



**Europa som normativ magt:
En selvmodsigelse?**

Ian Manners

DIIS Working Paper 2009:05

IAN MANNERS

Ian Manners, Ph.D.
Senior Researcher and Head of Unit
EU Internal Dynamics Unit, DIIS
ima@diis.dk

Translated into Danish by *Mette Buskjar Christensen*
Original text: Ian Manners. 'Normative Power Europe:
a Contradiction in Terms?' *Journal of Common Market
Studies*, June 2002, Vol. 40, No. 2, pp. 235-58.

DIIS Working Papers make available DIIS researchers' and DIIS project partners' work in progress towards proper publishing. They may include important documentation which is not necessarily published elsewhere. DIIS Working Papers are published under the responsibility of the author alone. DIIS Working Papers should not be quoted without the express permission of the author.

DIIS WORKING PAPER 2009:05

© Copenhagen 2009
Danish Institute for International Studies, DIIS
Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark
Ph: +45 32 69 87 87
Fax: +45 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Cover Design: Carsten Schiøler
Layout: Allan Lind Jørgensen
Printed in Denmark by Vesterkopi AS

ISBN: 978-87-7605-340-6

Price: DKK 25.00 (VAT included)
DIIS publications can be downloaded
free of charge from www.diis.dk

INDHOLD

Referat	4
Abstract	4
Introduktion	5
1. Europa som civil eller militær magt	6
2. Europa som normativ magt	8
3. EU's normative forskellighed	9
4. EU's normative grundlag	11
5. Hvordan spredtes EU's normer?	13
6. Den internationale bestræbelse på afskaffelse af dødsstraf	14
Konklusion: En logisk selvmodsigelse?	19
Referencer	22

REFERAT

For 20 år siden indledte Hedley Bull i tidsskriftet *Journal of Common Market Studies* en indgående kritik af det Europæiske Fællesskabs 'civile magt' i international politik. Siden dengang er den Europæiske Unions (EU) rolle på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område vokset, hvorfor man kan fristes til at betegne EU som en militær magt. Med udgangspunkt i EU's bestræbelser på at afskaffe dødsstraf og ved at se ud over traditionelle forståelser af EU's rolle i international politik vil jeg imidlertid argumentere for, at EU bedre kan betegnes som en 'normativ' magt.

ABSTRACT

Twenty years ago, in the pages of the *Journal of Common Market Studies*, Hedley Bull launched a searing critique of the European Community's 'civilian power' in international affairs. Since that time the increasing role of the European Union (EU) in areas of security and defence policy has led to a seductiveness in adopting the notion of 'military power Europe'. In contrast, I will attempt to argue that by thinking beyond traditional conceptions of the EU's international role and examining the case study of its international pursuit of the abolition of the death penalty, we may best conceive of the EU as a 'normative power Europe'.

INTRODUKTION

‘Europe’ is not an actor in international affairs, and does not seem likely to become one... (Bull, 1982, s.151)

Hedley Bull, den ‘engelske skoles’ mest fremtrædende forfatter inden for international politisk teori, afviste med disse berømte ord, at det Europæiske Fællesskab (EF) repræsenterede en ‘civil magt’ i international politik. Derved gjorde Bull sig til en anerkendt skikkelse for en ny forskningsgeneration inden for europæiske studier. Bull reagerede mod forfattere som François Duchênes påstande om, at traditionel militær magt har givet efter for stigende civil magt som middel til at udøve indflydelse i international politik (Duchêne, 1972, 1973). Bulls argument danner udgangspunkt for min diskussion af den Europæiske Unions (EU) internationale rolle som normfremmende, hvilket fjerner fokus fra stater som ene centrale aktører. Med udgangspunkt i 1980ernes magtpolitiske comeback havde Bull ret i, at EU’s civile magt *var* afhængig af staters militære magt. Jeg vil dog argumentere for, at udviklingen i international politik i 1990erne gør det nødvendigt at tage begreberne ‘militær magt’ og ‘civil magt’ op til fornyet overvejelse for bedre at kunne betragte EU som normativ magt i international henseende.

Artiklen indledes med at undersøge udviklingen af begreberne om Europa som henholdsvis civil magt og militær magt gennem de sidste 20 år for at nå frem til en forståelse af deres betydning for EU’s internationale rolle. Derefter introducerer jeg ideen om Europa som normativ magt, EU’s normative forskellighed, EU’s normative grundlag samt giver en forklaring på, hvordan EU’s normer udbredes. For at understrege vigtigheden af

at undersøge EU’s normative magt, fokuserer jeg på EU’s bestræbelser på at afskaffe dødsstraf. Til sidst konkluderer jeg, at begrebet ‘normativ magt’ er et værdifuldt supplement til forståelsen af EU’s civile- og militære magt i globalpolitik. Således er begrebet om normativ magt i forhold til EU ikke en selvmodsigelse, da det er vigtigt at kunne definere, hvad der antages for at være ‘normalt’.

I. EUROPA SOM CIVIL ELLER MILITÆR MAGT

I anledning af Europa-dagen den 9. maj 2000 og hermed fejringen af 50-året for Schuman-erklæringen, uddelte EU pjecer, der erklærede '50 år med solidaritet, fremgang og fred'. Selvom det er diskutabelt, hvorvidt EU skal ses som eneste ansvarlige for opnåelse af fred i Europa, så er erklæringen et udtryk for, at EU's medlemslande, siden dannelsen af det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, har udviklet indenrigspolitiske relationer (Manners and Whitman, 2000, s.257). Som Duchêne antydede i starten af 1970erne, repræsenterede Europa dengang en civil magt som stod stærkt økonomisk, men svagt militært. Endvidere udtalte Romano Prodi i begyndelsen af sit kommissionsformandskab, at EU's status som 'global civil magt' var central i forhold til at diskutere EU's rolle i international politik "We must aim to become a global civil power at the service of sustainable global development. After all, only by ensuring sustainable global development can Europe guarantee its own strategic security" (Prodi, 2000, s.3).

Twitchett og Maull har begge defineret civil magt ud fra tre karakteristiske træk: betydningen af økonomisk magt for at nå nationale mål, vigtigheden af diplomatisk samarbejde i løsningen af internationale problemer og villigheden til at bruge juridisk bindende overstatslige institutioner for at opnå internationale fremskridt (Twitchett, 1976, ss.1-2; Maull, 1990, ss.92-93).

Netop denne opfattelse af civil magt, kritiserede Bull i 1982 for at være ineffektiv i forhold til manglen på en selvforsynende militær magt. Bull foreslog, at EF skulle udvikle sig til at være selvforsynende i forsvars- og sikkerhedshenseender gennem syv trin: oprettelse af nukleare afskrækkelsesformer, forbedring

af almindelige væbnede styrker, øget indflydelse til Vesttyskland, øget involvering af Frankrig, ændring af Storbritanniens politik, forsigtig sameksistens med Sovjetunionen samt forsigtig sameksistens med USA. Bulls løsning var at forvandle EF til en militær magt, selvom dette var utænkeligt i 1980ernes koldkrigsperiode.

Siden Frankrigs parlament forkastede det Europæiske Forsvarsfællesskab i 1954, har spørgsmålet om EF's udvikling af en militær dimension været et tabu lige indtil 1991, hvor man opnåede enighed om Traktaten om den Europæiske Union (TEU). Som Whitman har påpeget, signalerede TEU et ønske om at rykke Europa udover rollen som civil magt ved at gøre forsvarsdimensionen til en del af EU's internationale identitet (1998, ss.135-36). Forventningen var, at skiftet fra EF's enkle struktur til EU's tresøjle struktur var udtryk for et grundlæggende skift fra 'EU som civil magt' til 'EU som militær magt', forudsat at forsvarspolitikken på sigt ville være en del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. De næste syv år levede dog ikke op til forventninger om, at EU ville udvikle sig til en militær magt med egen udenrigspolitik, hvilket Hill betegnede som en kløft mellem forventninger og evner (Hill, 1993). Denne kløft var baseret på uvirkelige forventninger eller 'evig fantasi', som Sjursen døbte det (Sjursen, 1998). Udviklingen af Europa som militær magt skal i stedet findes i EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, der blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Køln i juni 1999, hvilket forpligtede EU til at have en styrke på 60.000 mænd, også kaldet 'the rapid reaction force' (RRF), klar i slutningen af 2003. Nogle ser de formelle forberedelser af RRF's opgaver som et skridt mod udviklingen af Europa som militær magt, mens andre ser disse opgaver som hørende under EU's civil magt, idet spørgsmålene om forsvar stadig

hører under NATO (Jørgensen, 1997; Smith, 2000). "Militariseringen" af EU undgår ikke kritik. Zielonka påpeger eksempelvis, at det svækker EU's identitet som civil magt i international henseende (Zielonka, 1998, s.229), mens Smith argumenterer for, at udviklingen af EU som militær magt "would represent the culmination of a state building project. Integration would recreate the state on a grander scale" (Smith, 2000, s.27).

Bulls diskussion af anvendeligheden af militær magt og Duchênes civile magtbegreb hviler på flere af de samme antagelser, end hvad tidligere formodet. Disse fælles antagelser skal ses i forhold til den tilfrosne tilstand som international politik befandt sig i under den kolde krig, herunder fastforankrede forståelser af nationalstaten, nationale interesser og vigtigheden af direkte fysisk magt. Selvom Duchêne ønskede, at "bring to international politics the sense of common responsibility and structures of contractual politics" (1973, s.20), var hans fokus, såvel som Bulls, at styrke det internationale samfund og ikke civilsamfundet. Derfor havde Duchêne og Bull en fællesinteresse i at opretholde status quo i international politik og opretholde den westfalske nationalstats centrale rolle. For det andet betonedes Duchêne civile former for indflydelse og handling, mens Bull understregede nuklear afskrækkelse og traditionelle væbnede styrker. De fremhævede imidlertid begge værdien af brugen af direkte fysisk magt i form af en stærk økonomisk magt (Duchêne, 1973, s.19) og behovet for militær magt (Bull, 1982, s.151). For det tredje ønskede Duchêne, at Europa kommer udover "the age-old processes of war and indirect violence" (1972, s.43), mens Bull ønskede at genoprette Europa (1982, s.157). Samtidig så de begge europæiske interesser som altoverskyggende. Senere forskning om civil magt foretaget af Maull understreger disse ligheder om end

for et begrænset publikum (1990, s.92). Den kolde krig, der byggede på fornævnte antagelser, endte med et internt kollaps af regimer på tværs af Østeuropa, hvis ideologi blev opfattet som uholdbar af både politiske ledere og borgere. Sovjetunionens fald kan derfor nærmere betegnes som et sammenbrud af normer frem for et magtkollaps. En bedre forståelse af EU's rolle i et globalt perspektiv opnås ved at reflektere over, hvad revolutioner (såsom Sovjetunionens fald) fortæller os om ideers og normers magt (den normative magt) frem for blot at fokusere på de faktiske begivenheder.

2. EUROPA SOM NORMATIV MAGT

Europe's attainment is normative rather than empirical... It is perhaps a paradox to note that the continent which once ruled the world through the physical impositions of imperialism is now coming to set world standards in normative terms (Rosecrance, 1998, s. 22)

Overstående citat af Rosecrance antyder, at Europas bedrifter er mere normativt end empirisk funderet. Jeg tilslutter mig denne fortolkning, men spørgsmålet er, hvordan vi kan bruge dette til at forstå EU's rolle i international politik. Mit argument er, at man ved at flytte fokus væk fra debatten om, hvorvidt EU er en civil eller en militær magt, bedre kan forstå EU's internationale rolle som en normativ magt, der påvirker internationale ideer.

Ideen om normativ magt i den internationale sfære er ikke ny – Carr skelnede mellem økonomisk magt, militær magt og meningsdannelsesmagt (Carr, 1962, s.108). Duchêne var også interesseret i EF's normative magt som en *idée force*, der i starten hvilede på

grundlæggernes overbevisninger og herefter udviklede sig til at appellere til vidt forskellige politiske lag (1973, ss.2-7). Elementer af den normative magt genfindes i Galtung's kritiske stillingtagen, idet han siger, at "ideologisk magt er ideernes magt" (Galtung, 1973, s.33). Galtung anfører, at ideologisk magt er indflydelsesrig, fordi magt afsenderens ideer gennemtrænger og former magtmodtagerens vilje gennem kulturens medium. Han differentierer mellem forskellige magtkanaler (ideologisk magt, indbringende magt og straffende magt) og kilder til magt (ressourcema-gt og strukturmagt). Denne sondring er vigtig for forståelsen af Europas magt, idet Europa står stærkt i forhold til dets kilder til magt, for eksempel mere end USA (Galtung, 1973, s.36).

Et af problemerne med begreberne civil og militær magt er fokuset på, hvorvidt EU kan sammenlignes med en stat. Begrebet om normativ magt er et forsøg på at dreje det analytiske fokus væk fra den empiriske vægt på EU's institutioner og politikker hen imod også at inkludere kognitive processer, herunder substantielle og symbolske aspekter (Manners, 2000). Som Smith har argumenteret for, er den normative dimension vigtig at have med, idet enhver "debate about civilian

Tabel I. Civil, militær og normativ magt

	<i>Civil magt</i>	<i>Militær magt</i>	<i>Normativ magt</i>
Carr	Økonomisk	Militært	Meningsdannende
Galtung	Belønnende	Straffende	Ideologisk
Manners	Evne til at bruge civile redskaber	Evne til at bruge militære redskaber	Evne til at påvirke forståelser af, hvad der er 'normalt'

Kilde: Manners (2002) baseret på Carr (1962, s.108) og Galtung (1973, s.2-7).

power involves fundamental choices about EU's international identity" (2000, s.27).

Således er opfattelsen af Europa som normativ magt en del af en diskussion om magt over meningsdannelse, ideers magt og ideologisk magt, samt et ønske om at komme ud over debatten om, hvorvidt EU ligner en stat gennem en forståelse af EU's internationale identitet (Manners and Whitman, 1998). Tabel 1 tydeliggør de tre forskellige aspekter af EU's magt i international politik ved at sammenligne Europa som civil, militær og normativ magt.

Der er behov for at supplere forestillinger om EU som enten civil eller militær magt med et fokus på normativ magt af en ide-mæssig natur karakteriseret ved fælles principper og en vilje til at ignorere westfalske konventioner. Dette er ikke ensbetydende med, at EU's civile eller militære magt ikke er vigtige, men i stedet at EU's evne til at påvirke forestillinger om, hvad der er 'normalt' i international politik skal gives større opmærksomhed.

3. EU's NORMATIVE FORSKELLIGHED

Er EU så anderledes med sin påstand om at repræsentere en normativ magt? Fra et relativistisk synspunkt kan det tyde på, at EU søger at fremme sine egne normer på samme måde, som historiske imperier og nutidige globale magter gør det. Dog vil de fleste observatører være enige i, at EU's normative magt adskiller sig fra tidligere globale magter på grund af den historiske kontekst. EU blev dannet i efterkrigstidens miljø, som tog afstand fra den nationalisme, der havde ledt til en barbarisk krig og et folkemord. Oprettelsen af Fællesskabets institutioner og politikker blev udviklet på et tidspunkt, hvor europæerne følte sig forpligtede til at "samle deres ressourcer for at bevare og styrke fred og frihed" (indledning til EF-traktaten).

EU har i dag udviklet sig til en hybrid mellem en supranational enhed og et internationalt system, der sætter sig ud over westfalske normer (King, 1999, s.313). Fire ledende politologer er gennem en undersøgelse af den komparative historie om internationale systemer, fra Mesopotamien til post-Westfalien samt fra præinternationale til de postmoderne internationale systemer, blevet enige om, at EU repræsenterer et nyt og anderledes politisk system. Ifølge Ferguson og Mansbach er EU en tværgående enhed, som tegner "a strikingly different and more complex picture than traditional models of global politics allow, including less of a distinction between inside and outside the Westphalian state/polity" (Ferguson and Mansbach, 1996, s.401). Ligeledes anser Buzan og Little EU for at være "a new type of entity with actor quality, which is experimenting with a new form of both unit and subsystem structure" (Buzan and Little, 2000, s.359). Dermed lægger EU

større vægt på de principper, som medlemslandene deler (TEU, art. 6).

EU's opbygning som en politisk enhed har stort set været en elitedrevet og traktatbaseret retsorden. Derfor repræsenterer EU's konstitutionelle normer en afgørende faktor for EU's internationale identitet. Principperne om demokrati, retsstat, social retfærdighed og respekt for menneskerettighederne blev først gjort eksplicitte i Københavnererklæringen om europæisk identitet i 1973, selvom disse normer først blev konstitutionaliseret med TEU. Dette er i tråd med Alston og Weilers konklusion: "a strong commitment to human rights is one of the principal characteristics of the European Union" (1999, s.6). Von Bogdandy, Lenaerts og de Smijter når samme konklusion, idet de observerer, at "a most prominent piece of evidence is the European Council's decision at its Cologne summit that a human rights charter should be drafted for the European Union because protection of fundamental rights is a founding principle of the Union and an indispensable prerequisite for her legitimacy" (formandskabets konklusioner citeret i von Bogdandy, 2000, s.1307) og, at "some thirty years before this decision, the Court of Justice had already confirmed that fundamental human rights are enshrined in the general principles of Community law and protected by the Court" (EF-Domstolen citeret i Lenaerts og de Smijter, 2001, s.273).

Kombinationen af EU's historiske kontekst og EU som værende en hybrid mellem en supranational enhed og et internationalt system har efter den kolde krigs afslutning forpligtiget EU til at fokusere på universelle normer og principper i forholdet mellem medlemslandene (Merlingen et al., 2001) og verden (Clapham, 1999; Smith, 2001). EU har taget skridtet videre ved også at lade sine eksterne relationer bygge på et sæt

normer, som lægger sig tættere op ad Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) samt Den Universelle Erklæring om Menneskerettigheder end de fleste andre aktører i international politik. EU er baseret på, og har som mål i udenrigs- og udviklingspolitikken, at konsolidere demokrati, retsstatsprincippet samt respekt for menneskerettighederne og grundlæggende rettigheder (TEU, art. 6, art. 11; TEC, art. 177). Endvidere er EU forpligtet til at sikre, at normerne er i overensstemmelse med EMRK (TEU, art. 6) og principperne i FN's Charter (TEU, art.11; indledning til TEC). Selvom vi måske kan være skeptiske over for brugen af sådanne kernenorner (som for eksempel Alston og Weiler, King og von Bogdandy), kan vi ikke overse, at EU adskiller sig normativt fra andre politiske systemer med sit fokus på individuelle rettigheder, jf. følgende citat: "[W]ithout the backing of force and a willingness to use it, 'Europe' is unlikely to become a normative power, telling other parts of the world what political, economic and social institutions they should have" (Therborn, 1997, s.380). Citatet giver implicit udtryk for, at normativ magt kræver en vilje til at ty til væbnet magt. Jeg må imidlertid afvise denne opfattelse samt den instrumentalitet, som den indebærer. Det væsentligste kendetegn ved EU's normative magt er, at EU eksisterer som værende forskellig fra tidligere internationale systemer. Denne forskellighed gør EU tilbøjelig til at handle på normativ vis. For at forstå dette er det nødvendigt at se nærmere på EU's normative grundlag.

4. EU's NORMATIVE GRUNDLAG

EU's omfattende normative grundlag er blevet udviklet i løbet af de sidste 50 år gennem en række erklæringer, traktater, politikker, kriterier og krav¹. Blandt den store mængde af EU love og politikker (*acquis communautaire* og *acquis politique*) er det muligt at identificere fem kernenorner. Den første er vigtigheden af *fred*, som kan findes i symbolske erklæringer som f.eks. Schuman-erklæringen fra 1950, i indledningen til traktaten for den Europæiske Kul- og Stålunion i 1951 og i TEF i 1957. Den anden er ideen om *frihed*, som for eksempel findes i indledningen til TEF og TEU i 1991, herunder art. 6 i TEU, der fastsætter fire grundlæggende principper for Unionen. Tredje, fjerde og femte norm er henholdsvis *demokrati*, *retsstatsprincippet* og respekten for *menneskerettighederne* samt grundlæggende friheder udtrykt i TEU, EU's udviklings- og samarbejdspolitik (jf. TEC art. 177), bestemmelsen om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (jf. TEC art. 11) samt i Københavnskriterierne fra 1993.

Endvidere er det muligt at pege på fire mindre betydningsfulde normer i forhold til EU's opbygning og virke, selvom disse normer er langt mere bestridte. Den første af disse er *social solidaritet* afspejlet i EU's *acquis communautaire et politique*, indledningerne til TEF og TEU (herunder målene i art. 2 TEU og art. 2 TEF), EU's socialpolitik samt i forhold til det økonomiske og sociale udvalg. Den anden norm er *anti-diskrimination* reflekteret i art. 13 og overskrift XI i TEF samt i Københavnskriterierne om beskyttelsen af

minoriteter. Den tredje norm er *bæredygtig udvikling* fastsat i art. 2 (TEU), art. 2 (TEF) og art. 6 (TEF). Den fjerde og nyeste norm er princippet om *god regeringsførelse*, som blandt andet er kommet til udtryk i Romano Prodis åbningstale til Europa-Parlamentet i 2000, i Kommissionens papirer om 'EU election assistance and observation' (COM(2000) 191 final) samt i Kommissionens 'White Paper on European governance' (COM(2001) 428 final).

Disse normer skal forstås ud fra deres historiske kontekst, for eksempel var *fred* og *frihed* kendetegnede for vesteuropæisk politik i årene efter anden verdenskrig. Normerne om *demokrati*, *retsstatsprincippet* og *menneskerettigheder* vandt frem senere, da det blev vigtigt at skelne mellem det demokratiske Vesteuropa og det kommunistiske Østeuropa. Disse normer afspejles i særdeleshed i Københavnskriterierne, som ligger til grund for bedømmelsen af, om kandidatlande opfylder EU's optagelseskrav. Normen om *social solidaritet* stod centralt i Den Europæiske Fælles Akt (EF-pakken) og den økonomiske og monetære unions liberaliseringer. Ønsket om midler til bekæmpelse af diskrimination opstod med udgangspunkt i progressiv sociallovgivning og bekymringerne om racisme og forfølgelse af minoriteter i begyndelsen af 1990'erne. Normen om *bæredygtig udvikling* blev særligt belyst under Rio Earth-topmødet, hvor den blev inkluderet i Amsterdam-traktaten. Endelige kom normen om *god regeringsførelse* i fokus i kølvandet på Europa-Kommissionens tilbagetrædelse i 1999 samt anerkendelsen af god regeringsførelse i forhold til udviklingsprogrammer.

¹ Se Christiansens 'normative foundations' (1997), Weilers 'foundational ideals' (1999); og Laffans 'normative pillar' (2001).

Tabel 2. EU's normative grundlag

<i>Grundlæggende principper</i>	<i>Opgaver og mål</i>	<i>Stabile institutioner</i>	<i>Grundlæggende rettigheder</i>
Frihed	Social solidaritet	Garanti for demokrati	Værdighed
Demokrati	Anti-diskrimination	Retsstat	Friheder
Respekt for menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder	Vedvarende udvikling	Menneskerettigheder	Lighed Solidaritet
Retsstat		Beskyttelse af minoritetsgrupper	Medborgerskab Retfærdighed
Traktatbaseret: TEU's art. 6.	Traktatbaseret: TEC's art. 2 og 13 samt TEU's art. 6	Københavnskriterierne: Rådskonklusioner, juni 1993	Chartret om Grundlæggende Rettigheder i EU.

Kilde: Manners (2002).

Styrkelsen og udviklingen af ovenstående normer berettiger EU til at præsentere og legitimere sig selv som værende mere end blot summen af delene. Efter den kolde krigs afslutning er det ikke nok for EU kun at være baseret på et økonomisk samarbejde, som den voksende modstand mod økonomisk liberalisering fra EU-borgere antyder. Ønsket om større legitimitet gennem EU's grundlæggende normer er for nyligt kommet til udtryk i Chartret om Grundlæggende Rettigheder fra december 2000. Chartret fremhæver på ny de førnævnte normer, med undtagelse af normen om god regeringsførelse, med det formål at gøre EU-borgere mere bevidste om deres grundlæggende politiske og sociale ret-

tigheder, selvom "the charter does not establish any new power or task" (art. 49) og ikke vil blive en del af EF/EU traktatgrundlaget i den nærmeste fremtid.

5. HVORDAN SPREDES EU'S NORMER?

Accept af EU's normative grundlag gør ikke nødvendigvis EU til en normativ magt, og det er derfor nødvendigt at undersøge nærmere, hvordan EU's normer spredtes. Særligt seks faktorer danner grundlag for EU's normative magt (Whitehead, 1996; Manners and Whitman, 1998 og Kinnvall, 1995), og præger spredningen af EU's normer i international politik.

Smitte: spredningen af normer er resultat af en uforudset overførelse af ideer fra EU til andre politiske aktører (Whitehead, 1996, s.6). Eksempler på dette kan findes i Coombes' diskussion af, hvordan EU fører an ved at være et godt eksempel, der spreder sine normer til regionale områder, eksempelvis Mercosur (Coombes, 1998, ss.237-38). *Spredning gennem information* er et resultat af en bred vifte af strategisk kommunikation, som f.eks. nye EU politikinitiativer og erklæringsmæssige meddelelser, herunder initiativer taget af EU's formandskab eller kommissionsformanden. *Processuel spredning* involverer institutionaliseringen af EU's forhold til en tredje part, herunder interregionale samarbejdsaftaler, medlemskab af en international organisation eller EU's udvidelser. Den interregionale dialog med Sydafrikas udviklingssamfund siden 1994, EU's medlemskab af WTO, eller de nuværende optagelsesforhandlinger med ansøgerlande fra Central- og Østeuropa samt Middelhavsregionen er eksempler herpå.

Spredning gennem *overførelse* finder sted, når EU udveksler varer, handel, støtte eller teknisk assistance med en tredje part, hovedsagligt gennem finansielle metoder. En sådan overførelse kan resultere i eksport af EU's normer og standarder (Cremona, 1998,

ss.86-90), gennem straf og belønningsmetoden, hvor finansielle goder og økonomiske sanktioner tages i brug. Phare- og Tacis-programmerne til de østeuropæiske lande samt Den Europæiske Udviklingsfonds støtte til Cotonou-stater kan ses som eksempler på spredning af normer gennem overførelse. Både processuel- og overførelsesspredning af normer er gjort nemmere efter indførelse af en række krav, som EU's aftaler med tredjelande skal leve op til (Smith, 1998; Cremona, 1998, ss.81-86). *Direkte spredning* sker på baggrund af EU's fysiske tilstedeværelse i tredjeverdenslande og internationale organisationer. Eksempler på direkte spredning er den rolle som Europa-Kommissionens delegationer samt medlemsstaternes ambassader spiller. Andre eksempler kunne være kommissionsformandens og trojkaen af udenrigsministres tilstedeværelse i tredjeverdenslande samt observationsmissioner, som i det tidligere Jugoslavien. Den sidste faktor, der præger spredningen af normer, er *kulturfilteret*, som øver indflydelse på indlæringen af internationale normer, politisk læring i tredjeverdenslande og -organisationer, der enten resulterer i læring, tilpasning eller afvisning af EU's normer (Kinnvall, 1995, ss.61-71). Kulturfilteret er baseret på et samspil mellem opbygning af viden og dannelse af en social og politisk identitet gennem spredning af normer, eksempelvis spredningen af demokratiske normer til Kina, spredningen af menneskerettigheder til Tyrkiet eller miljøstandarder til Storbritannien.

Ovenstående seks faktorer bidrager alle til udbredelsen af EU's normer. For at nå til en bedre forståelse for omfanget af disse faktorer gives i følgende afsnit et konkret eksempel på, hvordan EU forsøger at sprede sine normer til det internationale samfund gennem normen om afskaffelse af dødsstraf.

6. DEN INTERNATIONALE BESTRÆBELSE PÅ AFSKAFFELSE AF DØDSSTRAF

Selvom artikel 3 i Menneskerettighedserklæringen fra 1948 og artikel 2 i EMRK fra 1950 begge bekræfter alles ret til liv, så tog det over 30 år, før europæiske stater forsøgte at inkorporere dette i international lov gennem protokol nr. 6 af 1983 i EMRK om afskaffelse af dødsstraf. Kun seks år senere forsøgte FN at følge trop gennem 'den anden valgfri protokol' (OPT2) fra 1989 i det internationale konvent om civile og politiske rettigheder, der sigtede mod at afskaffe dødsstraf. Da protokol nr. 6 trådte i kraft i 1989 (med fem ratificeringer), var det kun ni ud af de daværende 15 EF-medlemslande, der havde afskaffet dødsstraf for alle lovovertrædelser, og endvidere havde 25 ud af de daværende 43 medlemmer af Europarådet stadig dødsstraf indføjet i deres lov (CoE, 2001; Amnesty International, 2001a). Historien om afskaffelsen af dødsstraf er relativt ny og kort og handler om, hvordan det blev normen, at dødsstraf ikke var et suverænt område under national strafferet, men i stedet hørte under de internationale menneskerettigheder.

Særligt tre faktorer ligger til grund for EU's arbejde med den internationale afskaffelse af dødsstraf. De er alle solidt funderet i menneskerettighedsdiskursen fra de sene 1980ere og tidlige 1990ere. For det første spillede Europarådet en vigtig rolle ved at sikre, at afskaffelsen af dødsstraf blev en væsentlig norm i Vesteuropa siden midten af 1980erne. Det er imidlertid vigtigt at huske på, at kun seks af de daværende 12 EF-medlemslande havde afskaffet dødsstraf før 1990, og at kun otte lande havde ratificeret protokol nr. 6 fra EMRK. Således var normen af vigtig symbolsk betydning, selvom den på det tidspunkt kun var ju-

ridisk underbygget af halvdelen af EF's medlemslande. For det andet gav afslutningen på den kolde krig anledning til at genoverveje betydningen af at være en demokratisk, liberal europæisk stat. Denne genovervejelse involverede både vest- og østeuropæiske lande, da man forstærkede principperne fra EMRK ved at gøre dem til betingelser for medlemskab af den første af tre vesteuropæiske klubber (de to andre var NATO og EU). I juni 1996 gjorde Europarådet således ratificeringen af protokol nr. 6 til en eksplicit betingelse for at blive optaget ved at opfordre medlemsstater til at afskaffe dødsstraf ved lov (Council of Europe, 1996). Efter New Labours overtagelse af regeringsmagten i Storbritannien i 1997 blev dødsstraffen afskaffet i 1998, og protokol nr. 6 ratificeret i 1999. Dermed var Storbritannien det sidste EU-medlemsland, der afskaffede dødsstraffen. Endvidere blev dødsstraffen afskaffet og protokol 6 ratificeret i seks EU-lande samt i ti ansøgerlande mellem 1989 og 2000 (se bilag 1: Fortegnelse over dødsstraf). For det tredje var årene 1992-1997 kendetegnet ved en tillidskrise, som gav EU-institutionerne og medlemslandene mulighed for at reflektere over, hvordan man bedst kunne 'genoplive' Unionen efter Maastricht-traktaten. En måde var at forsøge at styrke EU's engagement i menneskerettigheder ved at tilslutte sig EMRK. Dette blev dog forhindret af EF-Domstolen i marts 1996, som dømte at Fællesskabet ikke havde kompetence til at "adopt rules or conclude international agreements on human rights" (Commission, 1996). Amsterdam-traktaten fra juni 1997 understregede vigtigheden af afskaffelsen af dødsstraf med formuleringen af nye 'grundlæggende principper' i artikel 6. Disse principper blev desuden gjort gældende i forhold til ansøgerlande (artikel 49), og mulighed for sanktioner blev indført, såfremt principperne ikke blev respekteret (artikel 7).

Særligt erklæringen i slutakten om afskaffelse af dødsstraf gav udtryk for, at det var et område, som alle medlemslande var enige om:

Under henvisning til artikel F, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union erindrer konferencen om, at protokol nr. 6 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950, og som er blevet undertegnet og ratificeret af et stort flertal af medlemsstaterne, indeholder en bestemmelse om afskaffelse af dødsstraf. I denne forbindelse noterer konferencen sig, at siden undertegnelsen af ovennævnte protokol den 28. april 1983 er dødsstraffen blevet afskaffet i de fleste af Unionens medlemsstater, og at den ikke har været anvendt i nogen af dem (Erklæring om afskaffelse af dødsstraf, Amsterdam-traktaten).

Efter Amsterdam-traktaten stod EU i en stærkere position i forhold til at forfølge sine bestræbelser på at afskaffe dødsstraf på internationalt plan. Dette faldt sammen med Europa-Parlamentets øgede fokus på respekt for menneskerettigheder, som resulterede i en europæisk erklæring om grundlæggende rettigheder og afskaffelsen af dødsstraf i medlemslandene (Commission, 1997a). I juni 1997 vedtog Europa-Parlamentet en resolution om afskaffelsen af dødsstraf i alle medlemslande og opfordrede dem til at ratificere OPT2. Ligeledes foreslog Europa-Parlamentet, at EU skulle fremlægge en resolution i FN's generalforsamling om et universelt gældende moratorium om henrettelse (Commission, 1997b). I slutningen af 1997 stod det klart, at EU havde et særligt fokus på menneskerettigheder ved for første gang at have referencer til

afskaffelse af dødsstraf indføjet i en traktat. Desuden bevægede EU sig væk fra EMRK og hen imod en uafhængig bestræbelse på at gøre afskaffelse af dødsstraf universelt gældende. Denne drejning blev opsummeret i en erklæring om de kommende fejring af 50-året for Menneskerettighedserklæringen i 1998 og blev lagt som bilag til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Luxembourg i december 1997 (Commission, 1997c).

For EU stod 1998 som året for menneskerettigheder markeret ved tre vigtige udviklinger i afskaffelsen af dødsstraf, som placerede sagen forrest i EU's bestræbelser på at påvirke internationale normer. Den første udvikling var Ministerrådets udstedelse af retningslinjer for en EU-politik på dødsstrafsområdet i forhold til tredjeverdenslande, der fastsatte målene og midlerne for intervention i disse lande (Council of EU, 1998b). Disse retningslinjer banede vejen for en lang række tiltag og udviklinger på området, blandet andet initiativer fra formandskabet, involvering i individuelle dødsstrafssager,² menneskerettighedsrapporter om dødsstraffen samt en generel bestræbelse på at afskaffe dødsstraf.³ Den anden udvikling skete på baggrund af de operationelle retningslinjer som følge af formandskabets øgede aktivitet på området, som for eksempel det østrigske formandskabs brev til George W. Bush angående sagen om *Stan Faulder vs Texas* i december 1998. At henvende sig direkte til de forskellige parter var inspireret af Europa-Parlamentet, herunder særligt Par-

² EU har for forpligtet sig til at tage individuelle dødsstrafssager op, når disse er i konflikt med minimumskravene i OPT2.

³ EU-interventioner inkluderer: at opfordre lande til at ratificere og overholde internationale love og bestemmelser om menneskerettigheder; at rejse disse spørgsmål i multilaterale fora; at opfordre internationale organisationer til at handle; at fremme bilateralt og multilateralt samarbejde samt samarbejdet med civilsamfundet.

lamentets relation til den amerikanske kongres. Den tredje og sidste udvikling var Ministerrådets beslutning om at udarbejde en årlig rapport om menneskerettigheder, som systematisk rapporterede og vurderede menneskerettigheder i EU samt EU's handlinger i forhold til menneskerettigheder på den internationale scene (Council of EU, 2001a). Efter 'menneskerettighedsåret' blev EU's politik om dødsstrafsafskaffelse mere tydelig blandt andet gennem den udbredte brug af erklæringer om menneskerettigheder. Efter det østrigske formandskabs indblanding over for USA i 1998, fulgte Tyskland med to erklæringer, Portugal med syv, Frankrig med seks, Sverige med otte og Belgien med seks indblandinger (Commission, 2001).

Selvom det er svært at vurdere den fulde virkning af EU's normative magt på dette område, er det muligt at foretage to observationer om EU's magtudøvelse. For det første prøver EU tydeligvis at omformulere sprogbrugen i det internationale samfund gennem unionens særlige engagement i forhold til Kina og USA, der ofte gør brug af dødsstraf.⁴ Over for begge disse stater bruger EU informative og officielle midler til at sætte afskaffelse af dødsstraf på dagsordenen, såsom præsidentielle og parlamentariske udmeldinger, initiativer og dialog (Patten, 2000a) samt gennem EU's delegationskontorer i de to lande. Det er indlysende, at EU gennem sit engagement ikke formår at ændre regeringernes holdninger til dødsstraf, men i snarere bidrager til at sætte fokus på arbejdet med afskaffelse af dødsstraf på internationalt

niveau. For det andet har EU søgt at bringe sagen op på bilateralt og multilateralt niveau for at fremme dialogen mellem landene. Under det finske formandskab i 1999 og det portugisiske formandskab i 2000 rejste EU sagen om dødsstraf bilateralt over for mere end 20 lande (Patten, 2000c). EU har også rejst spørgsmålet multilateralt i FN gennem et præsidentielt memorandum og en tale af den finske udenrigsminister Tarja Halonen til den 54. generalforsamling i FN i september 1999 samt gennem introduktionen af en resolution om dødsstraf til den 55., 56. og 57. session af FN's menneskerettighedskommission (CHR) i 1999, 2000 og 2001. Endelig har EU i flere tilfælde spillet om ikke en afgørende, så dog en vigtig rolle i at fremme afskaffelsen af dødsstraf i fire forskellige typer situationer.

Den første situation drejer sig om Cypern og Polen, som begge er både medlemmer af Europarådet og EU-ansøgerlande, men som først ratificerede protokol nr. 6 fra EMRK i 2000 (Cypern i januar og Polen i oktober). I Cyperns tilfælde er det svært at vurdere, hvorvidt afskaffelsen af dødsstraf skyldes optagelsen i Europarådet i 1961 eller underskrivelsen af den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (KBPR) i 1969. I det polske tilfælde er det endnu mindre klart, eftersom Polen først blev medlem af Europarådet i november 1991 og underskrev KBPR i marts 1977. Det er imidlertid uvist, hvorfor Polen først underskrev protokol nr. 6 i oktober 2000, otte år efter de nærmeste naboer, Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn. Jeg ser dog afskaffelsen af dødsstraf i Polen og Ungarn som et resultat af EU's 'processuelle spredning', introduceret i EU's ansøgerlande i 1998 og fremefter, og dermed ikke som et resultat af optagelsen i Europarådet ti år tidligere (Commission, 2000).

Den anden situation omhandler Albanien og Ukraine, som begge er medlemmer af

⁴ Der er kun fem lande, der ofte gør brug af dødsstraf. Amnesty International rapporterede, at i år 2000 fandt 88 procent af verdens 1.457 henrettelser (som det internationale samfund kendte til) sted i kun fire lande, nemlig Kina, Iran, Saudi Arabien og USA. Det femte land er Irak, hvor man regner med at hundredvis af henrettelser har fundet sted, selvom det præcise tal er ukendt (Amnesty, 2001b).

Europarådet, men ikke EU-ansøgerlande. Begge lande afskaffede dødsstraf for almindelige forbrydelser og ratificerede protokol nr. 6 i 2000 (Ukraine i april og Albanien i september 2000). I Ukraines tilfælde fik Europarådet den daværende præsident Kuchma til at udstede et memorandum om henrettelser i forbindelse med optagelsen i Europarådet i november 1995. Trods dette blev der udført 167 henrettelser i 1996 – kun Kina henrettede flere (Checkel, 2000). Det var først efter EU's erklæring og retningslinjer i juni 1998 og vedtagelse af EU's fællesstrategi i forhold til Ukraine i december 1999, der gentog dette mål, at Ukraine endeligt afskaffede dødsstraf i december 1999 (Council of EU, 2000a, d). Ligeledes forpligtede Albanien sig til at afskaffe dødsstraf, da landet blev optaget i Europarådet i juli 1995, men opfyldte ikke sit løfte på trods af gentagne advarsler fra Europarådet og et besøg fra Human Rights Watch Committee for the Prevention of Torture (HRW, 2000). Igen var det kun efter pres fra EU som en del af stabilitetspagten for Sydøsteuropa i juni 1999 og truslen om at fjerne støtte til juridiske reformer, at den albanske regering til sidst fjernede dødsstraf for almindelige forbrydelser fra loven i oktober 2000 (selvom den blev bibeholdt for ualmindelige forbrydelser). I begge disse tilfælde vil jeg argumentere for, at EU's direkte pres blev udslagsgivende i forhold til afskaffelse af dødsstraf i 2000, mere end optagelsen i Europarådet fem år tidligere: "the aspiration to be accepted as part of the European political community has a decisive influence on the decision of many states ... to get rid of the death penalty, including Albania [and] Ukraine" (Hood, 2001, s.338).

Den tredje situation omhandler Azerbajjan og Turkmenistan, hvor dødsstraf blevet afskaffet i henholdsvis 1998 og 1999. Ingen af de to lande var medlem af ER eller EU, da de afskaffede dødsstraffen, dog blev Azerbajjan

medlem af ER i januar 2001. Det er ikke muligt at argumentere for, at dødsstrafsafskaffelsen udelukkende skyldtes EU's indsats, men i begge tilfælde spillede EU's normer en afgørende rolle i at forme regeringernes aktiviteter. Azerbajjans parlament vedtog en lov, der afskaffede dødsstraf i februar 1998, hvilket blev budt velkommen af EU. Da Azerbajjan blev optaget i KBPRs OPT2 med forbehold i januar 1999, gjorde regeringerne i Frankrig, Tyskland, Finland, Sverige og Holland alle indsigelse mod forbeholdene (Council of EU, 1998a; UNHCR, 2001). I forbindelse med den turkmenske regerings afskaffelse af dødsstraf samt optagelse i OPT2 i januar 2000 var der derimod ingen indsigelser (Council of EU, 2000b). Selvom EU ikke har været direkte involveret i de to landes afskaffelse af dødsstraf, forekommer det sandsynligt, at EU's normgrundlag har øvet indflydelse gennem den tekniske assistance ydet af CIS (Tacis) programmet samt deltagelsen i aftalen om partnerskab og samarbejde (PCAs). Azerbajjans PCA trådte i kraft i juli 1999, og Turkmenistan underskrev sin PCA i maj 1998, men ratificerede den ikke.

Den fjerde situation drejer sig om Tyrkiet og Rusland, som begge stiller Europarådet og EU over for ekstremt svære udfordringer i forhold til menneskerettigheder og dødsstraf. Selvom ingen af disse lande har ratificeret protokol nr. 2 af EMRK eller er blevet optaget i OPT2 af KBPR, har Europarådet og EU spillet en vigtig ekstern rolle ved at lægge pres på landene. For det første startede Europarådet og EU i samarbejde en offentlig kampagne i 1999 med et budget på €670.000 over to år med det formål at udbrede kendskabet til EU's normer til omkringliggende lande gennem information til offentligheden og gennem brug af juridiske eksperter og parlamentarikere i Albanien, Tyrkiet, Rusland og Ukraine (Patten, 2000c). For det andet

gjorde EU brug af 'processuel normspredning' i forhold til optagelsesprocessen med Tyrkiet og af 'informationsspredning' i forhold til en fællesstrategi over for Rusland. Siden optagelsesforhandlingerne begyndte i 1998 med de tidligere 12 kandidatlande, er Tyrkiet konstant blevet gjort opmærksom på, at dets krænkelse af menneskerettigheder er den største barriere for optagelse i EU, særligt for Europa-Parlamentet. EU-formandskabet og Europa-Parlamentet arbejdede aktivt for, at dødsdommen over PKKs leder, Abdullah Öcalan, skulle omstødes, og at PKK skulle opgive sin væbnede kamp (Council of EU, 1999, s.41). Tyrkiets forfatningsreformer i oktober 2001 demonstrerer tydeligt EU's normative magt. Disse forfatningsreformer var en del af det tyrkiske nationalprogram for at leve op til EU's optagelseskrav, som blandt andet indeholdt afskaffelse af dødsstraf for civile forbrydelser. I Ruslands tilfælde giver EU's fællesstrategi direkte udtryk for at "the European Union shall focus on the following areas of action in implementing this Common Strategy by enhancing programmes to promote the abolition of the death penalty" (Commission, 1999). Selvom Rusland fortsat gjorde brug af dødsstraf frem til 1999, markerer præsident Putins afstandtagen fra dødsstraf i juli 2001 et vigtigt skifte (Council of EU, 2001b).

De fire ovenstående situationer rejser spørgsmålet om, hvem der er hovedaktører for afskaffelse af dødsstraf. I modsætning til almindelige forventninger kommer drivkraften i EU's politik fra transnationale og overstatslige organisationer, der afspejler en kombination af civilsamfundets normer og den europæiske politiske elites normer. En af de ledende eksperter inden for dødsstraf peger på, at væksten i de internationale menneskerettighedsorganisationer er den primære drivkraft i modstanden mod dødsstraf (Hood,

2001, s.337). Særligt har Amnesty International siden 1977 og 'Community of Sant Egidio' siden 1998 spillet en afgørende rolle i forhold til at opfordre Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen og Ministerrådet til at gøre afskaffelse af dødsstraf til EU-politik (Jacot, 1999; Krause, 2000). Siden Europa-Parlamentets første resolution om dødsstraf har Parlamentet gjort sig til talsmand for det transnationale civilsamfund, særligt gennem europaparlamentarikerne Hadar Cars, Olivier Dupuis' og Emma Boninos arbejde. Kommissionen har, ført an af den daværende engelske kommissær for eksterne forbindelser Chris Patten, også arbejdet for afskaffelse af dødsstraf gennem sine politiske og økonomiske relationer med tredje lande. Endvidere har flere medlemslande, herunder særligt Frankrig, Italien, Storbritannien og Tyskland, arbejdet for at sprede normen om afskaffelse af dødsstraf til lande uden for EU. Derfor er det forkert at anføre, at bestræbelserne på at udvikle en norm om afskaffelse af dødsstraf i international politik gøres på baggrund af nationale interesser eller indenrigspolitiske hensyn. Ministerrådet erkender, at den politiske beslutning om at afskaffe dødsstraf i nogle medlemslande ikke skete med opbakning fra flertallet af befolkningen (Council of EU, 2000c). Det er min opfattelse, at størstedelen af EU's borgere er uvidende om EU's og medlemslandenes kampagner mod dødsstraf, hvilket taler imod, at landene afskaffer dødsstraf af nationale hensyn. Amerikanske kritikere af EU's holdning til dødsstraf argumenterer for, at afskaffelsesbevægelsen er så stærk i Europa, fordi den er 'mindre demokratisk' (Marshall, 2000). Det er måske tilfældet, at EU søger at gøre sig til frontfigur for afskaffelse af dødsstraf for at fremhæve sin særlige internationale identitet i kontrast til andre, for eksempel USA og Kina. Betydningen af EU's normative forpligtigelse til at arbejde for af-

skaffelsen af dødsstraf er blevet understreget af problemerne med personudleveringer til lande med dødsstraf, særligt efter begivenhederne i USA den 11. september 2001. På trods af det åbenlyse ønske fra mange EU-ledere om at udlevere terrorismistænkte til retsforfølgelse i USA gør EU's normative grundlag sådanne udleveringer problematiske.⁵

EU's årsrapport om menneskerettigheder fra 1999 fastslår, at modstanden mod dødsstraf globalt set er blevet et af de synligste elementer i EU's menneskerettighedspolitik (Council of EU, 1999, s.41). Nærværende undersøgelse af EU's bestræbelser på at afskaffe dødsstraf globalt illustrerer den måde, hvorpå EU repræsenterer en normativ magt i global politik. EU's normative magt er ikke uden konsekvenser. I det sidste årti har EU's tiltag på området medvirket til en stigning i bevægelserne mod dødsstraf, som har tiltrukket 37 nye konverteringer, nedbragt antallet af lande med dødsstraf til 109, og begrænset antallet af stater, der har dødsstraf men ikke bruger den, til 86 (Amnesty International, 2001a).

KONKLUSION: EN LOGISK SELVMODSIGELSE?

I denne artikel har jeg argumenteret for, at EU bygger på et anderledes normativt grundlag end andre internationale organisationer på grund af EU's specielle historiske kontekst og EU's specifikke konstitutionelle konfiguration. Jeg har undersøgt, hvad dette normative grundlag bygger på, og hvorfor EU er kendetegnet ved at være en politisk hybrid med en særlig international identitet. Endvidere har jeg vurderet spørgsmålet om, hvordan EU's normer spredtes til det omkringliggende internationale samfund med et fokus på både substantielle og symbolske normoverførelser. Slutteligt har jeg grundigt undersøgt, hvordan EU's normer praktiseres og spredes i praksis ved et casestudie af EU's bestræbelser på at afskaffe dødsstraf. Casestudiet viste, at transnationale og overstatslige aktører har spillet en vigtig rolle i at forme EU's politik på området gennem en legalisering med Amsterdam-erklæringen og Charteret om Grundlæggende Rettigheder samt gennem EU's fastsatte retningslinjer i forhold til dødsstraf. Afskaffelsen af dødsstraf som eksempel på EU's normative magt demonstrerer, hvordan EU's normer spredes gennem processuelle medlemskabsbetingelser, fælles informationsstrategier og gennem delegationernes direkte rolle.

Begrebet normativ magt er et forsøg på at vise, at EU ikke blot er konstrueret ud fra et normativt grundlag, men at dette grundlag giver EU mulighed for at spille en normativ rolle i verden. Den vigtigste og ofte oversete faktor for EU's internationale rolle er ikke, hvad EU gør eller siger, men hvad EU er. Således har min præsentation af EU som normativ magt en ontologisk kvalitet (EU

⁵ "Bringing Terrorists to Justice Poses Unprecedented Dilemma". *Financial Times*, 22 October 2001.

kan konceptualiseres som en normforandrer i det internationale system), en positivistisk kvantitet (EU handler for at forandre normer i det internationale system) og en normativ kvalitet (EU bør stræbe efter at udbrede sine normer internationalt).

Selvom EU's internationale bestræbelser på at afskaffe dødsstraf blot er et enkelt casestudie, illustrerer eksemplet, hvordan EU gør brug af sin normative magt ved at ændre og påvirke internationale normer. Dette omfatter viljen til at gå imod statsuverænitet (f.eks. ved at skrive til fængselsinspektører i stedet for statsledere) og viljen til at gribe ind for at yde støtte til enkeltpersoner (som f.eks. personer under 18, der begår forbrydelser). Desuden sker dette til trods for, at EU ikke i økonomisk/materiel forstand vinder noget ved en indblanding, og at EU ofte møder international modvilje fra aktører – såsom 'the unusual suspects' i USA, Kina, Iran, Irak og Saudi Arabien. Særligt sidstnævnte observation er vigtig, da vi på baggrund af dette kan afvise beskyldningen om, at spredningen af EU's normer udgør en form for vestlig kulturimperialisme, da EU ofte står i modsætning til andre udviklede OECD stater, f.eks. USA og Japan.

I denne artikel har jeg argumenteret for, at forestillingen om EU som normativ magt ikke er nogen selvmodsigelse. EU bør ikke kun opfattes som en civil og militær magt, men også som en normativ magt. Evnen til at samle suverænitet, vigtigheden af det transnationale Europa-Parlament, kravene om demokratiske principper og håndhævelsen af menneskerettigheder (som f.eks. afskaffelse af dødsstraf) er ikke bare 'interessante' egenskaber – de er konstitutive normer i et politisk system, der er anderledes end eksisterende stater og internationale relationer. Således er EU's forskellige eksistensgrundlag, normer og politikker

reelt en måde at omdefinere, hvad der er normalt i international politik. EU's normative magt er ikke en selvmodsigelse, da evnen til at definere, hvad der er 'normalt' i en international verden i sidste ende er den største magt af alle.

Bilag I. Fortegnelse over dødsstraf

Land	Afskaffelse	Protokol Nr. 6	OPT2 Ratificeret	Henrettelser i 2000
Tyskland	1949	1989	1992	0
Østrig	1968	1985	1993	0
Finland	1972	1990	1991	0
Sverige	1972	1985	1990	0
Portugal	1976	1986	1990	0
Danmark	1978	1985	1994	0
Luxembourg	1979	1985	1992	0
Frankrig	1981	1986	–	0
Holland	1982	1986	1991	0
Cypern	1983 ^a	2000	1999	0
Rumænien	1989	1994	1991	0
Slovenien	1989	1994	1994	0
Tjekkiet ^b	1990	1993	–	0
Slovakiet ^b	1990	1993	1999	0
Ungarn	1990	1992	1994	0
Irland	1990	1994	1993	0
Kroatien	1991	1997	1995	0
Grækenland	1994	1998	1997	0
Italien	1994	1989	1995	0
Moldova	1995	1997	–	0
Spanien	1995	1985	1991	0
Belgien	1996	1999	1998	0
Polen	1997	2000	2000	0
Bosnien-Herzegovina	1997 ^a	2001	0	
Bulgarien	1998	1999	1999	0
Estland	1998	1998	–	0
Litauen	1998	1999	2000	0
UK	1998	1999	1999	0
Letland	1999 ^a	1999	–	0
Ukraine	1999	2000	–	0
Malta	2000	1991	1994	0
Albanien	2000 ^a	2000	–	0
Tyrkiet	AiP ^c	–	–	0
Rusland	bibeholdt	1997 ^d	–	•
Indien	bibeholdt		–	•
Sydkorea	bibeholdt			•
Japan	bibeholdt		–	⌘
Iran	bibeholdt		–	75 +
USA	bibeholdt		–	85
Saudiarabien	bibeholdt		–	123 +
Kina	bibeholdt		–	1.000 +

Noter:

^a Afskaffet for almindelige forbrydelser, men bibeholdt for usædvanlig kriminalitet såsom forbrydelser, der hører under militær lov.

^b Tjekkiet og Slovakiet blev delt i 1993.

^c AiP: Afskaffelse i praksis (bevaret men ikke brugt).

^d Rusland har underskrevet men ikke ratificeret protokol nr. 6.

• bevaret men ikke brugt.

⌘ bevaret og brugt (antal ukendt).

REFERENCER

- Alston, P. and Weiler, J. (1999) 'An "Ever Closer Union" in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights'. In Alston, P. (ed.) *The EU and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press), pp. 3–66.
- Amnesty International (2001a) 'Abolitionist and Retentionist Countries'. *Website Against the Death Penalty* (Last updated: 1 June 2001), «<http://www.web.amnesty.org/rmp/dplibrary.nsf/>» accessed 20 March 2002.
- Amnesty International (2001b) 'Facts and Figures on the Death Penalty'. *Website Against the Death Penalty* (Last updated: 1 June 2001), «<http://www.web.amnesty.org/rmp/dplibrary.nsf/>» accessed 20 March 2002.
- Bull, H. (1982) 'Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, No. 2, pp. 149–64.
- Buzan, B. and Little, R. (2000) *International Systems in World History* (Oxford: Oxford University Press).
- Carr, E.H. (1962) *The Twenty Years' Crisis 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*. 2nd edn (London: Macmillan).
- Checkel, J. (2000) 'Compliance and Conditionality'. ARENA Working Paper WP00/18, «http://www.arena.uio.no/publications/wp00_18.htm» accessed 20 March 2002.
- Christiansen, T. (1997) 'Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance: The European Commission between Accountability and Independence'. In Nentwich, N. and Weale, A. (eds) *Political Theory and the European Union* (London: Routledge).
- Clapham, A. (1999) 'Where is the EU's Human Rights Common Foreign Policy, and How is it Manifested in Multilateral Fora?'. In Alston, P. (ed.) *The EU and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press), pp. 627–83.
- Commission of the European Communities (1996) Opinion 2/94 of 28 March 1996 (Full Court), *Bulletin of the EU*, No. 4, 1996, point 1.8.25.
- Commission of the European Communities (1997a) 'Observance of human rights in the European Union'. *Bulletin of the EU*, No. 4, 1997, point 1.2.1.
- Commission of the European Communities (1997b) 'Parliament resolution on the abolition of the death penalty'. *Bulletin of the EU*, No. 6, 1997, point 1.2.11.
- Commission of the European Communities (1997c) Declaration by the European Council at the beginning of the year of the 50th anniversary of the Universal
- Commission of the European Communities (1999) 'Common strategy of the European Union on Russia'. (1999/414/CFSP), 4 June 1999, «http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/common_strategy/index.htm» accessed 20 March 2002.

- Commission of the European Communities (2000) 'Presidency statement on abolition of death penalty in Cyprus'. *Bulletin of EU*, no. 1/2-2000, point 1.6.10.
- Commission of the European Communities (2001) 'EU policy and action on the death penalty', Delegation of the European Commission to the United States, «<http://www.eurunion.org/>» accessed 20 March 2002.
- Coombes, D. (1998) 'Leading by Virtuous Example: European Policy for Overseas Development'. In McSweeney, B. (ed.) *Moral Issues in International Affairs: Problems of European Integration* (Basingstoke: Macmillan), pp. 221–45.
- Council of Europe (1996) Parliamentary Assembly resolution 1097, 28 June.
- Council of Europe (2001) 'Protocol No. 6 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Concerning the Abolition of the Death Penalty'. ETS No. 114, Status as of 29 October 2001, «<http://conventions.coe.int>» accessed 20 March 2002.
- Council of the European Union (1998a) 'Presidency statement on abolition of the death penalty in Azerbaijan'. CFSP 6056/98, Brussels, 19 February.
- Council of the European Union (1998b) *Guidelines for EU policy towards third countries on the death penalty*, 3 June, Brussels.
- Council of the European Union (1999) *European Union Annual Report on Human Rights* (Brussels: CoE).
- Council of the European Union (2000a) 'Presidency statement on decision by Ukraine's constitutional court on the death penalty'. CFSP 5038/00, Brussels, 11 January.
- Council of the European Union (2000b) 'Presidency statement on abolition of death penalty in Turkmenistan'. CFSP 5557/00, Brussels, 24 January.
- Council of the European Union (2000c) 'EU memorandum on the death penalty'. 25 February.
- Council of the European Union (2000d) 'Ukraine/Death Penalty – Declaration by the EU Presidency'. Press Release, Embassy of Portugal, Washington D.C., 29 February.
- Council of the European Union (2001a) *European Union Annual Report on Human Rights*, Brussels.
- Council of the European Union (2001b) 'Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on President Putin's statement supporting the abolition of the death penalty in the Russian Federation'. Presse 283, No. 10610/01, Brussels, 17 July.
- Cremona, M. (1998) 'The European Union as an International Actor: The Issues of Flexibility and Linkage'. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 3, No. 1, pp. 67–94.
- Duchêne, F. (1972) 'Europe's Role in World Peace'. In Mayne, R. (ed.) *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead* (London: Fontana), pp. 32–47.
- Duchêne, F. (1973) 'The European Community and the Uncertainties of Interdependence'. In

- Ferguson, Y. and Mansbach, R. (1996) *Polities: Authority, Identities, and Change* (Columbia: University of Southern Carolina Press).
- Galtung, J. (1973) *The European Community: A Superpower in the Making* (London: Allen & Unwin).
- Hill, C. (1993) 'The Capability–Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3, pp. 305–28.
- Hood, R. (2001) 'Capital Punishment: A Global Perspective'. *Punishment and Society*, Vol. 3, No. 3, pp. 331–54.
- Human Rights Watch (2000) 'Europe and Central Asia Overview'. In *World Report 2000*, «<http://www.hrw.org/hrw/wr2k/Eca.htm>» accessed 20 March 2002.
- Jacot, M. (1999) 'The Death Penalty: Abolition Gains Ground'. *UNESCO Courier*, October, pp. 37–8.
- Jørgensen, K.E. (1997) 'Western Europe and the Petersberg Tasks'. In Jørgensen, K.E. (ed.) *European Approaches to Crisis Management* (The Hague: Kluwer Law International), pp. 131–52.
- King, T. (1999) 'Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy?'. *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 2, pp. 313–37.
- Kinnvall, C. (1995) *Cultural Diffusion and Political Learning: The Democratization of China* (Lund: Lund University Press).
- Krause, A. (2000) 'Life vs. Death: The EU is Pressing the Case for World-wide Abolition'. *Europe*, No. 401, pp. 6–9.
- Laffan, B. (2001) 'The European Union Polity: A Union of Regulatory, Normative and Cognitive Pillars'. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 5, pp. 709–27.
- Lenaerts, K. and de Smijter, E. (2001) 'A "Bill of Rights" for the European Union'. *Common Market Law Review*, Vol. 38, No. 2, pp. 273–300.
- Manners, I. (2000) *Substance and Symbolism: An Anatomy of Cooperation in the New Europe* (Aldershot: Ashgate).
- Manners, I. 'Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?' *Journal of Common Market Studies*, June 2002, Vol. 40, No. 2, pp. 235–58.
- Manners, I. and Whitman, R. (1998) 'Towards Identifying the International Identity of the European Union: A Framework for Analysis of the EU's Network of Relations', *Journal of European Integration*, Vol. 21, No. 2, pp. 231–49.
- Manners, I. and Whitman, R. (eds) (2000) *The Foreign Policies of European Union Member States* (Manchester: Manchester University Press).
- Marshall, J. (2000) 'Death in Venice: Europe's Death-Penalty Elitism'. *The New Republic*, Vol. 223, No. 5, pp. 12–14.
- Maull, H. (1990) 'Germany and Japan: The New Civilian Powers'. *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 5, pp. 91–106.

- Merlingen, M., Mudde, C. and Sedelmeier, U. (2001) 'The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and Sanctions against Austria'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 1, pp. 59–77.
- Patten, C. (2000a) 'Statement to the European Parliament'. 16 February.
- Patten, C. (2000b) 'Human Rights: Towards Greater Complementarity within and in between European Regional Organisations'. Speech to Council of Europe Conference on 'The Protection of Human Rights in the 21st Century', Dublin, 3 March.
- Patten, C. (2000c) 'Contribution to the Debate in the European Parliament on Death Penalty, Antipersonnel Landmines, Hong Kong and Serbia'. Speech to the European Parliament', Speech/00/404, Strasbourg, 25 October.
- Prodi, R. (2000) '2000–2005: Shaping the New Europe'. Speech to the European Parliament, Strasbourg, 15 February, Speech/00/41.
- Rosecrance, R. (1998) 'The European Union: A New Type of International Actor. In Zielonka, J. (ed.) *Paradoxes of European Foreign Policy* (The Hague: Kluwer Law International), pp. 15–23.
- Sjursen, H. (1998) 'Missed Opportunity or Eternal Fantasy?: The Idea of a European Security and Defence Policy'. In Peterson, J. and Sjursen, H. (eds) *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP* (London: Routledge).
- Smith, K. (1998) 'The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?'. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 3, No. 2, pp. 253–74.
- Smith, K. (2000) 'The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?'. *International Spectator*, Vol. 23, No. 2, pp. 11–28.
- Smith, K. (2001) 'The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: "Foreign Policy" with an Ethical Dimension?'. In Smith, K. and Light, M. (eds) *Ethics and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 185–203.
- Therborn, G. (1997) 'Europe in the Twenty-first Century'. In Gowan, P. and Anderson, P. (eds) *The Question of Europe* (London: Verso), pp. 357–84.
- Twitchett, K. (ed.) (1976) *Europe and the World: The External Relations of the Common Market* (New York: St. Martin's Press).
- United Nations High Commission for Human Rights (2001) 'Declarations and Reservations to the Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights'. UN High Commission for Human Rights. «http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/treaty19_asp.htm» accessed 20 March 2002.
- Von Bogdandy, A. (2000) 'The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union'. *Common Market Law Review*, Vol. 37, pp. 1307–38.
- Weiler, J. (1999) *The Constitution of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).

- Whitehead, L. (1996) *The International Dimension of Democratization: Europe and the Americas* (Oxford: Oxford University Press).
- Whitman, R. (1998) *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union* (Basingstoke: Macmillan).
- Zielonka, J. (1998) *Explaining Euro-Paralysis: Why Europe is Unable to Act in International Politics* (Basingstoke: Macmillan).