

## EU's FELLESEUROPEISKE SIKKERHETS- OG FORSVARSPOLITIKK: OPPBYGGING OG VIRKEMÅTE

Av Bjørn Olav Knutsen, forsker ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

*Den prosess som ble innledet av Frankrikes og Storbritannias ledere høsten 1998 i den franske havnebyen St-Malo, markerte starten på et av de store prestisjeprojektene innen EU i nyere tid, nemlig lanseringen av en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk (CESDP).*



**EU's beslutningsstruktur for militær krisestyring.**  
Kilde: Reimer R. Nielsen (2001): Den europeiske forsvarsdimensjon - Bakgrunn og perspektiver. DUPI.

### Europeisering av sikkerhetspolitikken

Mens EU tidligere fremsto som svakt og splittet på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området, er det nå å forvente at EU vil fremstå som en langt mer enhetlig aktør i slike spørsmål. Bakgrunnen for denne endringen er at Storbritannia i og med St-Malo møtet endret oppfatning av hvordan europeisk sikkerhet skulle organiseres. Mens landet tidligere understreket viktigheten av samarbeidet med NATO, understreker man nå at EU må bidra til å fremme europeisk sikkerhet, om nødvendig med militære midler.

I historisk sammenheng var denne britiske snuoperasjonen banebrytende. Helt siden EU-prosessen så dagens lys på 1950-tallet har en av de viktigste konfliktlinjene gått mellom de EU-stater anført av Frankrike som ønsket en mer uavhengig status for EU i sikkerhets- og forsvarspolitikken, og de stater anført av Storbritannia som helst så at NATO burde ha overhøyhet på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Riktignok innledet EU i 1970 et uformelt utenrikspolitisk samarbeid (det såkalte Europeiske Politiske Samarbeid; EPS), men sikkerhets- og forsvarspolitikken var utelukket fra dette samarbeidet. I 1986 ble EPS traktatfestet da EU vedtok Den enhetlige europeiske akt som blant annet la grunnlaget for EU's indre marked, men også denne gangen var sikkerhets- og forsvarspolitikken utelukket. Det var først ved Maastricht-traktaten av 1992 at EU så vidt begynte å bevege seg inn på det forsvarsmessige området, men dette ble gjort slik at det var Den vesteuropeiske union (VEU)

som skulle implementere vedtak av forsvarspolitisk karakter etter såkalt «anmodning» fra EU. Bakgrunnen for at det ble slik var selsagt britisk motstand mot at EU selv tok på seg forsvarspolitisk kompetanse, da man fra britisk side fryktet at dette ville virke skadelig på NATO. Ved Amsterdam-traktatens inngåelse i 1997 begynte man til en viss grad å se visse endringer hva gjelder EUs kompetanse på det sikkerhets- og forsvarsmessige området, da denne traktaten uttrykte at VEU kunne integreres i EU dersom Det europeiske råd skulle vedta dette. I tillegg ble EUs oppgaver av forsvarsmessig karakter nærmere definert til å gjelde de såkalte Petersberg-operasjonene som omhandler fredsbevarende operasjoner i bred forstand (også kalt krisestyring). Det var Finland og Sverige som tok initiativ til å skrive Petersberg-oppgavene inn i EUs nye traktattekst. Samtidig med dette fant et regjeringsskifte i Storbritannia sted, hvor den nye regjeringen viste en langt mer EU-positiv innstilling enn det den tidligere konservative regjeringen hadde. En britisk frykt for marginalisering på grunn av ikke-deltakelse både i den monetære unionen og i Schengen-samarbeidet, i kombinasjon med uheldige britiske erfaringer med amerikanerne når det gjaldt samarbeidet på Balkan, var til sammen utløsende faktorer som ledet fram til den britisk-franske tilnærmingen høsten 1998.

Fra og med det britisk-franske St-Malo møtet har man dermed sett en forsterket «europeisering» av sikkerhetspolitikken. Europeisering kan i denne sammenheng forstås

på to måter, både som en overføring av makt og myndighet fra det atlantiske plan (NATO) til EU, og som en overføring av makt og myndighet fra det nasjonale til det europeiske plan. Selv om EUs sikkerhetspolitiske samarbeid er basert på mellomstatlighet, følger den likevel den samme logikken som EU-prosessen hittil har fulgt, hvor faktisk solidaritet EUs medlemsstater imellom skapes som følge av de praktiske erfaringer samarbeidet har lagt grunnlaget for. En vesentlig følge av europeiseringen er at det utvikles en EU-spesifikk sikkerhetspolitisk kultur som er uavhengig av NATO.

#### Utviklingen av EUs sikkerhetspolitikk

En vesentlig kilde til utviklingen av en slik sikkerhetspolitisk kultur, er institusjonaliseringen av det sikkerhetspolitiske samarbeidet. Våren 2000 ble det etablert en utenriks- og sikkerhetspolitisk komité (PSC) underlagt EUs lovgivende organ, Unionsrådet. Det er denne komitéen som skal føre den politiske kontroll og strategiske ledelse av EUs krisestyringsoperasjoner. Til å støtte opp under det arbeidet som blir gjort i PSC, har det blitt etablert en militærkomité og en militær stab. Det var det finske EU-formannskapet høsten 1999 som foreslo å opprette disse organene, og det ble fattet vedtak om dette på EU-toppmøtet (Det europeiske råd) i Helsingfors i desember 1999. Ved siden av disse institusjonene, som skal gjøres i stand til å fatte «autonome avgjørelser», vedtok Det europeiske råd at EU innen 2003 skal bli i stand til å kunne

gjennomføre hele spekteret av Petersberg-operasjoner. I denne sammenheng vedtok Det europeiske råd at det innen denne tid skulle etableres en styrke av korps størrelse (ca 50-60 000 personer) som skal kunne rykke ut innenfor en frist på 60 dager og samtidig være i stand til å være i et slikt konfliktområde i minst ett år. På den såkalte styrkegenereringskonferansen i november 2000 innmeldte EU-landene, pluss en del andre land herunder også Norge, militære styrker til dette korpset. På Det europeiske råds møte i Nice i desember 2000 ble CESDP traktatfestet i Nice-traktatens Artikkel 17 og 25.

Det er verdt å understreke at Det europeiske råd ved flere anledninger har uttalt at en slik utrykningsstyrke ikke vil innebære etablering av en «EU-hær». I stedet understrekes det at EUs fremste oppgave er å være en sivilmakt, en politisk union, som nå får visse militære enheter til sin disposisjon for å drive fredsoperasjoner i Europas nærområder. Slike operasjoner skal være i tråd med prinsippene i FN-pakten og i OSSE-samarbeidet. Mot denne bakgrunn er det viktig å fremheve at CESDP inneholder sivile elementer slik som politienheter, samtidig som man forbereder seg på hvordan EU gjennom CESDP kan bidra til stabilitetsbygging i regioner som har vært utsatt for krig og konflikt. I et slikt perspektiv blir det for snevert bare å se på CESDP som et militært instrument. Derfor opprettet Det europeiske råd under dets møte i Feira (Portugal) i juni 2000 en komité for sivile aspekter ved krisestyring. Tilsvarende styrkemål for sivil krisestyring på politiområdet ble vedtatt, og det viktigste er at man i 2003 skal

ha en politienhet på om lag 5000 personer operativ. CESDP må derfor ses i forlengelsen av EU-prosessen i sin helhet, hvor inngripen kan betraktes som et grunnlag for langsiktig integrering. Eksempelvis har EU understreket at Unionen er åpen for medlemskap for alle landene på Balkan når de politiske og økonomiske betingelsene for dette er til stede.

#### VEU tømmes for innhold

Som en naturlig følge av at EU selv blir en sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør, vedtok Det europeiske råd allerede i juni 1999 i Köln at VEU som hittil hadde fylt rollen som en integrerende del av EU og som en institusjon som skulle styrke den europeiske pilaren i den atlantiske alliansen, skulle nedlegges i sin nåværende form. VEUs oppgaver etter denne reformen vil i første rekke være knyttet til VEU-traktatens gjensidige militære bistandsforpliktelse (Art. V) og oppgaver i tilknytning til VEUs parlamentarikerforsamling (Art. IX). I november 2000 fant det siste ministerrådsmøtet i VEU i sin tradisjonelle form sted, og VEUs funksjoner med unntak av traktatgrunnlaget ble i all hovedsak overført til EU. Dette medfører blant annet at Norge som i kraft av å være NATO-medlem, men ikke-medlem av EU mister sin status som assosiert medlem av VEU.

#### Økt sikkerhetspolitisk synlighet og samarbeid med NATO

EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk har i løpet av de siste to årene blitt langt mer synlig, noe

**KORT-INFO FRA DNAK**Utgitt av Den norske Atlanterhavskomité - [www.atlanterhavskomiteen.no](http://www.atlanterhavskomiteen.no)**4-2001**

som både har sammenheng med at EU makter å opptre langt mer enhetlig i slike spørsmål enn tidligere, men også fordi EU med basis i Amsterdam-traktaten i 1999 utnevnte NATOs tidligere generalsekretær, Javier Solana, som EUs «høytstående representant» for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Stillingen innebærer blant annet at han er generalsekretær for Unionsrådet. Noe mindre kjent er det at han også er generalsekretær for VEU. Stillingen som «høytstående representant» innebærer at Solana skal bidra til utformingen, forberedelsene og beslutningsfatning på områder som faller inn under EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, samt etter behov på Unionsrådets vegne og på EU-formannskapets anmodning, å føre politisk dialog med tredjeland.

EU vil dermed også ha et institusjonalisert samarbeid med NATO i forbindelse med utarbeidelsen av CESDP. Prinsippene bak dette samarbeidet er at det skal være likeverdighet i relasjonene mellom EU og NATO, og at begge institusjoners rett til å fatte autonome

avgjørelser skal respekteres. Institusjonaliseringen av samarbeidet kommer til uttrykk på flere plan, alt i fra fellesmøter på ministerplan til felles militærkomitémøter til møter mellom PSC og NATOs faste råd. Denne institusjonaliseringen er svært viktig for å skape standardprosedyrer for hvordan eventuelle konflikter og unødvendige rivaliseringer kan unngås. De transatlantiske relasjonene skal ikke settes i fare som følge av CESDP, og USA har på prinsipielt grunnlag støttet CESDP da europeerne i så fall vil ta et større ansvar for egen sikkerhet. Likevel har man fra amerikansk side understreket NATOs forrang i militære spørsmål, samt at ikke alle spørsmål vedrørende EU-NATO-samarbeidet er fullstendig avklart grunnet Tyrkias protester mot at de ikke får stor nok innflytelse på utformingen av CESDP. Selv om det ennå er en del skjær i sjøen før CESDP kan bli fullverdig operativ, tyder alt likevel på at europeisk sikkerhet i årene som kommer i stadig større grad vil basere seg på integrasjon mellom stater.

**Om Kort-Info fra DNAK**

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i en kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området. Serien ble startet juni 2001.

Redaktør: Kjetil Sørli  
ISSN-nummer: 1502-6361