

På EU:s gränser

Den nya nordliga dimensionen

Abstract

In this paper I attempt to analyze the ways the European Union defines its external borders in cross-border co-operation with its neighbours. The analysis is based on case study examining the founding components of a updated version of the Northern Dimension policy of the European Union.

The analytical framework of the study is composed of three different perceptions on the cross-border co-operation; regionalisation, integration and flexible integration. I conclude that the model of cross-border co-operation laid by the Northern Dimension policy would have an impact on the EU's external border with Russia, making it more flexible and vague.

As far as the geographical terms of the co-operation are concerned, they seem to shift from regional co-operation to greater emphasis the role of networks as basis for co-operation instead of traditional regions.

Key words: Borders, Regions, European union, Russia, Northern Dimension

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Introduktion.....	1
1.2	Syfte och kontextplacering.....	1
1.3	Frågeställningar och analysram.....	2
1.4	Avgränsningar	3
1.5	Metod och material.....	3
1.6	Disposition	4
2	De analytiska utgångspunkterna	6
2.1	Gränser och territorialitet	6
2.1.1	Regionalisering.....	8
2.1.2	Integration	8
2.1.3	Flexibel integration	9
3	EU – Rysslandrelationerna	11
3.1	Den europeiska grannskapspolitiken.....	11
3.2	EU – Rysslandrelationerna.....	12
3.2.1	Strategiskt partnerskap och ömsesidigt beroende	12
3.2.2	EU – Rysslandrelationernas institutionella bas.....	13
4	Den nordliga dimensionen	16
4.1	Den nordliga dimensionens korta historia.....	16
4.2	Den nordliga dimensionen som EU:s politik	17
4.3	Partnerskapsmodellen.....	17
4.4	Den nya nordliga dimensionen.....	18
4.5	Två exempel av partnerskapsprojekt inom den nya nordliga dimensionen	20
4.5.1	Euregio Karelia	20
4.5.2	Det transatlantiska samarbetet inom den nordliga dimensionen.....	21
4.6	Summering	22
5	De geografiska beståndsdelarna	23
5.1	Förslag till vidare forskning	24

6	Referenser.....	26
6.1	Böcker och artiklar	26
6.2	Officiella dokument och andra utgåvor.....	27
6.3	Tal och presentationer	28
6.4	Intervjuer	28
6.5	Internetkällor	28

1 Inledning

1.1 Introduktion

De negativa folkomröstningsresultaten i Frankrike och Holland i somras, kraschandet av EU:s konstitutionella fördrag har tillsammans med debatten kring de nystartade EU-medlemskapsförhandlingarna med Turkiet bidragit till en tilltagen europeisk diskussion om EU:s gränser.

Europeiska unionen består idag 25 av medlemsstater, en befolkning på över 450 miljoner och en ekonomi som producerar en fjärdedel av världens ekonomiska output. Unionen är den viktigaste handelspartnern för över 100 länder och en betydande global aktör såväl inom politiken som inom ekonomin, och besitter utan tvekan också stort inflytande i skapandet av välstånd och stabilitet inom sin egen kontinent.

Samtidigt befinner EU sig mitt i sin kanske värsta kris någonsin. Enligt opinionsmätningarna känner EU-medborgarna sig alienerade från unionen som saknar legitimitet och tillit bland väljarna. Den gemensamma valutan lider av ständiga budgetunderskott i flera medlemsländer, och otillräckliga strukturella reformer de stora medlemsländerna har lett till varaktiga svårigheter för europeisk konkurrenskraft.

Också utvidgningsprocessen och dess framtid är utsatt för inrikespolitisk osämja i flera medlemsländer. Både i Frankrike och i Holland påståddes det efter de negativa folkomröstningsresultaten i somras att det var den alltför snabba och omfattande utvidgningen 2004 som låg bakom EU-medborgarnas skeptiska hållning till EU:s konstitution; att människor inte ännu var redo för nya förändringar och vidare steg mot ökad europeisk integration. EU hade liksom redan gått för långt, det fanns de som sade att gränsen redan var nådd. Var går de då, EU:s gränser?

1.2 Syfte och kontextplacering

I den här studien letar jag efter EU:s gränser genom att se var EU självt drar dem genom sitt eget agerande. Jag utgår alltså ifrån att EU:s gränser definieras av unionen själv, genom dess egen politik. Uppsatsens fokus ligger i EU:s relationer

med omvärlden; i stället för att spekulera på hur långt EU kan utvidga sig, eller vilka politikområden som unionen i slutändan kan eller ska syssla med, handlar uppsatsen om hur EU:s gränser definieras i externa förbindelser

Att besvara frågan om EU gränser ter sig som tämligen omfattande uppgift. För att underlätta arbetet både för läsaren och för mig själv har jag valt att i den här studien att genom att se på en viss EU-politik studera de sätt unionen avgränsar sig mot omvärlden. Analysens fokus ligger på den nordliga dimensionen, en EU-politik som anger former för gränsöverskridande samarbete mellan EU och dess största granne, Ryssland. Syftet att se hur den EU-ryska gränsen formuleras i och av samarbetet fört inom ramarna för den nordliga dimensionen.

Innan vi går vidare kan det vara dags för en kort förklaring till varför och hur jag anser den nordliga dimensionen, en EU-politik initierad 1999, skulle kunna hjälpa oss hitta EU:s gränser, utan att tala om att bidra till den aktuella debatten om konstitutionen eller Turkiets EU-medlemskap?

Den nordliga dimensionen går ut på att erbjuda former och politisk förankring för gränsöverskridande regionalt samarbete mellan EU och Ryssland. Den verkade vara lämpad för studerandet av Europeiska unionens gränsdragningar av två skäl. För det första, om än skraddarsydd för att omfatta ett visst geografiskt område, erbjuder den nordliga dimensionen ett handfast och lättbegripligt exempel på de sätt Europeiska unionen genom att lägga fram en politik för externt samarbete söker besvara de ökade utmaningarna i sina grannområden.

För det andra är den nordliga dimensionen också högaktuell. Inom EU finns det aspirationer på att återlyfta denna politik till att bli en mer påtaglig del av och exempel för unionens relationer med Ryssland. I Europeiska kommissionen förbereds det som bäst en förnyad version av den nordliga dimensionen, vars nuvarande handlingsplan löper ut år 2006. Meningen är att den ”nya nordliga dimensionen” ska lanseras vid ett toppmöte mellan EU och Ryssland på hösten 2006 under ordförandeskap av Finland, nordliga dimensionen ursprungliga initiativtagare.

1.3 Frågeställningar och analysram

Den övergripande analytiska synvinkeln för studien är att betrakta den nordliga dimensionen som ett fall av organisering av gränsöverskridande samarbete över EU:s yttre gräns, i det här fallet mellan EU och Ryssland. Empiriskt bygger studien på att identifiera de geografiska beståndsdelarna för den modell av gränsöverskridande samarbete som avses med den nya nordliga dimensionen.

Forskningsfrågan är tudelad:

1. Hur kan det gränsöverskridande samarbetet som avses med den nya nordliga dimensionen organiseras utifrån ett territoriellt perspektiv?
2. Åt vilket håll styr den nya nordliga dimensionen EU:s gräns med Ryssland?

För att kunna besvara denna fråga med *håll* studerar jag den nordliga dimensionen utifrån två analysaxlar:

Den första är *regionalisering*. Hur kan den nya nordliga dimensionen beskrivas utifrån ett regionaliseringsperspektiv? Den andra analysaxeln berör *integration*. Jag studerar den nya nordliga dimensionens användbarhet som ett verktyg för ”utrikespolitisk integration” mellan EU och Ryssland. Som analytisk infallsvinkel har jag begreppet *flexibel integration* och hur det kan tillämpas till den nordliga dimensionen.

De här två dimensionerna kombineras i och illustreras som dragningskrafter i Gunnar Törnqvists modell om ”Spänningens territoriella räckvidd” (Jönsson et al, 2000. s. 20), som jag använder mig av analysinstrument. Jag ämnar att placera den nordliga dimensionen på detta fyrfält, och därmed studera åt vilket håll den verkar vara på väg.

1.4 Avgränsningar

Hur man väljer att se på begreppet ”gränser” är av avgörande vikt för hur min frågeställning kan behandlas. I den här analysen har jag anammat en flexibel, nästan relativistisk uppfattning av själva gränsbegreppet. I stället för att betrakta Europeiska unionens gränser som bestående eller fastlagda, streck på kartan eller lagstiftade paragraf, studeras de här som rörliga och ständigt omdefinierbara. Om detta verkligen erbjuder det bästa möjliga verktyget för att få ökad förståelse för EU:s gränsdragningar i allmänhet har ska jag inte gå närmare in på.

Även om jag diskuterar den nordliga dimensionens geografiska och territoriella komponenter, så går jag inte in på djupare diskussioner om *maktens* väsen. Medan territorialitet oundvikligen hänger ihop med frågan om makt, har jag inte för avsikt att närmare konceptualisera maktbegreppet, att skilja mellan olika synsätt på makt, eller, för den delen, diskutera var makten i det här fallet finns. Jag använder begreppet allmänt, så att det betyder makt generellt.

1.5 Metod och material

Denna studie ämnar skissa fram de centrala komponenterna eller byggnadsdelarna av den befintliga *visionen* av den nya nordliga dimensionen. Beskrivningar av den återfinns huvudsakligen i officiella pressmeddelanden och andra uttalanden givna av den utrikespolitiska ledningen i Finland och EU. Nästintill alla av dessa beskrivningar är anknutna till det blivande finländska ordförandeskapet. Hittills finns det alltså ingen analytisk litteratur om den nya nordliga dimensionens beståndsdelar eller om dess påverkan på EU:s rumsliga organisering.

Det bör också nämnas att en analys av detta slag naturligen blir mycket beroende av den som analyserar, av mina egna uppfattningar av relationer och ”gränser” mellan EU och Ryssland. Jag har inte någon tes jag vill driva, och inte ens en klar uppfattning om åt vilket håll relationerna - och gränserna - dras av den nordliga dimensionen. Min avsikt är inte att dra EU:s gränser, utan rättare att diskutera de geografiska komponenterna som gränsdragningar mellan EU och Ryssland kan bygga på.

I analysen och som teorikällor har jag använt mig av ett antal tal, artiklar och statsvetenskapliga studier, som alla anges i referensförteckningen. För att uppnå fördjupad förståelse för den nordliga dimensionen och dess framtidsplaner har jag även intervjuat två stycken nära medarbetare till den nordliga dimensionens ”idéfader”, Finlands f.d. statsminister Paavo Lipponen. De har delat med sig värdefulla kommentarer om den nordliga dimensionens ursprungliga idé som ett medel för gränsöverskridande regionalt samarbete, samt sina tankar om den nordliga dimensionens roll i organisering av samarbetsrelationerna mellan EU och Ryssland.

1.6 Disposition

Denna uppsats består av sex kapitel. I inledningen presenteras syftet med uppsatsen, frågeställningen jag ämnar besvara, samt material- och metodbeskrivning. Jag har förklarat att tyngdpunkten kommer att ligga på de geografiska komponenterna för det gränsöverskridande samarbetet som avses med den nya nordliga dimensionen. Syftet är att utifrån perspektiven regionalisering och flexibel integration studera hur (om)organiseringen av samarbetet kan påverka gränsdragningarna mellan EU och Ryssland.

Kapitel *två* tillägnas en analys av detta synsätt. Jag börjar med att redogöra närmare för de analytiska utgångspunkterna för studien. Jag presenterar Törnqvists tolkning av hur de olika territoriella enheterna stat, region, union och nätverk hänger ihop med och kan organiseras i förhållande till de parallella dragningskrafterna globalisering och regionalisering. Sedan går jag över till att beskriva och problematisera kring regionalisering, integration och flexibel integration.

Det *tredje* kapitlet kunde refereras till som kontextplacering av analysen där jag gör en kort genomgång av relationerna mellan EU och Ryssland samt ser på

hur dessa förhållandens geografiska komponenter kan organiseras utifrån ett territoriellt perspektiv.

I kapitel *fyra* introducerar jag den nordliga dimensionen genom att presentera dess korta historia, syfte och institutionell anknytning. Jag belyser också den nya nordliga dimensionen med två exempelfall av samarbete inom dess ramar, Euregio Karelia och det transatlantiska samarbetet.

I det *femte* kapitlet studerar jag hur den geografiska organiseringen av den nordliga dimensionen förhåller sig till gränsöverskridande regionalisering och flexibel integration. Utgående från denna analys ser jag på hur den nordliga dimensionen kan påverka EU:s gränsdragningar mot Ryssland.

Kapitel *sex* är det avslutande kapitlet där slutsatserna och svar på arbetets frågeställning kommer att presenteras. Jag diskuterar även förslag till vidare forskning..

2 De analytiska utgångspunkterna

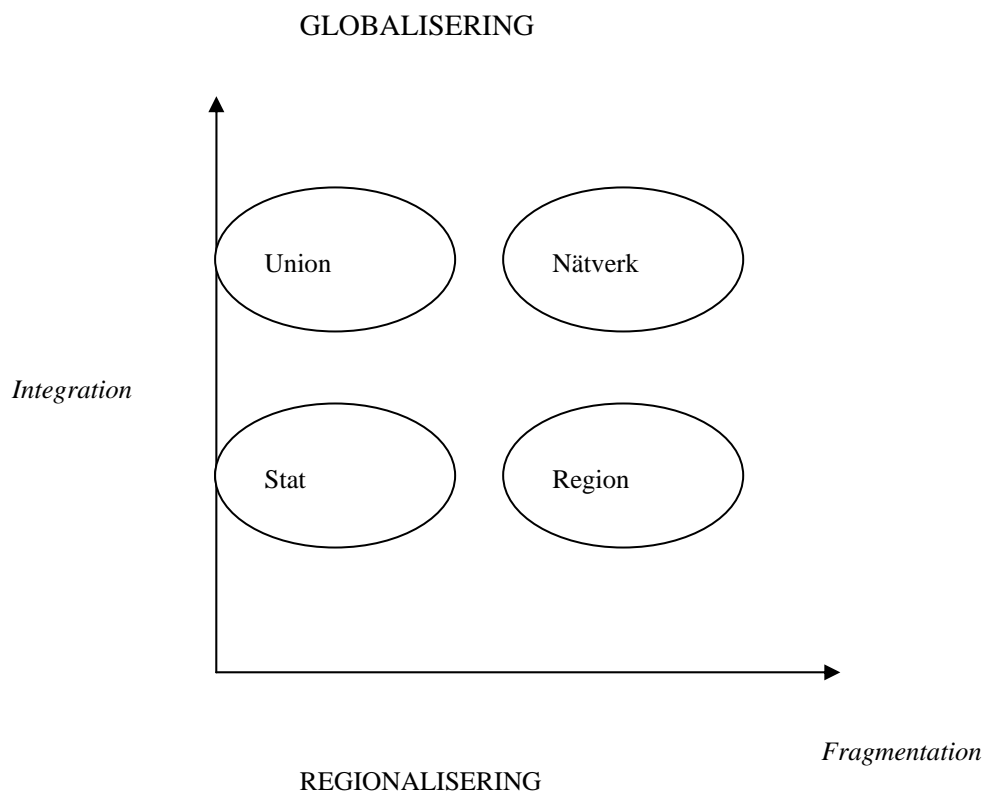
Hur kan den nordliga dimensionen formulera EU:s gränser? I det här kapitlet introducerar jag de analytiska utgångspunkterna för studien. Först presenterar jag de olika spatiala enheterna stat, region, union och nätverk, samt modellen om hur de hänger ihop med och kan organiseras i förhållande till de parallella dragningskrafterna globalisering och regionalisering. Sedan går jag över till att diskutera regionalisering och gränsöverskridande regionalisering. Slutligen presenterar jag närmare vad som avses med integration och begreppet flexibel integration.

2.1 Gränser och territorialitet

När vi talar om territoriella enheter, som stater, brukar vi uppfatta dem som avgränsade med fasta gränser, som streck på kartan eller linjeringar i marken. I den nya samhällsgeografiska forskningen ses gränser vanligen som sociala och politiska fenomen. Sami Moisio påpekar att politiska enheters gränser ofta anses avspegla samhällets spatiala organisering (Moisio 2002, s.233).

Inom statsvetenskap brukar man med hjälp av gränser förstå den geografiska organiseringen av samhällelig makt. Tapio Raunio och Teija Tiilikainen (2002, s. 262) påpekar att när den Europeiska unionen bygger sina gränser, meddelar den också om sin natur som politisk gemenskap. Gränser också delar politiska enheter i *centrum* och *periferi*. En politisk enhets centrum anses vara där makten är koncentrerad. Periferin däremot ligger utanför eller i utkanten av den samhälleliga makten. Enligt Moisio representerar olika typer av gränser i regionala aktörernas ”kanter” i själva verket hur kärnan, centrum, fungerar (ibid).

Ett sätt att se på gränser är att förstå dem som rörliga och ständigt omdefinierbara. Enligt detta synsätt påverkas och förändras gränserna ständigt av den allmänna samhälleliga utvecklingen. I följande figur illustreras de parallellt pågående krafterna globalisering och regionalisering och deras förhållande till samhällets spatiala organisering:



Figur 1. *Spänningens territoriella räckvidd* (källa: Jönsson et al 2000, s. 20)

Den här figuren skapad av Gunnar Törnqvist illustrerar en process där våra moderna samhällens territoriella bas bryts ner och ändras i form som resultat av två parallella dragningskrafter; regionalisering och globalisering. Den kombinerade verkan av dessa dragningskrafter leder till att samhällets huvudenhet, *staten*, bryts ner och får ge vika till nya geografiska huvudenheter, *region*, *union* och *nätverk*. Processerna som leder mot globalisering respektive regionalisering kallar Törnqvist *integration* och *fragmentation*, eller *splittring*.

Det mest allmänna ramverket för organiseringen av all politisk aktivitet är den territoriella staten. De mellanstatliga gränserna definieras i lag, och därefter i kartan. Jönsson et al (2000, s. 21) poängterar att staterna inte alltid har haft så lätt identifierbara gränser; förr brukade staterna bestå av ett centrum som var omgett av periferin. I stället för lagstiftningen hängde statens område av geografisk distans. Ju längre man kom från centrumet, desto svagare var statens ”grepp”.

Den andra enheten, *unionen* kan beskrivas som en sammansmältning av flera stater. Liksom staten, är unionens gränser tydliga och lätt identifierbara. Detta beror naturligtvis på att en union bestående av stater oftast i sina utkanter följer de statliga gränserna.

Gränserna av den tredje av enheten, *regionen*, är redan mer svårbegripliga. I talspråk brukar en region definieras som en enhet mindre än staten, men större än en kommun. Regionen kan dock också vara större än staten. Den Europeiska

unionen refereras ofta till som en makroregion. I stället för lagstiftade gränser definieras regionen utifrån vad den bygger på.

Till skillnad från stater, unioner och regioner skiljer sig *nätverk* från de övriga territoriella enheterna i den avgörande punkten att det inte behöver vara förbundet till ett naturgeografiskt definierat område. Med begreppet nätverk illustreras ett geografiskt rum bestående av olika punkter (noder) som är kopplade med varandra. Som former av den spatials organiseringen av samhällelig makt kan nätverk uppfattas som revolutionära, de bryter och därmed förändrar gränsdragningarna. Nätverken känner alltså inga gränser men är samtidigt exkluderande; där ingår bara de ”invalda” punkterna.

2.1.1 Regionalisering

Europeiska unionen är ett tacksamt objekt för forskning kring regionalisering, dels på grund av att EU i sig består av en makroregion, av stater och av regioner. Regionnivån framhävs i unionssamarbetet av subsidiaritetsprincipen, som söker att garantera att besluten fattas så nära medborgarna som möjligt. I praktiken innebär subsidiariteten att unionen - förutom på områden där den har exklusiv behörighet - endast ska vidta åtgärder när de anses som mer effektiva än de åtgärder som kan vidtas på nationell, regional eller lokal nivå. Subsidiaritetsprincipen planeras att bekräftas ytterligare i EU; i den nya EU-konstitutionen ges den regionala aktörerna ännu större roll i beslutsfattandet och därmed också mera makt. (EU:s konstitutionella fördrag, art).

Vad som avses med regionalisering beror naturligtvis på vad vi menar med regioner. Jönsson et al (2000, s. 139) presenterar en grov klassificering av fyra olika nämnare som regioner kan bygga på: *natur*, *kultur*, *funktion* och *administration*. Regioner som bygger på natur kallas fysisk-geografiska regioner. De definieras utifrån sina fysiska förutsättningar och i praktiken av den mänskliga åstadkomlighet, dvs. transportmöjligheterna. Kulturella och etniska regioner bygger på och avgränsas av etniska och kulturella gränser. Funktionella regioner definieras utifrån olika typer av flöden (av exempelvis idéer, människor eller pengar). Den sista typen, administrativa regioner, definieras utifrån administrativa förutsättningar och institutioner och avgränsas av lagstiftade gränser.

2.1.2 Integration

Det är inte så lätt att hitta exakta beskrivningar vad *integration* egentligen betyder. I *Nyckel till EU-begrepp* beskrivs integration som ”Europas historiska integrationsprocess”, vilket åtföljs av kort påminnelse om de historiska milstolparna i den europeiska integrationsprocessen (*Nyckel till EU-begrepp*, begr. 8).

Jag valde integrationsbegreppet för studerandet av den nordliga dimensionen av två skäl. För det första figurerar ordet ”integration” i sina olika versioner jämt i

beskrivningarna om den nya nordliga dimensionen. Den nordliga dimensionen ska bli en integrerad del av EU:s gemensamma utrikespolitik och förhållanden med Ryssland, den ska integrera olika aktörer och politikområden med varandra, samtidigt som den ska integreras i de regionala strukturerna (Pesonen 2004).

Ett annat, kanske ännu intressantare, skäl var att den nya europeiska ”gränslandspolitiken”, som den nordliga dimensionen kanske kan sägas ingå i, i likhet med grannskapspolitiken, verkade också syfta till *integrerande* av någonting, att binda länder, regioner eller andra enheter samman med varandra. Jag ville alltså undersöka om den nordliga dimensionen som den nu planeras verkligen skulle leda mot integration, och hur detta i så fall skulle påverka gränsdragningarna mellan EU och Ryssland.

Medan integrationsteorierna oftast fokuserar på EU:s institutionella förhållanden, och på de sätt och vägar unionens medlems- eller/och kandidatländerna närmar sig varandra, verkade det fruktbart att se närmare på de ”integrerande” elementen i utvecklandet av unionens nya gräns- och grannlandspolitiker, det som kunde kallas gränsöverskridande integrering.

Inom Europastudier ”mäts” och beskrivs integration på många sätt. Jönsson, Tägil och Törnqvist (2002, s.121) beskriver den europeiska integrationen utifrån tre utgångspunkter: *Geografisk omfattning*, då man kan tala om antalet länder, eller regioner i fråga; med detta menar man att ju större geografiskt område eller ju fler medlemmar, desto högre integration. Det andra perspektivet är *funktionell vidd*, då man hänvisar till antalet politikområden som ingår i samarbetet. Författarna nämner inte politikområdets innehåll, men jag utgår ifrån att det också kan spela in. Alltså, om politikområdet är viktigt, leder samarbete inom det till ökad integration. Utan att här gå in på några djupare funderingar kring vad som kan tyckas vara viktigt, kan det konstateras att i politiken brukar makt vara det. Det tredje perspektivet är *institutionell kapacitet*, med vilket avses kapacitet att fatta, implementera och övervaka beslut (ibid.).

2.1.3 Flexibel integration

Idén om en flexibel integration inom europeisk politik kom till redan på 1970-talet då det talades om möjligheten för de mer ekonomiskt utvecklade medlemmar av EEC att fortskrida snabbare i integrationen. I European Single Act (1986) lanserades det så kallade *opting out* – begreppet enligt vilket enskilda medlemsländer kunde ställa sig utanför en viss fas av integrationen. Nästa steg togs i Maastrichtfördraget (1992) vid introduceringen av *funktionell flexibilitet* i form av EMU, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och rättsliga och inrikesfrågor.

I Amsterdamfördraget (1997) tog man för första gången upp möjligheten för tätare samarbete mellan vissa av Europeiska unionens medlemsstater. Med detta menades huvudsakligen att några eller majoriteten av medlemsländer kunde gå djupare eller längre in i EU-samarbetet inom vissa politikområden, även om alla unionens medlemmar inte var redo för det. Som villkor ställdes att flexibiliteten skulle 1) syfta till att främja unionens målsättningar; 2) ta hänsyn till unionens

grundfördrag och institutioner; 3) användas som sista alternativ, dvs. då ”normal” integration inte var möjlig; 4) gälla för majoriteten av medlemsländerna ; 5) inte strida mot unionens regelverk (Amsterdamfördraget, del VI a, artiklar K.15 och K.16).

I EU är idealsituationen fortfarande att alla medlemsländer tillsammans går vidare i samarbetet men nu, när unionens medlemsantal snart närmar sig trettio, har flexibiliteten börjat framstå som ett alltmer lockande alternativ. EU:s ständigt pågående utvidgningsprocess har också gett fart till utformande av nya teoretiska modeller för flexibel integration som kombinerar unionens handlingsförmåga med möjligheter till fördjupat samarbete.

Enligt Peter Ekholm kan tätare samarbete (=flexibilitet) anses ha utvecklats efter ”små stegens modell” (Ekholm 2002, s. 130, egen översättning). Med små steg förstår jag gradvis integration. Förutom *vilka* som ska delta i den flexibla integrationen är den stora frågan inom *vad* man ska fördjupa samarbetet. Ekholm påpekar att flexibilitet tenderar vara svårare att åstadkomma inom sådana områden där unionens kompetens är stark, som handelspolitik och den inre marknaden (Ekholm 2002, s. 135). Däremot anser han att flexibilitet lämpar sig bättre för områden där EU-reglerna, eller vi kan kalla det harmoniseringen, inte är lika tät. Detta leder till att flexibilitetens användbarhet ofta beror på *politikområde* och på *utvecklingsfas*. Som exempel på politikområden bättre lämpade för flexibiliteten föreslår Ekholm miljöpolitik, där unionen har primärkompetens men med vissa avgränsningar, och socialpolitik, där unionens kompetens är svag.

Miljöpolitiken illustrerar enligt Ekholm också speciellt väl flexibilitetens möjligheter och utmaningar. I EU har miljöfrågorna blivit ett väldigt viktigt politikområde. Avfallen stoppas inte ens av den finska gränsbevakningen som anser sig vara den bästa i världen. EU har antagit en roll som en miljöpolitisk pionjär, samtidigt som miljöpolitiken är ett område där medborgare riktar sina förväntningar på unionen (ibid). Ändå kostar skyddandet av miljön pengar, vilket leder till att de fattigare EU-medlemmarna inte alltid når den önskade nivån, vilket för sin del medför att ifall standarder verkligen ska gälla för alla, måste de sättas tillräckligt lågt för att vara rimliga. Det behövs alltså flexibilitet, en möjlighet för de som vill att hålla i de högre standarderna att göra det och utveckla sig vidare inom det området. Samtidigt ligger utmaningen i att det kan visa sig svårt att hitta de som vill behålla de högre standarderna om inte alla tvingas till det (Ekholm 2002, s. 135-136).

3 EU – Rysslandrelationerna

I det här kapitlet gör jag en kort genomgång av relationerna mellan EU och Ryssland med fokus på relationernas politiska och institutionella bas.

3.1 Den europeiska grannskapspolitiken

Unionen skall utveckla särskilda förbindelser med närbelägna länder i syfte att skapa ett område med välstånd och god grannsämja som grundar sig på unionens värderingar och utmärks av nära och fredliga förbindelser som bygger på samarbete.

För att genomföra punkt 1 får unionen ingå särskilda avtal med de berörda länderna. Dessa avtal får innebära ömsesidiga rättigheter och skyldigheter samt möjligheten att genomföra åtgärder gemensamt. Genomförandet av dem skall omfattas av regelbundet samråd (EU:s konstitutionella fördrag, Art. I-57).

Trots sin globala natur är det framför allt i relationer med sina egna närområden där Europeiska unionen påtagligast definierar sig själv och sina gränser mot omvärlden. Tapio Raunio och Teija Tiilikainen (2002, s 25) påpekar att nu när EU ska inleda medlemskapsförhandlingarna med Turkiet, ett muslimskt land med åtminstone ”halveuropeiskt” geopolitiskt läge, tvingas hela unionen att ta sig en funderare på var som Europas gränser egentligen går. Också Bulgarien, Rumänien och alla västbalkanska länder står redan i kön att bli accepterade som EU-medlemmar (Rehn 2005).

EU kan givetvis inte heller ta emot oändligt mycket nya medlemmar. Utvidgningen räcker inte till som lösning att täcka unionens relationer med EU:s återstående grannområden, rätteligen hela övriga Europa från Ryssland i nord till Nordafrika i söder. Ukraina och Moldavien har redan uttryckt sin vilja att närma sig EU.

Som svar till dessa utmaningar har EU producerat en ny politik, den europeiska grannskapspolitiken, ENP (European Neighbourhood Policy). Medan kandidatländer anpassar sig till unionens politik och ska stegvis integreras med EU, är ENP en del av EU:s utrikespolitik, relationer med tredje länder. Detta uttrycks klart av kommissionen, som i definierandet av ENP har poängterat att politiken syftar till att dela EU:s fördelar med ”stabilitet, säkerhet och välfärd med grannländerna på ett annat sätt än genom medlemskap i EU” (Europeiska kommissionen 12.5.2004). Uttryckligen vill man ”undvika uppkomst av nya skiljelinjer mellan den utvidgade unionen och dess grannländer och samtidigt

erbjuda grannländerna en möjlighet att delta i olika EU-verksamheter genom ett nära politiskt, ekonomiskt, säkerhetsmässigt och kulturellt samarbete ” (ibid.).

3.2 EU – Rysslandrelationerna

3.2.1 Strategiskt partnerskap och ömsesidigt beroende

För relationer med unionens största granne, Ryssland, har den europeiska grannskapspolitiken visat sig vara en otillräcklig lösning. Ryssland gjorde klart från början att det inte var intresserad av att delta i ENP. Istället ville landet utveckla en speciell partnerskapsrelation med EU, separat från den erbjuden de mindre (och mindre betydelsefulla) grannarna. Rysslands ledning har lite förståelse för ekonomisk integration med EU, som ENP antyder, speciellt om Ryssland därmed betraktas som ett i raden av länderna mellan Moldova och Marocko. Vid lanserandet av ENP poängterade den ryska ledningen också att landet på intet sätt kunde betraktas som en ny granne till unionen som det ju redan innan EU:s utvidgning delade 1300 km gemensam gräns med.

Rysslands storlek och strategiska betydelse kombinerad med behovet av ökad dialog har bidragit till att EU i stället för ”grannland” betraktar Ryssland som ”strategisk partner”. Enligt kommissionen innehåller partnerskapet med Ryssland element av grannskapspolitiken, som också är avsedd att leda till ökat gränsöverskridande och regionalt samarbete (European Neighbourhood Policy F.A.Q).

För närvarande saknar den ryska särställningen som EU:s granne egen institutionell ram inom unionens utrikespolitik. Medan unionens politik för yttre förbindelser omfattar relationerna med Ryssland, drar dessa samtidigt på element av den politik EU för med sina övriga grannländer, ENP. En orsak till denna ambivalens finns i geografien: Ryssland är ett stort land, och framstår de facto för EU delvis som en granne, delvis som en mera ”utrikespolitiskt” präglad partner. En annan orsak återfinns i fördelningen av makt och ekonomiska resurser i Ryssland. EU bygger sina bilaterala Ryssland-relationer på dialog med Rysslands centralmakt, främst president Putin. Denna dialog har emellertid visat sig otillräcklig för att gripa sig an de regionala problemen i EU:s ryska närområden. Dessa områden ligger mentalt och resursmässigt långt ifrån Moskva, och präglas av både brist på ekonomiska resurser samt omfattande säkerhets-, miljö- och hälsoproblem.

EU:s relationer med Ryssland är viktiga för båda parter i många avseenden. De ekonomiska relationerna präglas av ett starkt ömsesidigt beroende. Trots att den ryska ekonomin är förhållandevis liten utgör landet en betydande marknad för varor och tjänster från EU – en marknad med stor tillväxtpotential. Ryssland är också en av de största leverantörerna av energiprodukter, framförallt gas, till EU. Från Rysslands sida sett är det ekonomiska beroendeförhållandet ännu starkare.

Över hälften av landets export går till EU25. Utvidgningen stärkte EU:s band till Ryssland, men ställde samtidigt unionen inför nya utmaningar i sina Ryssland-relationer. Ett stort antal av de nya medlemsländerna har starka politiska och ekonomiska band till Ryssland, och EU är Rysslands viktigaste handelspartner och den största investeraren. Europa har också blivit allt mer beroende av ryska gas- och oljeresurser, vilket har ökat behov av intensifierad dialog och förstärkt samarbete.

EU och Ryssland delar intresse för intensifierat samarbete inom ett antal områden, som miljö, migration, folkhälsa och rättsliga och inrikes frågor. Också inom säkerhetspolitik har EU betonat sin vilja att främja säkerhet och stabilitet i Europa genom att samarbeta med Ryssland. Ryssland å sin sida har önskemål angående utvecklingen av en EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) (KOM(2004) 106. S 1-3).

Mellan Ryssland och EU pågår det ett flertal viktiga processer som väntar på sin lösning. Ett är utvecklandet Östersjösamarbetet. På Finska viken finns det en tilltagande handel, trafik och turism på som kräver snabba gemensamma avtal. Ett annat problemområde är Kaliningrad. Också där krävs det konkreta insatser från Rysslands sida. Ett tredje problem har att göra med Rysslands attityd mot Baltikum. Ryssland spelar på den ryskspråkiga minoriteten i Baltikum för att behålla sin maktposition i området. Som ytterligare viktiga processer kan nämnas förhandlingar kring visumpolitiken (Ryssland driver på visumfrihet), lagring och transport av kärnkraft, och utvecklandet av den ryska demokratin och civilsamhället.

EU lider också av imageproblem i Ryssland. Unionen likställs ofta med de stora medlemsländerna, som Tyskland. Det har därför inte alltid varit så lätt för EU att åstadkomma enhetliga relationer med Ryssland. Ryssland uppfattar EU som ett diffust samtalspartner som det är svårt att föra dialog med. Samtidigt är landet skickligt på att prioritera bilaterala relationer med enstaka EU-länder, speciellt med de stora medlemmarna (Barysh 2004).

Officiellt syftar EU i sina relationer med Ryssland till en sammanhållen inställning, som är avsedd att avspegla åsikterna i hela EU25 (Europeiska kommissionen: *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om förbindelserna med Ryssland*. KOM(2004) 106. 10.2.2004). Också Ryssland har visat att det tar EU mest på allvar då EU konfronterar det men en röst (de Benders – Cameron 2004, s.12).

3.2.2 EU – Rysslandrelationernas institutionella bas

Den juridiska grunden för EUs relationer med Ryssland utgörs av PCA (Partnership and Co-operation Agreement), som kom till stånd i december 1997 för en utgångsperiod på 10 år. PCA lägger grunden för det institutionella ramverket för de bilaterala relationerna. Det definierar EUs och Rysslands delade politiska målsättningar, som anges bygga på gemensamma värderingar (*common values*). Sedan 2003 har PCA bestått av fyra sk. gemensamma områden (*common spaces*) för partnerskap och samarbete mellan EU och Ryssland.

Vid det senaste EU-Ryssland -toppmötet i Moskva 10 maj 2005 nådde EU och Ryssland en politisk överenskommelse om så kallade vägkartor¹ för verkställandet av samarbete inom de fyra gemensamma områdena. Ramar och framtida utsikter lades fram för samarbete inom följande fält:

Ekonomi. EU och Ryssland syftar till att öppna en öppen och integrerad marknad mellan EU och Ryssland, baserad på icke-diskriminering, transparens och ett bra investeringsklimat (Ferrero-Waldner, 2005). Nyckelområden för samarbetet inom det gemensamma ekonomiska området inkluderar energi, transport, telekommunikation och miljöfrågor. I handelsfrågorna ingår också att EU stödjer Rysslands medlemskapsansökan i WTO. Ryssland hoppas på att kunna bli WTO-medlem kanske ännu innan slutet av 2005.

Frihet, säkerhet och rättvisa. Detta gemensamma område för rättsliga och inrikesfrågor omfattar samarbete inom en rad ämnen, som underlättandet av visumregleringar, gräns- och migrationsfrågor, och mänskliga rättigheter.

Extern säkerhet. EU och Ryssland har kommit överens om flera gemensamma mål inom säkerhetspolitiken. Båda vill främja multilateralism och förstärka FN:s och Europeiska rådets roll. Här ingår även överenskommelse om samarbete inom terrorismbekämpning och nedrustning av massförstörelsevapen.

Forskning och utbildning, inklusive kulturella aspekter. Detta samarbetsområde syftar till en förstärkning av den kulturella dialogen och en ömsesidig förståelse mellan EU och Ryssland. Också främjandet av mänskliga kontakter (people-to-people contacts) ingår här. Samarbetet ska förstärkas på många plan, som genom harmonisering av utbildningskvalifikationer, och Rysslands inträde i Bolognaprocessen. Ökad samstämmighet och intresse för Europafrågor i Ryssland ska förkroppsligas även av att Moskva får sin egen Institut för Europastudier, motsvarande som den i Brygge.

Den politiska överenskommelsen om sektorer för intensifierat samarbete mellan EU och Ryssland kan betraktas som ett reellt framsteg i relationerna, som länge byggt på fabricerande av politiska deklARATIONER och brist på konkreta handlingar.

Speciellt anmärkningsvärt är att EU och Ryssland för första gången lyckades komma överens om former för samarbetet inom den ekonomiska sfären, vilken innehåller en rad viktiga frågor, som miljö, energi och termer för handel. Man ska dock komma ihåg att det är fråga om en politisk överenskommelse, och att avtalet om de nya vägkartorna inte är juridiskt bindande; parterna har alltså inte bundit sig till några faktiska åtgärder för att nå dessa gemensamma mål.

¹ Vägkartor är detaljerade planer för handling, dvs. på hur man ämnar uppnå de gemensamma målsättningarna. På engelska brukar de heta "Action Plan", eller "roadmap", vilket på sistone har blivit något av ett modeord inom internationell politik.

Nästa fas i relationerna kommer att bli implementeringen av de fyra gemensamma områdena. Också diskussioner om PCA:s fortsättning fortsätter då samarbets- och partnerskapsavtalet löper ut år 2007 (Utrikesministeriet 10.5.2005).

Båda teman är aktuella också under den finska ordförandeperioden under hösten 2006, och Finland syftar till att använda ordförandeskapet för främjandet av båda två. Här är förstärkning av den nordliga dimensionen en central och konkret målsättning för Finland (Henriksson 18.5.2005). Toppmöten mellan EU och Ryssland hålls två gånger per år turvis i ordförandelandet och i Ryssland. Under Finlands ordförandeskap hösten 2006 hålls ett toppmöte i Finland. Härvid behandlas bland annat revideringen av avtalsarrangemangen (ibid.).

4 Den nordliga dimensionen

I det här kapitlet introducerar jag den nordliga dimensionen i dess nuvarande form samt planer för dess förnyelse. Jag behandlar först kort den nordliga dimensionens historia som EU-politik, dess syfte och institutionell anknytning till relationerna mellan EU och Ryssland. Jag belyser också den nya nordliga dimensionen och två versioner av samarbete fört inom dess ramar, Euregio Karelia och det transatlantiska samarbetet.

4.1 Den nordliga dimensionens korta historia

Initiativet om den nordliga dimensionen lanserades 1997 av Finlands dåvarande statsminister Paavo Lipponen, som i ett tal i Rovaniemi fäste EU-ländernas och kommissionens uppmärksamhet vid de problem unionen mötte i sin nordliga hörn och i Nordvästra Ryssland. Enligt Lipponen var unionen i behov av förnyad politisk fokus och en ny nordlig dimension för unionens politik (Lipponen 1997). I praktiken handlade initiativet om att öka och stärka det gränsöverskridande samarbetet mellan EU och nordöstra Ryssland (Norros 2004).

Diskussionen om den nordliga dimensionen inleddes när Finland, Sverige och Norge hösten 1994 förberedde sig inför sina folkomröstningar om EU-anslutningen. Finland, Sverige och Österrike blev EU-medlemmar 1995, och speciellt Finlands och Sveriges medlemskap gav ny fart åt Tysklands och Danmarks tidigare försök att tydligare lyfta fram Östersjöområdet som ett eget område på EU-nivån (Pesonen 2005). Idén om den nordliga dimensionen kan ses som ett svar på de förändringar som omskapade både det utvidgade EU och dess närområden i Nordeuropa på 1990-talet (Stenberg 2005, Pesonen 2005). Målet var att få hela Europeiska unionen att bli intresserad av och delaktig i utvecklingen av ett regionalt samarbete i Nordeuropa:

”A policy for the Northern Dimension must be based on a definition of the Union’s interests for the region. An ultimate goal of an EU policy is peace and stability, with prosperity and security shared by all nations. To achieve this, we need a comprehensive strategy, an institutional framework and adequate financing agreements to carry out the plans.” (Lipponen 1997)

Finlands primära utgångspunkt var förstärkandet av EU - Ryssland -relationer genom att erbjuda dessa konkret substans (Pesonen 2004). Vidare ville man bygga förutsättningar för ett ökat positivt ömsesidigt beroende mellan EU och nordöstra

Ryssland (*Pohjoinen ulottuvuus. Euroopan unionin toimintasuunnitelmasta konkreettisiksi ohjelmiksi ja hankkeiksi. Utrikesministeriet 2003*).

Efter Finlands ordförandeskap 1999 inbegreps den nordliga dimensionen i hela EU:s politik. Den nordliga dimensionens innehåll och målsättningar definierades i två handlingsplaner antagna av Europeiska kommissionen; den första för åren 2001-2003 (godkänd 2000) och den andra för 2004-2006 (godkänd 2003)².

4.2 Den nordliga dimensionen som EU:s politik

Den nordliga dimensionen är EUs ”utrikes- och gränsöverskridande politik som syftar till att främja stabilitet i EU och dess nordliga närområden genom politisk dialog och konkret samarbete” (citrat ur Utrikesministeriet 13.5.2005). Den är alltså hela unionens gemensamma politik, inte en strategi för regionalt samarbete. Medan den nordliga dimensionen innefattar inga oberoende program eller finansieringsinstrument, utnyttjas det inom dess ramar befintliga program och strukturer, såsom Interreg, Phare och Tacis. Den nordliga dimensionen är *multisektorell, horisontell* och syftar till *långsiktighet*. Den samlar frågor från olika politikområden, som miljö, energi, transport och välfärd. Den inkluderar även samarbete inom rättsliga och inrikes frågor, som gränsbevakning och brottsbekämpning. Den nordliga dimensionen är också horisontell i det avseendet att projekten genomförs oftast av oberoende aktörer och koordineras av Europeiska kommissionen (Stenberg 2005).

På kartan omfattar den nordliga dimensionen ett brett och varierande område, som sträcker sig från de arktiska och subarktiska områdena till Östersjöns södra kust och från nordöstra Ryssland i öster till Island och Grönland i väster. Av EU:s medlemsländer ingår Tyskland, Sverige, Danmark, Finland, Polen, Estland, Lettland och Litauen i detta område. I den nordliga dimensionens *partnerländer* ingår Ryssland, Norge och Island. Även USA och Kanada räknas med i den ”nordliga” kretsen; den nordliga dimensionen syftar till en intensifiering av det transatlantiska samarbetet i frågor angående de nordliga områdena. Med hänvisning till det relativt otydliga geografiska område ligger den nordliga dimensionens mervärde enligt Europeiska kommissionen i ”den synergi och sammanhållning som den skapar genom de olika typer av verksamhet som genomförs av alla inkluderade partner” (ibid.).

4.3 Partnerskapsmodellen

² Se: Europeiska kommissionen: *Commission working document. The Second Northern Dimension Action Plan, 2004-06*. COM (2003) 343. 10.6.2003.

Den nordliga dimensionen fungerar på två plan. Politiskt sett är ett politiskt koncept och ett övergripande begrepp för att fästa unionens uppmärksamhet vid nordöstra Europa. På det praktiska planet genomförs den nordliga dimensionen i form av två olika partnerskap; *miljöpartnerskap* och *partnerskap för hälsa och socialt välbefinnande*. Där består verksamheten av all projektverksamhet som enskilda länder, grupper av länder, kommissionen, regionala organisationer och andra aktörer genomför inom den nordliga dimensionens geografiska område, särskilt i nordvästra Ryssland (Norros 2004).

Den första av partnerskapen, miljöpartnerskap (NDEP) syftar till bekämpning av kärnsäkerhets- och övriga miljöhot i området. NDEPs projekt fungerar inom miljön, kärnavfall och kärnsäkerhet, som vattenreningsverk i S:t Petersburg och Kaliningrad och kärnavfallshantering på Kolahalvön (Europeiska kommissionen, 10.6.2003. Commission working document. The Second Northern Dimension Action Plan, 2004-06. COM (2003) 343).

Finansiering av miljöpartnerskapets projekt sker av en delad fond där EU:s medlemsländer, Europeiska kommissionen, ND-partnerländer, och internationella finansieringsinstitutioner bidrar. Av de sistnämnda har speciellt European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Europeiska investeringsbanken (EIB) och Nordliga Investeringsbanken (NIB) har fungerat som centrala finansieringskällor. För närvarande uppgår fonden till 200 miljoner euro. Det hittills största miljöpartnerskapsprojektet, S:t Petersburgs sydvästra vattenreningsverk, invigdes hösten 2005. Dessutom har man inlett sex andra projekt, vars totala värde uppgår till 2 miljarder euro, varav 225,7 miljoner euro utgörs av gåvobistånd (ibid).

Förutom inom miljösektorn har partnerskapsmodellen också tillämpats inom social- och hälsovård. Finland, Sverige och Norge har tillsammans utvecklat den nordliga dimensionens partnerskap för hälsa och socialt välbefinnande. Idén bakom är att kombinera EU-ländernas, internationella organisationers (som Röda korset och WHO) och Rysslands egna krafter i bekämpning av spridning av smittsamma sjukdomar, som HIV/AIDS, tuberkulos, och hepatit i Ryssland. Partnerskapet syftar även till att upprätthålla och förbättra den grundläggande hälsovården i Ryssland. Inom social- och hälsovårdspartnerskapet finns det ingen egen finansieringsfond. Däremot ligger partnerskapets fokus på att höja kunskapsnivån i området och koordinera olika NGO-aktiviteter (Norros 2004).

4.4 Den nya nordliga dimensionen

Den nya versionen av den nordliga dimensionen planeras som sagt i det inledande kapitlet huvudsakligen av den finländska regeringen inför det finländska EU-ordförandeskapet 2006. Målsättningen är att formulera om den nordliga dimensionen och anpassa den till de ändringar som har skett i dess verksamhetsmiljö sedan 1999. Finlands ambitioner kan sammanfattas enligt följande: den nordliga dimensionen ska *fortsättas*, den ska bli mera *pragmatisk*

och mer *fokuserad*, och den ska bli en *integrerad del av EU:s officiella relationer med Ryssland* (Pesonen 2005).

Enligt Finland skall partnerskapsmodellen kunna fungera väl även i framtiden. De nuvarande partnerskapen inom miljö- och social och hälsovård ska förstärkas, och möjligheter för nya partnerskap ska kartläggas. Partnerskapen kan variera i form, och deras finansiering kan bygga på fonder eller på andra former av samarbete. Också finansieringen kommer allt oftare från flera olika källor, som från EU:s existerande finansieringsinstrument och från nationella budgeter. Från och med 2007 ska det nya finansinstrumentet (ENPI) bli en central källa för finansieringen, men det partnerskap kommer att behövas även i framtiden (Henriksson 2005).

Den nordliga dimensionens (natur)geografiska omfång ska inte begränsas, utan den ska förvaras som bred med mycket flexibla gränser. Även om den nordliga dimensionen också i framtiden huvudsakligen ska omfatta Östersjön och Nordöstra Ryssland, ska dessutom "specialområden", som Kaliningrad och arktiska områden, ingå i dess omfång. Politiken ska även erbjuda ramar för en intensifiering av transatlantiskt samarbete i frågor anknutna till nordliga områden.

Finland anser att den nordliga dimensionens verkställande även i fortsättningen ska drivas och koordineras av Europeiska kommissionen. EU:s alla medlemsländer ska ingå i samarbetet tillsammans med partnerskapsländerna, och USA och Kanada ska vara med som observatörer. I unionen ska utvecklingen uppföljas genom regelbundna möten på minister- och tjänstemannanivån. Kommissionen ska rapportera om den nordliga dimensionens utveckling, och koordinera informationen mellan EU, regionala organisationer och andra aktörer. De oberoende aktörernas, som regionala organisationers, kommuners, företagens och NGOs roll ska förstärkas. De ska både identifiera utvecklings- och samarbetspotential i regionen, och stödja implementeringen av projekten. Också samarbetet mellan kommissionen och de lokala och regionala aktörerna ska stärkas.

Den nordliga dimensionens andra handlingsplan ska förberedas inom EU i tätt samarbete med Ryssland, på liknande sätt som man gjorde med vägkartor för framsteg inom de gemensamma områdena. Även de andra partnerländerna (Norge och Island) ska inkluderas i förberedelserna. Finlands ambition är att det nya dokumentet godkänns i EU-Ryssland –toppmötet under hösten 2006 (Utrikesministeriets pressmeddelande 13.5.2005). Samtidigt ska dokumentet få ökad substans, tydligt fokus och helst innehålla ett fåtal centrala prioriteringar med konkreta, pragmatiska målsättningar.

Finland vill också ge den nordliga dimensionen mer långsiktighet: i stället för de nuvarande handlingsplanerna (för 3 år) ska tidsperioden förlängas antingen till att omfatta hela EU:s nya budgetperiod (7år), eller till obegränsad tid. Det långa tidsperspektivets politiska hållbarhet ska garanteras genom att dokumentet och dess målsättningar med jämna mellanrum granskas på "tillräckligt hög nivå" (ibid.).

Innehållsmässigt fortsätter de existerande verksamhetssektorerna att vara viktiga, men de ska tillämpas i samarbetet inom de fyra gemensamma områden

med Ryssland. Tänkbara områden för samarbetet kunde sammanfattas enligt följande:

- *Ekonomiskt samarbete*: främjandet av samarbete inom handel och investeringar, samt utveckling av företagssamarbetet. Även utveckling av infrastrukturen inom logistik och IT, och energi.
- *Rättsliga- och inrikesfrågor*: förebyggande av människohandel, olaglig immigration och annan gränsöverskridande kriminalitet. Här ingår även utveckling av gränsbevakning, räddningsservice och korruptionsbekämpning.
- *Yttre säkerhet*: civilkrishantering.
- *Forskning, utbildning och kultur*: ökning av samarbets- och utbytesprogram.
- *Miljö, kärnsäkerhet och naturresurser*: minskning av hotet av kärn- och annat avfall, sjösäkerhet, skyddandet av arktiska ekosystem, biodiversitet, skogar och fiske. Vidare satsningar på nya projekt inom miljöpartnerskapet.
- *Social- och hälsovård*: bekämpning av smittsamma och ärftliga sjukdomar, genom social- och hälsovårdspartnerskapet.
- *Gränsöverskridande samarbete*: främjandet av gränsöverskridande aktiviteter inom olika områden, som ekonomi, social utveckling, miljö, transport, gränsbevakning, folkhälsan och kulturutbyte.

4.5 Två exempel av partnerskapsprojekt inom den nya nordliga dimensionen

4.5.1 Euregio Karelia

Euregio Karelia Grannskapsprogram är det mest kända exemplet av gränsöverskridande samarbete på gränsen mellan EU och Ryssland. Vad som gör *Euregio Karelia* exceptionellt är att den nordliga dimensionen där har kombinerats med den nya europeiska grannskapspolitikens funktionsprinciper. *Euregio Karelia* Grannskapsprogrammet godkändes av kommissionen i oktober 2004.

Från början utvecklades *Euregio Karelia* utifrån den nordliga dimensionens första handlingsplan till ett gränsöverskridande utvecklingsprogram med fokus på gränsöverskridande samarbete med Ryssland inom ekonomi och sociala frågor.

Sedan början av år 2005 har programmet omvandlats till ett pilotprojekt inom de nya europeiska grannlandsprogrammen, som syftar till ekonomisk tillväxt, social utveckling och bra grannförhållanden inom EU:s yttre gränsområden (European Commission 2004: *Communication from the Commission to the*

Council and European Parliament on the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013).

Den nya finansieringen för Euregio Karelias har organiserats enligt huvudprinciperna i EU:s nya grannskaps- och partnerskapsinstrument (ENPI), som i unionens nästa budgetramverk (2007-2013) är avsett att ersätta de befintliga finansieringsprogrammen för regionalstöd (Interreg III 3 A och Tacis).

Projekten inom Euregio Karelia är genuint gränsöverskridande. De ska ha både en finsk och en rysk huvudaktör, och de ska också innefatta *åtgärder* på båda sidor av gränsen. Medan man tidigare har högst kunnat göra parallella ”systerprojekt” på olika sidor av EU-gränsen, utförs projekten nu tillsammans. Projektet ska ha eget kapital från både Ryssland och Finland – så att båda parter har egna finansiella intressen i att projektet verkligen lyckas. Också resultaten, projektets produkter, ska falla till båda sidor av gränsen. Så här undviker man ensidiga vinster och skapar känsla av samhörighet och delat ansvar som tillförs genom gemensamma förvaltningsstrukturer.

Också regionernas och de regionala aktörernas roll förstärks i Euroregion Karelia. När man förr delade Bryssel Tacis-finansieringen direkt till ändamålen, har de regionala koordinatorernas och aktörernas deltagande och ansvar i finansieringen höjts. I Ryssland tas besluten av Tacis-finansieringens användning nu på regionalnivån på samma sätt som man redan tidigare har gjort med Interreg på EU:s sida av gränsen.

Ilkka Laitinen (1998, s.2) påpekar att Euregio Karelia reflekterar både internationalisering och regionalisering på den finsk-ryska gränsen, genom att kombinera vad Laitinen kallar för ”supranationell”, nationell och regional modell av samarbete. Enligt Laitinen ligger det intressanta med Euregio Karelia just i samspelet mellan de olika nivåerna.

Den största praktiska kontributionen av Euregio Karelia har ändå beskrivits bestå i att det förstärker samarbetet på gräsrotsnivå och people-to-people kontakterna. Medan samarbete på gräsrotsnivån minskar problem med ensidiga vinster, leder det också till förbättrade resultat. Projekten blir genuint gemensamma när de regleras och finansieras av och på båda sidorna av gränsen. Samtidigt får gränsöverskridande samarbete en upplyftning och den ”äkta” grannskapspolitiken förstärks.

4.5.2 Det transatlantiska samarbetet inom den nordliga dimensionen

Även om man kanske inte föreställer det sig i det första taget, har den nordliga dimensionen också en transatlantisk dimension. I sin version om den nya nordliga dimensionen erbjuder Finland ND som ett verktyg i utvecklandet av det transatlantiska samarbetet. Enligt Finlands mening ska utvecklat sektorbaserat samarbete mellan EU och USA och Kanada ingå som central beståndsdel i den nya ND.

Kanada har sin egen politik om den nordliga dimensionen, och USA Northern Europe Initiative (NEI), startad ungefär samtidigt med sin europeiska

motsvarighet (1997). Enligt Esa Stenberg är det lätt att identifiera många likheter i NEIs och NDs utgångspunkter och målsättningar. Båda har deklarerat sin vilja att förstärka mellanstatlig positivt ömsesidigt beroende mellan stater och regioner och därmed främja säkerhet, stabilitet och hållbar utveckling. Båda anger också bygga på undvikandet av nya politiska divisioner i Europa. Det är likheter också i finansieringen; trots det stora antalet projekt får båda bara en liten andel av sina pengar från "unionen" (Stenberg 2005)

Vid ett gemensamt uttalande vid EU-USA toppmöte 1999 deklarerade EUs och USAs ledare att de skulle intensifiera sitt samarbete i Nordeuropa under ramarna för NTA (New Transatlantic Partnership). Enligt uttalandet ville blocken effektivisera sina aktiviteter i Baltikum och Nordöstra Ryssland genom samarbete och koordinering (Norros 2004). Efter de baltiska ländernas medlemskap i både EU och NATO gjorde USA ett nytt politiskt initiativ "Enhanced Partnership in Northern Europe" (e-PINE) i 2003. Stenberg påpekar att USAs kongress senast i mars 2005 gav ett uttalande om att USA stödjer den nordliga dimensionen, och att USA och EU bör samarbeta i Nordeuropeiska frågor (Stenberg 2005).

Med att intensifiera det transatlantiska samarbetet går den nordliga dimensionen alltmera utanför sitt ursprungliga naturgeografiska område. I stället för en tydlig region på kartan baserar NDs transatlantiska förhållanden sig alltmera på sektorsvis samarbete: man koopererar inom miljöfrågor, kärnkraftssäkerhet, bekämpning av HIV/AIDS (Henriksson 18.5.2005)

4.6 Summering

Jag har i det här kapitlet belyst den nordliga dimensionen som EU-politik, de element politiken bygger på, hur den anknyts till EU:s relationer med Ryssland i övrigt, samt gett praktiska exempel på hur det gränsöverskridande samarbetet har organiserats inom den nordliga dimensionens ramar. Efter denna genomgång är det nu dags att ta sig an frågan om hur den nordliga dimensionens geografiska beståndsdelar kan organiseras och, vidare, hur de kan tänkas påverka gränsdragningarna mellan EU och Ryssland.

5 De geografiska beståndsdelarna

Sammanfattningsvis kan konstateras att den nya versionen av den nordliga dimensionen erbjuder en ny form av gränsöverskridande samarbete mellan EU och Ryssland. Denna ny form innehåller element av både ökad integrering och ökad regionalisering.

För det första ska den nordliga dimensionen ses som en kombination, eller något av ett mellanfall mellan den europeiska grannskapspolitiken å ena sidan och EU:s utvidgning å den andra. Medan det förstnämnda är sättet unionen har organiserat sina utrikesrelationer med dess europeiska grannländer, syftar utvidgningsprocessen till gradvis integrering av EU:s grannar in i unionen så att de till sist blir EU:s medlemmar. Inom den nya versionen av nordliga dimensionen går det att återfinna båda dessa beståndsdelar. Medan den å ena sidan är tydligt förankrad i EU:s utrikesrelationer med Ryssland, går det att också att återfinna några tydligt integrerande element. Sett utifrån ett geografiskt, eller, om man så vill, territoriellt perspektiv är det speciellt intressant att notera att dessa integrerande element bygger på ökad regionalisering.

Partnerskapen inom miljö och social- och hälsovård fungerar som bra exempel på nya möjliga sektorer för samarbetet, och tätare samarbete inom de redan inkluderade områden. För närvarande utgör miljöfrågorna inget eget samarbetsområde i de fyra gemensamma områdena, utan ingår som en komponent i ekonomiområdet. Social- och hälsovårdssektorn för sin del ingår inte alls som samarbetsområde i EU:s officiella relationer med Ryssland. Social- och hälsoproblem, som alkoholism och smittsamma sjukdomar, berör vanliga människors vardag, och ofta är fältarbetet, främst utfört av NGOs och andra oberoende aktörer i nyckelroll i deras bekämpning.

Den nordliga dimensionen ska enligt planerna förankras på unionsnivån: den ska göras till en integrerad del av EU-Ryssland –relationerna, och utvecklas som en regional tillämpning av de gemensamma fyra områden. Också handlingsplanet ska i framtiden ersättas med ett politiskt avtal mellan EU och Ryssland om de gemensamma målsättningarna inom den nordliga dimensionen. Den ska också ha en regelbunden politisk uppföljningsmekanism; vartannat år ska hållas EU-ministermöten om den nordliga dimensionen för att intresset i de deltagande EU-länderna hålls vid liv.

Den nya nordliga dimensionen erbjuder ramar för ökad gränsöverskridande regionalisering mellan EU:s norra områden och nordöstra Ryssland. Medan regionalisering kan framställas som en vertikal process där makt eller samhällsliga resurser förs från stat till regionnivån, kan gränsöverskridande regionalisering kan beskrivas som horisontell; stat till stat; kombinerad av två regioner på samma "nivå".

Även om verksamheten fokuseras på ett visst område (framförallt nordvästra Ryssland), definieras det regionala samarbetet inte utifrån de förutsättningar som finns inom ett visst geografiskt område, som en region, utan utifrån samarbetets innehåll. Med hjälp av den nordliga dimensionen förflyttas samarbetets tyngdpunkt från mellanstatligt till unionsnivån och vidare till ett sektorbaserat samarbete. Medan de existerande relationerna är tydligt baserade på stats- och unionsnivån, kan den nya modellen på det sättet anses flytta relationerna mer åt nätverksbaserat håll.

Det traditionella regionala samarbetet mellan EU och Ryssland bygger på å ena sidan på en hierarkisk, vertikal ordning där avtalen görs mellan huvudstäder och samarbetet förs på regionnivån. Genom att förstärka den nordliga dimensionen som hela unionens politik och de lokala aktörernas roll i dess verkställning förstärks samarbetets horisontella natur både på unionens och regionnivån.

Enligt planerna kunde det gränsöverskridande samarbetet inom ett visst geografiskt område på regionnivån de facto gå längre än på stats/unionsnivån. Detta skulle alltså innebära att man inom ramarna för den förnyade nordliga dimensionen kunde gå djupare och till fler verksamhetsområden i samarbetet än vad hela EU och hela Ryssland är beredda till.

Gränsen mellan EU och Ryssland verkar vara på väg att suddas ut och bli mer flexibel. Samarbetet inom den nordliga dimensionens ramar ska leda mot ökad integrering, med tendenser av flexibel integrering på regionnivån.

5.1 Förslag till vidare forskning

Den nya nordliga dimensionens praktiska fungerande som en regional tillämpning av EU:s relationer med Ryssland har ännu att överkomma ett flertal problem. Några av dessa fungerar alltså som intressanta ämnen för vidare forskning.

Ett intressant tema är den nya nordliga dimensionens relation till EU:s grannskapspolitik. När båda ännu håller på att formuleras i både struktur och innehåll, är det intressant att studera hur dessa två förhåller sig till varandra och till EU-Rysslandrelationerna i stort.

En annan möjlig forskningsfråga handlar om kravet på jämlik partnerskap. Under vilka förutsättningar kan en jämlik partnerskap i utvecklingen av den nordliga dimensionen lyckas? Utmaningen ligger i hur en jämlik partnerskap mellan EU och Ryssland kan verkställas i praktiken, när dessa två har så väldigt olika utgångspunkter för samarbetet. Relationerna är avsedda i princip att bygga på gemensamma värderingar, men i praktiken ser det ut som att de olika värderingarna och traditionerna ännu har en stor betydelse för formuleringen av politiska prioriteringar.

Ett till område är verkställning av det regionala samarbetet kombinerat med problem av spridning av makt. Samtidigt som man i EU betonar vikten av regionala kontakter och aktivt deltagande av de lokala aktörerna, driver Putins Ryssland hårt en mer ökad centralisering på regionernas bekostnad. Moskva vill

behålla sin maktmonopol i Ryssland, och kontrollera allt gränsöverskridande samarbete på regionalnivån. I det ljuset ter det sig svårt att se hur de regionala aktörerna i Ryssland ska aktiveras att delta i den nordliga dimensionens projekt.

6 Referenser

6.1 Böcker och artiklar

- Barysch, Katinka, 2004. *The EU and Russia. Strategic partners or squabbling neighbours?* Centre for European Reform Pamflet. CER 2004.
- Barysch, Katinka. "Whither EU-Russian Relations?" .En artikel publicerad i *The Moscow Times*, 21.5.2004.
- Brander, Richard, 2004. *Finland och Sverige i EU*. Helsingfors: Schildts Förlags Ab.
- de Bendern, Samantha – Cameron, Fraser, 2004. *Prospects for EU-Russian Relations*. EPC Issue Paper No. 19. 10.11.2004.
- Ekholm, Peter, 2002. "Joustava integraatio", i Raunio, Tapio – Tiilikainen, Teija (red.). *Euroopan rajat. Laajentuva Euroopan unioni*. (övers. "Flexibel integration" i Raunio, Tapio – Tiilikainen, Teija (red.) *Europas gränser. Den utvidgande Europeiska unionen*) Helsinki: Yliopistopaino.
- Heininen, Lassi, 1999. *Euroopan pohjoinen 1990-luvulla. Moniulotteisten ja ristiriitaisten interssien alue*. (övers. *Europas norr på 1990-talet. Ett område av mångsidiga och mångstridiga intressen*.) Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.
- Jönsson, Christer – Tägil, Sven - Törnqvist, Gunnar, 2000. *Organising European Space*. London: Sage publications Ltd.
- Lipponen, Paavo 1997. "The European Union needs a Policy for the Northern Dimension", i Heininen, Lassi – Langlais, Richard (red.). *Europe's Northern Dimension : The BEAR meets the south*. Rovaniemi: University of Lapland Press.
- Lipponen, Paavo, 2001. *Kohti Eurooppaa*. (övers. *Mot Europa*.) Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Moisio, Sami. "Rajat identiteetti ja valta; laajentumisen poliittinen maantiede", i Raunio, Tapio - Tiilikainen, Teija 2002. "Laajentuminen ja Euroopan murros", i Raunio, Tapio – Tiilikainen, Teija (red.). *Euroopan rajat. Laajentuva Euroopan unioni*. (övers. "Utvidgning och Europas förändring" *Europas gränser. Den utvidgande Europeiska unionen*) Helsinki: Yliopistopaino.
- Nyckel till EU-begrepp*. Europainformationen och Europeiska kommissionens representation i Finland 2004. Helsinki: Edita.
- Pesonen, Timo, 2005. *Pohjoisen ulottuvuuden tulevaisuus*. (övers. *Nordliga dimensionens framtid*) Stakes. Helsinki 2005.

- Stubb, Alexander, 1996. "A Categorization of Differentiated Integration", *Journal of Common Market Studies*, 34, 2.
- Raunio, Tapio - Tiilikainen, Teija 2002. "Laajentuminen ja Euroopan murros", i Raunio, Tapio – Tiilikainen, Teija (red.). *Euroopan rajat. Laajentuva Euroopan unioni.* (övers. "Utvidgning och Europas förändring" Europas gränser. *Den utvidgande Europeiska unionen*) Helsinki: Yliopistopaino.
- Törnqvist, Gunnar, 1998. *Renässans för regioner - om tekniken och den sociala kommunikationens villkor.* Stockholm: SNS Förlag.

6.2 Officiella dokument och andra utgåvor

- Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. (övers. Amsterdampfödraget), 1997. Ulkoasiainministeriön julkaisu. Helsinki: Edita.
- Europeiska kommissionen, 2004. Communication from the Commission to the Council and European Parliament on the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013. COM (2004) 0626.
- Europeiska kommissionen, 12.5.2004. Kommission ökar takten i den europeiska grannskapspolitiken efter utvidgningen. Pressmeddelande IP/04/632.
- Europeiska kommissionen, 10.2.2004. Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om förbindelserna med Ryssland. KOM(2004) 106.
- Europeiska kommissionen, 26.1.2005. Strategiska mål 2005–2009. EU 2010: Ett partnerskap för Europas förnyelse. Välstånd, solidaritet och säkerhet. Meddelande från kommissionens ordförande i samförstånd med vice ordförande Margot Wallström. KOM(2005) 12.
- Europeiska kommissionen, 10.6.2003. Commission working document. The Second Northern Dimension Action Plan, 2004-06. COM (2003) 343.
- Utrikesministeriet, 2003. Pohjoinen ulottuvuus. Euroopan unionin toimintasuunnitelmasta konkreettiseksi ohjelmiksi ja hankkeiksi. (övers. Den nordliga dimensionen. Från Europeiska unionens handlingsplan till konkreta program och projekt.). Ulkoasiainministeriö 2003.
- Regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens regering, 24.6.2003.
- Sopimus Euroopan perustuslaista (övers. EU:s konstitutionella fördrag). Ulkoasiainministeriö: Eurooppa-tiedotus.
- Statsrådets kansli, 1.4.2005.. Uppskattning om agendan för Finlands ordförandeperiod. Pressmeddelande
- Turkey in Europe. More than a promise? Report of the Independent Commission on Turkey. British Council and the Open Society Institute, 2004. Brussels.
- Utrikesministeriet, 13.5.2005. "Lägesrapport om den nordliga dimensionen i regeringens EU-ministerutskott". Pressmeddelande 156/2005.

Utrikesministeriet. 10.5.2005. Toppmötet EU-Ryssland kom överens om närmare samarbete. Pressmeddelande 151/2005.

6.3 Tal och presentationer

Ferrero-Waldner, Benita. *EU-Russia Relations*. Tal i Europaparlamentet, Bryssel, 25.5.2005.

Henriksson, Maimo. *Tulevaisuuden pohjoisen ulottuvuus*. (övers. *Framtidens nordliga dimension*). Ett seminarieföredrag i Alexanderinstitutets seminarium ”Den nordliga dimensionen under Finlands ordförandeskap 2006”. Helsingfors 18.5.2005.

Lipponen, Paavo. *The European Union needs a Policy for the Northern Dimension*. Ett tal i ”Barents Region Today” –conference, Rovaniemi, 15.9.1997.

Pesonen, Timo. *EU Environment Co-operation in Northwest Russia*. Tal i Nordic Council Theme Meeting 2004: The Northern Dimension in an Enlarged Europe
Helsinki, 14.4. 2004

Rehn, Olli. ”*Bulgaria and Romania*” Tal i AFET. 29.3.2005.

Rehn, Olli. ”*The regional dimension in European integration*”. Tal i The South-East European Co-operation Process -8th Summit of the Heads of State and Government of the Participating Countries. Bukarest, 11.5. 2005.

Stenberg, Esa. *Pohjoinen ulottuvuus ja naapuruuspolitiikka*. (övers. *Den nordliga dimensionen och europeiska grannlandspolitiken*.) Ett seminarieföredrag i Alexanderinstitutets seminarium ”Den nordliga dimensionen under Finlands ordförandeskap 2006”. Helsingfors 18.5.2005.

6.4 Intervjuer

Norros, Mikko. Biträdande informationschef vid statsrådets kansli. Blivande tf. pressråd vid Finlands EU-representation i Bryssel från september 2005. I Helsingfors den 10 december 2004.

Pesonen, Timo. Kabinettschef, Europeiska kommissionen, utvidgningskommissarie Olli Rehns kabinet. F.d. utrikespolitisk rådgivare till statsminister Paavo Lipponen (åren 1997-2003). I Bryssel den 20 februari 2005.

6.5 Internetkällor

European Neighbourhood Policy F.A.Q:
http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm

Den nordliga dimensionen på Internet:

www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim

www.northerndimension.net

www.cbss.st

www.beac.st

www.arctic-council.org

www.norden.org

www.ebrd.com

www.riso.ee/nordic

<http://www.ulapland.fi/home/uarctic/>

www.bridgehead.ru

<http://www.formin.fi/svenska/>