

Det Europeiske Konventets utkast til grunnlovstraktat – EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik

Av Sunniva Tofte

1. Unionens ansvar innenfor den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken omfatter alle utenrikspolitiske områder samt alle spørsmål vedrørende Unionens sikkerhet, inkludert gradvis utforming av en felles forsvarspolitik som kan føre til et felles forsvar.
2. Medlemsstatene støtter aktivt og uforbeholdent Unionens felles utenriks- og sikkerhetspolitikk med lojal innstilling og gjensidig solidaritet og respekterer de rettsakter Unionen vedtar på dette området. De avstår fra enhver handling som strider mot Unionens interesser eller kan skade dens handlekraft.

Art. 15, Avsnitt III, Del 1, *Utkast til traktat om en Grunnlov for Europa*, Uoffisiell oversettelse av Europakommisjonens delegasjon til Norge og Island.

Irak-krisen i første halvår av 2003 la for dagen en dyp splittelse ikke bare over Atlanterhavet, men også innen EU. Splittelsen var mest markert mellom to av de største medlemmene, Storbritannia og Frankrike, og mange stilte spørsmål ved betegnelsen på EUs Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikk (FUSP) ettersom lite minnet om at det fantes en politikk, og enda mindre minnet om at denne var felles. Samtidig som temperaturen i krisen var på sitt høyeste og debatten om denne var på sitt mest intense, undertegnet Tony Blair og Jacques Chirac en avtale om å styrke EUs forsvarspolitiske dimensjon, EU igangsatte sine første militære fredsoperasjoner i Makedonia og deretter i Kongo, og EUs Høyrepresentant for Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikk, Javier Solana, fikk i oppdrag å utforme en felles sikkerhetspolitisk doktrine for EU. Parallelt med dette gikk EUs Konstitusjonelle Konvent, ledet av Giscard d'Estaing inn i den avsluttende skrivefasen av arbeidet med å trekke opp linjene for hva slags organisasjon EU skal være i fremtiden, et arbeid som har resultert i et forslag til en grunnlovstraktat for Unionen. En av de viktigste målsetningene for Konventets arbeid har vært å diskutere hvordan EUs økonomiske styrke i større grad kan reflekteres i organisasjonens politiske rolle på den internasjonale arena.

Hva er Konventet og Grunnlovstraktaten?

EUs Konstitusjonelle Konvent ble nedsatt av EU-toppmøtet i Laeken, Belgia, i desember 2001. Forsamlingen, bestående av 105 medlemmer fra 28 medlems- og søkerland, fikk i oppgave å diskutere de viktigste utfordringene EU står overfor; utvidelsen, reform av institusjonene, EUs demokratiske underskudd og EUs internasjonale rolle. Dette er spørsmål som i stor grad må ses i sammenheng. Tidlig i prosessen ble det bestemt at disse utfordringene best kunne drøftes og behandles i et utkast til en forfatningsstraktat. Dette resulterte i Konventets "Utkast til en Traktat for en Grunnlov for Europa" som ble lagt frem på EUs regjeringssjefsmøte i Thessaloniki i juni 2003. Betegnelsen "grunnlovstraktat" signaliserer at dette på den ene siden er mer enn en internasjonal traktat mellom stater, men at det likevel ikke er en grunnlov, som man gjerne forbinder med etableringen av en stat. Dokumentet er kalt det viktigste i EUs historie, og konsoliderer de mange traktatene som danner rammen for EU-samarbeidet og erstatter disse med ett dokument. Forhandlingene om utkastet diskuteres nå i en regjeringsskonferanse som startet i oktober 2003. EU håper på å komme til enighet så tidlig som mulig i 2004, slik at de ti landene som blir tatt opp som medlemmer i mai kan skrive under på denne avtalen

og medlemskapsavtalene samtidig, og slik at EUs velgere kan få kjennskap til denne før Europaparlamentsvalget 13. juni 2004.

Grunnlovstraktaten er viktig fordi det foreslås reformer som skal gjøre EU til en mer effektiv og demokratisk organisasjon. Den er også viktig fordi det indikeres hva slags utenrikspolitisk vesen EU ønsker å utvikle seg mot, og tar opp de viktigste hindringene EU står overfor for å oppnå dette – som mangelen på samhold innad i EU som ble så tydelig illustrert under Irak-krisen. Dermed tydeliggjør grunnlovstraktaten EUs identitet som politisk aktør både utad og innad. Å gi EU en sterkere rolle på den internasjonale arenaen, var en av tre målsetninger for Konventets arbeid. Konventet har inkludert en arbeidsgruppe som har jobbet med EUs utenrikspolitiske rolle (FUSP), og en annen som har jobbet med EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP). Irak-krisen viste at strukturer hjelper lite om det ikke finnes politisk vilje til å realisere en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Årsaken til mangel på enighet under Irak-krisen var neppe mangelen på institusjoner, men snarere fraværet av politisk vilje til å benytte EUs strukturer for å oppnå enighet, og det er en slik politisk vilje Konventet etterlyser og forsøker å utvikle.

EUs rolle som utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør

Ett av de viktigste konkrete så vel som symboliske forslagene i grunnlovstraktatutkastet, er at EU skal få en stilling som utenriksminister (Art. 27). Han eller hun vil ha to hatter, det vil si at utenriksministeren vil være ansvarlig for FUSP overfor EUs Ministerråd og samtidig være ansvarlig i Kommisjonen for å koordinere de ulike aspektene av EUs eksterne politikk. Utenriksministeren vil også være ansvarlig for å utvikle EUs sikkerhetspolitiske strategi, som Javier Solana la frem et førsteutkast til på møtet i Thessaloniki i juni 2003, og vil også kunne få i oppdrag fra medlemslandene å legge frem EUs felles standpunkter i FN, eller andre organisasjoner, når slike måtte finnes. Dette er dermed en sammenslåing av rollene som EUs Høyrepresentant for Utenrikspolitikk og Kommissæren for Eksterne relasjoner, to stillinger som henholdsvis Javier Solana og Chris Patten innehar for øyeblikket. Målet med dette er at én person skal kunne uttale seg på vegne av EU, og mange har sagt at dette betyr at EU omsider oppretter det berømte "telefonnummeret til Europa", som Henry Kissinger i sin tid etterlyste. Solana og Pattens ulike syn på og uttalelser om en rekke saker har gitt et lite oversiktlig bilde av hva som er EU såkalte "felles" utenrikspolitikk. Dette har ikke minst vært tilfel-

let i forholdet til USA. At det nå er én person som får denne oppgaven har derfor en viktig praktisk betydning, og en viktig symbolsk, politisk effekt.

Konventutkastet foreslår også at man erstatter den nåværende ordningen hvor presidentskapet i EUs Råd roterer mellom medlemslandene hver sjettede måned, med en ordning hvor én person – fremfor et land – skal være president for Rådet i to og et halvt år av gangen, med mulighet for å sitte i to perioder (Art. 21). I likhet med forslaget om en utenriksministerpost, er bakgrunnen for også dette forslaget ønsket om å skape større kontinuitet og en mer enhetlig politikk. I nær sammenheng med dette vil EU også få en diplomatisk tjeneste, som skal representere Kommisjonen, Rådet og medlemslandene i utlandet, og som skal ligge under EUs utenriksminister. Videre vil EU få en "juridisk personlighet" (Art. 6), som i praksis vil si at EU for eksempel kan kunne skrive under på internasjonale traktater på vegne av alle medlemslandene. Sammen med utenriksministerstillingen tydeliggjør dette EUs identitet som en mer enhetlig og dermed fremtredende internasjonal aktør.

Når det gjelder EUs sikkerhets- og forsvarspolitik blir det foreslått en rekke mindre endringer, men disse kan i sum utgjøre en betydelig styrking av EUs rolle på disse feltene. Definisjonen av hva som skal inngå i de såkalte Petersberg oppgavene, som er de sikkerhetspolitiske oppgavene EU ønsker å være i stand til å påta seg, vil bli utvidet til å inkludere et bredere spekter av fredsbevarende og fredsskapende oppgaver. Videre har man foreslått opprettelsen av en europeisk myndighet for forsvarsmateriell, strategisk forskning og militære kapasiteter: European Armaments Agency (Art. 40.3), som skal arbeide for bedre koordinering av EU-medlemmenes militære kapabiliteter og innkjøp av forsvarsmateriell, og dermed sikre tettere samarbeid og unngå duplisering. Dette forslaget ble det forøvrig først enighet om på det tidligere nevnte møtet mellom Chirac og Blair under Irak-krisen. Et møte som forøvrig innebar enighet om lite annet.

Traktatutkastet åpner også for utvidet, såkalt strukturert samarbeid på forsvarsområder innenfor rammene av Unionen (Art. 40.6). Dette innebærer at en gruppe land som ønsker å samarbeide tettere, enten på permanent basis eller i en spesiell situasjon som måtte oppstå, skal ha mulighet for å gjøre dette selv om ikke alle andre medlemsland ønsker å delta eller støtter saken det samarbeides om. Dette er viktig fordi man ellers kunne måtte begrense samarbeidet

til et nivå som alle medlemmene kan oppnå, eller til det de mest motvillige medlemmene er villige til å gå med på, ofte referert til som ”det minste felles multiplum”.

Videre åpner Konventutkastet for at EUs medlemmer skal kunne signere en klausul om gjensidig støtte (Art. 40.7), som innebærer at medlemmene garanterer å komme hverandre til unnsetning hvis et medlemsland blir angrepet. Traktaten forplikter også medlemmene til å ”handle i fellesskap på et solidarisk grunnlag dersom en medlemsstat utsettes for et terrorangrep, en naturkatastrofe eller en katastrofe skapt av mennesker” (Art. 42).

Stridspunkter

Utkastet fra Konventet har fortsatt en lang bearbeidelsesprosess igjen før det kan underskrives. Motsetningene har i stor grad reflektert de ulike medlemslandenes ambisjoner for hvor langt integrasjonen i EU bør gå, og konstallasjonene har derfor vært forholdsvis stabile på de fleste forhandlingspunktene. Mange har ment at om man begynner å skulle gjøre endringer ved utkastet, vil dette være som å åpne en Pandoras boks, og at man da aldri vil klare å komme til enighet. Noen av forslagene er det derimot forholdsvis stor tilslutning til, slik som utenriksministerstillingen. Det er derfor mulig at dette forslaget kan bli iverksatt før traktaten som helhet er ratifisert og trår i kraft, eventuelt ved at én person blir oppnevnt til begge de nevnte stillingene i Rådet og Kommisjonen. Når det for eksempel gjelder forslaget om at formannskapet skal vare lengre og være mer som en presidentstilling, har dette særlig bekymret de mindre medlemslandene som har sett det å ha formannskapet med jevne intervaller som en viktig mulighet til å sette sine saker på EUs dagsorden.

Et av de mest omstridte temaene i utkastet til Grunnlovstraktat er spørsmålet om å utvide bruken av flertallsvotering, som mange mener er av avgjørende betydning for at EU skal kunne spille en mer effektiv rolle innen sikkerhets- og forsvarspolitik, og særlig etter at EU utvides til 25 medlemsland. Storbritannia, som tidligere hadde sagt seg villig til å gå med på en viss utvidelse av dette prinsippet, endret sitt syn under Irak-krisen og ønsket å beholde vetoretten i slike saker. Skulle utvidet bruk av flertallsavgjørelser bli vedtatt, ville medlemsland være forpliktet eller være forhindret fra å handle i en Irak-liknende situasjon dersom de er i mindretall i EU. Et kompromissforslag er at medlemslandene skal ha muligheten til å bruke veto i saker der de kan demonstrere at en sak er eksepsjonell og

av ”overordnet nasjonal interesse”. Enstemmighet vil fremdeles være påkrevet i alle avstemninger som gjelder bruk av militære styrker. For å unngå at ett lands motvilje hindrer EU i å handle i en gitt situasjon, diskuterer man om man i større grad skal benytte seg av ordningen med konstruktiv avståelse (”constructive abstention”), dvs at et medlemsland kan unnlate å avgi stemme som et alternativ til å legge ned veto, og for utvidet samarbeid (”enhanced cooperation”), som betyr at en gruppe medlemmer kan utvide sitt samarbeid selv om ikke alle de andre medlemslandene ønsker å delta i eller aktivt støtte dette.

Et annet viktig stridspunkt har vært i hvilken grad EU skal kunne pålegge sine medlemmer å være solidariske mot hverandre i en krisesituasjon. Enkelte medlemsland mente grunnlovstraktaten burde inkludere en forsvarsgaranti på linje med NATOs Artikkel 5, hvor det sies at et angrep på ett medlemsland skal ses på som et angrep på alle. Andre, blant dem Storbritannia og Nederland, mente dette var unødvendig og kun ville duplisere NATOs garantier, og de nøytrale landene har også vært bekymret over dette forslaget. Det er derfor sannsynlig at man ender opp med en ”solidaritetsparagraf”, hvor medlemslandene garanterer å bistå hverandre i tilfelle naturkatastrofer eller terrorangrep, men ikke om en ekstern stat går til angrep. Selv om det siste punktet har blitt sett på som en svakhet, kan man vel si at et angrep fra terrorister i dagens sikkerhetspolitiske situasjon uansett er av større sannsynlighet enn et territorielt angrep fra eksterne stater.

Implikasjoner for Norge

Kanskje vel så viktig som hva Konventet (og også den sikkerhetspolitiske strategien) eksplisitt sier om hva Unionens sikkerhets- og forsvarspolitik skal innebære, er signaleffekten Konventet som helhet vil ha for EUs fremtidige rolle på den internasjonale arena. Når EU utstyres seg med en grunnlovstraktat, er dette en erklæring om hva slags rolle organisasjonen ønsker å spille internasjonalt, og hvordan den ønsker at andre aktører skal forholde seg til EU. I tillegg til at en grunnlovstraktat er viktig utad, kan den også ha en viktig samlende og identitetsskapende effekt innad i EU, i at den i klartekst sier hva EU er og ønsker å være, som når traktaten i første del understreker at Europa har et felles verdigrunnlag og en felles ”religiøs, kulturell og moralsk arv”, og dermed tydeliggjør og artikulere EUs identitet. Selv om EU ikke vil komme til å opptre som en enhetlig aktør over natten, er dette først og fremst en intensjons-erklæring som man ønsker gradvis vil modnes og

realiseres, slik den europeiske integrasjonsprosessen har fungert så mange ganger tidligere. Grunnlovstraktaten kan derfor være en viktig katalysator for en slik modningsprosess.

I den grad EU lykkes i å utvikle sitt utenrikspolitiske samarbeid, vil Norge stadig oftere stå utenfor drøftelsene og prosessene som fører frem til felles, europeiske standpunkter og naturlig nok ha begrenset innflytelse på utforming av disse. Innen NATO kan det også by på utfordringer for Norge hvis EU-medlemmene i økende grad opptre med felles standpunkter de er blitt enige om i forkant av møter i NATO. Resultatet kan da bli at NATO i økende grad vil utvikle seg mot et system av to pillarer, med EU på den ene siden og USA på den andre, mens landene som ikke tilhører disse pilarene blir marginalisert. Dette er også en utfordring når det gjelder EUs samarbeid om forsvarsmateriell og militær trening, som det tidligere nevnte European Armaments Agency, og betydningen dette kan få for NATO.

Norge har likevel visse muligheter til å begrense marginaliseringen utenfor EU, som for eksempel å videreutvikle det allerede eksisterende bilaterale samarbeidet med EUs medlemsland på forsvarspolitiske områder. En styrking av slikt samarbeid kan både resultere i at Norge i sterkere grad blir trukket med i EUs samarbeid, men kan også ha viktige synergieffekter for deltakelse på andre områder. I så måte har vi kanskje bedre muligheter til å finne "naturlige" samarbeidspartnere enn enkelte andre land i en liknende situasjon – som for eksempel Tyrkia. Dette ville innebære en svært proaktiv norsk politikk vis-à-vis EU, som man så langt har sett få tegn til. Det at Norge ikke deltok i Konventet skyldes ikke bare det at Norge ikke er søkerland, men også at Norge aldri ba om å få delta i dette

arbeidet, selv om det vil være styrende for Europa og dermed Norges utvikling i lang tid fremover. Det er sannsynlig at EU og Europa i økende grad kommer til å bli oppfattet som synonyme begreper, både fordi EU fra 2004 kommer til å bestå av 25 land i Europa, og også fordi EU ønsker å fremstå som en mer enhetlig aktør, som Konventet er et viktig bidrag til. Når EU endrer seg som organisasjon er det uunngåelig at Norges utenforskap også vil endre seg. Dette vil medføre betydelige utfordringer for Norges sikkerhets-, forsvars- og utenrikspolitikk.

Kilder

Iben Tybjerg Schake og Catharina Sørensen, "Konventet og den fælles forsvarspolitik", *Udenrigs No. 1, 2003*.
Steven Everts og Daniel Keohane; "The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure", *Survival, Vol. 45, Nr. 3, Høst 2003*.
Ulf Sverdrup; "Ny konstitusjon i EU – Norges situasjon", *Nytt norsk tidsskrift Nr. 3, 2003*.

Sunniva Tofte er informasjonskonsulent ved DNAK og PhD-kandidat ved University of Bath, Storbritannia. Denne kortinfoen ble skrevet før EUs toppmøte i Brussel 12.-13. desember 2003.

Atlantehavskomiteens Langtidsstudie

Denne publikasjonen er en del av Atlantehavskomiteens langtidsstudie. Studiet vil dekke et vidt spekter av trender som vil ha innflytelse på Norges forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitikk i tiden fremover.

ISSN: 1502-6361