSE och Europeiska rådet tillskrivits representantroller. Detta skulle antagligen kunna böttna i ett försök att lägga mer tyngd bakom argumenten, med bakgrund i att en internationell norm borde väga mer än en EU-norm och det borde vara mer attraktivt att accepteras internationellt än ”bara” inom EU.

4.1.1. De mest frekvent förekommande normerna

Demokrati och rättsstat är de två värden som är att anse som allra mest konstanta i EU:s normspridning. Dessa finns med under hela perioden, med viss skillnad i hur de uttrycks. De är i stort alltid kopplade till den ekonomiska sfären i och med att dessa beskrivs som nödvändiga faktorer för utvecklandet av en marknadsekonomi. Ekonomisk utveckling och välstånd är något som Ryssland lägger mycket tyngd vid och det sägs vid ett tillfälle utgöra det intresse som styr den ryska utrikespolitiken. Det är således väldigt taktiskt av unionen att koppla värdena hit, då det skulle kunna ge dem mer tyngd och relevans. Inramningen av en viss norm som relaterat till ekonomisk framgång (eller misslyckande) är det allra vanligaste

sättet som EU använder sig av för att sprida sitt budskap, och sker även med mindre värden som social utveckling. Kretsandet kring det ekonomiska skullevärdet som sagt kunna röra sig om att det ligger i det ryska intresset, men skulle också kunna ha med unionens bakgrund som ekonomisk gemenskap att göra. Diskussionen om EU som ekonomisk makt bottnar ju uppenbarligen i något, och inte helt otroligt i en uppfattning om att ekonomin är relaterad till unionens tillstånd av fred och relativt ekonomiskt välstånd. När demokrati och rättsstat sägs utgöra receptet på EU:s framgång, är frågan att ställa sig hur de senaste årens ekonomiska problem kan påverka denna framgångsformel. Om unionen vacklar ekonomiskt, är det då på grund av felberäkningar i receptet? Och om inte, om anledningen till att normerna ramas in i ett ekonomiskt sammanhang beror på det ryska intresset för det, riskerar eurokrisen och dess följder ändå att minska attraktiviteten för dessa. Kanske kan det därför vara taktiskt att vända ekvationen med demokrati och rättsstat som ledande till något bättre än utgångsläget, till *inte* demokrati och *inte* rättsstat som ledande till en försämring av utgångsläget (och alltså inte status quo). Det är också ett sätt att sprida nämnda normer, fast nu har fokus flyttats från EU:s framgång till Rysslands möjliga förluster. På så vis behöver inte EU:s vacklande ekonomi – det som utgjort moroten – bli lika uppenbart.

4.1.2. Den allt mer kritiska hållningen

Även på fler håll syns hur unionen har gått mot att bli allt mer kritisk i sin hållning gentemot Ryssland. Detta är särskilt tydligt när det gäller respekt för mänskliga rättigheter som norm. I CSP 2007-13 förekommer diskussion kring mänskliga rättigheter på varannan sida och normen har i princip fördubblat sitt utrymme från tidigare dokument. Anledningen till att normen bidrar till den ökade kritiska tonen består i att det nästintill alltid är den bristande respekten för mänskliga rättigheter som diskuteras, ofta i relation till situationen i Tjetjenien och norra Kaukasus. EU är mycket tydlig med synen på detta, kritiken är skarp och parallell kring antal civila offer dras till Afghanistan och Kambodja. 1999 uttryckte EU en avsikt att *stötta* Ryssland i dess internationella åtaganden för arbetet med mänskliga rättigheter, 2007 *kräver* unionen att landet tar tag i problemen.

4.2. Identitet

EU balanserar hela tiden mellan att vilja tydliggöra sin position med de normer som värdesätts – alltså hävda sin identitet – och samtidigt diplomatiskt, och pragmatiskt, arbeta för sunda relationer. Svårigheten med denna balansgång blir allt tydligare ju längre tiden går. Ju

mer position unionen visar (ju mer kritisk hållning som antas) desto tydligare blir sprickorna. Unionen framställt sig själv som ”bror duktig” – den ständige kämpan för frihet och rättvisa – och den som minsann är beredd och villig att stötta och hjälpa Ryssland med hennes problem. Denna hållning är dominerande i Common Strategy, men utmärks i CSP 2007-13 bara i området för social utveckling. Detta stämmer väl överens med Manners beskrivning av EU:s unika agerande som normativ makt, med stort ansvar för den enskilde individen. På andra områden behåller unionen fasaden av den duktige frihetskämpan, samtidigt som den kritiserar Ryssland för oförmåga (och kanske ovilja?) att hantera sina problem. Det är nästan som att unionen vill säga att erbjudandet om hjälp minsann har legat ute länge nog, och nu får ryssarna börja ta lite eget ansvar. En annan del av denna svåra balansgång speglas av det sätt som EU och Ryssland framställs inom området för handel och energi. Där är tongångarna annorlunda, även i det kritiskt präglade CSP 2007-13. Genomgående målas Ryssland upp som en stabil energikälla och en pålitlig handelspartner. Otaliga gånger trycks det på hur viktiga aktörerna är för varandra, och hur mycket gemensamma intressen de har inom området. Detta visar hur EU trots att man vill vara en normativ makt och markera sin identitet samtidigt har mycket att vinna på genom att gå ryssarna till mötes. Det nyaste dokumentet präglas alltså av en markant tvetydighet i EU:s identitetsbygge och dess syn på relationen till Ryssland.

4.2.1. Normspridning eller nyttomaximering?

Den kärvännliga inställningen till energi- och handelsrelationen för tankarna till realisten Adrian Hyde-Price och den ryska synen på intressedriven politik. Handlar det för EU:s del verkligen om normer, eller handlar det även om pragmatism och nyttomaximering? Kritik mot Manners har grundat i att han inte skiljer på normer och intressen. Han skiljer dock på olika typer av normer. De normer som utgör EU:s normativa bas är förmodligen moraliska normer. Med realismen i bakgrunden skulle dock demokrati och rättsstat kunna sägas vara utilitaristiska normer, med hänvisning till hur dessa ramar in. De är nödvändiga för marknadsekonomi, vilken i sin tur möjliggör för ökad handel med EU, vilket ju är gynnsamt för unionen. Normspridningen av demokrati och rättsstat skulle alltså kunna ses i termer av nyttomaximering, men genom att förklara dem som utilitaristiska normer har den problematiska frågan om intressen och normer i det här sammanhanget på sätt och vis kringgåts. Ur en sådan synvinkel har alltså Manners, Romanova och Hyde alla en poäng.

5. Slutsatser

Studien har visat att det normativa inslaget i EU:s politik gentemot Ryssland mellan 1997 och 2013 präglats av ett fokus på demokrati, rättsstat och respekt för mänskliga rättigheter. Dessa har såväl förekommit ofta som tillskrivits mycket tyngd, och kan därför antas vara värden som EU prioriterar i denna relation. Normspridningen har varit konstant närvarande, men över tid tagit sig nya uttryck. Den vanligaste inramningen av normer har under perioden varit att koppla dem till ryska intressen, närmare bestämt ekonomisk utveckling. Demokrati och rättsstatsprincipen har beskrivits som förutsättningar för marknadsekonomi, bristen på respekt för mänskliga rättigheter och den haltande sociala utvecklingen har framställts som bromsklossar för detsamma. Den sistnämnda inramningen har blivit vanligare under den senare delen av tidsperioden, vilket speglar hur EU över tiden blivit allt mer kritisk i sin hållning mot Ryssland. Förutom detta byte av moroten mot piskan, är det ökade utrymmet för kritik mot den bristande respekten för mänskliga rättigheter ytterligare exempel på den förändrade tonen.

Samtidigt är EU fortsatt mån om den handelsrelation som finns med Ryssland, något som varit genomgående för hela den undersökta tidsperioden. Ryssarna beskrivs som traditionella och pålitliga partners och tyngden på det gemensamma intresset och ömsesidiga beroendet är stort. Identitetsmässigt balanserar EU mellan att vilja tydliggöra sin position och stärka sin identitet, samtidigt som unionen pragmatiskt vill upprätthålla sunda relationer. Det komplicerade i denna balansgång blir allt tydligare över tid då unionen blir allt mer kritisk men samtidigt fortsätter att hylla den goda handels- och energirelationen. Att se EU som en normativ makt – istället för civil eller militär – kanske inte bidrog med lösningen på dess identitetsrelaterade bekymmer ändå.

Som konstaterat är teorin om Normative Power Europe ännu ung, och uppenbarligen finns utvecklingsmöjligheter. Hur ska diskrepansen mellan normer och intressen ses? Finns det ens en sådan? En fortsatt utredning av dessa frågor skulle kunna stärka teorin, denna studie lämnar dock detta åt framtida forskning.

Studien utgick ifrån Robert Entmans framinganalys för att undersöka inramningarna av de olika normerna i texterna, vilka utgjordes av ett partnerskapsavtal samt tre strategiska dokument. Val av metod och material har självklart haft sina konsekvenser för studiens

resultat. Ett möjligt tillvägagångssätt skulle kunna ha varit att använda diskursanalysen istället, vilket hade varit särskilt intressant för den delen av studien som rör identitetsbygge och EU:s positionering gentemot Ryssland då en sådan metod med fördel används för att upptäcka dolda maktstrukturer, i en annan och större utsträckning än framinganalysen. Denna studies huvudsakliga fokus låg dock på normerna och hur dessa uttrycktes. Användandet av ett annat material hade, oavsett metod, också kunnat bidra till skillnad. Det finns mer än bara denna studies använda strategier som utgör EU:s politik, till exempel politiska tal och kommentarer från unionens talespersoner. Med det materialet skulle resultatet kunnat bli ett annat, och kanske uppvisat tendenser som missades med detta material. Att se vilka normer som uttrycks, och hur, i denna typ av material kan också utgöra inkörsport för fortsatt forskning.

6. Referenser

6.1. Tryckta källor

Alexandrova-Arbatova, Nadia (2006) Russia-EU Relations: Still at the Crossroads, *The EU-Russia Review No 2*, EU-Russia Centre (EU-RC), s. 17-21

Cottey, Andrew (2013) *Security in 21st Century Europe*, 2:a upplagan, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire

Diez, Thomas (2013) Normative Power as Hegemony, *Cooperation and Conflict*, vol. 48:2, s. 194-210

Entman, Robert (1993) Framing: Towards clarification of a fractured paradigm, *Journal of Communication*, 43:4, s. 51-58

Esaiasson, Peter, et al.(2007) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts Juridik AB, Stockholm

Hyde-Price, Adrian (2006) 'Normative Power Europe': a realist critique, *Journal of European Public Policy*, vol. 13:2, s. 217-234

Manners, Ian (2000) *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* Copenhagen Peace Research Institute

Merlingen, Michael (2007) Everything is Dangerous: A Critique of 'Normative Power Europe', *Security Dialogue*, vol. 38, s. 435-453

Moshes, Arkady (2006) Prospects for EU-Russia Foreign and Security Policy Cooperation, *The EU-Russia Review No 2*, EU-Russia Centre (EU-RC), s. 22-26

Romanova, Tatiana (2009) Normative Power Europe: A Russian View, ur *Normative Power Europe in a Changing World: A discussion*, André Gerrits (red.), s. 51-66, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael

Wagnsson, Charlotte (2008) *Security in a Greater Europe – the possibility of a pan-European approach?* Manchester University Press, Manchester

6.2. Elektroniska källor

Common Strategy 1999

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114137.pdf

hämtad 23/12 2013, kl. 10.43

CSP 2002-06

http://eeas.europa.eu/russia/docs/02-06_en.pdf

hämtad 23/12 2013, kl. 10.45

CSP 2007-13

http://eeas.europa.eu/russia/docs/2007-2013_en.pdf

hämtad 23/12 2013, kl. 10.48

CSP/NIT

<http://www.developmentportal.eu/wcm/cooperation/acp-programming/programming-references/country-and-regional-programming/national-indicative-programmes-nips.html>

hämtad 16/12 2013, kl. 11.15

EU-Russia summits

<http://russianmission.eu/en/russia-eu-summits>

hämtad 4/12 2013, kl. 11.39

EuroparlTV

<http://europarltv.europa.eu/en/player.aspx?pid=dbe22c65-f3ed-4b9e-a023-cdbb02275a54>

hämtad 31/12 2013, kl. 13.34

Om partnerskaps- och samarbetsavtalen

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_sv.htm

hämtad 16/12 2013, kl. 12.01

PSA 1997

<http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=201> (tryck ”*View Full Text of Treaty*”)

hämtad 23/12 2013, kl. 10.17