

*Politisk krishantering i Europa*

Politisk krishantering i Europa:  
”De fjortons” sanktioner mot Österrike

*Sara Larsson och Jenny Lundgren*

Titel: Politisk krishantering i Europa: ”De fjortons” sanktioner  
mot Österrike  
Utgiven av: Försvarshögskolan  
Omslag: Leif Arback  
Tryck: Elanders Gotab 42221, Stockholm 2003  
ISBN: 91-89683-29-3  
ISSN: 1650-3856

# Innehåll

1. INLEDNING .....	5
1.1 Källkritik .....	6
1.2 Krisens aktörer .....	8
2. KRISHANTERINGSTEORI .....	11
2.1 Kognitiv – institutionell teori .....	12
2.2 Var detta fall en kris för ”De fjorton”? .....	15
3. HISTORISK OCH POLITISK KONTEXT .....	18
3.1 Österrikes politiska system efter 1945 .....	18
3.2 Politiken och ”arvet” från nazismen .....	18
3.3 Fallet Waldheim .....	19
3.4 FPÖ och Haiders framgång .....	20
3.5 Österrike och EU-medlemskapet .....	22
3.6 Österrikes syn på sin roll under andra världskriget .....	23
3.7 Österrikes parlamentsval 1999 .....	24
4. KRITISKA DAGAR FÖR ”DE FJORTON” .....	26
5. FALLETS UTVECKLING .....	37
5.1 Utrikesministermötet på Azorerna .....	37
5.2. Toppmötet i Feira .....	38
5.3 De tre ”vise männen” och upphävandet av sanktionerna ..	38
5.4 ”De fjortons” sanktioner gav ”ringar på vattnet” .....	39
5.4.1 <i>Nicefördraget</i> .....	39
5.4.2 <i>Regeringsbildningen i Italien</i> .....	40
6. BESLUTSTILLFÄLLEN .....	42
6.1 Belgien kräver ett agerande av EU:s ordförande .....	42
6.2 FPÖ och ÖVP nära ett enande .....	43
6.3 Har Österrike gjort något ”fel”? .....	45
6.4 De tre ”vise männen” rapport legitimerar koalitionen ...	46
6.5 Italien bildar regering med högerextrema element .....	48

<b>7. TEMATISK ANALYS</b> .....	50
7.1 Probleminramning .....	50
7.1.1 <i>Tidspress</i> .....	52
7.1.2 <i>Hotbilden</i> .....	54
7.1.3 <i>Analogier</i> .....	56
7.3 Beslutsenheter .....	58
7.3.1 <i>Ledarskap</i> .....	59
7.4 Politiskt samförstånd .....	62
7.5 Värdekonflikter .....	64
7.6 Intern informationshantering .....	66
7.7 Lärdomar .....	68
<b>8. SLUTSATS</b> .....	72
<b>KÄLLOR</b> .....	77

# 1. Inledning

*Nothing will be as before* – António Guterres<sup>1</sup>.

Den 25 januari år 2000 inleddes i Österrike, medlemsland i den Europeiska unionen (EU), regeringförhandlingar mellan det konservativa partiet Österreichisches Volks Partei (ÖVP) och Jörg Haiders högerextrema parti Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) (Hedström 00-06-17). Regeringscheferna i unionens övriga medlemsländer kände att de var tvungna att agera mot det hot som de ansåg att FPÖ i en regeringsställning kunde utgöra mot unionens framtid.

Agerandet från de fjorton EU-länderna kom snabbt. Den 31 januari, sex dagar efter det att ÖVP och FPÖ inlett sina regeringförhandlingar, framförde EU:s portugisiska ordförande António Guterres ”de fjortons” gemensamma hot om att införa politiska sanktioner mot Österrike, vilka skulle verkställas om FPÖ skulle komma att ingå i en regeringskoalition i landet<sup>2</sup>. Sanktionerna innebar:

- Inga officiella bilaterala kontakter på politisk nivå med den österrikiska regeringen.

- Inget stöd för österrikiska kandidater till internationella poster.

- Kontakter endast på teknisk nivå med Österrikes ambassadörer i EU-huvudstäderna (The Portuguese Presidency 00-01-31)<sup>3</sup>.

ÖVP:s och FPÖ:s gemensamma regeringsprogram godkändes av den österrikiske presidenten den fjärde februari (Hedström 00-06-17). I och med detta godkännande trädde sanktionerna i kraft.

Österrikes regeringsbildning i januari-februari 2000 var en unik företeelse. För det första för att det utöver nyfascisternas deltagande i Berlusconi koalitionsregering i Italien för några år tidigare, då EU också förhöll sig kritiskt, aldrig tidigare varit aktuellt med denna typ av extremparti i en regeringsposition i ett EU-land (Bjereld 00-

---

<sup>1</sup> Fletcher, Glass, Webster 00-02-01, Black 00-02-01.

<sup>2</sup> ”De fjorton” utgörs av de fjorton EU-länderna: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland, vilka gemensamt fattade beslutet om sanktionerna mot Österrike.

<sup>3</sup> Med ”teknisk nivå” menades i detta avseende att österrikiska representanter inte togs emot på politisk nivå. De togs endast emot av tjänstemän i och från de övriga EU-länderna (Olsson 00-05-09).

02-06)<sup>4</sup>. För det andra har ett EU-land aldrig tidigare satt sig till doms över resultatet i ett annat EU-lands demokratiska val (Wolmesjö 00-02-02). I detta fall agerade dessutom fjorton medlemsstater mot det femtonde medlemslandet Österrike, i en gemensam aktion. Sanktionerna var bilaterala och låg därmed utanför EU:s ramar. Trots detta var det enbart EU-stater som deltog i aktionen och EU:s institution Ordförandeskapet, som innehades av Portugal, hade i beslutsprocessen en samordnande roll. Det multilaterala arbetet länderna emellan skulle inte påverkas av sanktionerna.

Denna rapport studerar hur "de fjorton", under ledning av EU:s dåvarande ordförandeland Portugal, hanterade den krissituation som uppstod i och med att regeringsförhandlingar mellan ÖVP och FPÖ inleddes i Österrike i slutet av januari år 2000. Studien har bedrivits ur ett krishanteringsperspektiv. Analysen tar därför inte upp problemet ur normativa aspekter. Undersökningen tar heller inte upp fallet ur Österrikes synvinkel, om situationen exempelvis uppfattades som en kris också av Österrikes ledande beslutsfattare. Viktigt i denna studie är hur beslutsfattarna resonerat för att komma fram till det slutgiltiga beslutet om att hota Österrike med sanktioner.

## 1.1 Källkritik

Studien är i huvudsak uppbyggd på sekundärt material, eftersom det inte funnits möjlighet att samtala direkt med berörda beslutsfattare. Det officiella material som EU samt dess medlemsländer tillhandahåller allmänheten rörande denna fråga har använts i så stor utsträckning som möjligt, i den mån det finns något. Detta material är dock mycket bristfälligt och utgör inte någon tillfredsställande grund för en analys av fallet eftersom det inte finns någonting protokollfört eller diariefört av beslutsprocessen. Formellt var detta inte något EU-beslut, varför frågan inte behandlades via tjänstemän, utrikesförvaltningarna eller representationen i Bryssel, utan genom direkta samtal från Guterres till olika statsministrar, premiärministrar och några av presidenterna runt om i EU. Det var likadant i alla länder: snabba informella telefonsamtal och slutligen ett gemensamt ställningstagande (Lindh 00-04-14).

---

<sup>4</sup>Berlusconi, Silvio (\*1936). Före detta partiledare för det italienska högerpartiet Forza Italia. Premiärminister i Italien juni 1994 – januari 1995. I hans regeringskoalition ingick bland annat det nyfascistiska partiet Alleanza Nazionale (Åhman 1997:30).

Frågan om sanktionerna mot Österrike var också politiskt mycket känslig, varför de möten och samtal som rörde denna fråga hölls informellt. Enligt Lena Hjelm Wallén, Sveriges vice statsminister, förs ofta den egentliga diskussionen, gällande de tyngsta besluten i EU:s ministerråd, vid informella möten. Vid dessa möten deltar endast ministrarna själva, vilket ger en större frihet att öppet diskutera direkt med varandra, än vid de stora ministerrådsmötena, där exempelvis tolkar och ambassadörer deltar (Hjelm-Wallén 2000-05-29).

Under krisens beslutsprocess hölls inte ett enda möte, där alla regeringschefer sammanträdde för att diskutera frågan. Istället kommunicerade de huvudsakligen via telefon och fax. Vissa regeringschefer möttes personligen, andra pratade ett antal gånger med varandra i telefon. På grund av detta är det omöjligt att få en komplett bild av och insyn i hur beslutsprocessen gick till. Vissa länders beslutsfattare var mer benägna att förmedla sina åsikter i frågan via media, medan andra inte hördes alls. Detta visar sig tydligt i studien, eftersom den till stor del baseras på tidnings- och tidskriftsartiklar samt officiella internetsidor, när det gäller empiriinsamlandet. De tidnings- och internetartiklar som använts utgör inte alltid en komplett redogörelse av en händelse, eftersom skribentens egna värderingar kan ha påverkat innehållet. Artiklarna är många gånger översatta av journalisterna själva, vilket kan leda till en viss förändring av innehållet, eventuellt föranlett av språkförbistring. Detta gäller också när studiens författare översatt olika slags material. För att ändå få en så god helhetsbild som möjligt, har många olika källor använts. Vissa gånger finns inget namn signerat till tidnings- och internetartiklarna, vilket också här har kompensrats genom användandet av ett flertal källor. Dessutom har materialet hämtats endast från stora, välkända europeiska tidningar och tidskrifter samt officiella hemsidor på internet, vilket bör minimera risken för oseriös och vinklad information.

För att få ett bredare material till studien, har ett antal intervjuer genomförts<sup>5</sup>. Svagheten hos intervjumaterialet ligger i att de inter-

---

<sup>5</sup> Intervjuade personer: Europaparlamentarikerna Mogens Camre, Gunilla Carlsson, Ewa Hedkvist Petersen, Lennart Sacredeus och Herman Schmid. Lage Olsson på UD, Dr. Prof. Rudolf Hrbek, Dr. Karl Magnus Johansson samt Sveriges vice statsminister Lena Hjelm-Wallén, som hade tid att svara på några frågor när hon besökte Södertörns högskola för att hålla ett föredrag om det förestående svenska EU-ordförandeskapet år 2001.

vjuade personerna inte är studiens centrala aktörer. Detta på grund av att många som kontaktats har nekat till en förfrågan om intervju eller helt enkelt inte svarat på frågor skickade via e-post. Av "de fjortons" regeringschefer och utrikesministrar, har bara två svarat på förfrågningar om en intervju, Sveriges statsminister Göran Persson och Sveriges utrikesminister Anna Lindh. Persson skrev via sin sekreterare att han inte hade tid för en personlig intervju, men att han gärna svarade på frågor via statsrådsberedningen. Informationen från statsrådsberedningen erhöles via e-post, dock inte statsministerns egna kommentarer. Lindh svarade att hon inte hade tid att ställa upp på en intervju och hänvisade istället till svenska UD:s Österrikehandläggare Lage Olsson.

## 1.2 *Krisens aktörer*

Aktörernas egna uppfattningar om en situation kan spela en viktig roll när det gäller att förklara en stats beteende (King, Keohane, Verba 1994:44–45). Enligt Paul 't Hart et al. fattas många viktiga utrikespolitiska beslut i relativt små grupper i vilka man personligen träffas och har överläggningar. För att förstå varför en grupp agerar som den gör är det viktigt att se på gruppens interna struktur och uppbyggnad. Alla grupper, eller småskaliga sociala enheter, består exempelvis av politiska ledare, experter eller representanter från politiska partier, som möts, byter information, argumenterar och slutligen kommer fram till en samlad uppfattning eller ett beslut ('t Hart, Stern, Sundelius 1997:4–5). Det är betydelsefullt att se på olika gruppfaktorer som exempelvis: Vilka ingår i gruppen? Vilka ingår inte i gruppen? Vem har påverkat ledaren? Vem har inte kunnat påverka ledaren? Hade ledaren bestämt sig innan beslutet fattades, eller ville denne höra alla möjliga alternativa förslag ('t Hart, Stern, Sundelius 1997:5-6)?

I fallet med sanktionerna mot Österrike utgjordes de centrala aktörerna av "de fjortons" regeringschefer som tog beslutet om sanktionerna. "De fjortons" utrikesministrar, som arbetar nära regeringscheferna, kan också ses om aktörer i fallet. Fokus riktas framför allt mot Portugals premiärminister António Guterres, som var samordnare och talesman för "de fjorton". Guterres fick sin ledande roll i egenskap av ordförande för EU, vilket innebär att insti-

tutionen Ordförandeskapet också utgjorde en aktiv aktör i beslut-processen. EU var ingen egen aktör i denna situation, vilket gör att det i studien inte fokuseras på någon annan EU-institution än just Ordförandeskapet.

Skall "de fjorton" räknas som en eller fjorton aktörer? Om man ser beslutet som bilateralt, var det också fjorton olika aktörer (stater) som agerade. Samtidigt utgjorde "de fjorton" tillsammans en aktör (en grupp), i och med att beslutet om sanktioner togs gemensamt och enhälligt. Upphävandet av sanktionerna togs också på gemensamma grunder. Detta innebar att det var politiskt svårt för ett land att själv bryta sig ur den gemensamma överenskommelsen utan att ses som en "svikare".

Rosenthal skriver att inom EU bestämmer medlemsstaternas nationella politiska ledare huruvida ett ärende skall regleras via traditionella diplomatiska processer eller om det skall diskuteras eller regleras inom EU:s institutioner. Vid frågor som rör *high politics*, exempelvis utrikespolitik, är det traditionellt regeringscheferna som fattar de avgörande besluten (Rosenthal 1975:3).

Beslutsfattare påverkas av de institutioner som de vanligtvis verkar inom. Att hantera denna kris ledde därför till förvirring. "De fjorton" är vana att arbeta tillsammans inom EU, vilket gjorde att beslutsprocessen präglades av det förfaringsätt som utmärker beslutsfattande inom Rådet och Ordförandeskapet. Begreppen *bilaterala beslut* och *EU-beslut* blandades ihop av beslutsfattarna själva, vilket skapade förvirring.

Sanktionerna var enligt "de fjorton" själva bilaterala och skulle ligga utanför EU:s sfär. Samtidigt hävdade de att anledningen till att man markerade mot Österrike var att man värnade om EU:s värdgemenskap. Bilaterala beslut skall inte påverka arbetet inom EU, då det normala förfarandet vid ett bilateralt beslut är att regeringscheferna agerar inom sina respektive staters regeringar (nationellt beslut). I detta fall frångick "de fjorton" detta förfaringsätt för att istället samarbeta med sina kollegor i Rådet. Guterres hade också en framträdande roll i krisen i egenskap av unionens ordförande och de fjorton staterna agerade i egenskap av medlemsstater i EU. Dessutom diskuterade de, efter att beslutet om sanktioner tagits, frågan på EU-möten där unionens arbete och unionsfrågor skall diskuteras.

Regeringscheferna diskuterade frågan i Europeiska rådet<sup>6</sup>. Utrikesministrarna tog upp saken i Europeiska unionens råd inom General Affairs Council (GAC)<sup>7</sup>.

Inom Amsterdamfördraget, det fördrag som EU grundar sig på, fanns inget utrymme för ett agerande inom EU:s institutioner, eftersom det inte gick att utesluta Österrikes representanter. Artikel 6.1 säger att unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen. Artikel 6.2 säger vidare att unionen skall respektera de grundläggande rättigheterna, det vill säga skydda de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Rådet får, enligt artikel 7.1, på förslag av en tredjedel av medlemsstaterna eller från kommissionen och efter europaparlamentets samtycke, enhälligt slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter de principer som anges i artikel 6.1. Enligt artikel 7.2 får Rådet, när detta har fastslagits, besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som den ifrågavarande medlemsstaten har<sup>8</sup>.

Österrike hade vid beslutstillfället inte brutit mot någon av de i Amsterdamfördraget angivna principerna. Inom fördraget finns inget utrymme för ett agerande i förebyggande syfte, som exempelvis i detta fall när "de fjorton" befarade att Österrike skulle kunna komma att bryta mot fördraget om FPÖ hamnade i regeringsställning. På grund av detta kom beslutsprocessen i denna kris också att ligga utanför det vanliga förfarandet vid beslutsfattande inom unionen.

---

<sup>6</sup> Europeiska rådet är beteckningen på det sammanträde mellan medlemsstaternas regeringschefer och kommissionens ordförande som regelbundet äger rum en gång per halvår (Melin, Schäder 1997:66-70).

<sup>7</sup> Europeiska unionens råd (ministerrådet) stiftar normer inom de områden där medlemsstaterna skall tillämpa gemensamma regler. Det skall vara en representant för staten "på ministernivå, som skall vara behörig att träffa för staten bindande överenskommelse". Deltagarna i rådet växlar. Utrikesministrarna möts i regel en gång i månaden, "General affairs Council" (Melin, Schäder 1997:66-70).

<sup>8</sup> Se bilaga 1, Amsterdamfördraget artikel 6 och 7.

## 2. Krishanteringsteori

Denna studie analyserar den beslutsprocess som ledde fram till ett beslut om sanktioner mot Österrike, samt täcker tiden fram till upplösandet av sanktionerna och lärdomar som dragits därefter. De enskilda aktörerna, beslutsfattarna, och deras samverkan med varandra utgör studiens viktiga analysenhet. Därför använder vi oss av en kognitiva – institutionell teori som baserar sig på den betydelse som de institutioner vilka aktörerna verkar inom, samt aktörers personliga egenskaper och föreställningar, har för beslutsfattandet.

Den politik som förs och de beslut de centrala aktörerna fattar rörande utrikespolitiska frågor är styrda av deras egna mål, beräkningar och perceptioner (Jervis 1976:13). Det är mycket viktigt att ta fasta på beslutsfattares perceptioner och definitioner av en situation när man studerar beslutsfattande, i synnerhet vid krissituationer. Man bör se på den miljö som finns runt beslutsfattarna, framförallt hur de uppfattar den, hur vissa situationer är strukturerade, vilka värderingar och normer som tillskrivs vissa typer av problem, vilket material som uppmärksammas och dessutom aktörernas tidigare erfarenheter. (Snyder, Bruck, Sapin 1962:5–8). Syftet med att analysera grupper av beslutsfattare, som "de fjorton", är också att få en bättre förståelse för de avgörande, formerande beslut som utgör en betydelsefull del av deras utrikespolitik ('t Hart, Stern, Sundelius 1997:7-8).

Människors värderingar, föreställningar och attityder är alla inlärd genom erfarenheter, utbildning och en mångfald av informationskällor. De har effekt på hur vi ser på saker, definierar syften och väljer handlingsvägar. De är dock föränderliga och för de flesta människor kan de förändras under olika omständigheter. Det finns även permanenta personliga aspekter som kan påverka aktörers beslut och handlingar. I det utrikespolitiska beslutsfattandet har exempelvis faktorer som tolerans eller intolerans för olika alternativ betydelse. Dessutom är förmågor som att komma ihåg, kunna sortera fram betydelsefull informationen och kunna tänka klart under hög stress viktiga (Holsti 1995:278-279).

I boken *Essence of Decision* (1971), ett klassiskt verk inom disciplinen Internationella Relationer (IR), använder Graham Allison tre olika beslutmodeller, som visar på förklaringar till de olika beslut

som karaktäriserade Kubakrisen<sup>9</sup>. I en uppdaterad version av denna bok från 1999, har Allison uppdaterat sina tidigare modeller med illustrationer från senare händelser (Allison, Zelikow 1999:392). Den nya upplagan av "Essence of decision" visar att de kognitiva faktorerna på senare tid har fått en alltmer framträdande roll inom statsvetenskaplig forskning. Medvetenheten om den betydelse som beslutsfattarens personliga särdrag och egenskaper har ökat inom krishanteringsforskningen.

## 2.1 Kognitiv–institutionell teori

*"It is widely recognized that there are important cognitive limits on the possibility of rational decision-making in politics as in other sectors of life"* – Alexander L. George<sup>10</sup>.

Den kognitiva–institutionella teorin utgörs av ett samspel mellan neoinstitutionalism och kognitiv teori. Enligt Stern betonas i den kognitiva-institutionella teorin betydelsen av individernas autonomi. Samtidigt uppmärksammas att institutionerna, i vilka individerna verkar, både begränsar och ett möjliggör ett agerande från individens sida (Stern 1999:37).

När man forskar om kriser ligger den främsta utmaningen i att rå på komplexiteten hos krisen som fenomen. Kognitiv–institutionell forskning pekar på några karaktärsdrag hos människans mentala förmåga att processa, kommunicera och organisera (Stern 1999:32). Människor reagerar inte direkt på en objektivt upprättad omgivning, utan tänker och agerar utifrån sin egen bild eller föreställning om omgivningen. För att förstå en människas beteende måste man alltså rekonstruera de subjektivt upprättade tolkningarna som gjorts av omgivningen och situationen, vilka gav upphov till beteendet. Att uppmärksamma subjektivitet och problemföreställningar är grundläggande för studiet av beslutsfattande vid kriser (Stern 1999:33). Både de institutioner som aktörerna verkar inom

---

<sup>9</sup>1. *Rational Actor Model (RAM)*. Utrikespolitiska beslut är rationella svar på en specifik situation. Staten väljer att agera på ett sätt som maximerar dess vinst/minimerar dess förlust. RAM förutsätter att beslut är en produkt av en ensam aktörs beräkningar 2. *The organisational process model*, förutsätter att beslut tas av ett flertal organisationer, vilka alla har sitt eget sätt att hantera saker på. Problemet löses inte genom att starta från noll, utan man försöker memorisera hur man hanterat liknande situationer förut. 3. *Bureaucratic Politics model* betonas i vilken utsträckning externa faktorer kan påverka ett utrikespolitiskt beslutsfattande (Allison 1971)

<sup>10</sup> George 1967:11

och aktörernas egen kognition har enligt denna syn en avgörande betydelse för hur den politiska beslutsprocessen löper och för hur beslut fattas.

Kognitiva faktorer får en ökad betydelse och spelar en större roll för aktörer vid stressituationer än annars. Beslutet påverkas i högre grad av hur de specifika beslutsfattarna definierar situationen just då. Definitionen blir subjektivt betingad, och ju färre beslutsfattare som är med och fattar ett beslut, desto mer sannolikt är det att deras beslut kommer att färgas av personliga attityder, föreställningar och personliga politiska behov (Rosati 1995:51-55). Stern och Bynander hävdar att gruppssamarbete kan förändras till det bättre (då konflikten ger liv åt överläggningarna), men även till det sämre (när det leder till olycklig kompromisspolitik eller stillestånd i diskussionen) (Stern, Bynander 1998:326-327). I den kris vi studerat skedde inga direkta överläggningar där beslutsfattarna träffades alla tillsammans under den avgörande beslutsprocessen. Trots detta har man agerat som en grupp i och med att man samtalat och tagit ett gemensamt beslut, vilket kan ha resulterat i ett grupptänkande.

*Perception* är lika med varseblivning, det vill säga hur vi tolkar och uppfattar vår omgivning. Missuppfattning (misperception) är en felaktig tolkning av och uppfattning om hur till exempel en annan aktör kommer att agera i en viss situation (Rosati 1995:53). Utrikespolitiska beslutsfattares självuppfattning (selfperception) är mycket betydande i krissammanhang. Aktörer tenderar ofta att överskatta till vilken grad de spelar en central roll i andra länders politik. När andra parter agerar i linje med en viss politik förd av en aktör, kan denne aktör komma att överskatta betydelsen och inflytandet av sin egen politik. Det är vanligt att aktörer överskattar sitt eget inflytande över någon annan stat eller individ (Jervis 1976:343-344). *Attributionsteorin* hör ihop med begreppet om självuppfattning, och beskriver hur en aktör motiverar ett visst beslutsfattande. Beslutsfattandet grundar sig på vilka egenskaper man tillskriver sin motpart, en annan stat eller person (Rosati 1995:51-58). Aktörer eller grupper av aktörer tenderar att se motsatta egenskaper hos sina "motståndare" än de egenskaper de ser hos sig själva (Mingst 1999:152-155). Även om perception och tolkning är komplexa processer, är de inte omöjliga att studera (Stern 1999:34).

*Den operationella koden* är en av de mest populära infallsvinklarna när det gäller att beskriva en politisk ledares åsikter och över-

tygelse. En politisk ledares föreställningar om politik och politiska konflikter och hans/hennes föreställning om den korrekta strategin och taktiken i en situation, är några av de faktorer som påverkar aktörens beslutsfattande. (George, 1967:11, Rosati 1995:51-58).

Det är vanligt att aktörer uppfattar och värderar en situation utefter vad de är engagerade i för tillfället. När de ställs inför en situation, ser de efter detaljer som liknar detaljer i en tidigare situation, det vill säga beslutsfattare tenderar att använda sig av "the evoked set"/analogier (Mingst 1999:152-155).

En beslutsfattare kan använda sig av analogier antingen i ett övertalningssyfte, eller för att identifiera, diagnostisera och beskriva en situation. Det är för en beslutsfattare viktigt att tänka över de konsekvenser det kan få att beskriva en situation genom att dra direkta jämförelser med tidigare händelser. Det är även viktigt att vara medveten om att en situation inte är identisk med en annan, trots att stora likheter kan finnas (Stenelo 1980:112-115). Beslutsfattare angriper inte nya frågor och problem utan några som helst grunder. Historisk erfarenhet spelar en viktig roll i hur ett problem kommer att uppfattas och behandlas. En beslutsfattare kan bli låst av tidigare administration och beslutsfattande inom sin egen disciplin (Stern 1999:39).

Begreppet *grupptänkande* myntades av Irving L. Janis. Hans bok, "*Groupthink*" (1982), är förmodligen också den mest kända studien av gruppdynamiska aspekter av beslutsprocessen. Fenomenet grupptänkande uppstår när det i en grupp av individer växer fram ett enhetligt tänkande. Janis anser att förekomsten av grupptänkande inom en grupp gör det mer sannolikt att man bortser från sina egentliga uppgifter och ursprungliga uppfattningar, vilket kan leda till stora politiska misslyckanden (Rosati 1995:51-58). Gruppdynamiken, som inkluderar aktörernas illusion av osårbarhet, enhällighet, överdriven optimism, tron på deras egen moral, fiendens ondska samt pressen som sätts på olikttänkande att ändra uppfattning, leder till grupptänkande. Detta visar att man inte alltid kan förlita sig på att beslut fattas rationellt (Mingst 1999:152-155).

Janis bok "*Victims of Groupthink*" lägger stor tonvikt på betydelsen av känslomässiga faktorer i beslutsfattandeprocessen. Det räcker inte med en fokusering på den kognitiva processen, utan det är även viktigt att se på hur individers och gruppers psykodynamiska process påverkar deras beslutsfattande. Ett av Janis främsta syften med detta verk var att skapa en medvetenhet om de sociopsyko-

logiska fenomenens betydelse och att gruppdynamiken bör beaktas i forskningen om historiskt viktiga beslut (George 1997:35-36).

Det finns bevis för att institutioner spelar en aktiv roll och har ett viktigt inflytande på EU:s politik. EU:s institutioner spelar en viktig roll när det gäller att samordna förväntningar och att skapa delade uppfattningar om något (Cram 1997:171). Bland annat som ett resultat av integrationen inom unionen, är EU som företeelse numera mer ett politiskt system än en internationell organisation, eftersom det inom EU finns ett *trias politica*: lagstiftande, verkställande och dömande organ. Hix anser att det saknas en viktig del i den forskning som gjorts om EU:s politik: de normativa, kognitiva och ideologiska banden av den politiska processen (Hix 1999:69-71).

Neoinstitutionalismen har många drag av det äldre institutionella synsättet när det gäller policy och styrelsestudier, men den har också förnyat sig genom att intressera sig för beteende på individnivå (Peters 1999:1). Den neoinstitutionella teorin ser på den genomträngande roll som regler, roller, normer och rutiner har i det moderna samhället i allmänhet och i den moderna statens styre i synnerhet. Dessa faktorer är centrala neoinstitutionella koncept, såväl som sociopsykologiska, vilka i högsta grad är relevanta för studiet av utrikespolitisk analys (Stern 1999:37-38).

## 2.2 Var detta fall en kris för "de fjorton"?

Det är viktigt att klargöra huruvida regeringsbildningen i Österrike 2000 innebar en kris för "de fjorton" och i så fall varför. Den krisdefinition som används i denna studie, vilken också används i övriga CRiSMART-studier uppställer tre kriterier, vilka alla utgår från beslutsfattarnas subjektiva uppfattning av situationen. De tre kriterierna är: *Betydande värden står på spel*, beslutsfattarna har *begränsad tid* till sitt förfogande och omständigheterna präglas av *osäkerhet*. För att benämna en händelse som en kris skall alla dessa tre kriterier uppfyllas (Stern 1999:5, Sundelius, Stern, Bynander 1997:13).

Regeringsbildningen i Österrike var en *krypande kris*. I många situationer finns det redan i ett tidigt skede tydliga varningssignaler tillgängliga för beslutsfattarna. Ofta råder det inte brist på varningsindikationer, utan problemet är att beslutsfattare ofta ignorerar en begynnande kris och intar en passiv attityd, fram till dess att situationen har trappats upp till en akut kris. Det logiska beteendet för

en beslutsfattare vore att så tidigt som möjligt reagera på de varningsindikatorer som finns. Beslutsfattare har dock en djupt rotad förkärlek till att skjuta svåra beslut framför sig så länge som möjligt (George 1999: 11). Vid det österrikiska parlamentsvalet den 3 oktober 1999 stod det klart att FPÖ var landets näst största parti. Ända sedan dess har problemet med FPÖ diskuterats (Dokument II 00-08-17). När sedan förhandlingarna mellan SPÖ och ÖVP strandade fredagen den 21 januari, stod det definitivt klart att det fanns en betydande risk att FPÖ skulle kunna ta en plats i den österrikiska regeringen. Trots detta diskuterades frågan inte på möten när ministerrarna möttes, till exempel vid utrikesministermötet i Bryssel den 24 januari. Även om dessa tydliga varningssignaler fanns, resulterade det i att flera av "de fjortons" beslutsfattare blev mycket överraskade och förvånade när de, den 30 januari, kontaktades av António Guterres och genast var tvungna att ta ställning till förslaget om att hota Österrike med sanktioner.

För "de fjorton" stod betydande värden på spel. Risken att FPÖ skulle kunna ta plats i den österrikiska regeringen var något som medförde ett hot mot de berörda beslutsfattarnas högt prioriterade värden (Stern, Bynander 1998:324). Enligt "de fjorton" hör skyddet av de mänskliga rättigheterna och av minoriteter idag till de centrala principerna för EU. De ansåg att värden, grundläggande för EU, stod på spel då regeringsmakten i Österrike eftersträvades av FPÖ. "De fjorton" antog att FPÖ, i en regeringsställning, skulle komma att bryta mot dessa högt prioriterade värden (Lipponen 00-03-07, EP-veckan 00-02-02).

I en krissituation fattas besluten nästan uteslutande av ett antal nyckelpersoner. Dessa nyckelpersoner anser att ett agerande av någon anledning är så betydelsefullt att det inte finns tid att konsultera lägre administration eller folket i sin helhet (Holsti 1995:263). Nyckelpersonerna i detta fall var "de fjortons" regeringschefer. Söndagen den 30 januari, då Guterres gjorde sin rundringning, fanns det bara en möjlighet för de kontaktade beslutsfattarna. De kunde antingen acceptera förslaget eller förkasta det (Lindh 00-04-14). Det fanns nu ingen tid att sammankalla till extra nationella möten, till exempel utrikesnämnder, andra partiledare eller expertis. Guterres ville ha deras svar omgående, eftersom han befarade att FPÖ och ÖVP skulle lägga fram sitt regeringsförslag redan påföljande dag. "De fjortons" syfte med att hota med sanktioner mot Österrike var

att förmå ÖVPs partiledare Wolfgang Schüssel att överväga sitt samarbete med FPÖ och på så sätt förhindra att FPÖ:s eventuella regeringsdeltagande. Detta skulle, för att vara verkningsfullt, framföras innan det fanns ett färdigt koalitionsavtal mellan FPÖ och ÖVP. Skulle "de fjorton" bara ha avvaktat en dag med sitt beslut om sanktioner är det, enligt Lena Hjelm Wallén, mycket troligt att beslutet överhuvudtaget inte blivit av (Hjelm-Wallén 00-05-29).

Några länders regeringschefer, de som kontaktades sist, kände osäkerhet för vad det skulle kunna innebära för dem att inte acceptera beslutet när Guterres kontaktade dem. De befارade att det skulle uppfattas som om de gick emot de övriga EU-länderna och ställde sig på FPÖ och Haiders sida (Lindh 00-04-14, Lipponen 00-03-07, Rasmussen 00-03-13).

Fallet Österrike utlöste en stor politisk förvirring inom EU:s institutioner. Den demokratiska värdegemenskapen ställdes mot nationalstaternas suveränitet (Gustavsson 00-02-03). Det rådde stor osäkerhet bland beslutsfattarna på flera punkter. Ett beslut om bilaterala sanktioner borde vanligtvis ligga utanför EU, eftersom det inom unionen inte finns ett konstitutionellt stöd för en liknande aktion<sup>11</sup>. Beslutet om sanktioner kom på sätt och vis ändå att hamna inom unionens område. Dels på grund av att det var fjorton EU-länders markering mot det femtonde och för att Portugal hade den samordnande rollen i egenskap av ordförande för den Europeiska unionen och dels därför att sanktionerna infördes på grund av att "de fjorton" ville värna om unionens "värdegemenskap". "De fjorton" var osäkra på hur situationen skulle komma att se ut om FPÖ skulle få en så betydande maktposition som en plats i den österrikiska regeringen betyder.

Beslutsfattarna var inte heller säkra på hur Österrike och omvärlden skulle reagera om de beslutade sig för att hota Österrike med sanktioner. De var dessutom osäkra på hur omvärlden och unionsmedborgarna skulle uppfatta det, om inte unionens medlemsländer på något sätt reagerade mot det faktum att det inom EU höll på att bildas en regering innehållande ett högerextremt parti.

Genom att de tre kriterierna är uppfyllda kan det fastställas att regeringsbildningen i Österrike skapade en krissituation för "de fjorton".

---

<sup>11</sup> Se bilaga 1, artikel 6 och 7 i Amsterdamfördraget.

## 3. Historisk och politisk kontext

### 3.1 Österrikes politiska system efter 1945

Den 15 maj 1955, efter 10 års ockupation av andra världskrigets segermakter, fick Österrike åter sin suveränitet i och med att Frankrike, Storbritannien, Sovjetunionen, USA och Österrike undertecknade det så kallade statsfördraget i Wien. Samtidigt antogs också en lag som gjorde Österrike till ett neutralt land (Höglund 1997:16-24, Henriksson 94-06-07).

Den österrikiska politiken har under efterkrigstiden i huvudsak dominerats av två partier: det borgerliga folkpartiet ÖVP och socialdemokraterna Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ)<sup>12</sup>. Under denna tidsperiod kännetecknades Österrike av en stor politisk stabilitet, vilken grundades på den relativa balansen mellan de två största partierna, en låg partirörlighet bland väljarna och Proporzsystemet (Höglund 1997:16-24)<sup>13</sup>. Hela det österrikiska samhället stod mer eller mindre under den "svart-röda" koalitionens kontroll<sup>14</sup>. Detta innebar bland annat att partillhörighet kunde vara avgörande för en medborgares chanser att få exempelvis lägenhet eller jobb inom offentlig sektor eller vid statligt ägda industrier (Schneider 2000:123).

### 3.2 Politiken och "arvet" från nazismen

1955/56 uppstod Frihetliga partiet. Under flera årtionden hade partiet en väljarskara på mellan 5 % och 7 % (Schneider 2000:124). Många av partiets röster kom från före detta medlemmar av NSDAP<sup>15</sup>. Under 1950- och 60-talen uppvaktades Frihetliga partiet både av den organiserade vänstern och högern, på grund av att partiet lätt skulle kunna komma att vända ett val (Wistrich 2000:30-35).

---

<sup>12</sup> SPÖ hette fram till 1991 Socialistpartiet/Sozialistpartei (Höglund 1997:16-24).

<sup>13</sup> Proporzsystemet innebar att de politiska och administrativa posterna fördelades proportionellt mellan de båda partierna ÖVP och SPÖ (Höglund 1997:16-24).

<sup>14</sup> Beteckningen "de svart-röda" syftar till partiernas respektive partifärger. SPÖ = "de röda", ÖVP = "de svarta".

<sup>15</sup> NSDAP – Nationalsocialistiska tyska arbetarpartiet.

Frihetspartiet fortsatte dock att föra en marginell närvaro i den österrikiska politiken fram till dess att Bruno Kreisky år 1970 lyckades bryta ÖVP:s grepp om makten, som hade dominerat varje koalitionsregering sedan andra världskrigets slut. Kreisky blev Österrikes förste socialdemokratiska förbundskansler. Under de kommande tretton åren (1970- 1983) skulle Kreisky, som var av judisk härkomst, regera i Österrike. Han lyckades under denna tid etablera det socialdemokratiska partiet som det överlägset största partiet. Liksom tidigare ledare fiskade Kreisky efter stöd från Frihetliga partiet (Wistrich 2000:30-35).

Efter SPÖ:s seger i 1975 års val meddelade Kreisky att han inte hade något emot en koalition med Frihetliga partiet och dess partiledare Friedrich Peter. Denna inställning behöll han också efter det att ”nazistjägaren” Simon Wiesenthal avslöjat att Peter varit officer i en Waffen SS – styrka under andra världskriget, som bar ansvaret för över 10 000 oskyldigt mördade människor, inklusive många judar<sup>16</sup>. Wiesenthal var också den ende som öppet kritiserade Kreisky för hans politiska samröre med dessa personer. Trots att Kreisky inte längre behövde Frihetliga partiets stöd för att kunna regera, försvarade han Peter och fördömde Wiesenthal för hans ”maffiametoder”. Kreisky fick också folkets stöd när han beskyllde Wiesenthal för smutskastning (Lindeborg 00-06-20, Wistrich 2000:30-35).

### 3.3 *Fallet Waldheim*

Under 1980-talets första hälft rubbades Österrikes politiska och sociala stabilitet av finans- och korruptionsskandaler, terrordåd och en ökande flyktingström in i landet. Debatten i Österrike kom att präglas av händelser med anknytning till nazitiden, vilka visade på Österrikes bristfälliga uppgörelse med sitt förflutna (Höglund 1997:16-24). Ett exempel är ”Kurt Waldheim-fallet” under presidentvalet 1986 (Höglund 1997:16-24)<sup>17</sup>. 1986 avslöjades att ÖVPs kandidat i

---

<sup>16</sup> Simon Wiesenthal (\*1908) föddes i ett judiskt hem i det då österrikiska Galizien. Efter att ha överlevt tolv olika koncentrationsläger under andra världskriget grundade han ett dokumentationscentrum över nazistiska förbrytare och deras offer, ”Simon Wiesenthal Center”. Genom Wiesenthals och hans medarbetares verksamhet har mer än 1200 personer gripits och ställts inför rätta, bland andra Adolf Eichman – chef för Gestapos judiska avdelning och övervakare av genomförandet av ”Den slutliga lösningen” och Franz Stangl – chefen för dödslägret Treblinka och Karl Siberbauer – som arresterade Anne Frank (Göteborgs-Posten 96-02-13, Aftonbladet 00-06-12, Wiesenthal 00-11-02).

<sup>17</sup> Kurt Waldheim (\*1918) tjänstgjorde under andra världskriget i den tyska armén vid den ryska fronten fram till 1941, då han blev sårad. Waldheim var Förenta Nationernas (FN) generalsekreterare 1972 –1981 (Encyclopedia Britannica 00-10-31). Österrikes president 1986 – 1992.

presidentvalet, FNs tidigare generalsekreterare Kurt Waldheim, hade förtigit åtskilligt om sitt förflutna som officer i den tyska krigsmakten (Höglund 1997:16-24). Waldheim hävdade att han tillbringat den senare delen av andra världskriget (1942-1945) med att studera juridik vid universitetet i Wien (Encyclopedia Britannica 00-10-31). I arkiv hittades dock dokument som visade att Waldheim tjänstgjort som tolk och underrättelseofficer på Balkanhalvön för den tyska armén åren 1942–1945. Det förband som Waldheim tillhörde, var inblandat i brutala aktioner mot jugoslaviska partisaner och områdets civilbefolkning samt ansvarig för att större delen av befolkningen i Thessaloníki blev deporterad till nazistiska dödsläger 1943. Waldheim erkände att han inte varit ärlig när det gällde sitt förflutna och medgav att han varit på Balkanhalvön under den aktuella tidsperioden. Han förnekade dock all vetskap om och delaktighet i de grymheter som avslöjats (Encyclopedia Britannica 00-10-31, Höglund 1997:16-24).

Kurt Waldheims förflutna fick omvärlden att reagera mycket starkt, vilket var en av orsakerna till att österrikarna valde Waldheim som president trots att han ljugit om sitt förflutna. En motivering var att Österrike inte skulle tillåta utomstående att bestämma vem som skulle bli statschef i landet (Pick 00-02-07). Under parollen "Vi österrikare väljer vem vi vill" röstade 54 procent av väljarna på Waldheim (Höglund 1997:16-24). Waldheims tvivelaktiga förflutna gjorde honom till persona non grata i de flesta västländer under hela hans presidenttid och att välja honom som president innebar för Österrikes del sex år av partiell internationell isolering (Höglund 1997:16-24, Åhman 1997:237). Isoleringen upphörde 1992, då ÖVP:s kandidat Thomas Klestil valdes till ny förbundsprezident (Höglund 1997:16-24).

### *3.4 FPÖ och Haiders framgång*

FPÖ:s ledare försökte under den senare delen av 70-talet och de följande åren få partiet att bli mer liberalt (Schneider 2000:124). Under Norbert Steger, Frihetliga partiets partiledare fram till 1986, hade partiet en närmast vänsterliberal inriktning. När Jörg Haider tog över partiledarposten i september 1986 förvandlades dock Frihetliga Partiet till ett parti på yttersta högerkanten (Höglund 1997:16-24).

Under 1990-talet förändrades det politiska systemet. Högerextremismen och ekonomiska frågor stod i centrum för den politiska debatten. Efter Berlinmurens fall och östblockets upplösning gick de två stora partierna kraftigt bakåt, samtidigt som FPÖ gick starkt framåt<sup>18</sup>. SPÖ och ÖVP hade svårt att bemöta anstormningen från höger, mycket beroende på interna problem med svaga ledare, återkommande partiledarbyten och oro efter upprepade valförluster (Höglund 1997:16-24).

Huvudanledningen till Haiders framgång ligger dock i hans förmåga att framstå som en genuin populist, och hans idéer till politiska och ekonomiska reformer. Han är en "systemets fiende" och en talesman för det "lilla folket". Haider har exponerat det korrupta system som Österrikes makthavare har administrerat sedan 1945. Haider hävdar att "den röd-svarta koalitionen" och deras anhängare har delat upp både den statliga byråkratin och den hårt nationaliserade privata sektorn mellan sig. Efter decennier av röd-svart maktmissbruk var nog fokets förbittring den mest kraftfulla faktorn som drev fram Haider och hans parti. Haider är speciellt attraktiv för unga, ur alla samhällsklasser. De unga ser honom som en välbehövlig kraft för dynamik och förändring. Haider har också ett blandat program med reformer samt en retorik om etnocentrisk nationalism. Han har bland annat anklagat invandrare för social "parasitism", brott, bostadsbrist och för att utnyttja välfärdssystemet (Wistrich 2000:30-35).

Haider motsätter sig också EU:s östutvidgning, något som alla regeringar i EU säger sig prioritera. I FPÖ:s valmanifest, i ett kapitel under rubriken "EU:s utvidgning österut – nej tack" säger man att minst 300 000 arbetssökande, inte minst från Ungern, kommer att översvämma Österrike, om EU:s gemensamma arbetsmarknad öppnas för dem. Haider har sagt att de postkommunistiska kandidatländerna bör hållas utanför EU tills deras levnadsstandard matchar de nuvarande medlemmarna i unionen (Swiecicki 00-03-02).

Många av Jörg Haiders tidigare uttalanden har väckt stor internationell uppmärksamhet. På senare tid har dock Haider blivit försiktigare med vad han säger. Nedan redogörs för ett antal av Hai-

---

<sup>18</sup> 1995 bytte Frihetliga partiet namn till bara De frihetliga. Tanken med namnbytet var att inte längre beteckna sig som ett traditionellt parti, utan som en medborgarorganisation (Höglund 1997:16-24).

ders mer uppmärksammade uttalanden, eftersom de har väckt starka känslor.

**1991:** Haider talade om tredje rikets "riktiga sysselsättningspolitik". Detta uttalande resulterade i att han fick lämna posten som "landshövding" i Kärnten.

**1995:** I samband med en minneshögtid med före detta Waffen SS-medlemmar i Ulrichsberg talade Haider om dem som "...anständiga människor...som har karaktär och som även i starkaste motvind står fast vid sin övertygelse."

**1995:** I en parlamentsdebatt omnämnde Haider koncentrationslägren som "straffläger".

**1999:** I ett tal i november bad Haider om ursäkt för vissa "yttranden som kunde missförstås", då det gällde nazitiden. Han sade sig känna sig illa till mods, när en del personer uppmanat judar i Österrike att packa sina väskor efter FPÖ:s framgångar i parlamentsvalet. "Förintelsen var en engångsföreteelse, men det tillåts inte att man inte tar en sådan fruktan på allvar." Haider sade sig inte "acceptera några bruna skuggor", samtidigt som han protesterade mot att "den äldre generationen ständigt blir föremål för förebråelser." Anklagelserna mot partiet för främlingsfientlighet tillbakavisade han som "påtvingad astromasochism" och menade att "det inte var någon skam att i första rummet inventera för den egna befolkningen." Ingen har någon glädje av "pseudointellektuellt svammel om främlingsfientlighet, när en invandrare tar ens jobb" (Olsson 00-01-26).

### *3.5 Österrike och EU-medlemskapet*

Den 17 juli 1989 ansökte Österrike om att få bli medlem i EU. Den 1 februari 1993 började inträdesförhandlingarna till unionen med Österrike, Finland, Norge och Sverige (Ö-Lexikon 00-10-31). Efter avslutade förhandlingar hölls i Österrike en folkomröstning den 12 juni 1994 om medlemskap i unionen. 66% av Österrikes befolkning röstade ja och den 1 januari 1995 blev Österrike medlem i EU. (Henriksson 94-06-07, Ö-Lexikon 00-10-31). Under den senare delen av 1998 innehöll Österrike för första gången Ordförandeskapet i unionen och den 1 januari 1999 infördes Euro som valuta i landet (Ö-Lexikon 00-10-31).

I mitten av 90-talet ökade väljarnas missnöje med EU. Detta missnöje slog tillbaka mot SPÖ i parlamentsvalet hösten 1996, då socialdemokraterna tappade nästan en fjärdedel av sina väljare och då partiet endast fick 29,2% av rösterna. Största parti blev ÖVP med 29,7%. En stor del av de socialdemokratiska väljarna antogs ha lagt sin röst på FPÖ, som med sitt EU-fientliga program vann nästan 28% av rösterna. 1997 avgick socialdemokraten Franz Vranitzky som förbundskansler och lämnade över till sin partikollega Viktor Klima (Höglund 1997:16-24).

### 3.6 *Österrikes syn på sin roll under andra världskriget*

Under första halvan av 90-talet ökade olika högerextremistiska grupperingar sina aktiviteter och angrep invandrare eller dem som försvarade en liberal invandringspolitik. Regeringen svarade med att genom lagar försöka beskära dessa gruppers verksamhet. 1992 blev det till exempel straffbart att förneka nazisternas folkmord under andra världskriget (Höglund 1997:16-24).

Både de österrikiska socialisterna och de konservativa har bara helt nyligen börjat visa intresse för att gå tillbaka i historien och se Österrikes roll under Naziregimen (Wistrich 2000:30-35). I över 50 år "glömde" Österrike att det under andra världskriget fanns 47 koncentrationsläger inom landets gränser och att många av nazismens mordkommendanten var österrikare. 600 000 österrikare var medlemmar i nationalsocialistiska NSDAP. 750 000 tvångsarbetare från Tjeckoslovakien, Polen, Ungern och Sovjetunionen dog i Tredje rikets Ostmark. Dessutom fräntogs ett stort antal judar i Österrike sina egendomar genom "ariseringen" (Lindeborg 00-06-20).

Österrikes politiker under efterkrigstiden har hela tiden hävdats att landet var "Hitlers första offer" och har därför inte gjort upp med landets roll i Tredje riket (Lindeborg 00-06-20). Varken sanningen om Waldheims förflutna eller kritiken mot Jörg Haider på 1980-talet ledde till att Österrike distanserade sig från sin syn på landet som "oskyldigt offer" under andra världskriget. Först nu har EU-medlemskapet och sanktionerna efter FPÖ:s valseger lett till en exponering inför omvärlden. Man tvingas nu ta ansvar för sitt förflutna. Österrike beslutade år 2000 att betala ut ersättning till dem som överlevde koncentrationsläger och tvångsarbete under andra

världskriget. Dessutom har en statlig undersökningskommission tillsatts för att utreda "ariseringen". Alfred Gusenbauer, SPÖ:s nya partiledare har nyligen bett om förlåtelse för de lidanden som partiet åsamkat nazismens offer under efterkrigstiden. Inte minst viktig var Gusenbauers kritik mot Kreisky för dennes utbrott mot Wiesenthal (Lindeborg 00-06-20)<sup>19</sup>.

Den amerikanske Österrikeexperten och professorn i statsvetenskap, Andrei Markovits, menar att den viktigaste bakomliggande orsaken till sanktionerna mot Österrike var att landet försummat att erkänna sitt nationalsocialistiska förflutna fram till alldeles nyligen (Lindeborg 00-06-20). "FPÖ:s överlevnad – och nu succé – skulle vara otänkbar om inte hela det österrikiska politiska etablissemanget fram till idag hade varit så orubbligt, när det gäller att hävda landets oskyldighet till allt som hade med Tredje riket att göra" (Wistrich 2000:30-35).

Österrikes förbundskansler Wolfgang Schüssel sade i november 2000 till tidningen Jerusalem Post att "den suveräna staten Österrike var naziregimens första offer". "Nazisterna tog Österrike med våld. Österrikarna var de första offren". Han tillade dock att österrikarna har "ett moraliskt ansvar" för sitt förflutna. Efter uttalandet sade Simon Wisenthal-centret att Schüssels historiesyn "helt enkelt är absurd". SPÖ:s partiledning menade att förbundskanslern i och med uttalandet äventyrade allt det som Österrike uppnått sedan 1993 i försöken att göra upp med sitt förflutna (Metro 00-11-11).

### 3.7 Österrikes parlamentsval 1999

Den 3 oktober 1999 var det parlamentsval i Österrike. Före valet sade Österrikes dåvarande socialdemokratiska förbundskansler Viktor Klima att han skulle göra allt för att hålla FPÖ utanför regeringen. Valet blev en katastrof för socialdemokraterna, men de behöll sin plats som det största partiet i landet (Andersen 99-10-04). SPÖ har inte gjort ett så dåligt val sedan krigsslutet och minskade från 38% i valet 1995 till 33.4%. ÖVP höll i stort sett ställningarna med 26.9%. (Olsson 99-10-05). 1 224 000 österrikare röstade på FPÖ, vilket utgör ungefär 27.2% av Österrikes befolkning (Schneider 2000:120, Hrbek 00-04-26).

---

<sup>19</sup> Se även bilaga 2.

En väljarundersökning gjord av "Centret för tillämpad politisk forskning" visade att Haiders invandrarfientliga politik inte var den främsta anledningen till att folk röstade på honom. 65% av FPÖ-väljarna ville att FPÖ skulle avslöja hur regeringspartierna missköter sig. "Förändring" var en annan, nästan lika ofta angiven anledning. Mindre än hälften av partiets väljare tyckte att Haiders främlingsfientliga politik var viktigast.

Efter tre månader av koalitionsöverläggningar mellan SPÖ och ÖVP, som tillsammans eller var för sig har styrt Österrike de senaste 30 åren, strandade förhandlingarna natten till fredagen den 21 januari 2000 (Lundin 00-01-22). När förhandlingarna mellan SPÖ och ÖVP strandade, inleddes istället förhandlingar mellan ÖVP och FPÖ (Wolmesjö 00-02-02).

## 4. Kritiska dagar för ”de fjorton”

### Fredagen den 21 januari

Regeringsförhandlingarna mellan SPÖ och ÖVP strandar natten till fredag. Österrikes president Thomas Klestil vädjar till SPÖ:s partiledare Viktor Klima att fortsätta samtalen med ÖVP, men Klima säger att han strävar efter att bilda en minoritetsregering (Lundin 00-01-22).

### Måndagen den 24 januari

EU:s utrikesministrar, GAC, möts i Bryssel. Det är rådets 2 239:e möte och Portugals utrikesminister Jaime Gama är ordförande. Den politiska utvecklingen i Österrike tas inte upp på detta möte.

### Tisdagen den 25 januari

Regeringsförhandlingar inleds mellan ÖVP och FPÖ, efter att SPÖ misslyckats i sina försök att bilda en minoritetsregering (TT Reuters 00-01-26).

Israel hotar med att ta hem sin ambassadör från Wien om Haider och FPÖ får plats i regeringen. Haider meddelar att han själv inte tänker bli minister om FPÖ tar plats i den österrikiska regeringen (Rapport 00-01-25).

På morgonen har Göran Persson ett en timme långt möte med Israels premiärminister Ehud Barak. Barak säger efteråt att Perssons initiativ till Förintelsekonferensen djupt rört själ och hjärta hos alla israeler och judar i världen. Både Persson och Barak kritiserar Österrikes planer på att inkludera Jörg Haider i regeringen. Barak säger att han tror att detta är en ytterst oroande signal för samtliga judar och israeler. Han säger att det kommer att påverka Israels inställning till Österrike och att Israel inte kommer att kunna ignorera detta (SVT 24 00-01-25).

## Förintelsekonferensen i Stockholm, 26 januari – 28 januari

Den internationella Förintelsekonferensen inleds den 26 januari. Under konferensen diskuteras ämnen som demokrati, mänskliga rättigheter och främlingsfientlighet (Dokument II 00-08-17). 700 delegater från 47 länder är inbjudna (Aftonbladet 00-01-25). Totalt deltar 600 personer från 40 länder, varav 20 regeringschefer (Binyon 00-01-27). Alla EU-länder finns representerade: Belgien – ambassadör Marc Baptist, Danmark – premiärminister Poul Nyrup Rasmussen, Finland – statsminister Paavo Lipponen, Frankrike – premiärminister Lionel Jospin, Grekland – utrikesminister George Papandreou, Irland – ambassadör Martin Burke, Italien – premiärminister Massimo D'Alema, Luxemburg – försvarsminister Charles Goerens, Nederländerna – premiärminister Wim Kok, Portugal – premiärministerns assistent Armando Vara, Spanien – talman Esperanza Aquirre Gil De Biedma, Storbritannien – utrikesminister Robin Cook, Sverige – statsminister Göran Persson, Tyskland – förbundskansler Gerard Schröder, Österrike – förbundskansler Viktor Klima (Aftonbladet 00-01-25). Under konferensen fokuseras mycket på att Israel hotar med att bryta sina relationer med Österrike om Jörg Haiders Frihetsparti skulle hamna i regeringsställning. Viktor Klima diskuterar detta med bland andra Ehud Barak (Binyon 00-01-27). Barak talar om hur gamla traumatiska minnen kommer tillbaka till nazisternas offer när de hör talas om händelserna i Adolf Hitlers födelse land, Österrike. I ett tal säger Barak: "Vi har lärt oss läxan: Det judiska folket skall aldrig åter hamna i en sådan situation, skall aldrig mer behöva fly eller gömma sig". Barak säger vidare: "Om man är tillräckligt modig att betrakta förintelsen med öppna ögon kommer man i framtiden kunna vara bättre förberedd om det skulle hända igen" (SVT 24 00-01-25, Deupmann 00-01-28).

Klima vänder sig till de där närvarande socialdemokratiska regeringspolitikerna och ber om hjälp med situationen som håller på att utveckla sig i Österrike. Bland andra visar sig den franske premiärministern Lionel Jospin genast positiv (Schneider 2000:127).

Tony Blair, som räknas som en av initiativtagarna till konferensen men som inte kan närvara, förklarar att den 27 januari hädanefter kommer att högtidlighållas varje år som *förintelsedagen* (Ryding, Rosin 00-01-27).

Gerhard Schröder säger i ett tal på konferensen att Österrike måste akta sig så de inte isolerar sig i Europa och övriga världen.

Schröder visar Ehud Barak förståelse för Israels oro över utvecklingen i Österrike. Göran Persson säger att EU består av värden, vilka inte stämmer överens med det program som i dagarna håller på att utvecklas i Österrike. Den franska utrikesministern Hubert Vedrine säger att Österrike sätter sig självt i ett beklagligt läge om FPÖ hamnar i regeringsställning (Berliner Zeitung 00-01-27).

Lionel Jospin uttrycker sin och den franska regeringens oro för den eventuella regeringsbildningen mellan ÖVP och FPÖ i Österrike. Han uppmanar Europas ledare att gemensamt diskutera situationen i Österrike. Han påpekar samtidigt att man inte bör blanda ihop olika historiska perioder och att det inte finns någon risk för nazism. Det judiska samhället är inte hotat i Österrike eller i andra europeiska och demokratiska länder, men situationen är upprörande, menar Jospin. Han anser att det är en anledning till oro i Österrike, men också för Europa. "Vi vill naturligtvis inte blanda oss i den österrikiska inrikespolitiken utan respekterar detta folk, men vi är bekymrade". Därefter säger han att han säkert kommer att tala om denna fråga med sina kollegor i de femton EU-länderna för att de ska kunna bestämma sig för hur de ska ställa sig i denna fråga. Jospin avslutade med att säga att alla som inte är tydliga vad gäller Hitler och nazismen, eller de som uttalar sig fientligt mot utlänningar eller judar, utgör en potentiell ideologisk fara (SVT 24 00-01-25).

Massimo D'Alema säger att han är bekymrad över läget i Österrike, men menar att han inte på några villkor vill blanda sig i Österrikes interna angelägenheter (Schneider 2000:130).

### Onsdagen den 26 januari

På morgonen ringer Schröder till sin socialdemokratiska kollega Viktor Klima. På kvällen träffas de båda i Stockholm och diskuterar händelserna i Österrike. Klima säger att han har en ytterst liten förhoppning om att kunna förhindra koalitionen mellan ÖVP och FPÖ. Enda chansen är att lösa upp parlamentet och utlysa nyval. Detta alternativ skulle antagligen bara resultera i att ÖVP förlorar röster. Dessutom är det osäkert om SPÖ eller FPÖ skulle vinna flest röster (Deupmann 00-01-28).

### Torsdagen den 27 januari

Erfarenheterna från de olika mötena på Förintelsekonferensen bidrar till att skärpa Gerhard Schröders känslor inför regeringsförhandlingarna mellan ÖVP och FPÖ i Österrike. När Schröder och den tyska delegationen återvänder hem från Stockholm råder det bland dem enighet om att om FPÖ skulle hamna i regeringsställning, kommer de att mötas av utrikespolitisk isolering (Deupmann 00-01-28).

Belgiens premiärminister Guy Verhofstadt skickar ett fax till António Guterres, där han efterlyser ett gemensamt agerande från de övriga EU-länderna. Han uppmanar ordförandelandet Portugal att ta initiativ till detta agerande för att "försvara de demokratiska värden" som EU är grundat på (Verhofstadt, Michel 00-01-27)<sup>20</sup>.

### Fredagen den 28 januari

Haider fortsätter regeringssamtalen med Schüssel i förhoppning om att kunna bilda regering så tidigt som nästa vecka (Svenska Dagbladet 00-01-29, Irish Examiner 00-01-29).

Under kvällen sänder Guterres ut ett skrivet meddelande till "de fjortons" regeringschefer där han understryker sina "djupa bekymmer" angående Haiders och ÖVP:s eventuella samarbete och regeringsbildande, samt en vädjan om reaktioner på Verhofstadts uppmaning (Guterres 00-01-28)<sup>21</sup>. Till meddelandet bifogar Guterres det fax som han mottagit från den belgiske premiärministern Guy Verhofstadt (Rasmussen 00-02-14).

Israel höjer sina diplomatiska insatser för att förhindra att Haider hamnar i regeringsställning i Österrike. Barak ringer till statscheferna i Frankrike, Tyskland och Spanien för att betona hur allvarligt han anser läget vara. Han uttrycker sin önskan om ett enat agerande innan ett konkret regeringsförslag står klart i Österrike (Irish Examiner 00-01-29).

---

<sup>20</sup> Se bilaga 3.

<sup>21</sup> Se bilaga 3.

## Lördagen den 29 januari

Belgiens utrikesminister, Louis Michel, säger att Haiders politik är fascistisk, xenofobisk och revisionistisk (Esteruelas 00-02-01). Han kallar också Haider "en farlig man" och säger att Belgien allvarligt funderar på att kalla hem sin ambassadör i Wien om inte regeringsförhandlingarna mellan ÖVP och FPÖ avbryts (Lindgren 00-02-01).

Från Haiders sida kommer en del skarpa offentliga anmärkningar, riktade mot Frankrikes president Jacques Chirac och Belgien. Chirac anklagas för storhetsvansinne (Hargreaves- Frey 00-02-01). Haider säger också att Chirac är en misslyckad figur. "Chirac vet inte vad han talar om, det är verkligen min övertygelse". Han tillägger att Österrike bör ta utländsk kritik varsamt (Fletcher, Glass, Webster 00-02-01, Berliner Zeitung 00-01-31, Lindgren 00-02-01). Enligt Haider bör Belgien ta itu med sin korruption innan man kritiserar andra. Dessutom säger Haider att Österrike inte tar emot kritik från ett land som tillåter övergrepp mot barn (Esteruelas 00-02-01, Hargreaves- Frey 00-02-01).

Chirac uppmanar vid upprepade tillfällen Guterres att agera mot Haider efter den kritik som riktats mot honom. Även den belgiska regeringen reagerar starkt mot Haiders anklagelser (Gustavsson 00-02-02).

Persson och Lindh diskuterar hur de skulle kunna uttrycka sitt starka ogillande mot den eventuella regeringsbildningen i Österrike. De anser inte att det finns någon anledning att tro att det skulle bli några snabba överväganden under helgen. De har all tro på att det finns tid kvar för att diskutera vad som skulle kunna ske (Lindh 00-04-14).

Persson, Chirac och Schröder har under dagen telefonsamtal med Guterres. Perssons diskussion med Guterres förs "i allmänna termer utan att några konkreta förslag till gemensamma åtgärder ventileras" (Hammargren 00-04-07, Vestring 00-02-01).

Världens Ekonomiska Forum har sitt årliga toppmöte i Davos i Schweiz den 29 januari. Där träffas Rasmussen och Verhofstadt och berör utvecklingen i Österrike som hastigast, men de diskuterar inte några eventuella reaktioner (Rasmussen 00-03-13).

## Söndagen den 30 januari

Chiracs taleskvinna Catherine Colonna säger: "Haiders FPÖ lever efter en ideologi som går stick i stäv med EU:s grundläggande värderingar om människovärdet" (Berliner Zeitung 00-01-31).

Storbritanniens premiärminister Tony Blair för samtal med Guterres, Klestil och Klima. Blairs talesman säger att premiärministern delar oron med de andra statscheferna om att "någon med liknande extrema uppfattningar skulle vara med i en europeisk regeringsbildning". Han tillägger att det är upp till Österrike att lösa sin inrikespolitiska situation. "Men det betyder inte att det inte finns saker vi kan komma överens om" (Fletcher, Glass, Webster 00-02-01).

Schröder varnar Österrike för att isolera sig självt (Berliner Zeitung 00-01-31).

Regeringschefernas ståndpunkt formuleras och samordnas av Portugal i dess egenskap av ordförande för EU, efter det att flera medlemsstater har uttryckt sin oro över regeringssituationen i Österrike och föreslagit en gemensam ståndpunkt. "De fjorton" fattar beslutet om att hota Österrike med sanktioner sent på kvällen (Lipponen 00-03-07).

## Måndagen den 31 januari

12.00 portugisisk tid ringer Guterres och informerar den österrikiske presidenten och förbundskanslern om "de fjortons" beslut att vidta sanktioner om FPÖ hamnar i regeringsställning. President Klestil begär då att ståndpunkten ska offentliggöras, vilket leder till att texten offentliggörs samma kväll (Lipponen 00-03-07, Dokument I 00-01-31).

Vid middagstid översänder Guterres den genom förhandlingar tillkomna slutliga texten (vilken ännu inte underteckats av "de fjorton") till regeringscheferna (Lipponen 00-03-07, Rasmussen 00-03-13).

Vid den tidpunkt när dokumentet om gemensamma aktioner skall skrivas under, sitter Finlands president Martti Ahtisaari i ett flygplan och går inte att nå. På grund av detta skriver Lipponen på dokumentet. När Lipponen senare samma dag får kontakt med Ahtisaari och informerar honom om händelseförloppet, godkänner han Lipponens avgörande (Lipponen 00-03-07).

Haider säger att det är viktigt för Österrike att det bildas en regering. Om Österrike skulle ge efter för det utländska trycket "kunde vi snart avskaffa demokratin" (Vestring 00-02-01). Wolfgang Schüssel är förvånad och tycker det är dystert att beslutet tagits utan några konsultationer med Österrike. Österrike är inte ett land som behöver lektioner i demokrati, säger han (Hargreaves-Frey 00-02-01, Fletcher, Glass, Webster 00-02-01, Vestring 00-02-01). Schüssel tar kontakt med Jaime Gama, den portugisiska utrikesministern, för att få klarhet i frågan (Fletcher, Glass, Webster 00-02-01). Jaime Gama säger att EU framför en allvarlig varning. Han säger att detta inte är en inblandning i Österrikes interna affärer, utan ett uttalande om var EU står. "Vi kan inte stå passiva när det finns en möjlighet att det i en regering inom EU skulle finnas ett parti, som attackerar de demokratiska värdena i Europa" (Hargreaves-Frey 00-02-01).

Klestil kallar Haider till ett möte efter det att Haider kallat Belgiens regering korrupt och dessutom sagt att Frankrikes president Chirac är misslyckad. "OK, jag ber om ursäkt om det är det du vill", säger Haider till journalisterna innan han går in för att träffa Klestil (Fletcher, Glass, Webster 00-02-01, Berliner Zeitung 00-01-31).

"Jag tycker att det är väldigt bra att vi gemensamt har kunnat visa att vi inte vill ha en främlingsfientlig regering i Europa", säger utrikesminister Anna Lindh och betecknar uttalandet som "unik". "Men det är ett sätt att visa hur viktigt det är att värna om mänskliga rättigheter och demokrati. Då går det inte att ha med en regering som drivs av främlingsfientliga krafter. EU skulle inte kunna agera för mänskliga rättigheter på andra håll om Jörg Haider och hans gelikar sitter med i EU-kretsen" (TT 00-01-31). Lindh tror att den svenska regeringens konferens om förintelsen veckan innan har haft betydelse för uttalandet. "Det gör det ännu svårare att en vecka efter högtidstalen acceptera en främlingsfientlig regering i Europa igen." Lindh ser det inte som att EU nu har stigit över den tröskel som säger att unionen inte skall lägga sig i ett medlemslands inrikespolitik. "Här markerar man att det är ett unikt fall. EU handlar inte bara om ekonomi och marknad utan dessutom om mänskliga rättigheter, en värdegemenskap, grunden för EU. Hon hävdar att om Haider parti blir en del av regeringen i Österrike blir landet isolerat som EU-medlem (TT 00-01-31).

Göran Persson säger att EU är en värdegemenskap som ställer krav på medlemmarna. Om man inte är överens om dessa värden kan man inte tillhöra den europeiska familjen, även om man tekniskt sett är medlem i EU (TT 00-01-31).

Gerard Schröder säger att även om vi inte vill ha något med en politiker som Haider att göra, är detta inte att lägga sig i ett annat lands affärer. Det är ett uttryck för att vi står för gemensamma värderingar som Haider kränker (CNN 00-02-03).

Guterres säger: "Om ett parti, som har uttryckt xenofobiska åsikter och som inte delar den europeiska familjens grundläggande värden, kommer till makten, kommer vi naturligtvis inte kunna upprätthålla samma relationer som tidigare, hur mycket vi än skulle vilja det". "Ingenting kommer att bli som förr" (Fletcher, Glass, Webster 00-02-01).

ÖVP och FPÖ enas om en gemensam säkerhetspolitik men misslyckas med att komma överens om pensionsformer och en plan för att minska Österrikes budgetunderskott (Hargreaves-Frey 00-02-01).

### **Tisdagen den 1 februari**

Romano Prodi, EU-kommissionens ordförande, poängterar att de 14 ländernas hot om sanktioner gäller relationer som länderna var för sig har med Österrike. Arbetet inom EU:s institutioner påverkas inte på detta stadium och kommissionens arbetsrelationer med de österrikiska myndigheterna förblir oförändrade. Kommissionen kommer att följa ärendets utveckling noggrant, i nära kontakt med medlemsstaternas regeringar (Bryssel. 00-02-01, IP/00/93).

Anna Lindh säger att: "Sanktionerna innebär i praktiken att Österrike får sitta med i alla formella sammanhang, men att de inte alls får någon chans att påverka, de får inte delta i konkreta diskussioner. De begränsas väldigt mycket i alla sina kontakter" (Morgonekot 00-02-01). Hon säger vidare att: "Österrike kan bilda vilken regering de vill och får naturligtvis bilda vilken regering de vill, men det innebär inte att man kan tvinga alla andra medlemmar i EU att sitta och behandla ett främlingsfientligt parti som helt rumsrent. Så de får bilda vilken regering de vill, men vi måste också just för att skydda demokratin kunna markera att vi inte vill ha vanliga kontakter med en sådan regering" (Morgonekot 00-02-01).

Anna Lindh tror att sanktionerna i ett kort perspektiv kan gynna Haider och FPÖ, men att det i ett längre perspektiv är ett värn för demokratin, att markera värdegemenskapen i Europa och markera att man inte kan ha med främlingsfientliga populisterna att göra (Morgonekot 00-02-01).

Göran Persson betonar att om Haider och hans parti tas in i Österrikes regering kommer landet inte att tillhöra den europeiska familj som hyllar tolerans, mänskliga rättigheter och kamp mot främlingsfientlighet. "Det är naturligt att EU:s medlemsstater reagerar. Jag sade redan i förra veckan att EU är en union och att Österrike är medlem. Men den europeiska familjen är ett uttryck för grundläggande värderingar". Han har ingen förståelse för de folkrättsliga synpunkter som finns på EU:s hot om att frysa kontakterna med Österrikes ambassader om FPÖ kommer in i Österrikes regering. "Det är en politisk åtgärd som vi har all rätt att vidta. Det bestämmer vi själva. Att vi gör det samordnat är bara ett uttryck för vår värdegemenskap och för att vi vill sätta stopp för högerextremism. Den är inte regeringsduglig eftersom den inte bygger på den värdegemenskap som finns i Europa i övrigt" (TT 00-02-01). Han tror också att medvetenheten om betydelsen av dessa värderingar har vuxit betydligt sedan Silvio Berlusconi i början av 1990-talet kom in i en italiensk regering. "Jag tror att väldigt många med fasa ser på hur högerextrema krafter utvecklas i Europa, och att de som i Österrike kan vara inne i en regeringsdiskussion trots att partiledningen uttryckt fasansfulla uppfattningar" Statsministern lovar att sammankalla utrikesnämnden om "någon kräver detta". "Men jag har hela tiden trott att det var en självklar gemensam uppfattning i Sverige att vi drar en gräns mot högerextremism" (TT 00-02-01).

På kvällen färdigställs ett koalitionsavtal mellan ÖVP och FPÖ (EP-veckan 00-02-02).

### Onsdagen den 2 februari

Sittande rådsordförande Seixas Da Costa Francesco redogör, inför Europaparlamentet, för det uttalande som det portugisiska ordförandeskapet gjorde den 31 januari å EU-ländernas vägnar. Uttalandet skall ses som ett gemensamt politiskt ställningstagande för 14 EU-länder, säger han. Anledningen till agerandet är att det finns en risk för att Österrike kan komma att brista i sin respekt för unionens ge-

mensamma grundläggande värderingar och principer om den politiska makten hamnar hos ett parti som inte kan förväntas försvara dessa värderingar och principer. Han påminner kammaren om Haider's uttalanden om Nazityskland och invandrare. Han framhåller samtidigt att "de fjorton" respekterar resultatet av det senaste parlamentsvalet i Österrike; regeringen i Österrike är demokratisk, men det är vår skyldighet att säga vad vi tycker i denna fråga. EU är inte endast ett ekonomiskt projekt, utan en värdegemenskap. Idag gäller det Österrike, imorgon kan det gälla ett annat medlemsland (EP-veckan 00-02-02).

I avvaktan på besked om regeringsbildningen förkunnar Guterres den andra februari att om det i Österrike bildas en regering i vilken FPÖ ingår kommer "de fjorton" att verkställa sanktionerna. I de inblandade huvudstäderna pågår intensiva diskussioner om hur och när eventuella sanktioner kan tillämpas. Eftersom sanktionerna är bilaterala är det oklart om österrikiska representanter kan delta i de bilaterala samtal som ofta banar vägen för de politiska besluten. Guterres säger att det viktiga är att försvara de grundläggande värderingarna, inte att bedöma hur det kan påverka enskilda EU-frågor (TT 00-02-03).

### Torsdagen den 3 februari

Europaparlamentet går ut med ett gemensamt resolutionsförslag (EPP/ED-, ESP-, ELDR- och GUE/NGL-grupperna samt De gröna) (B5-0101/2000/RC1). Med röstsiffrorna 506 för, 53 emot och med 60 nedlagda röster antar parlamentet en resolution i vilken det fördömer alla de kränkande, främlingsfientliga och rasistiska uttalanden som Jörg Haider gjort under många år (EP-veckan 00-02-03).

Guterres säger att hotet om sanktionerna står kvar. Om FPÖ får en plats i regeringen, fryser EU-länderna sina bilaterala kontakter med Österrike. "Så länge situationen ser ut så här kommer vi att hålla fast vid beslutet" (Andersen 00-02-03, CNN 00-02-03).

President Klestil godkänner ÖVP:s och FPÖ:s regeringsprogram genom att säga att resultatet av parlamentsvalet den 3 oktober inte ger honom något annat val än att godkänna koalitionen. Han avvisar dock två av FPÖ:s nominerade kandidater. En av dem, Hilmas Kabas, godkände under valkampanjen 1999 en distribution av valaffischer i Wien där det varnades för "überbefremdung" (Prinz 00-

02-04)<sup>22</sup>. Innan Klestil godkänner regeringen, undertecknar Haider och Schüssel en deklaration, ”Responsibility for Austria – A future in the Heart of Europe” (CNN 00-02-03)<sup>23</sup>.

Haider säger att det var ojuste av Klestil att ta bort Kabas från regeringen och kritiserar Klestil för att han tvingade honom att underteckna deklarationen (Prinz 00-02-04).

### Fredagen den 4 februari

Den nya regeringen avlägger sin ämbetsed för sin motvilliga utnäm-nare, Thomas Klestil, som godkänner den nya regeringen med Wolf-gang Schüssel som ny förbundskansler (Lundin 00-02-04).

Klestil håller ett tal till folket i österrikisk TV. Han säger att ef-tersom ÖVP och FPÖ tillsammans har merparten av parlaments-mandaten, måste man i en demokrati respektera om de två partier-na gemensamt vill bilda en koalition. Reaktionerna på denna rege-ringsbildning har varit och är så kraftiga, att det kommer att krävas mycket arbete för att bekämpa fördomar och oberättigad kritik, bå-de inom Österrike och utomlands. Han säger vidare att han kom-mer att överlämna deklarationen ”Responsibility for Austria – A fu-ture in the Heart of Europe” och ett personligt brev till samtliga stats- och regeringschefer i EU samt till USA:s och Israels presiden-ter. Klestil ber i sitt tal alla österrikiska politiska krafter, alla österri-kare och alla partners i EU och i världen att ge Österrikes nya rege-ring en chans och att bedöma den efter dess arbete. Han säger att han kommer att utnyttja alla sina internationella kontakter för att se till att Österrike inte kommer att få skadliga efterverkningar på grund av detta. Österrike förtjänar att vara känt som en pålitlig part både inom EU och i resten av världen. Slutligen ber han Österrikes folk om förtroende och stöd för denna stora uppgift som han nu har framför sig (TV-Rede 00-10-27).

Guterres säger att straffåtgärderna nu inträder automatiskt i och med regeringstillträdet. ”Några möten för att ta ytterligare beslut i frågan behövs inte” (Andersen 00-02-05).

---

<sup>22</sup> ”Überbefremdung” – En term som kan förknippas med Tredje riket.

<sup>23</sup> Se bilaga 2

## 5. Fallets utveckling

Den kristdemokratiska och konservativa gruppen (EPP) i Europaparlamentet inrättade i februari en övervakningskommitté, som skulle se på hur förhållandena i Österrike utvecklade sig efter att FPÖ kommit i regeringsställning. Kommittén inrättades eftersom ÖVP ingår i EPP-gruppen och de ville kunna arbeta normalt med dem. Kommittén har slutfört sitt övervakningsarbete och kommit fram till att regeringen i Österrike inte har brutit mot några grundläggande rättigheter (Camre 00-06-09).

Jörg Haider avgick formellt som partiledare den första maj 2000 (Olsson 00-05-09).

### 5.1 Utrikesministermötet på Azorerna

EU:s utrikesministrar sammanträdde på Azorerna under helgen 6–7 maj. Österrikes utrikesminister Benita Ferrero-Waldner krävde vid detta tillfälle ett slut på sanktionerna (Svenska Dagbladet 00-05-08).

Några av ”de fjorton” visade på mötet tecken på att de önskade upphäva sanktionerna mot Österrike. De sex länder som uttryckte denna önskan var Irland, Italien, Finland, Grekland, Danmark och Spanien (Lindgren 00-05-11).

Sverige, Frankrike, Belgien och Tyskland valde att starkt ta avstånd från de sex ländernas önskemål. Göran Persson var en av de första att säga ifrån, då han efter mötet tillrättavisade utrikesminister Anna Lindh som hävdade att Sverige inte ensamt tänkte stå i vägen för ett beslut om ett upphävande av sanktionerna. Persson menade att restriktionerna var ”effektiva” och att de ”står kvar”. Gerhard Schröder meddelade från Tyskland att det inte fanns ”någon anledning” att häva de snart tre månader gamla restriktionerna. Schröder ville inte att det på något sätt skulle kunna uppfattas som att Tyskland stödde Haider. Jaques Chirac och Lionel Jospin hävdade att Frankrike på ”inga villkor” skulle diskutera en uppmjukning. I Belgien, som dessutom utlyst en turistbojkott, avvisade Guy Verhofstadt spekulationerna om en mildring av sanktionerna som ”grundlösa fantasier”. ”Vi har sagt att det här rör sig om värdering-

ar och det står vi fortfarande för", sade Verhofstadt till flamländsk TV (Lindgren 00-05-11).

Ordförandelandet Portugal och Storbritannien, Holland och Luxemburg hade en neutral ställning och hördes inte mycket vid detta tillfälle (Lindgren 00-05-11).

Eftersom det informellt krävdes enighet för ett hävande av sanktionerna var Sveriges, Tysklands, Frankrikes och Belgiens hållning i frågan mycket betydelsefull. Detta oroade Wolfgang Schüssel, eftersom han hoppades på att kunna få ett upphävande av sanktionerna vid mötet i Feira den 19-20 juni. Det spekulerades även i att vissa länder skulle kunna komma att trotsa restriktionerna och återuppta sina kontakter med Österrike (Lindgren 00-05-11).

### *5.2. Toppmötet i Feira*

Den 19-20 juni samlades EU:s stats- och regeringschefer för ett toppmöte i Feira i Portugal. Detta var det avslutande toppmötet innan Portugal skulle lämna över EU:s ordförandepost till Frankrike den 1 juli. Den 18 juni, dagen före toppmötet, gav António Guterres vissa indikationer på att en öppning av det låsta läget skulle kunna äga rum före den 1 juli (Lindgren, Olsson 00-06-20).

Trots att Österrike inte stod med på dagordningen kom toppmötet att domineras av informella samtal och rykten om "de fjortons" sanktioner mot landet. Benita Ferrero-Waldner hävdade att situationen nu var olidlig för Österrike och påpekade att många av "de fjorton" faktiskt höll på att ångra sig. Genom att använda sin veto rätt och vägra att acceptera ett förslag om slopad banksekretess bromsade Österrike förhandlingarna i Feira. Det spekulerades i att Österrike, trots att dess finansminister Karl-Heinz Grasser hävdade motsatsen, använde denna fråga till att tvinga fram ett hävande av sanktionerna (Lindgren, Olsson 00-06-20).

### *5.3 De tre "vise männen" och upphävandet av sanktionerna*

Den 29 juni bad António Guterres Luzius Wildhaber, Ordförande för Europadomstolen för mänskliga rättigheter, att utse "tre vise män". Dessa vise män skulle få till uppgift att utreda den österrikiska regeringens förhållande till de gemensamma europeiska värdena,

med fokus på minoriteters, flyktingars och invandrares rättigheter. Undersökningen skulle också följa upp och rapportera om partiet FPÖ:s politiska utveckling. Guterres meddelade att "de fjorton" skulle ompröva sina bilaterala relationer med den österrikiska regeringen, efter slutatserna i de "tre vise männens" rapport (Cramér, Wrangle 2001).

Den 12 juli meddelade Luzius Wildhaber att han utsett Martti Ahtisaari, Finlands före detta president, Jochen Frohwein, professor i internationell rätt och före detta vice-ordförande för Europadomstolen för mänskliga rättigheter, samt Marcelino Oreja, tidigare spansk utrikesminister och medlem i den Europeiska kommissionen (Cramér, Wrangle 2001:33-34).

Den 8 september presenterade de "vise männen" sin rapport för EU:s ordförande Jaques Chirac. I korthet visade rapporten på att den österrikiska regeringen hade tagit ställning för de gemensamma europeiska värdena (Cramér, Wrangle 2001:33-34). Rapporten konstaterade att fortsatta sanktioner skulle kunna få en motsatt effekt än den önskade (Lindgren 00-09-12). Den tolfte september 2000 meddelade "de fjorton", genom ordförandelandet Frankrike, att de ämnade upphäva sina sanktioner mot Österrike (Nilsson 00-09-13).

#### *5.4 "De fjortons" sanktioner gav "ringar på vattnet"*

Den politik som fördes gentemot Österrike ledde till en ändring av den befintliga strukturen inom unionen gällande liknande aktioner. Dessutom hamnade EU:s medlemsländer snart igen inför en liknande situation och var därför på nytt tvungna att ta ställning till nya eventuella åtgärder.

##### 5.4.1 NICEFÖRDRAGET

Vid toppmötet i Nice i december år 2000 fanns frågan om en effektivisering och ett tydligare förfaringsätt vid situationer, liknande den kontroversiella regeringsbildningen i Österrike, med på agendan. Det var artikel 7 i Unionsfördraget som stod i fokus och skulle omarbetas.

Förändringen av artikel 7 innebär att det numera finns tydligt reglerat hur man skall agera vid liknande situationer, det vill säga

mot ett befarat brott mot artikel 6.1 i något av unionens medlemsländer. På motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, kommissionen eller Europaparlamentet får rådet, med en majoritet på fyra femtedelar av sina medlemmar och efter att parlamentet givit sitt samtycke (vetorätt), slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter principerna i artikel 6.1 i Unionsfördraget. Om detta slås fast kan rådet lämna lämpliga rekommendationer till den berörda medlemsstaten (Prop. 2001/02:8).

En viktig princip är att den berörda medlemsstaten skall höras innan rekommendationer kan lämnas. Det innebär att staten får tillfälle att yttra sig i sak över de påstådda riskerna för ett allvarligt åsidosättande av de grundläggande principerna. En grupp oberoende personer kan tillsättas, vilka får till uppgift att lägga fram en rapport om situationen i den berörda medlemsstaten. Rapporten utgör då beslutsunderlag för rådet innan eventuella rekommendationer lämnas (Prop. 2001/02:8).

Slutligen slås det fast att rådet regelbundet skall kontrollera om rekommendationerna bör kvarstå. Om situationen har förändrats och kriterierna i artikel 7.1 inte längre uppfylls skall rekommendationerna upphöra att gälla. Dessutom har EG-domstolen genom Nicesfördraget fått behörighet att fatta beslut avseende förfarandet i artikel 7 i Unionsfördraget. Domstolen fattar beslut på begäran av den berörda medlemsstaten, vilket måste ske inom en månad från det att rådet har gjort det fastslående som avses i artikel 7. EG-domstolens nya behörighet är således begränsad till en prövning av procedurfrågorna (Prop. 2001/02:8).

Genom detta tillägg stärks medlemsstaternas möjligheter att konsturktivt agera i syfte att bevaka och bevara de gemensamma europeiska värdena. Amsterdamfördragets artikel 7 innebar i princip ett "allt eller inget"-förfarande. Denna omarbetade version, med utgångspunkt från förslag de "tre vise männen" definierade i sin rapport, är mer flexibel och åtgärderna kan succesivt eskaleras vartefter situationen utvecklas och behov finns (Cramér, Wrange 2001:52-53).

#### 5.4.2 REGERINGSBILDNINGEN I ITALIEN

I och med det italienska parlamentsvalet i maj 2001 kom frågan om sanktioner mot ett av unionens medlemsländer att aktualiseras ännu

en gång. I och med segern för det italienska högerpartiet *Forza Italia*, lett av Silvio Berlusconi fanns det en klar risk för att högerextrema partier, liknande FPÖ i Österrike, skulle hamna i regeringsställning i ett EU-land igen (Borchert 01-05-15).

Eftersom *Forza Italia* enbart erhöll 30% av det italienska folkets röster, innebar det att de inte hade en egen majoritet, utan skulle bli tvungna att förlita sig på andra partier. Valrörelsen i Italien hade dominerats av två olika valförbund. Högerpartierna med *Forza Italia* i spetsen utgjorde ett ("Casa delle libertà" – "Frihetens hus"), medan några vänsterpartier ledda av Roms tidigare borgmästare, Franco Rutelli, utgjorde ett annat ("Ulivo" – "Olivträdet").

I det högerförbund som nu var aktuellt för regeringspositionen fanns partierna *Forza Italia*, *Lega Nord*, samt *Alleanza Nazionale* representerade (Hellner 2001). *Lega Nord* fick drygt fyra procent av rösterna i valet, vilket var en nedgång på sex procent. *Alleanza Nazionale* erhöll cirka elva procent av rösterna, vilket också för dem innebar en nedgång. Både partierna *Lega Nord* och *Alleanza Nazionale* kan anses ha likheter med FPÖ i Österrike. *Lega Nord (LN)*, med dess ledare Umberto Bossi, är numera uttalat främlingsfientligt (Borchert 01-05-15). Bossi har, liksom Jörg Haider, gjort många kontroversiella uttalanden. Han förespråkar dessutom en främlingsfientlig politik. Bossi betraktas som en mycket svår samarbetspartner, vilket hans uttalande; "Jag är en Barbar. Hos mig måste man lukta till kruttrök och höra sabelskrammel" betecknar. Tidningarna omnämner Bossi som "Italiens Haider". *Lega Nord* har dock aldrig varit lika framgångsrikt som det österrikiska partiet FPÖ (Götz 01-05-10). Ändå kom de nu att hamna i regeringförhandlingar och intog sedermera en regeringsposition. *Alleanza Nazionale (AN)*, under ledaren Gian Franco Fini, säger sig ha tagit avstånd från sitt nyfascistiska förflutna och anses numera ha etablerat sig som ett traditionellt konservativt parti (Hellner 2001). Under 90-talet har Fini, sedan han tog över partiledarposten, gjort partiet salongsfärdigt. Han har arbetat hårt med att få bort partiets nyfascistiska stämpel. Trots detta sade han senast 1994 att han betraktade Italiens före detta diktator Benito Mussolini, som "århundradets största statsman" (Borchert 01-05-15).

## 6. Beslutstillfällena

1. Belgien kräver ett agerande av EU:s ordförande
2. FPÖ och ÖVP nära att enas
3. Har Österrike gjort något "fel"?
4. De tre "vise männens" rapport legitimerar koalitionen
5. Italien bildar regering med högerextrema element

### *6.1 Belgien kräver ett agerande av EU:s ordförande*

Den 28 januari rådgjorde António Guterres med den portugisiska Europaministern Francisco Seixas da Costa om situationen i Österrike, efter det att han fått ett fax från Verhofstadt (Agência de Informação 00-01-28). Verhofstadt föreslog att Guterres, i sin egenskap av ordförande för Europeiska rådet, skulle arbeta för att det snabbt skulle kunna konkretiseras en gemensam reaktion från "de fjorton" rörande FPÖ:s eventuella regeringsposition i Österrike. Den belgiske premiärministern menade att något som är anledning till allvarligt bekymmer för Österrike, också är det för den Europeiska unionen (Verhofstadt, Michel 00-01-27). Seixas da Costa föreslog Guterres att han skulle ta Belgiens uppmaning till en gemensam aktion med försiktighet. Han sade att Österrike är ett land som strikt har följt sina åtaganden inom den Europeiska unionen, och fram till denna stund hade det inte funnits den minsta anledning att oro sig. "För tillfället tycker jag att det är lite förhastat att spekulera i hypotetiska frågor. Hur som helst så följer vi situationen" (Agência de Informação 00-01-28).

Vid lunchtid tog Rasmussen kontakt med Guterres via telefon. Samtalet rörde den gemensamma oro de kände för utvecklingen i Österrike. Under samtalet nämndes aldrig frågan om eventuella sanktioner mot Österrike. Guterres frågade Rasmussen vad han tyckte om ett uttalande som uttryckte: (1) Stark oro över utvecklingen i Österrike. (2) EU-samarbetet omfattar inte bara en gemensam marknad, utan även en rad gemensamma värden. (3) Alla EU-länder ska respektera dessa värden. Detta ställningstagande tyckte Rasmussen verkade förnuftigt och han ställde sig bakom uttalandet (Rasmussen 00-03-13). Guterres hade vid denna tidpunkt ett eget förslag om ett gemensamt uttalande från "de fjortons" sida. Hans

förslag till reaktion innehöll inga direkta åtgärder mot Österrike, utan endast en stark markering och ett ställningstagande från EU-länderna.

Vid 18-tiden, portugisisk tid, skickade Guterres diplomatiska rådgivare ett fax till de övriga av "de fjortons" regeringschefer. Faxet innehöll Belgiens brev till Guterres, ett pressmeddelande från Guterres samt en uppmaning om att ge synpunkter på Verhofstadts initiativ till ett gemensamt agerande (Verhofstadt, Michel 00-01-27, Guterres 00-01-28, Freitas Ferraz 00-01-28). Vid denna tidpunkt valde Guterres att be de övriga av "de fjorton" ta ställning till Verhofstadts uppmaning om ett gemensamt agerande. Han agerade här i enlighet med Belgiens önskemål.

## 6.2 FPÖ och ÖVP nära ett enande

Den 30 januari, när "de fjorton" fattade sitt beslut, befann sig Guterres på ett privat besök i Schröders hem i Hannover, var han nåddes av ett flertal telefonsamtal från Chirac (Svenska Dagbladet 00-02-07, Vestring 00-02-01). Under helgen fördes flera telefonsamtal om situationen i Österrike. Det är dock först under söndagen som ett konkret förslag på en aktion blev färdigt. Detta förslag presenterade Guterres under kvällens lopp för de övriga regeringscheferna via telefon. I detta läge var det ont om tid, eftersom det befarades att ÖVP:s och FPÖ:s koalitionsavtal skulle bli färdigställt redan under morgondagen. "De fjorton" var nu snabbt tvugna att ta ställning till förslaget om sanktioner, vilket innebar att regeringscheferna inte hade tid att reflektera över vilka konsekvenser beslutet kunde få. Beslutet löd:

- Regeringarna i de fjorton länderna kommer inte att acceptera någon officiell bilateral kontakt på politisk nivå med en österrikisk regering innehållande FPÖ.
- De fjorton länderna kommer inte att stödja österrikiska kandidater till poster inom internationella organisationer.
- Österrikiska ambassadörer i de fjorton ländernas huvudstäder kommer endast att tas emot på en teknisk nivå (The Portuguese Presidency 00-01-31).

Syftet med att hota med sanktioner var att få Schüssel att upphöra med sina regeringsförhandlingar med FPÖ. "De fjorton" ville helt

enkelt förhindra FPÖ från att hamna i en regeringsställning i Österrike genom att framföra beslutet till Österrike och därmed påverka den regeringsbildning som "de fjorton" trodde skulle komma att ske förmiddagen därpå (Lindh 00-04-14).

Guterres var medveten om att sanktionerna kunde resultera i en motreaktion från Österrike, men han tyckte ändå att den gemensamma reaktionen kändes riktig och viktig. Om "de fjorton" skulle stå passiva kunde det uppfattas som om de samtyckte till utvecklingen i Österrike, vilket skulle kunna skapa politiska problem för hela Europa (Rasmussen 00-03-13). "De fjorton" ansåg att den gemensamma aktionen mot Österrike skulle bli mindre politiskt problematisk för Europa, än om de istället valde att inte agera i frågan.

När Guterres diskuterade förslaget med Lipponen, lade Lipponen fram sina synpunkter på det utkast som Guterres läste upp i telefon. De påpekanden Lipponen gjorde var av en försiktigare linje än utkastets. Enligt Guterres hade vissa medlemsstater till och med anfört krav på en hårdare ståndpunkt. Guterres sade också i detta samtal att han avsåg att utan publicitet informera Klestil om denna ståndpunkt dagen därpå (Lipponen 00-03-07).

Rasmussen förde ett långt telefonsamtal med Guterres på kvällen. Guterres sade då att det var en bred uppslutning bland de andra EU-länderna om det förslag till aktion mot Österrike som han vid detta tillfälle redogjorde för. Han sade också att det var många länder som ville gå ännu längre än det framlagda förslaget. Det var bara ett land som hade haft en tveksam hållning, men som nu ändå var berett att gå med på de övrigas linje. Rasmussen accepterade då förslaget. Den danske statsministern hade uppfattningen att Danmark skulle försätta sig i en dålig situation, om landet skulle ställa sig utanför aktionen. Det skulle kunna tolkas som ett samtycke till den politiska utvecklingen i Österrike och allvarligt komma att skada Danmarks ställning i Europa (Rasmussen 00-03-13).

I samtalet med Persson uppmanade Guterres honom att i stort sett omedelbart svara på om han ställde upp på det förslag som presenterades (Nilsson 00-02-16). Möjligheten för den svenske statsministern var antingen att acceptera förslaget eller att ställa sig vid sidan av aktionen och därmed stå ensam med Österrike mot de andra 13 medlemsstaterna i EU. Persson och Lindh ansåg det fullständigt självklart att Sverige skulle solidarisera sig med de andra 13 medlemsländerna, istället för med Österrike. Sverige kunde inte avvakta

med sitt beslut för överläggningar, eftersom det enligt Guterres inte fanns möjlighet för de andra länderna att vänta på Sveriges besked (Lindh 00-04-14). Persson var vid detta tillfälle under stark tidspress och det fanns ingen tid för tvekan. Sverige stod enligt UD:s polchef långt ned på listan när Guterres kontaktar de 13 regeringscheferna (Hammargren 00-04-07).

”De fjorton” hade vid denna tidpunkt uppfattningen att Österrike skulle omvärdera sin syn på den förestående regeringsbildningen, när de blev varse sanktionshotet. ”De fjorton” överskattade sitt eget inflytande över Österrike och därför fördes inga diskussioner om vad som skulle ske om Österrike ignorerade ”de fjorton” och gick sin egen väg.

Den 4 februari godkändes Österrikes nya regeringskoalition bestående av ÖVP och FPÖ av president Klestil. ”De fjortons” gemensamma hotaktion uppnådde därmed inte sitt syfte. Detta innebar att sanktionerna måste verkställas.

Guterres meddelade att sanktionerna trädde i kraft med omedelbar verkan. Några möten för att ta ytterligare beslut i frågan ansågs inte behövas (Andersen 00-02-05). På grund av Guterres åsikt i frågan, kan detta beslut betraktas som ett icke-beslut. ”De fjorton” omprövade inte sitt beslut trots att de aldrig träffats för att diskutera vad sanktionerna egentligen skulle innebära.

Det rådde samförstånd mellan ”de fjorton” att åtgärderna i detta läge grundades på att FPÖ innehade en regeringsställning och att de skulle upphävas när partiet inte längre var en del av den österrikiska regeringen (Lindh 00-04-14).

### 6.3 *Har Österrike gjort något ”fel”?*

Den tolfte juli utsåg Europarådet ”tre vise män” som skulle rapportera om Österrike förtjänade att slippa de dåvarande sanktionerna. De tre män som valdes ut till detta uppdrag var den förre finländska presidenten och toppdiplomaten Martti Ahtisaari, Spaniens förre utrikesminister Marcelino Oreja och den tyske juridikprofessorn Jochen Frowein (TT-Reuters 00-07-13). Deras uppdrag var att granska hur Österrike förhöll sig till gemensamma europeiska värden, ”i synnerhet beträffande minoriteters, flyktingars och invandrades rättigheter”, meddelade António Guterres. Även FPÖ:s ”utveckling och politiska natur” skulle granskas (TT 00-06-30). Denna obero-

ende observation skulle rapporteras direkt till EU och Frankrike som ordförandeland (TT-Reuters 00-07-13).

På grundval av de tre inspektörernas rapport skulle sedan "de fjorton" på nytt pröva sina bilaterala relationer med Österrike. Haider tyckte inte alls om inspektionen. "Man får lov att vara försiktig med de tre vise männen, för inte ens de tre vise männens besök hos Jesus kunde hindra hans korsfästning" sade Haider (TT 00-06-30).

När de "tre vise männen" fick sitt uppdrag sattes ingen tidsgräns för när de skulle ha rapporten färdig, vilket gjorde många österrikare besvikna. Österrikes situation inom EU hade vid denna tidpunkt blivit sämre sedan det kommit fram att landet hade planer på att genomföra en folkomröstning om sanktionerna. Wolfgang Schüssel sade dock att folkomröstningen inte skulle bli av om sanktionerna hävdades före oktober 2000 (TT-Reuters 00-07-13). Han meddelade också att Österrike hade för avsikt att samarbeta med inspektörerna (TT 00-06-30).

#### *6.4 De tre "vise männens" rapport legitimerar koalitionen*

De tre "vise männen" lade fram sin rapport den 8 september 2000. Enligt rapporten är den juridiska situationen för minoriteter, flyktingar och invandrare i Österrike "likvärdig med de nivåer som tillämpas i andra EU-medlemsstater". "På några områden, speciellt de som rör minoritetsbefolkningens rättigheter, kan förhållandena i Österrike anses vara överlägsna dem som tillämpas i många EU-länder". När det gäller flyktingarnas situation pekades det på en del brister. Huvudslutsatsen var dock att situationen för dem som ansöker om asyl är liknande den som råder i andra medlemsländer och att "den nuvarande regeringen fortsätter den traditionella österrikiska flyktingpolitiken". De tre "vise männens" rapport slog fast att regeringens politik mot invandrare "visar på ett ansvar gentemot de gemensamma europeiska värdena", och att "den nuvarande regeringen har åtagit sig att fortsätta kampen mot rasism, antisemitism, diskriminering och främlingsfientlighet (Björk 00-09-09, Cramér, Wrangé 2001:33-34).

Rapporten slog dock fast att FPÖ, även efter regeringstillträdet, fortsatte att vara ett högpopolistiskt parti med extrema yttringar. Denna beskrivning gällde inte de partimedlemmar som satt på rege-

ringsposter, vilka strikt hade följt den deklaration som undertecknades den 3 februari 2000. De vise männen påpekade dock att det fanns anledning att vara vaksam mot partiets medverkan i den österrikiska regeringen, eftersom unionens medlemsländers regeringar är de organ, vilka direkt kan påverka de mänskliga rättigheterna, demokrati och etnisk diskriminering (Cramér, Wrangé 2001:33-34).

Rapporten konstaterade vidare att fortsatta sanktioner skulle kunna få en motsatt effekt än den önskade. Detta blev början till avvecklandet av sanktionerna. Ansvaret för samordningen låg hos Frankrikes president Jaques Chirac. Chirac förde via telefon samtal med de övriga tretton EU-regeringarna som stod bakom sanktionerna. Avgörande för hur utformningen av beslutet skulle se ut var ett frågeformulär från Elyséepalatset som EU-regeringarna skulle besvara. Frågorna i detta formulär var: Ska sanktionerna hävas? Ska de hävas permanent? Ska EU-länderna även i fortsättningen hålla ögonen på det österrikiska Frihetspartiet (FPÖ)? Det var oklart om alla EU-länder skulle svara jakande på dessa frågor. När den belgiska regeringen måndagen den elfte september sade att de "inte ensamma tänker stoppa en avveckling" blev situationen dock en annan. Belgien hade tidigare vägrat en avtrappning före landets kommunalval den åttonde oktober. De var ängsliga för att en avveckling skulle kunna gynna det belgiska högerextrema partiet Vlaams Blok (Lindgren 00-09-12).

Det ansågs viktigt med ett gemensamt beslut om hur sanktionerna mot Österrike skulle hävas sade Göran Persson. "Vi gick in i och bör gå ut ur detta med en informell samordning" sade Persson. Om något land skulle dra sig ur självt eller sätta press på andra så skulle man ge upp den samordning som funnits, vilket skulle kunna bli ytterligare en konflikthanledning och dessutom kunna försena en avveckling. "Vi bör vara eniga i kretsen", sade Persson och framhöll att "det är inte någon panik" (Göteborgs-Posten 00-09-12).

Den tolfte september 2000 meddelade "de fjortons", genom ordförändlandet Frankrike, att de ämnade upphäva sina sanktioner mot Österrike. De hävdade att de "tre vise männens" rapport visade att deras sanktioner hade haft effekt. I uttalandet sägs även att man tänker fortsätta vara vaksam mot FPÖ och dess inflytande i den österrikiska regeringen (Nilsson 00-09-13). De menar att det är tack vare sanktionerna som den österrikiska regeringen inte fallit undan för FPÖ. Exempelvis sade Göran Persson: "De tre vise männens

rapport pekar tydligt på att åtgärderna haft effekt men nu bör de tas bort” (Nilsson 00-09-13).

De tre ”vise männens” rapport fick dock en önskad effekt för ”de fjorton”. Rapporten blev på ett sätt ett slags legitimerande av koalitionen ÖVP-FPÖ, vilket tydligt framgår av att den numera i sin helhet finns som en pdf-fil på den österrikiska regeringens hemsida.

### *6.5 Italien bildar regering med högerextrema element*

Regeringbildningen i Italien var liksom den i Österrike kontroversiell, men följdes inte av några åtgärder från de övriga EU-länderna. Istället intogs en försiktig och avvaktande attityd (Borchert 01-05-15). När det stod klart att det skulle bli en högerregering i Italien innehållande både Lega Nord och Alleanza Nazionale meddelade EU:s dåvarande ordförande Göran Persson att det inte var aktuellt med en aktion från de övriga EU-länderna likt sanktionerna mot Österrike 2000. Persson betonade att man strikt skulle hålla sig till Nicefördraget och inte handla förhastat. Han tillade dock att det var viktigt att följa utvecklingen i Italien, och på vilket sätt regeringsprogrammet där skulle komma att präglas av Forza Italia, Lega Nord och Alleanze Nazionale (Borchert 01-05-15).

Frankrike meddelade att de accepterade det italienska valresultatet, men påpekade samtidigt att de vaksamt skulle följa utvecklingen i Italien. Frankrikes Europaminister Pierre Moscovici betecknade det italienska valet som ”en olycklig nyhet”, men sade samtidigt att läget i Österrike och Italien inte alls kan jämföras. Moscovici framförde att Alleanza Nationales ledare Gianfranco Fini har ett fascistiskt förflutet, men numera har tagit avstånd från detta, vilket Jörg Haider inte hade gjort. Han hävdade dessutom att Lega Nord partichef Umberto Bossi inte heller ”är Haider” (Borchert 01-05-15). Vad den franske Europaministern egentligen menar med detta uttalande förklaras inte vidare.

Det rådde dock inte total enighet bland ”de fjorton” angående detta<sup>24</sup>. Belgiens utrikesminister Louis Michel uttalade sig till exempel för ett eventuellt införande av sanktioner. Michel kunde inte förstå varför regeringsbildningen i Italien skulle behandlas på annat sätt än den i Österrike. Han sade bland annat: ”Bossi är en högerextremist, som har företrätt fascistiska idéer” (Vestring 01-05-14).

Österrike var det land, som tydligast uttalade att de inte under några omständigheter skulle stödja ett införande av sanktioner. Detta skulle i sådana fall ha inneburit att det, vid eventuella sanktioner, inte skulle röra sig om en aktion från fjorton EU-länder, utan i bästa fall enbart tretton (Vestring 01-05-12). Den österrikiska regeringen gratulerade dessutom Berlusconi till segern.

---

<sup>24</sup> ”De fjorton” som i detta sammanhang inkluderar Österrike och exkluderar Italien.

## 7. Tematisk analys

*"If the researcher could only be diligent enough...at some point the real center of decision-making could be found, and the individuals, groups, and institutions exerting the real influence could be located"* – Glenda Goldstone Rosenthal<sup>25</sup>.

### 7.1 Probleminramning

För att förstå en aktörs beteende i en viss situation, måste man förstå aktörens egen inramning av själva problemet (Stern 1999:38). Utgångspunkten för probleminramningen är den subjektiva bild som "de fjorton", både som grupp och som individer, hade av denna situation. "De fjortons" probleminramning ger oss en bild av varför de agerade som de gjorde och beslutade att hota Österrike med sanktioner.

Det råder ingen tvekan om att "de fjorton" ansåg att de stod inför en akut krissituation. Syftet med att hota med sanktioner var att sätta regeringsbildaren Wolfgang Schüssel, partiledaren för ÖVP, under stark press. *Målet* var att Schüssel skulle omvärdera sin syn på att bilda en regering med FPÖ. Utan några åtgärder befarade "de fjorton" att Schüssel redan på måndagen den 31 januari skulle meddela president Klestil att han tänkte bilda regering med FPÖ.

I anslutning till att hotet om sanktioner framfördes sade Guterres: "Jag hoppas att Haiders deltagande kan undvikas" (Black 00-02-01).

"De fjorton" var av den uppfattningen att om de gemensamt gick ut med ett hot om sanktioner skulle Schüssel avbryta regeringsförhandlingarna med FPÖ. "De fjorton" överskattade i detta fall betydelsen och inflytandet av deras egen politik, i och med att hotet inte påverkade ÖVP:s och FPÖ:s regeringsbildning. De hade en felaktig tolkning av och uppfattning om hur Österrike skulle reagera inför deras hot om sanktioner mot landet. Att Wolfgang Schüssel och Jörg Haider undertecknade en deklARATION, i vilken de lovade att respektera just de "värden" som "de fjorton" befarade att de skulle komma att bryta emot, hade ingen betydelse för "de fjor-

---

<sup>25</sup> Rosenthal 1975:12

tons" ställningstagande. De införde sanktionerna utan vidare överläggningar den 4 februari, då regeringen mellan ÖVP och FPÖ stod klar och var godkänd av landets president. *Målet* med att verkställa sanktionerna, var att få bort FPÖ från regeringen. Tanken var att sanktionerna skulle lyftas först när FPÖ inte längre satt kvar i den österrikiska regeringen.

"De fjorton" visade med detta agerande att de inte litade på att regeringen ÖVP-FPÖ skulle följa innehållet i den undertecknade deklARATIONEN.

När "de fjorton" i september 2000 beslutade sig för att upphäva sanktionerna, efter de tre "vise männens" rapport, hävdade de att sanktionerna hade varit lyckade och menade att de hade haft effekt på den österrikiska politiken. Detta menade de trots att FPÖ vid tidpunkten för upphävandet av sanktionerna fortfarande satt kvar i regeringsställning. Om man ser till "de fjortons" ursprungliga mål med sanktionerna, hade de misslyckats. Vid sanktionernas upphävande menade de istället att det var tack vare sanktionerna som regeringen ÖVP- FPÖ hade "skött sig". De talade om deras aktion som lyckad och kunde på så sätt ta sig ur situationen utan att ifrågasättas i någon större utsträckning. Österrike hade inte brutit mot innehållet i den undertecknade deklARATIONEN, men det är egentligen inte möjligt för beslutsfattarna att bevisa att det var tack vare sanktionerna.

I samband med tillsättandet av de "tre vise männen" sade Schüssel att Österrike skulle ha en folkomröstning angående sanktionerna. Folkomröstningen skulle ske om sanktionerna inte hävdades före oktober 2000. Detta kan visa på en anledning för "de fjorton" att vilja upplösa sanktionerna. De hade visat vad de tyckte om regeringsbildningen i Österrike, men sanktionerna skulle kunna hota det fortsatta samarbetet inom unionen. Ett snart stundande ministermöte i Nice kan ha funnits i åtanke. Där skulle många viktiga frågor upp på dagordningen och man kan anta att det inte var önskvärt att det stördes av Österrikefrågan.

Beslutsfattare påverkas av den miljö de verkar inom (institutionerna), sin verklighetsuppfattning och av sina tidigare erfarenheter (kognitionen). Subjektivitet är avgörande för hur beslut fattas. När många aktörer samverkar i en beslutsprocess, kan aktörernas respektive kognitiva scheman variera och en del aktörer påverkas mer av vissa faktorer än andra. Nedan redogör vi för de faktorer, vilka

på ett avgörande sätt har påverkat "de fjortons" beslutsprocess, gällande sanktionerna mot Österrike.

### 7.1.1 TIDSPRESS

För att kunna stoppa FPÖ från att hamna i regeringsställning, upplevde "de fjorton" att de var tvungna att agera mycket snabbt. Enligt Lena Hjelm-Wallén skulle beslutet om sanktioner antagligen inte ha fattats, om "de fjorton" hade väntat en dag (Hjelm-Wallén 00-05-29). Särskilt relevant i studiet av beslutsfattande i krissituationer, är det inflytande som psykisk stress har på individers kognition. En hög stressfaktor behöver dock inte nödvändigtvis ha ett dåligt inflytande på en prestation, om den balanseras av en god kapacitet att kunna hantera situationen (Stern 1999:36).

Individer tänker ofta kortsiktigt när de upplever stress. Det är lätt att falla in i ett mönster och handla mer konservativt, uppmärksamheten blir lätt ensidig och därmed inskränkt (Stern 1999:36). Till stor del på grund av starka påtryckningar, bland annat från Belgien och Frankrike, kände António Guterres att han var tvungen att få fram ett beslut under den kritiska helgen 29-30 januari. Redan före denna helg fanns uppfattningen att någonting borde göras och många ville visa sitt avståndstagande från den eventuellt blivande österrikiska regeringen. Den riktiga känslan av stress infann sig dock först under denna helg. Om "de fjorton" skulle agera var de tvungna att göra det innan ÖVP och FPÖ enats om ett koalitionsavtal, vilket de befarade skulle kunna inträffa redan på måndagen den 31 januari. Först på söndagen den 30 januari hade António Guterres ett konkret förslag över eventuella åtgärder mot Österrike. Guterres, som denna söndag var gäst i Gerhard Schröders hem, ringde runt till de övriga av "de fjortons" regeringschefer för att få dem att ta ställning till förslaget. Vid tidpunkten för Guterres rundringning handlade det bara om timmar tills beslutet skulle fattas. De uppringda regeringscheferna kunde, enligt dem själva, endast välja på att antingen acceptera förslaget eller också ställa sig vid sidan av aktionen. Flera regeringschefer säger sig ha blivit mycket överraskade av det faktum att de var tvungna att ta ställning för eller emot förslaget så snabbt (Persson 00-04-14, Rasmussen 00-03-13, Lipponen 00-02-07).

Eftersom beslutet om att gå ut med ett hot om sanktioner skulle fattas mycket snabbt, hade de uppringda regeringscheferna inte tid att konsultera någon i frågan. De enda uppfattningar och åsikter som "de fjorton" kände till var vissa av gruppens åsikter, de flesta förmedlade genom Guterres. Med andra ord rådde osäkerhet bland många av regeringscheferna om vad de andra av "de fjorton" egentligen hade för åsikter i frågan.

Beslutsfattare kan få sina kognitiva behov tillfredsställda inför fattandet av ett beslut, genom att vända sig till sakkunniga rådgivare. Eftersom det förväntas av en politisk ledare att konsultera andra som arbetar med liknande frågor, kan det rent strategiskt sett ge en större politisk legitimitet att göra så (George 1997:48-49). De nordiska EU-ländernas regeringschefer har fått stå till svars för sitt agerande i denna fråga, då dessa länders regeringschefer vid bilaterala beslut är skyldiga att konsultera vissa nationella organ innan beslut om utrikesärenden av större vikt fattas<sup>26</sup>. Detta var naturligtvis de respektive ländernas regeringschefer väl medvetna om, men de bedömde situationen som så allvarlig och brådskande att de kände sig tvungna att förbise de nationella bestämmelserna.

I många situationer finns det ofta redan i ett tidigt skede tillräckliga varningar tillgängliga för beslutsfattarna. Problemet är inte bristen på tidiga varningsindikatorer, utan snarare att regeringar ofta ignorerar en begynnande kris eller intar en passiv attityd, tills det att fallet trappas upp till en akut kris. Det logiska vore att ju tidigare man agerar på varningar desto bättre, men beslutsfattare har en djupt rotad förkärlek för att skjuta fram svåra beslut så länge som möjligt (George 1999: 11). Många av "de fjortons" regeringschefer blev överraskade och upplevde stor stress under helgen då beslutet om sanktioner fattades. Den svenska statsrådsberedningen hävdar dock att problemet med FPÖ diskuterades redan i anslutning till parlamentsvalet i Österrike den tredje oktober 1999 (Dokument II 00-08-17). Detta visar att det tidigt fanns indikatorer på att en situation liknande den som uppstod i Österrike skulle kunna komma att inträffa. Från och med den 21 januari inleddes dessutom en mycket livligare diskussion om ärendet, då regeringsförhandlingarna mellan ÖVP och SPÖ strandade. Detta visar att man hade haft

---

<sup>26</sup> Danmark – utrikesnämnden måste konsulteras.

Finland – endast presidenten har befogenhet att fatta beslut av denna art.

Sverige – utrikesnämnden måste konsulteras.

tid att tänka över situationen, konsultera andra och dessutom träffas allihop tillsammans för att på så sätt höra alla "de fjortons" åsikter och diskutera olika handlingsalternativ.

### 7.1.2 HOTBILDEN

Det som "de fjorton" har framfört som främsta anledning till varför man ville förhindra FPÖ från att hamna i regeringsställning, var att man ansåg att partiet i en regeringsställning skulle utgöra ett hot mot EU:s "värdegemenskap".

Sveriges statsminister Göran Persson sade efter det att sanktionerna upphävts att "Det viktigaste var två saker, dels att det högerpopulistiska partiet inte skulle blockera östutvidgningen som de var starkt emot och dessutom hade gått till val på. Det andra var att visa att EU inte bara handlar om pengar utan det handlar också om värden" (SVT 00-09-13). I ÖVP:s och FPÖ:s regeringsprogram står det dock att Österrike är för EU:s utvidgning om "Österreiches vitala intressen inte rubbas" (Swiecicki 00-03-02).

Finlands premiärminister Paavo Lipponen menar att skyddet av de mänskliga rättigheterna och av minoriteter idag hör till de centrala principerna för den Europeiska unionen. Detta är den största anledningen till att så många länder, inklusive "de fjorton", reagerade så kraftigt på den politiska utvecklingen i Österrike i början av år 2000. I Österrike eftersträvades då regeringsmakten av ett parti som relativt öppet har talat mot dessa principer. Därför hade de övriga medlemsländerna skäl att anta att FPÖ i en regeringsställning också skulle försöka agera i enlighet med sina ställningstaganden. Detta trots att de inte kränkt grundfördraget på detta stadium (Lipponen 00-03-07). Begreppet "värdegemenskap" har genomgående använts och betonats av "de fjorton" för att motivera sitt beslutsfattande. De ansåg att de kriterier som "värdegemenskapen" innehåller, måste uppfyllas av alla medlemsländer i EU. Detta visar också att det inte enbart handlade om bilaterala sanktioner, utan att det från de fjorton medlemsländernas sida var en markering mot det femtonde medlemslandet. Uttalandet av Lipponen visar också på att EU:s medlemsländer inte längre bara ser på EU som ett ekonomiskt samarbetsprojekt, utan också som en union med gemensamma grundläggande värderingar.

Beslutet om sanktioner grundade sig på att "de fjorton" tillsammans ansåg sig ha moraliska och positiva egenskaper som FPÖ saknade. Dessutom tillskrev de FPÖ negativa egenskaper, rakt motsatta sina egna, vilket de ansåg legitimera och rättfärdiga sitt agerande.

Aktörer tenderar att "se" det man förväntar sig i en situation. Samtidigt tenderar individer att uppmärksamma vissa aspekter, medan man ignorerar andra. Det man tänker på, det som står på den kognitiva agendan för stunden, har stor betydelse för hur man kontrollerar och sorterar ut signaler från omgivningen, samt hur man tolkar den (Stern 1999: 34). "De fjorton" var i denna situation mycket upptagna med att hänvisa till värdegemenskapen och ansåg det naturligt att andra skulle förstå situationen ur deras synvinkel. De hade ingen förståelse för de argument som betonade andra värden, som "de fjorton" kom att förbise i och med sitt agerande. Rädslan för och avståndstagandet från den politik som FPÖ står för, har varit den viktigaste faktorn till agerandet från "de fjorton". De ansåg att FPÖ:s politik strider mot den politik som bör föras inom EU och därmed bör partiet inte accepteras i ett medlemslands regering.

Ett beslut fattas dock inte enbart på grund av delade mål, utan också på grund av en pågående individuell konkurrens eller en gruppkonkurrens, grundad på bland annat olika kulturella organisatoriska skillnader eller personligt agg (Stern 1999:39). Bland de aktörer som uttryckt sig starkt negativt om Haider och FPÖ är bland annat Belgien och Frankrike, vilka Haider öppet kritiserat dagarna innan "de fjortons" beslut togs. Tidigare har Haider talat om "latmaskarna i söder" inom EU, och då nämnt Portugal som första exempel (Schneider 2000:136). Den redan negativa bild som "de fjorton" hade av Haider, förstärktes för vissa av dem genom hans öppna kritik och blev till ännu en anledning att markera sitt avståndstagande mot honom. Haider har, som person, spelat en stor roll för fallets utveckling och för den negativa bild som skapats av FPÖ. Det är till stor del hans uttalanden och åsikter under åren som partiledare, som gett FPÖ dess prägel (Schneider 2000:136).

### 7.1.3 ANALOGIER

Något som kom att påverka "de fjortons" probleminramning i stor utsträckning var det analogiska resonemang som satte sin prägel på många av diskussionerna som föregick beslutet om att hota Österrike med politiska sanktioner. På Förintelsekonferensen i Stockholm i slutet av januari diskuterades de brott som begåtts av nazisterna under andra världskriget. Representanter från alla "de fjorton" kom till konferensen och bland dem fanns sju regeringschefer. De talade om hur viktigt det är att tydligt markera mot högerextremism och liknande krafter. I anslutning till detta förde man samtal om den eventuella regeringsbildningen i Österrike (Hjelm-Wallén 00-05-29). Anna Lindh tror att Förintelsekonferensen och diskussionerna där hade betydelse för det gemensamma beslutet. "Det gör det ännu svårare att en vecka efter högtidstalen acceptera en främlingsfientlig regering i Europa igen" (TT 00-01-31).

Enligt Eric K Stern har tidigare erfarenheter stor inverkan på de tolkningar man gör. På samma sätt är förväntningar mycket betydelsefulla. Under tvetydiga förhållanden tenderar man att "se" det man väntar sig (Stern 1999: 34). I denna situation drogs paralleller mellan Haider och Hitler, vilket naturligtvis skapade starka känslor. Här talade exempelvis Ehud Barak om Österrike som Adolf Hitlers födelseland, vilket bidrog till att beslutsfattarna använde sig av analogin om nazitiden.

Israels president Ehud Barak är en utomstående person som har påverkat aktörerna till ett beslut om sanktioner, särskilt i och med sin närvaro och sina uttalanden vid Förintelsekonferensen. Gerhard Schröder var en av de regeringschefer som sade sig ha blivit mycket påverkad av Baraks uttalanden. Schröder menade att de ledde till att han i sin tur försökte påverka Guterres att agera mot Österrike. Många länder, men framför allt Tyskland, bär på en slags "kollektiv skuld" gentemot det judiska folket sedan andra världskriget. Denna typ av känslomässiga påtryckningar från Barak kan då förstärka dessa känslor. Man vill inte göra om samma misstag ännu en gång och bli beskylld för att inte ha gjort tillräckligt för att förhindra det.

När aktörerna använder sig av analogier tenderar de att endast se de gemensamma drag som finns mellan situationerna som jämförs, vilket kan innebära att man inte uppmärksammar de viktiga skillnader som finns händelserna emellan. I detta fall förde man diskussioner om förintelsen under andra världskriget, samtidigt som

man tog upp situationen i Österrike. "Många jämför Haider med Hitler, deras övertygelse är att Haider går i Hitlers fotspår. Denna analogi är ett av huvudmotiven till sanktionerna", anser den tyske professorn Rudolf Hrbek (Hrbek 00-04-26). "Att jämföra Haider med Hitler är att göra Hitler en stor tjänst. Det är att förringa Hitlers illdåd", anser Gunilla Carlsson, svensk europaparlamentariker (Carlsson 00-04-27). Det är viktigt att beslutsfattare är medvetna om problematiken med att jämföra en historisk situation med en nuvarande. Ingen situation är identisk med en annan, trots att det kan te sig som om det finns många likhetstecken. Att på detta sätt använda sig av analogier kan leda till att man inte överväger eller uppfattar andra viktiga faktorer och perspektiv på situationen man står inför. Det är viktigt att inte fastna i detta tänkande.

Beslutfattare har en tendens att jämföra tidigare upplevelser och situationer med den situation de ställs inför för stunden. Det kognitiva schemat bygger upp förväntningar på hur en händelse kommer att utveckla sig, eftersom den jämförs med tidigare erfarenheter och hur tidigare händelser utvecklats.

På grund av de diskussioner som fördes på Förintelsekonferensen var man beredd att agera mot Österrike när Guterres ringde under helgen 29–30 januari (Hjelm-Wallén 00-05-29). Konferensen skapade en viss gemensam stämning bland de fjorton beslutsfattarna, vilken bidrog till deras känsla av att de inte kunde "säga nej" till Guterres förslag om sanktioner mot Österrike. Skulle de ha gjort det hade de ställt sig utanför gemenskapen.

Ett exempel på en historisk händelse som "de fjorton" förbisåg vid fattandet av beslutet om att hota Österrike med sanktioner, men som skulle ha kunnat ge en fingervisning om hur Österrike skulle reagera på ett liknande hot, är "Waldheimfallet". När omvärlden började protestera och visa sin avsky mot den österrikiske presidentkandidatens förehavanden under andra världskriget, reagerade österrikarna med ett ännu starkare stöd till deras kritiserade konservativa politiker. Omvärlden skulle inte komma och lägga sig i Österrikes interna angelägenheter och med ett starkt folkligt stöd valdes den förre FN generalsekretären till Österrikes president. Att välja Waldheim till president innebar sex år av partiell isolering för Österrike (Höglund 1997:16-24, Åhman 1997:237). Waldheimanalogin kunde ha gett beslutsfattarna en indikation om att hota Österrike på detta sätt skulle kunna få kontraproduktiva verkningar.

Medvetenheten om fallet fanns dock i vissa beslutsfattares minne. Bland annat sade Göran Persson i ett möte med utrikesnämnden den 11 februari att de fjorton ländernas markering var av samma slag som när statschefer vägrade ha kontakter med Österrikes tidigare president Kurt Waldheim, sedan avslöjanden gjorts om hans nazistiska förflutna (Hammargren 00-02-12). Persson jämförde i och med sitt uttalande "fallet Waldheim" med "fallet Haider", då han hävdade att den politiska markeringen i de båda fallen är av samma slag. Dock reflekterade han inte över utfallet av det framställda hotet. Perssons syfte med att referera till Waldheimfallet var mer ett försök att visa på att sanktionsbeslutet mot Österrike inte var så kontroversiellt eller uppseendeväckande.

Genom att använda Waldheimfallet som en historisk lärdom kan man alltså uttyda att Österrike tidigare starkt har motsatt sig externa försök att bestämma över deras politiska ledarskap (Pick 00-02-07). Enligt denna lärdom hade man kunnat dra slutsatsen att ju mer Haider beskrevs som en nazistsympatisör, desto lättare kunde han utpeka sig själv som en missförstådd reformerare. Därigenom ökade hans möjligheter att vinna folkets stöd och sympati. Trots att "de fjorton" hävdade att de respekterade det demokratiskt riktiga valresultatet och att avsikten inte var att lägga sig i landets interna angelägenheter, var sanktionerna en indirekt kritik mot en tredjedel av den österrikiska befolkningens vilja, de som lagt sin röst på FPÖ. "De fjortons" agerande kunde från österrikisk sida helt enkelt tolkas som att en tredjedel av Österrikes befolkning inte hörde hemma i "den europeiska familjen" med dess tillhörande värden.

### *7.3 Beslutsenheter*

I och med att "de fjorton" tog det gemensamma beslutet om sanktioner mot Österrike utgjorde de en grupp. De ansåg sig ha gemensamma värderingar och vara en slags enhet. Alla "de fjorton" var delaktiga i att beslutet fattades, om än i olika grad. Alla regeringschefer blev uppringda av gruppens ledare, Guterres, innan beslutet togs. Vissa av regeringscheferna ringde dock själva upp Guterres för att på så sätt försöka påverka honom att ta ett initiativ till ett gemensamt agerande mot Österrike. Jaques Chirac, Gerhard Schröder och Guy Verhofstadt var de som främst utövade påtryckningar på Guterres och som krävde ett "energiskt ställningstagande". Detta medförde att vissa av "de

fjorton" påverkade ledaren under beslutsprocessen, medan andra aktörer inte tog något eget initiativ i frågan. Exempelvis var Tony Blair och Italiens premiärminister Massimo D'Alema, mer återhållsamma i sina uttalanden om situationen i Österrike.

Människan har stora begränsningar när det gäller att hålla ordning på och analysera mycket komplexa psykiska och sociala miljöer. Våra kognitiva strukturer, exempelvis scheman och analogier, gör det möjligt för oss att gå förbi viss given information. Vi gör exempelvis nödvändiga bedömningar och beslut utifrån tidigare erfarenheter. För att kunna hantera en stor mängd information räcker man inte alltid till, därför tas "genvägar" av olika slag. Vissa hävdar att dessa individuella brister kan uppvägas av andra personers vaksamma informationsprocesser. Grupper och organisationer kan dock använda sig av liknande "genvägar", vilket kan utgöra ett hinder för ett vaksamt beslutfattande (Stern 1999: 34-35).

Ewa Hedkvist Petersen, svensk socialdemokratisk europaparlamentariker, hävdar att det kan ha haft betydelse för kommunikationerna "de fjorton" emellan att de flesta EU-regeringar vid tillfället var socialdemokratiska. De känner varandra bra och har samma politiska övertygelse (Hedkvist Petersen 00-05-22).

I detta fall fanns ingen person som kunde lugna de aktörer som var mest upprörda, eftersom man inte hade möten där man träffades och förde en diskussion. I princip all kommunikation under helgen då beslutet fattades av "de fjorton" regeringscheferna skedde via telefon. De aktörer som var mest upprörda och som krävde åtgärder ringde själva upp Guterres. De aktörer som inte ansåg det vara lika brådskande eller angeläget med snabba åtgärder fick aldrig någon möjlighet att delta i diskussionerna som fördes innan Guterres förslag var färdigställt.

### 7.3.1 LEDARSKAP

Den enda av EU:s institutioner som aktivt deltog och som påverkade beslutsprocessen i detta fall är Ordförandeskapet. António Guterres hade en samordnande roll trots att aktionen låg utanför EU:s ramar. Enligt Portugals utrikesminister Jaime Gama hade det portugisiska ordförandeskapet rätt att, å "de fjortons" vägnar, politiskt reagera mot ett deltagande av ett högerextremt parti i en österrikisk regering. Han sade att EU är en politisk institution och har därför

rätt att hota Österrike med politiska medel (Lusa 00-02-14). Detta uttalande visar att ordförandelandet ansåg att de agerade som en EU-institution, i egenskap av talesman för unionen. Sveriges chef för 2001-sekretariatet, Inga Eriksson Fogh, hävdade att ett bra ordförandeland skall agera neutralt och driva unionens, inte det egna landets, intressen (Eriksson Fogh 00-05-29). Portugal har i detta fall inte agerat enligt dessa normer. De hävdade att de, som ordförandeland, hade rätt att tala för unionens andra medlemmar mot Österrike. Ordförandeskapet skall i och för sig leda unionen, men detta var formellt inget unionsbeslut. Därför är det anmärkningsvärt att det genom hela processen ansetts självklart att det var ordförandelandet som skulle sköta samordningen.

Trots att man hävdade att EU som politisk institution hade rätt att agera, konsulterade inte Ordförandeskapet EU:s "väktare", kommissionens ordförande Romano Prodi, innan beslutet om sanktionerna togs och framlades för Österrike. Kommissionen informerades om beslutet först i sista minuten (The Economist 00-02-05, Fletcher 00-02-02). Kommissionen hade således ingenting med "de fjortons" sanktionsbeslut att göra. Den valde dock senare att ge sitt stöd till det beslut som de fjorton regeringscheferna tagit. Efter att sanktionerna var hävda sade dock Kommissionens ordförande Romano Prodi att "jag är mycket glad att sanktionerna mot Österrike hävs. EU-kommissionen ville aldrig isolera Österrike" (SVT 00-09-13).

En avhandling vid Uppsala universitet, skriven av Anna-Carin Svensson, visar att EU:s Ordförandeskap kan tillföra en beslutsprocess väldigt mycket. Förhandlingar centrerar sig ofta kring ordföranden, vilkens förehavanden kan hjälpa till att förklara hur man överhuvudtaget kommer fram till ett beslut. När det handlar om ledarskapet är acceptansen och förtroendet för Ordförandeskapet uppenbar, när det gäller att nå ett enat ställningstagande bland berörda aktörer. Svensson anser att Ordförandeskapet är ett betydande forum för inflytande, varför denna institution i större utsträckning bör beaktas vid studier av beslutsfattande inom EU (Svensson 2000).

Hjelm Wallén, menar att Ordförandeskapet betyder mycket i en krissituation, beroende på vad en ordförande vågar respektive inte vågar göra. Hon är övertygad om att om man bara hade väntat en dag med beslutet om sanktionerna, hade det inte blivit av (Hjelm-Wallén 00-05-29). I och med att Guterres var EU:s ordförande, blev

han pressad från olika håll att agera mot Österrike. Eftersom alla av "de fjorton" som varit pådrivande i frågan vände sig till honom, är hans uppfattning och tolkning (kognition) av situationen, avgörande för att beslutet kom till stånd. Guterres konsulterade alla "de fjorton" och uttryckte själv stor oro för utvecklingen i Österrike. Han ansåg, starkt påtryckt av några länder, att man var tvungen att agera snabbt om något skulle göras. Detta visar på vikten av den centrala aktörens perceptioner i en krissituation. Hade en annan person varit ordförande för EU vid detta tillfälle hade situationen kunnat se annorlunda ut.

Guterres hävdade den 4 februari, då sanktionerna trädde i kraft, att "några möten för att ta ytterligare beslut i frågan behövs inte" (Andersen 00-02-05). Detta uttalande kom trots att Haider och Schüssel skrivit under Klestils deklARATION, där de förband sig att efterleva och respektera EU:s värdegemenskap. Guterres visade i och med detta att han ansåg frågan vara färdigdiskuterad. "De fjorton" hade aldrig mötts för att i ett gemensamt möte diskutera frågan om sanktioner, vilket Guterres inte heller ansåg nödvändigt. Han fann de telefonsamtal han haft med de andra regeringscheferna vara tillräckliga för att frågan skulle vara avgjord. Denna åsikt visar att Guterres uppfattning om situationen var väldigt betydelsefull för utgången av denna krissituation. "De fjortons" agerande kunde ha sett annorlunda ut, om man istället beslutat att alla borde sammanträda så att de tillsammans kunde utarbeta ett beslutsunderlag.

Guterres sade då beslutet tillkännagavs att beslutet representerade en symbol och en tillrättavisning för omvärlden (The Economist 00-02-05). Ordförandeskapets betydelse som EU-institution i detta fall förstärks ännu mer i och med att det beslutades att de "tre vise männens" rapport skulle lämnas direkt till Frankrike, som tog över Ordförandeskapet den 1 juli 2000. Jaques Chirac agerade samordnare och ringde runt till alla "de fjortons" beslutsfattare för att höra deras inställning till ett upphävande av sanktionerna mot Österrike. I Frankrike utformades även det frågeformulär, till "de fjortons" regeringschefer, som skulle avgöra hur utformningen av beslutet skulle se ut. Det var slutligen Frankrike som deklarerade "de fjortons" beslut att upphäva sanktionerna. Att samordningen av detta ärende övergick till Frankrike vid Ordförandeskapsskiftet stärker argumentet att institutionen Ordförandeskapet har varit den viktigaste aktören i denna kris.

## 7.4 Politiskt samförstånd

"De fjorton" regeringscheferna hade alla olika förutsättningar under denna beslutsfattandeprocess. Guterres, som hade den samordnande rollen, var den person vilken alla som önskade ett agerande mot den eventuella regeringsbildningen i Österrike vände sig till. Han stod i centrum för beslutsfattandet och kan antas vara den person, eller en av de personer, som hade mest information om situationens utveckling. Eftersom Guterres befann sig i Gerhard Schröders hem, i Tyskland, kan man även anta att Schröder var välinformerad om helgens händelseförlopp. Andra länder, framförallt Belgien och Frankrike, hade båda två aktivt utfört påtryckningar riktade mot Guterres för att få till stånd ett liknande beslut. Dessa länder var därmed inte utsatta för en så stark press som andra, under söndagen då beslutet skulle fattas. De hade redan diskuterat igenom situationen i sina respektive länder och visste därmed hur de skulle ställa sig till en liknande situation om det fanns en klar risk för att FPÖ skulle kunna få en plats i Österrikes regering. De beslutsfattare i de länder som inte deltagit lika aktivt i den diskussion som föregick beslutet var i stort sett oförberedda på den situation de hamnade i då Guterres bad dem ta ställning till förslaget under söndagen.

Det fanns aktörer som förespråkade starkare åtgärder mot Österrike än det förslag som framfördes av Guterres den söndagen då beslutet togs. Andra aktörer hade förslag på mer moderata åtgärder, men fick svar från Guterres att de endast kunde acceptera eller förkasta det förslag som han då presenterade. Exempelvis ansåg Finland att "de fjortons" åtgärder borde ha följt en mycket mer moderat linje än det gemensamma uttalandet. Lipponen ansåg dock att han gjorde rätt i att inte frångå medlemsländernas gemensamma ståndpunkt i detta skede, eftersom det skulle ha kunnat inverka skadligt på såväl Finlands som unionens intressen (Lipponen 00-03-07). De irländska beslutsfattarna har hävdade att Guterres försatte dem i en krissituation och att de inte ville bryta sig ur eller gå emot förslaget om sanktionerna (Schneider 2000:129). De "små" länderna i unionen, till exempel Danmark, Finland och Irland, kan ha haft det svårt att avvisa de "större" ländernas vilja. Beslutsfattarna befann sig i en pressad situation och var tvungna att fatta ett beslut snabbt. (Sacredeus 00-05-23).

Sven-Olof Petersson (UD:s Pol-chef) menar att det hade varit politiskt omöjligt för den svenska statsministern att be Guterres om

tid för att ringa partiledarna i Sverige under natten till måndagen, eftersom syftet med sanktionshotet var att sätta regeringsbildaren Wolfgang Schüssel under press så att han på måndagen den 31 januari inte skulle meddela president Klestil att han tänkte bilda regering med FPÖ. Om Göran Persson i detta läge, efter nyss avslutad Förintelsekonferens, hade reserverat sig mot de övriga tretton länderna "hade det i praktiken betytt att han solidariserat sig med FPÖ", argumenterade Petersson (Hammargren 00-04-07). Persson själv sade vid en utfrågning i det svenska Konstitutionsutskottet (KU): "Skälet till att vi tog beslut på söndagskvällen var vad jag betraktar som en fullständigt naturlig och riktig bedömning från vår sida; vi skulle inte ensamma i Europa kunna solidarisera oss med den högerextremism som har kommit till uttryck i Österrike (Persson 00-04-14)". Även Danmarks statsminister Poul Nyrup Rasmussen har sagt att han skulle ha ställt Danmark i ett utanförskap om han bett om uppskov för att kontakta den danska utrikesnämnden då han blev kontaktad av Guterres på kvällen den 30 januari. Den danske statsministern var också rädd för att det skulle ha uppfattats som att Danmark stöttade Haiders parti. Han var rädd att han skulle komma att betraktas som "Haiders försvarare" (Larsen, Thobo-Carlsen 00-02-25, Schmid 00-05-12). Det fanns alltså en rädsla för att stå utanför gemenskapen och ha en avvikande åsikt, att "stå på Haiders sida", vilket visar att ett grupptryck uppstått. Vissa regeringschefer har alltså haft uppfattningen att det skulle ha kunnat tolkas som att de stod på Haiders sida om de hade valt att vänta med sitt beslut, vilket i princip innebar att de inte hade något annat val än att acceptera det framlagda förslaget, trots att de gärna skulle ha velat ha mer tid innan de fattade sitt beslut.

Det faktum att det var det var EU:s "stora" länder som fanns bland initiativtagarna och de som drev på beslutet kan ha bidragit till att unionens "små" länder uppfattade det som en stark press att inta samma hållning i frågan. Många av de små länderna säger att de fick veta att de var ett av de sista länderna att ta ställning till förslaget och att alla andra tillfrågade redan hade accepterat det. Även detta var något som satte hård press på dem. Det rädde osäkerhet bland beslutsfattarna om vad övriga regeringschefer hade för åsikt i frågan.

De respektive länderna har alla olika beslutsfattandeprocedurer som ska följas vid fattandet av utrikespolitiska beslut av detta slag.

Regeringscheferna var nu tvungna att överväga vilka konsekvenser det skulle kunna få om de; antingen sade nej till förslaget, väntade med att svara eller svarade ja. Den bild de hade vid denna tidpunkt var att de skulle stå ensamma tillsammans med Österrike om de tackade nej. Att vänta med att svara ska enligt dem själva aldrig ha varit ett alternativ eftersom Guterres krävde svar samma kväll. Genom att tacka ja förenade de sig med de andra länderna i unionen.

Att de alla starkt har betonat hur viktigt det är att man ser på EU som en union som inte enbart är grundad på ekonomiskt samarbete utan även på gemensamma "värden", visar på att de gärna ville ha en enhetlig hållning gentemot varandra och mot omvärlden. Man ville inte bryta den enhet som man ansåg EU stå för.

Förändringarna i Nicefördraget bör förhindra att en liknande situation uppstår igen, vid händelse av att de grundläggande europeiska värdena skulle hotas inifrån unionen. Däremot skulle man kunna tänka sig andra scenarier när beslutsfattandeprocessen skulle kunna formas på liknande sätt, informellt och ad hoc-artat. Detta fenomen är problematiskt eftersom vissa länder på så vis hamnar i svåra dilemman när deras kollegor i EU förväntar ett visst agerande av dem, vilket strider mot nationens normala beslutsfattandeprocess. Göran Persson gjorde klart under en utfrågning i KU att han menade att de nationella regelverk som nu gäller till viss del är förlegade. Han menade att när dessa utarbetades var det med all säkerhet inte någon som tänkte sig den typ av situation som utrikespolitiska beslutsfattare numera ofta befinner sig i, med mycket täta informella kontakter med andra länders regeringar och också med multilaterala organ som EU (Persson 00-04-14). Detta resonemang betyder i praktiken att den politiska utvecklingen har gått framåt snabbare än vad nationella konstitutioner och regelverk gjort.

### *7.5 Värdekonflikter*

För beslutsfattare i en krissituation står ofta ett antal vitala värden på spel, vilket kan leda till stressframkallande dilemman och att svåra prioriteringar och val måste göras. Beslutsfattare kan dock ignorera eller förneka dessa värdekonflikter, vilket tenderar att frambringa ett obalanserat beslutsfattande (Stern, Sundelius 2002:79). Som har kunnat konstateras var detta fallet för "de fjorton" i hanteringen av Österrikefrågan. Den grundläggande värdegemenskapen i

EU, enligt de kriterier som står definierade i artikel 6 i EU-fördraget, var de värden som främst fördes fram och som har framhållits vara orsaken till den gemensamma aktionen. Kontrasterande värden diskuterades inte i samband med fattandet av beslutet om att hota Österrike med sanktioner eller i samband med implementeringen några dagar senare<sup>27</sup>.

Att beslutsfattare förbiser vissa av de värden som finns inbäddade i en komplex sakfråga är vanligt, särskilt när beslutsfattandet inte föregås av noggranna och kritiska förhandlingar. Eftersom en identifiering av de för situationen väsentliga värdena är något som starkt påverkar inramningen av ett problem är denna process ytterst betydelsefull (Steinbruner 1974:16-17, Keeney 1992). Beslutsfattarnas inramning av problemet får implikationer för hanteringen av situationen, varför de värden beslutsfattarna identifierar och framhåller som viktiga således kan komma att styra på vilket sätt krisen hanteras. Detta kan man tydligt se exempel på i den process som föregick beslutet om att hota Österrike med sanktioner. Frukten att den österrikiska regeringen skulle komma att kränka de i artikel 6 definierade värdena var det återkommande argumentet som framfördes av beslutsfattarna. Debatten i Europa vid denna tidpunkt, i anslutning till Förintelsekonferensen, kan vara en anledning till att ämnet blev så "hett" och diskussionerna så enkelriktade. I detta skede "glömdes" demokrati- och suveränitetsaspekterna bort.

Snart efter att sanktionerna satts i verket uppstod dock splittringar i gruppen och värden som nationell suveränitet och demokrati började betonas från flera håll. Sex av "de fjorton", Irland, Italien, Finland, Grekland, Danmark och Spanien, uttalade tydligt att de önskade upphäva sanktionerna mot Österrike. Detta väckte starkt mothugg från flera andra i gruppen. Sverige menade bland annat att restriktionerna var "effektiva" och att de skulle "stå kvar". Gerhard Schröder meddelade å Tysklands vägnar att det inte fanns "någon anledning" att häva de snart tre månader gamla restriktionerna. Schröder ville inte att det på något sätt skulle kunna uppfattas som att Tyskland stödde Haider. Från franskt håll hävdades det att landet på "inga villkor" skulle diskutera en uppmjukning. I Belgien,

---

<sup>27</sup> Förtydligande och reservation: Detta stöder framförallt på mediakällor och uttalanden som de olika beslutsfattarna gjort i efterhand. Möjligheten finns att andra värden diskuterades som inte framkommit i detta material.

som dessutom utlyst en turistbojkott, avvisade premiärminister Guy Verhofstadt spekulatioerna om en mildring av sanktionerna som "grundlösa fantasier". "Vi har sagt att det här rör sig om värderingar och det står vi fortfarande för", hävdade Verhofstadt. De övriga av "de fjorton", Portugal, Storbritannien, Holland och Luxemburg, intog en mer neutral ställning (Lindgren 00-05-11). Det ena lägret höll fortfarande fast vid samma argument; att till varje pris försvara den europeiska värdegemenskapen, medan det bland de andra började föras diskussioner om lämpligheten med sanktionerna. FPÖ och Haider hade kommit till makten med demokratiskt riktiga metoder och att införa sanktioner mot landet enbart på grund av att man befarrar att något kan komma att ske inkräktar på dess suveränitet. Vid detta tillfälle hamnade den europeiska värdegemenskapen och värdena demokrati och suveränitet i konflikt med varandra och präglade i högsta grad diskussionen mellan beslutsfattarna. Denna konflikt stod fast ända fram till upplösningen av sanktionerna.

### *7.6 Intern informationshantering*

De flesta av "de fjortons" kontakter med varandra under beslutsprocessen skedde via telefon och fax. Dagen när beslutet fattades skedde alla kontakter via telefon, med undantag av kontakten mellan Guterres och Schröder. Beslutsfattarna möttes inte personligen och fick aldrig en chans att ha en samlad diskussion med alla inblandade för att höra alla i gruppen. Eftersom beslutet skulle fattas snabbt, fanns det inte tid till detta.

Det faktum att kommunikationerna mellan "de fjorton" med få undantag skedde via telefon och fax gjorde att vissa av regeringscheferna inte visste om att ett förslag om en aktion fanns, förrän på söndagskvällen den 30 januari, då beslutet fattades.

Fredagen den 28 januari mottog António Guterres ett fax från Belgiens premiärminister<sup>28</sup>. Belgien vände sig till Guterres i dennes egenskap av ordförande för EU. Guterres valde att ta faxets innehåll på allvar och vidarebefordrade det till de andra av "de fjortons" regeringschefer. Guterres skickade i samband med uppmaningen från Verhofstadt med ett eget pressmeddelande. I detta pressmeddelande uttryckte han sin djupa oro för den möjliga politiska utvecklingen i

---

<sup>28</sup> Se bilaga 3, Belgiens premiärminister Guy Verhofstadts fax till EU:s ordförande António Guterres.

Österrike. Han påpekade vidare att den Europeiska unionen inte enbart består av ett ekonomiskt samarbete, utan även är en union baserad på gemensamma värderingar, regler och civilisation. Alla EU-medlemsstaters regeringar skall klart och tydligt dela dessa värderingar och regler. Guterres bad, genom sin diplomatiska rådgivare, de länder han skickade faxet till att snarast vända sig till honom för att ge sina reaktioner på Belgiens uppfordran och hans eget uttalande (Rizau 00-02-14).

Varken Sveriges eller Danmarks regeringschefer tog del av detta fax förrän efter det att beslutet fattats (Nilsson 00-02-17, Rasmussen 00-02-14). Faxet skickades till den svenska statsrådsberedningen på fredagskvällen. På statsrådsberedningen finns det dock ingen "faxvakt" som tar hand om fax från 18.00 på fredagarna fram till måndag morgon (Nilsson 00-02-17). Statsministeriet i Danmark mottog den 28 januari klockan 17.53 portugisisk tid, samma fax från Guterres. Faxet kom dock den danske statsministern Poul Nyrup Rasmussen till känna först den 9 februari på grund av ett felaktigt agerande av en tjänsteman (Rasmussen 00-02-14).

Rasmussen menar att om han hade fått kännedom om faxet och dess innehåll tidigare, hade han haft tid att överlägga med den danska utrikespolitiska nämnden innan beslutet fattades (Rasmussen 00-03-13). Enligt Lindh hade det fax som kom från Guterres till Statsrådsberedningen på fredagskvällen den 28 januari inte haft någon betydelse för hur Lindh och Persson skulle ha agerat i frågan. Lindh menade att faxet enbart var ett pressmeddelande med information om det som hade diskuterats i Belgiens parlament (Lindh 00-04-14). I verkligheten innehöll ju faktiskt faxet (förutom ett pressmeddelande), en vädjan från Guterres diplomatiska rådgivare om att regeringscheferna skulle ge sina synpunkter på den belgiske premiärministern Verhofstadts uppmaning till ett gemensamt agerande från "de fjorton". Danmarks statsministers uttalande om att detta fax skulle ha lett till ett sammankallande av den danska utrikesnämnden stärker uppfattningen om att detta fax hade varit av stor betydelse.

"De fjortons" informationshantering visar på tydliga brister. Då EU:s beslutsfattare använder sig av telefon- och faxförbindelser i sina kontakter bör de ha kännedom om vart de ska vända sig, samt sända liknande meddelanden för att de ska nå fram till alla berörda i rätt tid. I en krissituation som denna när regeringscheferna inte har möjlighet att träffas är det viktigt att alla inblandade beslutsfattare

får samma information om händelseförloppet, samt lika lång tid på sig för att överlägga inför beslutet. Om inte alla har samma information finns det en stor risk att, som i detta fall, vissa länder tvingas till att fatta ett beslut som de inte har hunnit överväga ordentligt. ”De fjorton” hade kunnat sköta denna beslutsprocess på ett bättre sätt. Vissa länders beslutsfattare utsattes för ett starkt gruptryck från de länders beslutsfattare som hade mer information om händelseförloppet. De beslutsfattare som hade mest information var alla av samma åsikt och ville ha ett agerande.

Göran Persson påpekar att vi nu lever i en helt ny värld i vilken beslutsfattarna använder sig av mycket snabba informella kontakter för att kommunicera med varandra. Möten mellan regeringschefer från olika länder var för bara 10-15 år sedan mycket stora händelser. Idag är detta vardagsmat. Persson säger vidare att det regelverk vi idag har kan komma att behöva förändras inför framtida liknande händelser (Persson 00-04-14).

## 7.7 *Lärdomar*

Vid regeringsbildningen i Österrike år 2000 var det första gången EU:s medlemsländer ställdes inför en liknande situation, varför de inte hade några klara riktlinjer att agera efter. En strävan efter att sortera in händelsen i sin rätta kontext fanns dock och det gjordes försök att dra historiska analogier. Framför allt tog sig detta uttryck vid Förintelsekonferensen i Stockholm, där man samtalade om Hitler och Nazisttiden, samt vikten av att bekämpa högerextrema krafter i dagens samhälle. Efter andra världskriget blev en eftergiven politik länge föraktad och ansedd vara olönsam och rent av farlig (Larsson, Lundgren 1999). Då man tolkar lärdomarna från andra världskriget som att eftergiftspolitik mot en person som Hitler och en ideologi som nazismen kan få katastrofala konsekvenser, samt ser likheter mellan nazisternas maktövertagande i Tyskland 1933 och FPÖ och Haiders regeringstillträde i Österrike år 2000, förefaller det sig naturligt att agera snabbt och med kraftfulla medel.

Sanktionspolitiken mot Österrike fick tydliga konsekvenser för EU. Beslutsfattarna insåg bristerna med den befintliga strukturen och vikten av att förtydliga och reda ut oklarheter inom detta område. Vid införandet av sanktionerna mot Österrike hävdade ”de fjorton” att de ville värna om den europeiska värdegemenskapen, vil-

ken de ansåg vara hotad av Jörg Haiders FPÖ. När sanktionerna upplöstes ett halvår senare satt FPÖ fortfarande kvar i Österrikes regering och sanktionernas syfte förblev därmed ouppfyllt. Sanktionerna ledde dessutom till att EU som institution kom att ifrågasättas i vissa medlemsländer, där befolkningen oroade sig för att EU skulle börja inkräkta på den nationella suveräniteten. "De fjorton" insåg att denna problematik inte kunde förbli ignorerad.

Trots att "de fjorton" hela tiden hävdade att sanktionerna var lyckade, samt att de hade fyllt sitt syfte, kan man slå fast att de insåg att det funnits brister i deras agerande. Klarare och tydligare regler rörande liknande situationer tillfördes i Nicefördraget. De nya reglerna visar på att man föredrar en flexibel och mer avvaktande hållning vid framtida eventuella liknande situationer. Denna nya hållning kom att sättas på prov vid regeringsbildningen i Italien, då man tydligt kan se att dessa lärdomar omsattes i praktiken.

Efter en kris utkrävs vanligtvis ansvar. Denna omedelbara skuld-identifieringsfas kan sägas vara en viktig del av det demokratiska rättssamhället. Den offentliga eller interna utvärderingsdebatt kan dock bli så kritisk och polemisk att kommunikation och inläring hämmas. Allmänhetens förväntningar efter kriser, som de speglas i media, kan också skapa ett starkt politiskt tryck för omedelbara reformer. Detta tryck kan ofta leda till oövertänkta och felaktiga åtgärder, snarare än kollektiv inläring. Resultatet riskerar att bli hastverk som inte bygger på en gedigen efteranalys av krishanteringen (Sundelius et al. 1997:42). I detta fall fanns det visserligen ett stort politiskt tryck på en del av beslutsfattarna, men samtidigt hade de ett relativt brett stöd på flera håll inom unionen och i resten av världen. Detta gjorde att "de fjorton" hade möjlighet att, utan allt för stor och ohanterlig press, finna en väg att ta sig ur det låsta läge som rådde, samt senare internt utvärdera och omarbete sina rutiner. Detta genomfördes utan att beslutsfattarna behövde framställas i dålig dager, eller att de tagna åtgärderna mot Österrike med enhällighet kunde anses ha varit förgäves. Utan att något officiellt erkännande om ett misslyckande behövde utkrävas av "de fjorton" togs lärdomarna tillvara och integrerades i Nicefördraget.

En kris kan utgöra ett gott tillfälle till snabb organisatorisk inläring, som under mer vardagliga operativa villkor tenderar att vara svåruppnåelig. Kriser kan ge en katalytisk effekt som ökar tempot på de långsamma processer ett myndighetsarbete vanligen utgör

(Sundelius et al. 1997:41). Sanktionerna mot Österrike illustrerar på ett utmärkt sätt en kris som har lett till snabb organisatorisk inlärning. På grund av problematiken som uppstod både runt införandet och avskaffandet av sanktionerna insåg beslutsfattarna nödvändigheten av nya rutiner inför eventuella liknande situationer i framtiden. De "tre vise männen" rapport kom att lägga grundstenen till denna nyinlärning och omdanande av den befintliga strukturen. Rapporten visade på att Amsterdamfördraget i detta hänseende var otillräckligt, varför artikel 7 behövde förtydligas och till viss del omarbetas. "De fjorton" var också medvetna om att det fanns en stor risk att de snart skulle komma att prövas på denna punkt igen, med tanke på den politiska situationen i vissa av unionens medlemsländer, varför en så pass snabb förändring var önskvärd. Förändringen utlöstes således av den kris som uppstod när regeringsmakten i Österrike eftersträvades av det högerextrema FPÖ. Lärdomarna kom att implementeras relativt snabbt, men utgjorde för denna skull inte ett hastverk.

En grupp motsvarande de "tre vise männen", som ska utvärdera situationen i det berörda landet, ska numera tillsättas innan eventuella åtgärder tas. På detta sätt får beslutsfattarna ett sakligt grundat underlag och kan bilda sig en uppfattning om frågan och riskerar därmed inte i samma utsträckning att anklagas för att ha fattat ett oöversvägande beslut. Dessutom finns det specificerade tillvägagångssätt för att kunna trappa upp, respektive trappa ner åtgärderna alltefter som situationen utvecklar sig. Vid Österrikefallet fanns det inga mellanlägen, utan man gick från normaltillstånd till skarpa åtgärder och sedan tillbaka till normaltillstånd igen. Det gemensamma hot som utfärdades den 31 januari 2000 skulle kunna sägas ha varit ett slags "mellanläge", men eftersom "de fjorton" hade uttalat ett så pass tydligt mål och syfte med hotet fanns det ingen egentlig möjlighet till en omvärdering.

Vid regeringförhandlingarna i Italien 2001 kom resultatet av "de fjortons" lärdomar att sättas på prov. De stod nu inför en snarlik situation som vid regeringförhandlingarna i Österrike 2000 och stor uppmärksamhet riktades mot hur de nu skulle agera. Göran Persson, EU:s dåvarande ordförande, fastslog dock mycket snabbt att man strikt skulle följa de nya riktlinjerna i Nicefördraget. Av detta agerande kan man dra en slutsats, med vissa reservationer. "De fjorton" hade tagit till sig lärdomarna från sitt agerande i Ös-

terrikefallet och handlade därefter. Lärdomarna infördes mycket snabbt i Nicefördraget och ska således strikt följas av unionens medlemmar. En reservation i detta sammanhang är frågan om huruvida "de fjorton" skulle ha "kunnat" införa sanktioner gentemot någon av EU:s grundare och dessutom ett av unionens större länder, som Italien, om inga förändringar hade gjorts i fördraget.

## 8. Slutsats

Studien visar att "de fjortons" perceptioner och de institutioner de verkar inom var avgörande för hur de hanterade den krissituation de ställdes inför i samband med regeringsbildningen i Österrike år 2000. "De fjortons" subjektiva uppfattningar och de tillgängliga strukturerna inom EU kom att i allra högsta grad påverka hur beslutsprocessen som ledde till sanktionerna mot Österrike förlöpte. "De fjorton" uppfattade situationen som en kris, först och främst för att de ansåg att Haiders FPÖ i en regeringsställning skulle utgöra ett hot mot EU:s värdegemenskap. Det faktum att ett agerande tvunget skulle ske snabbt samt att det inte fanns några legitima ramverk att agera inom på EU-nivå, gjorde att det utvecklade sig till en akut kris helgen den 29-20 januari 2000.

Selektiva perceptioner spelade en betydande roll för den politik som "de fjorton" förde. De övervägde inte att situationen skulle kunna ses ur en annan synvinkel. Regeringscheferna framförde den europeiska "värdegemenskapen" som det mest betydelsefulla skälet till deras aktion, vilket även ansågs legitimerade deras agerande. Deras kognitiva ramverk gjorde att de avvisade kritik mot sanktionerna genom att hänvisa till värdegemenskapen och det hot som Haiders parti skulle kunna utgöra mot den. "De fjorton" fastnade i detta tänkande och förbisaåg andra viktiga aspekter, när de hela tiden hävdade att deras agerande inte betydde att de lade sig i Österrikes inrikespolitik. Faktum är dock att de ansåg sig ha bättre egenskaper än FPÖ och på sätt och vis att det österrikiska folket röstat "fel". "De fjorton" talade i och med sanktionerna om för Österrike att om ett parti, som Österrikes befolkning i och med valresultatet gett förtroende att sitta i regeringsställning, skulle få en regeringsposition, skulle Österrike inte längre vara en värdig medlem av EU:s "värdegemenskap". Det tidigare strikt ekonomiska samarbetet inom Unionen tillhör det förflutna. Idag är värderingar och rättigheter ett minst lika brännbart ämne, vilket detta fall visar på.

Studien visar vidare på vikten av att beslutsfattare konsulterar experter och rådgivare inför ett viktigt beslut, särskilt när det är ont om tid och beslutfattarna inte själva har möjlighet att sätta sig in i bakomliggande orsaker till varför en situation uppstått. Att lyssna till kritik och överväga alternativa vägar kan vara mycket betydelse-

fullt vid en krissituation, då det är lätt att låsa sig i ett visst tänkande och inte tänka på de eventuella konsekvenser ett visst agerande kan få.

Vid sanktionernas upphävande, hävdade "de fjorton" att sanktionerna varit lyckade med motiveringen att sanktionerna hade haft den avskräckande effekt på österrikisk politik som man hoppats på. "De fjorton" ansåg att det var deras förtjänst att Österrike, enligt de "tre vise männens" rapport, fört en oklanderlig politik. Faktum är dock att detta påstående varken kan bevisas eller motbevisas. "De fjorton" kan inte påstå att Österrike, utan sanktioner, skulle ha stridit mot EU:s grundläggande värderingar. Därutöver misslyckades "de fjorton" med sitt syfte med aktionen, eftersom sanktionerna är upphävda och FPÖ fortfarande satt kvar i den österrikiska regeringen. Sanktionerna skulle ursprungligen inte hävas så länge FPÖ innehade en regeringsställning.

Ordförandeskapet, som EU-institution, hade en betydande och avgörande roll i hanterandet av denna kris. De regeringschefer som var pådrivande i frågan vände sig till António Guterres, i hans egenskap av ordförande för EU, för att få till stånd ett gemensamt agerande för de fjorton EU-länderna. Trots att sanktionerna var bilaterala och låg utanför EU:s ramverk, ansåg de att frågan skulle samordnas av EU:s ordförande. Detta visar att beslutsfattarna i hög grad är påverkade av EU-samarbetet. Det vanliga ramverk som beslutsfattarna arbetar i inom EU får stor betydelse även för beslut som inte omfattar unionens vanliga samarbete. António Guterres utsattes för påtryckningar från vissa av de övriga beslutsfattarna, som ville att han skulle ta initiativ till ett agerande. Det faktum att det ansågs självklart att det var just EU:s ordförande som formellt skulle ta detta initiativ styrker påståendet att EU-institutionen Ordförandeskapet är ytterst betydelsefull. Trots att Guterres utsattes för påtryckningar från andra länder visar studien att Guterres som person var den viktigaste aktören i krisen fram till den 30 juni då ordförandeposten övergick till Jaques Chirac. Guterres personliga perceptioner och uppfattning om situationen är det som främst varit avgörande för beslutet om att instifta sanktioner mot Österrike. Om ett annat land, det vill säga en annan regeringschef, innehaft ordförandeskapet kunde situationen ha sett helt annorlunda ut. Andra subjektiva perceptioner, samt känslighet för påtryckningar hade då varit rådande.

"De fjorton" utgjorde under denna kris en grupp i vilken António Guterres, i sin position som ordförande för EU, innehade den ledande rollen. Regeringscheferna sammanträdde dock aldrig alla tillsammans för att gemensamt diskutera frågan om instiftandet av sanktionerna. Personliga kontakter förekom till viss del, men de flesta kontakterna sköttes via telefon eller fax. Några av regeringscheferna hade från krisens början en tydlig hållning i frågan, trots att det inte fanns ett färdigarbetat förslag på hur agerandet skulle se ut, eller vad det skulle innebära. Andra regeringschefer höll en mycket låg profil under hela krisperioden. Enligt vår mening har ett grupptänkande förkommit. "De fjorton" ansåg sig ha gemensamma moraliska egenskaper som saknades hos FPÖ. Bland vissa fanns även en rädsla för att betraktas som oliktankande och uppfattas stå "på Haiders sida". Dessa faktorer påverkade med all säkerhet att ett beslut kunde fattas så pass snabbt.

Trots att "de fjorton" hade tid att överlägga och fundera på frågan om ett agerande mot den eventuella regeringsbildningen, var många av regeringscheferna oförberedda då Guterres ringde den 30 januari. De kände sig överraskade av att beslutet skulle komma så snabbt. På grund av att grupptänkandet uppstod genom telefon- och faxkontakter "de fjorton" emellan, kallar vi det i denna studie för virtuellt grupptänkande. Detta innebär att vi ser att en speciell typ av grupptänkande uppstår när "gruppen" inte sitter ner tillsammans för att ha överläggningar. Gruppmedlemmarna fick olika mycket information i detta fall, och eftersom de alla är en del av en gemenskap uppstod en känsla av tvungen lojalitet gentemot resten av gruppen; lojalitet i den bemärkelsen att gruppmedlemmen kände att eftersom det framlagda förslaget var "alla de andras" åsikt, så måste även jag acceptera detta. Att enbart höra en talesman för en åsikt innebär att andra "försvinner" och detta enda alternativ, framarbetat av ett fåtal av gruppens medlemmar, blir hela gruppens enade ställningstagande. Detta förfarande ger utrymme för manipulation från de personer som "håller i trådarna". Eftersom kontakterna sköttes på detta vis fick inte alla beslutsfattare samma chans att "göra sin röst hörd". Särskilt EU:s "små länder" kan ha känt sig överkörda, eftersom de inte kände att de kunde säga emot de "stora länderna". När ett beslut fattas utanför den normala beslutsprocessen, blir det extra viktigt att samordningen av beslutet sker på ett riktigt sätt. I detta fall har det rört sig om fjorton suveräna stater,

vilka alla har olika förfaringssätt för fattande av denna typ av utrikespolitiska beslut. Den som har den samordnande rollen, i detta fall Guterres, borde ha denna aspekt i åtanke. I detta fall har bara de regeringschefer som själva tog initiativet till ett agerande varit med och påverkat beslutets utformning. Finlands statsminister Paavo Lipponen har på ett utmärkt sätt belyst det stora misstag som begicks under denna beslutsprocess. Han sade: "Det är viktigt att man i motsvarande situationer bättre än förut bör se till att informationsutbytet mellan berörda parter fungerar på ett tillräckligt tidigt stadium, det vill säga när de inofficiella riktlinjerna för avgörandena ännu håller på att dras upp" (Lipponen 00-03-07). Rörande hävandet av sanktionerna sköttes detta också uteslutande telefonvägen. Det var även denna gång bråttom med att fatta ett beslut. Denna gång hade många samtal förts innan och alla hade chans att ta del av de "tre vise männens" rapport, vilket gjorde att förutsättningarna för ett liknande förfaringssätt var annorlunda gentemot vid införandet av sanktionerna. Det rådde inte lika sned informationsfördelning vid detta tillfälle, varför det inte skapade några större problem för beslutsfattarna.

Förintelsekonferensen i Stockholm spelade en avgörande känslomässig roll för många av beslutsfattarna, särskilt som man före och under krisen använde sig av analogier där man jämförde Haider med Hitler. Erfarenheterna från andra världskriget har lämnat en allmän föreställning efter sig om att man inte kan eller bör föra en eftergiven politik mot extrema politiska krafter av olika slag. Detta grundar sig på Chamberlains misslyckande med denna strategi gentemot Hitler<sup>29</sup>. Denna uppfattning kan ha varit en av anledningarna till det kraftfulla agerandet från "de fjorton". Det var inte möjligt att kommunicera med Hitler, varför det var bäst att bryta kommunikationen på bilateral nivå med Österrike. Detta trots att kommunikation är en förutsättning för att kunna lösa ett problem.

För att kunna dra lärdom av historien är det viktigt att vara medveten om att en situation aldrig är identisk med en annan. Subjektiva kognitiva faktorer gör ofta att man endast ser till de detaljer i en situation som liknar detaljer från en tidigare situation, vilket kan innebära att man förbiser viktiga olikheter. Beslutsfattare bör, om de använder sig av analogier, vara medvetna om vad som låg

---

<sup>29</sup> Se: Münchenöverenskommelsen 1938 i Cheney 1999-16-12.

bakom de beslut som togs vid det tillfälle som man jämför den aktuella situationen med, samt betänka att en situation aldrig är identisk med en annan.

Efter rapporten av de "tre vise männen" och upphävandet av sanktionerna har "de fjorton" inte lagt frågan bakom sig. Detta fall visar på snabb och smidig institutionell inlärning. Synpunkter som kom fram i de "tre vise männen" rapport genomarbetades och ändringar i fördraget implementerades redan vid toppmötet i Nice i december 2000. Amsterdamfördraget hade bevisats bristfälligt rörande denna punkt (artikel 7). Ändringar och tillägg finns i Nicefördraget, vilka dessutom också har prövats i praktiken, i samband med regeringsbildningen i Italien 2001. Genom att tillsätta de "tre vise männen" som utvärderare av situationen i Österrike och av sanktionernas verkan kom externa aktörer att användas i denna lärdomsprocess. "De fjorton" var därefter "fria" att använda sig av dessa förslag på förändringar som de önskade. De hade tid till att ta del av allt material, samt överväga hur de skulle gå till väga. Genom de ändringar som infördes i Nicefördraget kan man dra slutsatsen att EU:s medlemsländer ville stå bättre förberedda vid händelse av att de skulle hamna i en liknande situation igen. Med tanke på den politiska situationen i flera av EU:s medlemsländer var det också ganska troligt att de återigen snart skulle komma att stå inför ett liknande vägval.

Valresultatet i Italien bekräftade dessa farhågor. Återigen fanns högerextrema, populistiska partier med i ett EU-lands regeringsförhandlingar. Medlemsländerna, företrädna av Göran Persson, uppgav vid detta tillfälle att de strikt skulle följa Nicefördragets riktlinjer och därmed avvakta hur situationen i Italien utvecklade sig. Här visade det sig att ändringarna i fördraget följdes och att de fungerade. Denna process kan sägas vara ett gott exempel på tillvaratagandet av lärdomar från en kris. Dock finns det ännu inte något exempel på hur det fungerar när några åtgärder tas i samband med en aktivering av den nya artikel 7 i Nicefördragets olika faser, varför man inte helt kan förutsäga vilket utfall det skulle få. Vid regeringsbildningen i Italien vidtog man inga andra åtgärder än att fastställa att man ämnar följa situationen i landet, vilket tillägget i fördraget föreskriver.

# Källor

## Böcker

- Allison, Graham T, 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and committee.
- Allison, Graham T, Zelikow, Philip D, 1999. *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis, 2nd ed.* USA: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Brown, Chris, 1997. *Understanding International Relations*. London: Macmillian press LTD.
- Cram, Laura, 1997. *Policy-making in the EU*. London: Routledge.
- George, Alexander L, 1967. *The "Operational Code": A neglected approach to the study of political leaders and decision-making*. Santa Monica: The RAND Corporation.
- George, Alexander L, 1997. "From Groupthink to Contextual Analysis of Policy-making Groups", sid 35–53 i t' Hart, Paul – Stern, Eric K – Sundelius, Bengt, 1997. *Beyond Groupthink – Political Group Dynamics and Foreign Policy-making*. USA: University of Michigan.
- Holsti, K. J, 1995. *International Politics. A Framework for Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Höglund, Lena, 1997. *Österrike – Länder i fickformat nr.414*. Stockholm: TryckOffset AB.
- Jervis, Robert 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Keeney, Ralph L, 1992. *Value Focused Thinking – A path to creative decision making*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- King, Gary – Keohane, Robert. O – Verba, Sidney, 1994. *Designing Social Inquiry*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lane, Jan-Erik – Ersson, Svante. O, 1994. *Politics and society in Western Europe*. London: SAGE Publications Ltd.
- Melin, Mats – Schäder, Göran, 1997. *EU:s konstitution – Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*. Göteborg: Grafic Systems AB.
- Mingst, Karen, 1999. *Essentials of International Relations*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Peters, Guy, 1999. *Institutional Theory in Political Science – The New Institutionalism*. London: Biddles Ltd, Guildford & Kings's Lynn.
- Rhodes, R.A.W, 1997. "The institutional Approach", sid 42–57 i Marsh, David – Stoker, Gerry, *Theory and Methods in Political Science*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Rosati, Jerel A, 1995. "A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy", sid 49-70 i Neck, Laura – Hey, Jeanne A. K – Haney, Patrick J,

1995. *Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Rosenthal, Glenda Goldstone, 1975. "The Men Behind the Decisions – Cases in European Policy-Making". Massachusetts: D.C. Heath and Company.
- Schulz Larsen, Ole, 1996. *Psykologiska perspektiv*. Århus: Forlaget Systime A/S.
- Snyder, Richard C – Bruck, H. W – Sapin, Burton 1962. *Foreign Policy Decision-Making. An approach to the study of international Politics*. New York: The free press of Glencoe.
- Steinbruner, John D, 1974. *The Cybernetic Theory of Decision – New Dimensions of Political Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Stenelo, Lars-Göran, 1980. *Foreign Policy Predictions*. Lund: Studentlitteratur.
- Stern, Eric K – Bynander, Fredrik, 1998. *Crisis and Internationalism – Eight Crisis studied from a Cognitive-Institutional Perspective – Vol. 2*. Stockholm: ÖCB.
- Stern, Eric K, 1999. *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm: Överstyrelsen för Civil Beredskap.
- Sundelius, Bengt – Stern, Eric K – Bynander, Fredrik, 1997. *Krishantering på svenska – teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérns förlag AB.
- Svensson, Anna-Carin, 2000. *In the service of the European Union – the role of the presidency in negotiating the Amsterdam Treaty 1995–97*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.
- 't Hart, Paul – Stern, Eric K – Sundelius, Bengt, 1997. *Beyond Groupthink – Political Group Dynamics and Foreign Policy-making*. USA: University of Michigan.
- Åhman, Tor, 1997. *Utrikespolitisk Uppslagsbok 1998 – Personer, rörelser och partier under 1990-talet*. Stockholm: Norstedts Förlag AB.

### Tidsskriftsartiklar

- Cramér, Per – Wrangé, Pål, 2001. "The Haider Affair, Law and European Integration" i *Europarättslig tidskrift*, Årg. 4, No. 1, sid. 28–60.
- George, Alexander L, 1999. "Strategies for Preventive Diplomacy and Conflict Resolution" i *Nordic Journal of International Studies – Cooperation and Conflict*, vol 34, No 1, sid 9–19.
- Hix, Simon, 1999. "Dimensions and alignments in European union politics: Cognitive constraints and partisan responses", i *European Journal of Political Research*, vol. 35, No.1, sid. 69–106.
- Schneider, Heinrich, 2000. "Österreich in Acht und Bann – ein Schritt zur politisch integrieren „Wertegemeinschaft?“, i *integration*, 2000, nr: 2, sid. 120–148.

- Stern, Eric K – Sundelius, Bengt, 2002. "Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program" i *International Studies Perspectives*, No 3, sid 71–88.
- Wistrich, Robert S, 2000. "Haider and His Critics", i *Commentary* March-April, sid 30–35.

### Tidningsartiklar

- Aftonbladet, 2000. "700 delegater från 47 länder – Förintelsekonferensen", i *Aftonbladet* 2000-01-25.
- Aftonbladet 2000. „Överlevde 12 koncentrationsläger”, i *Aftonbladet* 2000-06-12.
- Andersen, Peter, 1999. "Svårt bakslag för regeringen – politisk kris i Österrike efter valet", i *Göteborgsposten* 1999-10-04.
- Andersen, Peter, 2000. "Politiska frågetecken kring sanktionshotet", i *Göteborgsposten* 2000-02-03.
- Andersen, Peter, 2000. "Haider går stärkt ur krisen – opinionsmätningar visar att FPÖ är starkare än någonsin", i *Göteborgsposten* 2000-02-05.
- Berliner Zeitung, 2000. "Mögliche Koalition mit FPÖ löst Kritik und Besorgnis aus – Österreichs Kanzler Klima sieht Demokratie nicht gefährdet", i *Berliner Zeitung* 2000-01-27.
- Berliner Zeitung, 2000. "Chirac fordert gemeinsames EU-Vorgehen gegen Haider – ÖVP-Chef Schüssel verärgert über internationale Kritik", i *Berliner Zeitung* 2000-01-31.
- Binyon, Michael, 2000. "Leaders gather at Holocaust forum", i *The Times* 2000-01-27.
- Bjereld, Ulf, 2000. "Haider ger moderaterna problem", i *Göteborgsposten* 2000-02-06.
- Björk, Lars, 2000. "EU bör lyfta sanktionerna – Motverkar syftet i Österrike" i *Nerikes Allehanda* 2000-09-09.
- Black, Ian, 2000. "Europe issues Haider ultimatum to Austria", i *The Guardian* 2000-02-01.
- Borchert, Thomas, 2001. "Paris reagiert skaptisch, Wien hochofren" i *Berliner Zeitung* 2001-05-15.
- Deupmann, Ulrich, 2000. „Aussenpolitik – Sehenden Auges in die Isolation", i *Berliner Zeitung* 2000-01-28.
- Fletcher, Martin – Glass, Nigel – Webster, Philip, 2000. "EU threatens Austria over Haider's rise", i *The Times* 2000-02-01.
- Fletcher, Martin, 2000. "Brussels at odds with member states", i *The Times* 2000-02-02.
- Gustavsson, Rolf, 2000. "Ett Österrike i karantän kan stoppa EU", i *Svenska Dagbladet* 2000-02-02.
- Gustavsson, Rolf, 2000. "Grundlag ställs mot politik" i *Svenska Dagbladet* 2000-02-03.

- Göteborgs-Posten 1996. "Wiesenthal avvisar kritik", i *Göteborgs-Posten* 1996-02-13.
- Göteborgs-Posten 2000. "Enighet krävs om Österrike" i *Göteborgs-Posten* 2000-09-12.
- Götz, Thomas, 2001. "Populisten im Abwind" i *Berliner Zeitung* 2001-05-10.
- Hammargren, Bitte, 2000. „M-krav på stoppad samövning, kyligt när Österrikes socialminister talade”, i *Svenska Dagbladet* 2000-02-12.
- Hammargren, Bitte, 2000. "KU-förhör – Utrikesråd försvarar Persson", i *Svenska Dagbladet* 2000-04-07.
- Hedström, Ingrid, 2000. "Misslyckande på lut i Feira", i *Dagens Nyheter* 2000-06-17.
- Henriksson, Dick, 1994. „Österrike inför ödesval – en majoritet för ett medlemskap i EU”, i *Göteborgsposten* 1994-06-07.
- Irish Examiner, 2000. "Emergency EU meeting to avert far right bid sought", i *Irish Examiner* 2000-01-29.
- Larsen, Steen – Thobo-Carlsen, Jesper, 2000. "Nyrup uden indflydelse i Östrig-sagen" i *Berlingske Tidene* 2000-02-25.
- Lindborg, Lisbeth, 2000. "Sakta börjar Österrike minnas", i *Aftonbladet* 2000-06-20.
- Lindgren, Jonas, 2000. "Växande kritik mot Haider", i *Borås Tidning* 2000-02-01.
- Lindgren, Jonas, 2000. "Få EU-länder försvarar sanktioner mot Österrike", i *Borås Tidning* 2000-05-11.
- Lindgren, Jonas, Olsson, Dan, 2000. "Österrike dominerar toppmöte", i *Borås Tidning* 2000-06-20.
- Lindgren, Jonas, 2000. "Snabbt slut på Österrikesanktioner – Chirac och Frankrike går i spetsen för ett beslut redan idag" i *Nerikes Allehanda* 2000-09-12.
- Lundin, Tomas, 2000. "Österrike – Sjabbel ökar Haiders stöd" i *Svenska dagbladet* 2000-01-22.
- Lundin, Tomas, 2000. "Klartecken för omstridd regering" i *Svenska Dagbladet* 2000-02-04.
- Metro, 2000. "Uttalande om nazismen upprör", i *Metro* 2000-11-11.
- Nilsson, Ylva, 2000. "Persson hade tid att möta nämnden" i *Svenska Dagbladet* 2000-02-16.
- Nilsson, Ylva, 2000. "Fax från EU låg oläst hela helgen" i *Svenska Dagbladet* 2000-02-17.
- Nilsson, Ylva, 2000. "EU-länderna häver Österrikesanktioner" i *Svenska Dagbladet* 2000-09-13.
- Pick, Hella, 2000. "Haider: Stand by and watch him self-destruct", i *New Statesman* 2000-02-07.
- Rasmussen, Nyrup, Poul, 2000. "Dokumentation – Offentliggörelse af fax fra Portugal om Östrig", i *Berlingske Tidene* 2000-02-14.
- Rizau, 2000. "Dokumentation – Offentliggörelse af fax fra Portugal om Östrig", i *Berlingske Tidene* 2000-02-14.

- Ryding, Lars – Rosin, Björn Erik, 2000. "Konferensen om Förintelsen – Utländska pressröster", i *Svenska Dagbladet* 2000-01-27.
- Svenska Dagbladet, 2000. "EU-politiker kräver stopp för Haider", i *Svenska Dagbladet*, 2000-01-29.
- Svenska Dagbladet, 2000. "Chirac och Schröder tvingade Guterres att agera", i *Svenska Dagbladet* 2000-02-07.
- Svenska Dagbladet, 2000. "EU splittrat om Österrike", i *Svenska Dagbladet* 2000-05-08.
- TT, 2000. "Sverige stödjer uttalande", TT: Bryssel, 2000-01-31.
- TT, 2000. "Persson stöder EU-aktion mot Österrike", TT: Stockholm 2000-02-01.
- TT, 2000. "Sanktioner förbereds – EU:s utfrysning av Österrike kan gynna Haider tror Anna Lindh" i *Helsingborgs dagblad* 2000-02-03.
- TT, 2000. "Österrike går med på EU-granskning", i *Svenska Dagbladet* 2000-06-30.
- TT Reuters, 2000. "Omstritt parti kan få makt", i *Svenska Dagbladet* 2000-01-26.
- TT, Reuters, 2000. "Tre vise män granskar Österrike – Ska avlägga rapport om landet förtjänar att slippa sanktionerna", i *Nerikes Allehanda* 2000-07-13.
- Vestring, Bettina, 2000. "EU-Staaten drohen Österreich mit dem Abbruch offizieller Kontakte", i *Berliner Zeitung* 2000-02-01.
- Vestring, Bettina, 2001. "Italien-Wahl – Sanktionen will in Brüssel niemand" i *Berliner Zeitung* 2001-05-12.
- Vestring, Bettina, 2001. "Belgiens Aussenminister für Sanktionen" i *Berliner Zeitung* 2001-05-14.
- Wolmesjö, Lars Gunnar, 2000. "Österrikisk uppgörelse klar – trots hot om sanktioner från 14 EU-länder", i *Göteborgsposten* 2000-02-02.

### Internetartiklar

- Agência de Information, 2000-01-28, "Suggested prudence over Austrian Rightists", [www.portugal.ue-2000.pt](http://www.portugal.ue-2000.pt)
- Cheney, Alexis, 1999-12-16, "An Appeasement History", <http://www.omnibusol.com/wcessay6.html>
- Ciberkiosk, 2000-02-03, "Responsibility for Austria – A Future in the Heart of Europe", [www.ciberkiosk.pt/arquivo/ciberkiosk8/pagina1/declaration.html](http://www.ciberkiosk.pt/arquivo/ciberkiosk8/pagina1/declaration.html)
- CNN, 2000-02-03, "Austria's 14 EU partners will freeze ties with it on Friday", [www.cnn.com](http://www.cnn.com)
- Encyclopedia Britannica, 2000-10-31, "Kurt Waldheim", [www.britannica.com](http://www.britannica.com)
- EP-Veckan, 2000-02-02, "Unionens reaktioner på regeringsbildning i Österrike", [www.europarl.ep.ec](http://www.europarl.ep.ec)

- EP-veckan, 2000-02-03, "Gemensamt resolutionsförslag B5-0101/2000 /rc1 från EPP/ED-, ESP-, ELDR- och GUE/NGL- grupperna samt De gröna", [www.europarl.ep.ec](http://www.europarl.ep.ec)
- Esteruelas, Bosco, 2000-02-01, "La UE suspenderá relaciones con Austria si la ultraderecha entra en el Gobierno", [www.portugal.ue-2000.pt](http://www.portugal.ue-2000.pt)
- Hargreaves, Deborah – Frey, Eric, 2000-02-01, "Austria warned on coalition talks with far right", [www.portugal.ue-2000.pt](http://www.portugal.ue-2000.pt)
- Lusa, 2000-02-14, "Gama Affirms Member-States' Political Right to React to Austria", [www.portugal.ue-2000.pt](http://www.portugal.ue-2000.pt)
- Prinz, Roland, 2000-02-04, "Haider Coalition Takes Command", <http://abcnews.go.com/sections/world/DailyNews/austria000204.html>
- SVT, 2000-09-13, "14 länder i bojkott mot Österrike", [www.svt.se/nyheter](http://www.svt.se/nyheter)
- The Economist, 2000-02-05, "A conundrum for Austria – and for Europe", [www.portugal.ue-2000.pt](http://www.portugal.ue-2000.pt)
- The Portuguese Presidency, 2000-01-31, "Statement from the Portuguese Presidency of the European Union on behalf of 14 Memberstates", [www.portugal.ue-2000](http://www.portugal.ue-2000)
- TV-Rede 2000-10-27, „TV-Rede von Bundespräsident Dr. Thomas Klestil am 4. Februar 2000 im Wortlaut“, [www.hofburg.at](http://www.hofburg.at)
- Wiesenthal, Simon, 2000-11-02, „Simon Wiesenthal, a Short Biography“ [www.wiesenthal.com](http://www.wiesenthal.com)
- Ö-Lexikon 2000-10-31, "Europäische Union, EU", [www.aeiou.at](http://www.aeiou.at)

## Intervjuer

- Camre, Mogens. *Europaparlamentariker för Danmark i UEN-gruppen*. 2000-06-09. Köpenhamn: Folketinget.
- Carlsson, Gunilla. *Europaparlamentariker för Sverige i EPP-gruppen*. 2000-04-27. Stockholm: Riksdagshuset.
- Hedkvist Petersen, Ewa. *Europaparlamentariker för Sverige i ESP-gruppen*. 2000-05-22. Stockholm: Arlanda.
- Hjelm Wallén, Lena. *Sveriges vice statsminister*. 2000-05-29. Huddinge: Södertörns högskola.
- Hrbek, Rudolf. *Professor i statsvetenskap vid Karl-Eberhards Universitat, Tubingen, Tyskland*. 2000-04-26. Huddinge: Södertörns högskola.
- Olsson, Lage. *Handläggare för Tyskland- och Österrikefragor på UD*. 2000-05-09. Stockholm: Utrikesdepartementet.
- Sacredeus, Lennart. *Europaparlamentariker för Sverige i EPP-gruppen*. 2000-05-23. Stockholm: Arlanda.
- Schmid, Herman. *Europaparlamentariker för Sverige i GUE/NGL-gruppen*. 2000-05-12. Stockholm: Centralstation.

## Officiellt tryck

- Bryssel. 1<sup>st</sup> February 2000, IP/00/93, EU-kommissionens uttalande. B5-0101/2000/RC1, EU-parlamentets resolution.
- Freitas Ferraz de, José, 2000. Fax från den portugisiska premiärministerns diplomatiska rådgivare, 2000-01-28.
- Fördraget om den Europeiska unionen, 1999 (Amsterdamfördraget).
- Hellner, Anders, 2001. ”Blir misstänkt ekobrottsling Italiens premiärminister?” i *Utrikesanalyser Nr. 19 2001*, Utrikespolitiska Institutet.
- Larsson, Sara – Lundgren, Jenny, 1999. *Eftergiftsstrategin – ett alternativ vid internationell kris- och konflikthantering?* Kandidatuppsats i statsvetenskap vid Södertörns högskola.
- Lindh, Anna, 2000. ”Utdrag ur offentlig utfrågning med utrikesminister Anna Lindh angående regeringens skyldighet att överlägga med Utrikesnämnden samt regeringens utövande av utnämningmakten”. *Konstitutionsutskottet*, 10.45 – 12.05, 2000-04-14.
- Lipponen, Paavo, 2000. Redogörelse av Statsminister Paavo Lipponen i *Riksdagen*, 2000-02-07.
- Olsson, Jan – ambr, 2000-01-26. Några uttalanden av Jörg Haider. *Sveriges Ambassad*, Wien.
- Persson, Göran, 2000. Utdrag ur offentlig utfrågning med statsminister Göran Persson angående regeringens underlåtelse att överlägga med Utrikesnämnden i frågan om förbindelserna med Österrike. *Konstitutionsutskottet*, 2000-04-14.
- Prop. 2001/02:8. Nicefördraget Prop. 2001/02:8. *Regeringens proposition*, 2001-09-13.
- Rasmussen Nyrup, Poul, 2000. Beretning om Det Udenrigspolitiske Naevns inddragelse i forbindelse med beslutninger af større raekkevilde (afgivet på baggrund af regeringens håndtering af sagen om sanktionerne mod Östrig). *Den Udenrigspolitiske Naevn*, 2000-03-13.
- Swiecicki, Jakub, 2000. ”Haider går, men hotet mot EU består”, i *Utrikesanalyser 2000*, Utrikespolitiska Institutet 2000-03-02

## Opublicerade källor

- Dokument I, 2000-01-31. *Presidency's platform regarding the formation of the new Austrian Government – Based on consultations with all Heads of State and Government*. Stockholm: UD.
- Dokument II, 2000-08-17. *E-post från Renate Jacob, Sveriges statsrådsberedning*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Eriksson Fogh, Inga, chef för Sveriges 2001-sekretariat, 2000-05-29. *Föreläsning*. Huddinge: Södertörns högskola.

## TV och Radio

Morgonkort 07.00 i P1. "Utskrift från Etermedia – Sverige ställer sig bakom EU-uttalandet", 2000-02-01.

Rapport, 19.30, 2000. "Högerpopulister kan få plats i Österrikes regering" i *Sveriges television* 2000-01-25.

SVT 24, 12.00, 2000. "Högerpopulism i Österrike oroar" i *Sveriges television* 2000-01-25.

SVT 24, 12.00, 2000. "Jospin manar till enad front mot Haider" i *Sveriges television* 2000-01-25.

## Bilaga 1

### Amsterdamfördraget – artikel 6 och 7

#### Artikel 6

1. Unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna.
2. Unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.
3. Unionen skall respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater.
4. Unionen skall se till att den har medel som den behöver för att nå sina mål och genomföra sin politik.

#### Artikel 7

1. Rådet, som skall sammanträda på statschefs- eller regeringschefs nivå, får på förslag från en tredjedel av medlemsstaterna eller från kommissionen och efter Europaparlamentets samtycke, samt efter att ha uppmanat den ifrågavarande medlemsstatens regering att framföra sina synpunkter, enhälligt slå fast att en medlemsstat som allvarligt och ihållande åsidosätter principer som anges i artikel 6.1.
2. När detta har fastslagits får rådet, som skall fatta beslut med kvalificerad majoritet, besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som den ifrågavarande medlemsstaten har till följd av tillämpningen av detta fördrag, inbegripet rösträtten i rådet för företrädaren för den medlemsstatens regering. Rådet skall därvid beakta de möjliga följderna som ett sådant tillfälligt upphävande kan få för fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter.
- Den ifrågavarande medlemsstatens skyldigheter enligt detta fördrag skall under alla omständigheter fortsätta att vara bindande för staten.
3. Rådet får senare med kvalificerad majoritet besluta om att ändra eller återkalla åtgärder som har vidtagits enligt punkt 2, när den situation som ledde till att åtgärderna infördes har förändrats.
4. Vid tillämpningen av denna artikel skall rådet fatta beslut utan att beakta rösten från företrädaren för den ifrågavarande medlemsstatens regering. Att personligen närvarande eller företrädade medlemmar avstår från att rösta hindrar inte att sådana beslut som avses i punkt 1 antas. En kvalificerad majoritet skall anses vara samma andel av de berörda rådsmedlemmars vägda röster som den som anges i artikel 205.2 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

Denna punkt skall också tillämpas om rösträtt i enlighet med punkt 2 tillfälligt inte får utövas.

5. Vid tillämpningen av denna artikel skall Europaparlamentet fatta beslut med två tredjedelar av de angivna rösterna, vilka skall representera en majoritet av dess ledamöter (Fördraget om Europeiska Unionen, Avdelning 1 Artikel 6,7).

Fördraget om den Europeiska unionen, 1999 (Amsterdamfördraget).

## Bilaga 2

### Declaration

#### Responsibility for Austria – A Future in the Heart of Europe

The Federal Government reaffirms its unswerving adherence to the spiritual and moral values which are the common heritage of the peoples of Europe and the true source of individual freedom, political liberty and the rule of law, principles which form the basis of all genuine democracy.

The Federal Government stands for respect, tolerance and understanding for all human beings irrespective of their origin, religion or weltanschauung.. It condemns and actively combats any form of discrimination, intolerance and demagoguery in all areas. It strives for a society imbued with the spirit of humanism and tolerance towards the members of all social groups.

The Federal Government works for an Austria in which xenophobia, anti-Semitism and racism have no place. It will take vigorous steps to counter every way of thinking which seeks to denigrate human beings, will actively combat the dissemination of such ideas and is committed to full respect for the rights and fundamental freedoms of people of any nationality – irrespective of the reason for their stay in Austria. It acknowledges its special responsibility as regards the respectful treatment of ethnic and religious minorities.

The Federal Government supports the Charter of European Political Parties for a Non-Racist Society and commits itself to work for the exemplary realization of its fundamental principles of Austria.

The Federal Government is committed to the protection and promotion of human rights as well as to their unconditional implementation at national and international level. This also makes an important contribution to the prevention of wars and domestic conflicts which result in violations of the rights of people, who may find themselves displaced or even forced to leave their home country.

The Federal Government is committed to the principles of pluralistic democracy and the rule of law common to all members of the European Union, which are also anchored in the Austrian constitution and form the precondition for membership in the Council of Europe. The rights and freedoms enshrined in the European Convention on Human Rights, which are constitutionally guaranteed in Austria, are a clear expression of this commitment.

The Federal Government is committed to the European peace project. Cooperation between the coalition parties is based on a commitment to Austria's membership in the European Union. The Federal Government is bound by those principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, which under Article 6 of the Treaty of the European Union are common to all member states of the European Union. Austria's future, too,

lies in the deepening of integration and the enlargement of the Union. Austria's history and geopolitical situation represent a special responsibility to further the process of integration and to anchor the European idea even more firmly in everyday life. The Transatlantic Partnership will have a special significance in order to assure peace and stability during the 21st century.

The European Union as a community of values corresponds to a definite concept for the future development of European integration. This includes, in particular, work on the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Austria supports further work towards combating all forms of discrimination according to Article 13 of the EU Treaty.

A living culture of democracy and the rule of law demands a relationship between state and citizens that creates new areas of freedom and responsibility for the individual. In a modern efficient state there are functions which can best be carried out by the individual or by non-state actors.

The Federal Government is, however, committed with all emphasis to the maintenance in solidarity of the state welfare services for every citizen who needs state help and support. This applies especially to those people who are unable to take advantage of the opportunities induced by modernization which are increasingly dominating our lives.

The principle of solidarity also means that consideration must be shown towards the needs and expectations of future generations in order to ensure fair chances for all members of society and their plans for the future.

The Federal Government desires to strengthen Austria's position as a performance and competition oriented economic location. That is the basis for securing existing employment, creating new jobs and ensuring prosperity in our country. Austria's accession to the European Union and an assured participation in the European Monetary Union were and remain important preconditions for the future of the economy and employment in Austria.

Austria's social partnership has proved itself as an important instrument for the location of industry and jobs in Austria, and has contributed thereby to the maintenance of social peace. The Federal Government is committed to comprehensive cooperation with the social partners, but at the same time recommends the necessary readiness to reform the social partnership, for example in respect of the social security structures including the election of representatives of the insured, and strengthening the service character of the social partnership institutions.

The Federal Government is aware that the Austrian people must energetically continue to build on their great achievements of the past and develop Austria's strengths still further.

Austria accepts her responsibility arising out of the tragic of the 20th century and the horrendous crimes of the National Socialist regime. Our country is facing up to the light and dark sides of its past and to the deeds of all Austrians, good and evil, as its responsibility. Nationalism, dictatorship and intolerance brought war,

xenophobia, bondage, racism and mass murder. The singularity of the crimes of the Holocaust which are without precedent in history are an exhortation to permanent alertness against all forms of dictatorship and totalitarianism.

The European Union’s project for a broad, democratic and prosperous Europe, to which the Federal Government is unconditionally committed, is the best guarantee against a repetition of this darkest chapter of Austrian history.

The Federal Government is committed to a self-critical scrutiny of the national Socialist past. It will ensure unreserved clarification, exposure of the structures on injustice, and the transmission of this knowledge to coming generations as a warning for the future. As regards the question of forced labour under the National Socialist regime, the Federal Government will endeavour to arrive at objective solutions in the light of the intermediate responsibility of the companies concerned.

The government parties are committed to a new form of government and cooperation. They desire to solve problems, deal with challenges and make consistent use of opportunities, because they are committed to Austria’s future in Europe. Austria, as a stable and reliable country, will make her contribution in partnership for a peaceful and secure life in Europe and the world.

Vienna, 3<sup>rd</sup> February 2000

(Dr. Wolfgang Schüssel)

(Dr. Jörg Haider)

Texten är tagen från Ciberkiosk, 2000-02-03, ”Responsibility for Austria – A Future in the Heart of Europe”, <http://www.ciberkiosk.pt/arquivo/ciberkiosk8/pagina1/declaration.html>

## Bilaga 3

### Belgiens premiärminister Guy Verhofstadts fax till EU:s ordförande António Guterres

Bryssel den 27 januari 2000

Herr Premiärminister

Herr President

Under debatten i Representantkammaren och senaten har vi konstaterat ett starkt bekymmer över utvecklingen i den politiska situationen i Österrike. Detta är anledningen till att vi vänder oss till Er i egenskap av ordförande för Det europeiska Rådet för att delge Er vårt lands bekymmer.

Den Europeiska Unionen är baserad på värdena frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. Det skulle vara obegripligt, om ett parti, som förnekar dessa grundläggande principer, skulle få regeringsansvar i ett av länderna i den Europeiska Unionen. Detta är anledningen till, att möjligheten att Jörg Haiders parti träder in i den österrikiska regeringen utlöser starka känslor i Belgien såväl som i andra medlemsländer.

På grund av detta föreslår vi Er att arbeta för, att det snabbt kan konkretiseras en gemensam reaktion med våra partner i den Europeiska Unionen rörande denna fråga. Det handlar inte om att blanda sig i det österrikiska politiska livet, men om att göra gällande, att det, som är anledningen till allvarligt bekymmer för Österrike, också är det för den Europeiska Unionen.

Högaktningsfullt

Louis Michel    Guy Verhofstadt

Vice premiärminister och Premiärminister i kungariket Belgien

Hans Excellence M. Antonio Guterres

Premiärminister i Portugal

## Fax från den portugisiska statsministerns diplomatiska rådgivare José de Freitas Ferraz

Subject: Austria

I hereby enclose to you both a letter from Prime Minister Guy Verhofstadt and Foreign Minister Louis Michel and a press statement issued this morning by Prime Minister António Guterres.

We would appreciate to have your reaction regarding the initiative forwarded to the Presidency by the Prime Minister of Belgium.

Best regards  
José de Freitas Ferraz

### NOTE TO THE PRESS

I want to express my deep concern regarding the possible political evolution in Austria.

The European Union is not only a single market or a single currency. It is also a Union based on a set of values and rules and on a common civilization.

All EU member states Governments should clearly share those values and rules, and that common civilization.

Lisbon, 28th January 2000

António Guterres  
Prime Minister

Texterna är tagna från *Den Udenrigspolitiske Naevn*, 200-03-13, se Källförteckning, officiellt tryck: Rasmussen.