

Europæisk sikkerhed og den næste regeringskonference

Af Henrik Larsen, lektor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

1. Indledning

EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske rolle har efter den kolde krig været genstand for indgående politisk debat. EU's regeringskonferencer har alle efter den kolde krig i en eller anden form haft EU som sikkerhedspolitisk aktør på dagsorden. Spørgsmålet er, hvordan resultatet af næste regeringskonference vil forme EU som sikkerhedspolitisk aktør og europæisk sikkerhed mere generelt. Dette spørgsmål er interessant, fordi 2004 regeringskonferencen i kraft af sin forberedelse og sit formål, en form for forfatning for EU samarbejdet, lægger op til at være i klasse for sig blandt kongerækken af regeringskonferencer efter den kolde krig. Er det også, hvad man kan forvente af 2004 konferencen på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område? Hvis konferencen leder til en traktat, som betyder at Unionen ikke i fremtiden vil befinde sig i en mere eller mindre permanent regeringskonference, gør det resultatet af denne så meget desto mere interessant

I den følgende artikel vil jeg først kort give et bud på de måder sikkerhed kan forstås i forhold til EU i en europæisk sammenhæng. Dernæst skitserer jeg, hvilken rolle sikkerhedsspørgsmål har spillet på regeringskonferencerne efter den kolde krig. Herefter beskriver jeg de formelle rammer for diskussionerne om EU som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør på den kommende regeringskonference. Derefter analyseres den bag-

grund de internationale strukturer kan siges at udgøre for EU's udvikling på dette område og de primære aktørers ønsker til denne. På denne baggrund vil jeg forsøge at pege på nogle sandsynlige resultater af 2004 regeringskonferencen på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Et hovedsynspunkt er, at det vigtigste i forbindelse med EU's betydning for europæisk sikkerhed er, om regeringskonferencen opnår enighed om strukturer, der kan sikre Unionens virkemåde med en udvidelse af medlemskredsen til 25 eller flere lande. Samtidig vil dette blive den vanskeligste del af regeringskonferenceresultatet at tolke på kort sigt. I artiklen behandles både udviklingen i FUSP'en og i ESDP'en, da disse ikke i praksis kan adskilles, selvom sikkerhedsdimensionen behandles mest indgående.

2. EU og europæisk sikkerhed

Efter den kolde krig har man i forbindelse med regeringskonferencer og også mere generelt kunne tale om EU's betydning for europæisk sikkerhed på i hvert fald to måder. For det første har man kunnet tale om EU's betydning for Europas generelle sikkerhed. Tanken har været, at EU efter den kolde krig har virket som et sikkerhedspolitisk anker for stabiliteten i den europæiske udvikling (parallelt med blandt andet NATO.). I kraft af sine samarbejdsstrukturer, som medlemslandene har stærke interesser i at bevare, har det lagt låg på konflikter mellem traditionelt stri-

dende lande og bidraget til at forhindre genopkomsten af rivalisering mellem de europæiske stormagter. Dette skyldes ikke mindst at især Frankrig og Tyskland men i tiltagende grad også andre EU-lande har set et velfungerende EU-samarbejde som en måde at forhindre en tilbagevenden til tidligere tiders europæiske rivalisering på. Endvidere har EU har haft en modererende sikkerhedspolitisk indflydelse på store dele af Europas stater gennem den disciplinerende effekt, som medlemsskabsperspektivet udøver på kandidatlandene. EU's klare krav til en stats bidrag til fredelig bilæggelse af indre og ydre konflikter for at kunne komme i betragtning til medlemskab, som blandt andet blev udtrykt i Københavnerkriterierne fra 1993, er en central komponent i dette (Bretherton og Vogler, 1999: 197-222; Wæver, 1994). Imidlertid kan man stille spørgsmålet, om EU efterhånden som udvidelsen med de central- og østeuropæiske lande kommer nærmere i tilstrækkelig grad har forberedt sine strukturer på en sådan måde, at denne sikkerhedsmæssige ankerrolle kan fastholdes med en langt større medlemskreds. Selv hvis den forståelse at samarbejdet er vitalt dominerer og bidrager til dets beståen, kan store beslutningsproblemer betyde at samarbejdet kan blive mindre attraktivt at tilslutte sig. Herved kan den disciplinerende sikkerhedspolitiske betydning af samarbejdet blive svækket.

Den anden form for sikkerhed, som har knyttet sig til EU, drejer sig om EU's muligheder for at bidrage direkte til løsning af europæiske sikkerhedsproblemer gennem intervention ved brug af militære midler eller præventivt diplomati. Det er typisk denne forståelse af EU's sikkerhedspolitiske betydning, der har været genstand for konkret debat i forbindelse med de tre regeringskonferencer i 1990'erne, selvom ovennævnte forståelse også har spillet en vigtig rolle som generel baggrund for de to sidste regeringskonferencer, der havde som hovedformål at forberede EU på en større udvidelse.

3. EU's regeringskonferencer og sikkerhed – nogle generelle elementer

Siden midten af 1980'erne har EU været igennem fire regeringskonferencer. Disse har i større eller mindre grad været milepæle for EU's institutionelle udvikling i den forstand, at de har ændret den oprindelige Romtraktat. På det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område har især Maastrichttraktaten (TEU), som trådte i kraft den 1. november 1993, været vigtig, idet den kodificerede EU's status som en samlet sikkerhedspolitisk aktør (EU), der i princippet kunne inddrage alle sikkerhedspolitiske komponenter i sin udenrigspolitik herunder også militære. Den militære del skulle varetages gennem anmodninger til WEU om handling på dette område (TEU art J.4.2). Amsterdamtraktaten som trådte i kraft den 1. maj 1999 introducerede posten som høj repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt præciserede, at den militære del af sikkerheden i EU vedrørte de såkaldte Petersberg-opgaver (det vil sige humanitære opgaver og redningsopgaver, fredsbevarelse og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse). Men traktaten ændrede ikke ved den konstruktion, hvorunder EU skulle trække på WEU i forbindelse med denne type operationer. EU har kun i meget ringe grad trukket på militære styrker via WEU siden ikrafttrædelsen af denne bestemmelse. Dette skyldes at centrale aktører, herunder især UK, ikke havde tillid til, at denne konstruktion var praktisk og politisk brugbar, når det virkelig gjaldt militære aspekter af sikkerheden samt hensynet til NATO, som fra midten af 1990'erne var den afgørende militære aktør under kriserne på Balkan.

Udviklingen i EU's adgang til militære midler illustrerer den pointe, at regeringskonferencer er vigtige, men ikke de eneste omdrejningspunkter for EU's generelle udvikling. Den nye dynamik inden for EU's forsvarsdimension (ESDP) siden 1998, den såkaldte St. Malo-proces, som på kort tid har bragt EU

længere frem på dette felt end de forløbne 50 år, er i vidt omfang sket uden store traktatændringer. Dynamikken på dette område har ikke fundet sted i regeringskonferenceregi, men er foregået sideløbende og har skabt sit eget beslutningsregime inden for EU (Howorth, 2001; Wallace, 2001).¹ Den er et resultat af sammenfaldende politisk vilje blandt de store stater i EU – og i særdeleshed en konsekvens af UK's brud med de sidste 50 års britiske politik på dette område fra sommeren 1998. (Howorth, 2001:769).

Det er en dynamik, der har ledt til dannelsen af politisk/militære strukturer inden for EU's politisk/administrative apparat (i takt med at WEU's tilsvarende strukturer nedlægges) og tildeling af (nationale) styrker til EU i et såkaldt styrkecatalog ved konferencer i november 2000 og november 2001. I forbindelse med Laeken topmødet i december 2001 erklærede EU sig klar til handlen på det militære område, selvom den fuldt planlagte kapacitet på dette område først ville være klar i 2003. Unionens systematiske brug af NATO aktiver i forbindelse med større operationer afventer dog løsningen på Grækenlands blokering af opfyldelsen Tyrkiets krav for at tilade dette.

Den traktatmæssige konsekvens af denne udvikling i Nicetraktaten, som færdiggjordes i december 2000, har været at referencen til WEU er fjernet i artikel 17 (den tidligere J.4) og at artikel 25 nu refererer til Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC), i stedet for Den Politiske Komité.

Dette peger på, at 2004 regeringskonferencen kan lede til yderligere tiltag på dette område, som tager form af traktatændringer evt. som kodificering af resultatet af den pågående udvikling på dette område. Men det er også muligt at væsentlige udviklinger af betydning for EU's sikkerhedspolitiske rolle kan finde sted før, under og efter IGC 2004, som kun i ringe grad finder udtryk i traktatændringer i

forbindelse med den næste regeringskonference.

Regeringskonferencen i 2004 og sikkerhed – Nice- og Laeken-erklæringerne

Såvel Amsterdam- som Nicetraktaten havde som overordnet formål at forberede udvidelsen institutionelt, således at Unionen kunne fungere med et langt større antal medlemslande. I forbindelse med Nicetraktaten besluttede stats- og regeringscheferne, at en ny regeringskonference i 2004 skulle behandle de emner af mere »forfatningsmæssig« karakter, som ikke havde været på dagsordenen under Niceforhandlingerne. Det drejede sig blandt andet om spørgsmål som juridisk bindende grundrettigheder, forenkling af traktaterne, de nationale parlamenters rolle og afgrænsning af Unionens kompetencer (Stubb, 2001; Declaration on the future of the Union included in the final act of the Nice conference). Der blev altså ikke peget direkte på spørgsmål af relevans for EU som sikkerhedspolitisk aktør i snæver forstand, men på spørgsmål, der kunne påvirke EU's sikkerhedspolitiske betydning i den oven for nævnte brede forstand. Et centralt formål med 2004 konferencen er at løse nogle af de problemer, som traktaten i dens nuværende form ses at give medlemsstaterne og deres borgere og den lægger således op til en mere permanent struktur for EU-samarbejdet. Der er dog samtidig ikke tvivl om, at 2004 regeringskonferencen også skal ses i et udvidelsesperspektiv (Stubb, 2001) og at regeringskonferencens resultat derfor på sigt vil få betydning for europæisk sikkerhed.

Det er af sikkerhedspolitisk betydning i hvilken udstrækning EU konsolideres som et politisk system, der kan fungere efter en massiv udvidelse. Jo mere EU konsolideres som et formaliseret og succesfuldt politisk system med eller uden betegnelsen »forfatning«, jo stærkere må EU's funktion som anker og omdrejningspunkt i europæisk sikkerhed forventes at blive. I denne forstand er de gene-

relle diskussioner som Laeken-erklæringen (se nedenfor) lægger op til for at gøre institutionerne mere effektive og gennemsigtige, give EU et stærkere fokus på sager der optager borgerne, øge den demokratiske kontrol og afklare forholdet mellem medlemsstaterne og Unionen (Formandskabets Konklusioner (2001). Det Europæiske Råd i Laeken den 14.-15. december 2001: 20) noget, der har afgørende betydning for europæisk sikkerhed. Selvom det er rettet mod Unionens interne virkemåde, har det med andre ord også væsentlig sikkerhedspolitisk betydning uden for EU og for Europa som helhed.

I Laeken-erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid fra Det Europæiske Råd den 14.-15. december 2001 blev mandatet for 2004 konferencen yderligere konkretiseret og rettet mod substantielle politikområder samtidig med at en ny forberedende konstellation for regeringskonferencen – et konvent – blev lanceret. Iblandt de i alt 59 spørgsmål (!) vedrørende Unionens fremtid, som Laeken-erklæringen lægger op til, at Konventet skal diskutere indgår også overvejelser over EU's rolle i verden og EU's sikkerhedsmæssige rolle. Disse »udfordringer udadtil« (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:19) er dog meget bredt formulerede i forhold til de mere konkrete overvejelser over de emner, der eksplicit er nævnt i den tidligere erklæring i forbindelse med Nicetraktaten, som lagde op til den næste IGC. De spørgsmål, der stilles er, »hvordan man kan gøre EU til en stabiliserende faktor og et forbillede i en ny verden med flere poler« (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:21) både i lyset af globaliseringen og udviklingen efter den 11. september (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:20). Det siges samtidig, at Unionens borgere »ønsker større europæisk indflydelse i udenrigs, sikkerheds- og forsvarsanliggender, med andre ord en mere omfattende og bedre koordineret

indsats for at bekæmpe problemernes arnesteder i og omkring Europa og i resten af verden« (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:21). Mere konkret spørges der »hvordan kan man f.eks udvikle en mere sammenhængende fælles udenrigspolitik og forsvarspolitik? Skal Petersbergopgaverne ajourføres?« (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:22). Endeligt spørges der: »Hvordan kan der skabes større sammenhæng i EU's udenrigspolitik? Hvordan kan synergien styrkes mellem den højtstående repræsentant og den relevante kommissær? Skal EU's repræsentation udadtil i internationale fora udbygges yderligere?« (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:23). Det er samtidig klart, at svarene på mange af de mere konkrete forfatningsmæssige spørgsmål, der nævnes i forbindelse med erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid, også kan have en direkte betydning for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde (for eksempel afgrænsning af Unionens kompetencer over for medlemsstaterne). Mandatet for Konventet lægger således op til, at der også kan komme ændringer i 2004, der vedrører Unionens evne til at projicere sikkerhed – såvel militær som ikke-militær. Der kan også komme ændringer, der vedrører EU's generelle evne til at handle udenrigspolitisk. Mandatet lægger også op til styrkelse af forholdet mellem ydre og indre sikkerhed i Unionen, på en måde som det ikke tidligere har været tilfældet i forbindelse med regeringskonferencer, i forlængelse af udviklingen inden for terrorbekæmpelse efter 11. september 2001, hvor EU bl.a. har gennemført en antiterrorpakke (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:20-21). De indledende debatter i Konventet, som startede den 28. februar 2002, har også drejet sig om, hvilke substantielle politikområder Unionen skal beskæftige sig med og ikke kun procedurespørgsmål. Der har været stor interesse for spørgsmålet om for-

bedring af Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitiske handlekraft. Konventets franske formand Giscard d'Estaings indledende tale understregede også den centrale udfordring i at give Europa en rolle i verden herunder en aktiv rolle i fredsbevarelse (D'Estaing, 2002).

Konventet skal i følge Laeken-erklæringen undersøge de forskellige spørgsmål vedrørende Den Europæiske Unions fremtid. Slutdokumentet fra Konventet kan ses som en slags indikator på, hvad der i eller anden form kan forventes behandlet på bl.a. det udenrigs- og sikkerhedspolitiske felt under den efterfølgende regeringskonference. Men på hvilken måde dette behandles under regeringskonferencen afhænger naturligvis af de politiske forhold i bred forstand. Et eventuelt konsensusbidrag fra Konventet på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske felt (som på andre felter) må dog forventes at få en vis status på den efterfølgende regeringskonference al den stund, at der jo indgår regeringsrepræsentanter i Konventet. Konventets slutdokument må også forventes at få en bredere legitimitet end tidligere forberedende arbejder til regeringskonferencer qua dets sammensætning. Men som tidligere er de beslutende aktører ved 2004 regeringskonferencen medlemsstaternes regeringer. For at komme med et bud på resultatet af 2004 regeringskonferencen på det udenrigs og sikkerhedspolitiske felt er det derfor nødvendigt at se på, hvilke rammer det eksterne miljø kan siges at lægge, samt hvad de centrale statslige og institutionelle aktører ønsker for EU's udvikling på dette område. Dette vil blive forsøgt nedenfor. Men det er vigtigt, at understrege, at en undersøgelse af dette måske kan sige mere om hvilken vej EU generelt vil følge på dette område, end hvad der konkret sker på 2004 regeringskonferencen. Hvis der er enighed mellem staterne, kan meget indføres hurtigt og eventuelt uden traktatændringer som St. Malo-processen har vist. Dette hænger ikke mindst sammen med ESDP-regimets særlige karakter inden for EU-beslut-

ningstagning (Howorth, 2001; Wallace, 2001). Ligeledes kan de forenklinger af traktaten, der lægges op til, måske betyde at flere konkrete forhold på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske felt ikke vil blive nævnt i det overordnede traktatgrundlag for unionen, der kommer ud af 2004 konferencen. Det må understreges, at regeringernes udmeldinger på dette område i de fleste tilfælde endnu ikke har en formaliseret karakter, og der derfor nedenfor er tale om ret brede tolkninger. Flere af landene har ikke meldt ud med ønskerne på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område.

Først vil jeg kort beskrive den ramme, som de internationale udviklinger kan siges at udgøre for udviklingen af EU som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør.

5. Det internationale miljø

Der er brede historiske kræfter og eksterne begivenheder, som kan siges at påvirke udviklingen af EU som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør. Afslutningen på den kolde krig og opkomsten af USA som en unipol har ledt til en situation, hvor Europa ikke kan tage amerikansk engagement i regionale udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemer for givet (Hansen, 2000), selvom 11. september klart har ledt til stærkere amerikansk militær tilstedeværelse globalt. USA koncentrerer sig i stigende grad om højteknologiske løsninger på egen sikkerhed (som f.eks et missilskjold), hvad der kan efterlade et sikkerhedspolitisk tomrum, hvis der ikke er aktører, som er villige til eller har evnen til at udføre operationer af Petersberg-typen (Lindley-French, 2001). Til dette følger sig amerikanske overvejelser om burdensharing og større betoning af Asien og Stillehavet i amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette er den dybere baggrund for St. Malo-processen, herunder UK's ændrede politik over for EU forsvar fra 1998. EU er med sin økonomiske, kommercielle og efterhånden politiske styrke en kandidat til at bidrage til løsningen af regio-

nale spørgsmål i en situationer, hvor staterne i Europa enkeltvis synes at komme til kort (Howorth, 2001:767) og hvor USA's engagement ikke kan tages for givet.

Generelt kan man sige, at EU's betoning af de udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer efter den kolde krig har taget udgangspunkt i at forhindre eller inddæmme ustabilitet – i særdeleshed i EU's nærområde. Der har dog også været mere generelle globale ambitioner og bestræbelser (Larsen, 2000). Efter den 11. september har EU i forhold til USA i vidt omfang lagt vægt på at fjerne terrorismens årsager snarere end et snævert fokus på militær bekæmpelse af fenomenet. På trods af forskellene mellem EU og USA i tilgangen til terrorismen, er der ikke tvivl om, at EU også forholder sig til terrorisme som en ny type international udfordring, som kræver en ny type tiltag. Selvom mange af de civile tiltag vedrørende terrorbekæmpelse også var på EU's dagsorden før den 11. september (besluttet på Det Europæiske Råds møde i Tampere i Oktober 1999), så har udviklingen efter den 11. september klart fremskyndet deres implementering (Stubb, 2001) blandt andet i form af en europæisk arrestordre. Den internationale udvikling har således klart skærpet fokus på sammenhængen mellem indre og ydre sikkerhed, som har fået en høj placering på EU's politiske dagsorden.

6. Det statslige og institutionelle aktører²

I forbindelse med den nye dynamik i det europæiske samarbejde fra 1984, har man fra fransk og tysk side leveret fælles forslag vedrørende institutionelle ændringer i tilknytning til hver regeringskonference. Fransk-tyske udspil har været en vigtig strømpil for retningen under regeringskonferencerne (med de afsluttende forhandlinger om Nice-traktaten som en væsentlig undtagelse). Fra fransk og tysk side har man forud for Laekenerklæringen udsendt en fælles erklæring i forbindelse med debatten om Europas frem-

tid, som kan ses som et første fælles bidrag op til 2004 konferencen. For så vidt angår EU som udenrigspolitisk aktør ønskes i erklæringen, at EU styrker sine instrumenter og strukturer for at kunne spille, hvad der ses som sin fulde rolle i verden. For at give EU en højere profil skal der skabes synergi mellem den højtstående repræsentant for FUSP'en og Kommissæren for eksterne relationer. Frankrig og Tyskland vil senere fremlægge konkrete forslag om dette i tilknytning til konferencen. For så vidt angår ESDP ønsker de to lande, at denne ikke skal begrænses til Petersberg-missioner, men at man også skal se fremad mod en egentlig fælles forsvarspolitik i overensstemmelse med de nuværende formuleringer i traktaten. I lyset af 11. september skal ESDP også indeholde midler til at bekæmpe terrorisme, hvorved Petersbergopgaverne kan tænkes udvidet til også at indeholde terrorbekæmpelse. I samme sammenhæng understreger erklæringen, at EU må styrke sine politikker inden for området retslige og indre anliggender. I første omgang sigtes der til opfølgning på beslutningerne fra Det Europæiske Råd i Tampere i 1999, hvad ikke lægger op til traktatændringer (Stubb, 2001). Men ønsker om en integreret politistyrke, en europæisk offentlig anklager og et generelt styrket retsligt samarbejde kan lede til konkrete forslag i på den næste regeringskonference.

I bredere forstand udtrykker erklæringen enighed om, at IGC 2004 skal skabe en europæisk forfatning og henviser til den dominerende franske term for målet for EU's forfatningsudvikling – »en føderation af nationalstater«. Det er i denne sammenhæng man fra fransk-tysk side forstår målet med de 4 overordnede emner i Laekenerklæringen (Joint Declaration on the main priorities of Europe 23/11/2001).

Denne fransk-tyske enighed dækker som i forbindelse med tidligere regeringskonferencer over betydelige forskelle i udgangspunk-

tet, som med Le Figaros bastante formulering kan siges at være, at Frankrig som mål har et stærkt Europa mens Tyskland ønsker et føderalt Europa (Le Figaro, 28 Februar 2002). For Frankrig er Europas eksterne styrke meget vigtig og den interne konstruktion af Europa ses i høj grad i et eksternt styrkeperspektiv. For Tyskland er det udenrigspolitiske kun en komponent i en føderal organisering af EU efter tysk model. Men på trods af dette er der enighed om, at konstruktionen af Europa fortsat er deres ansvar som det blev fastslået på det fransk-tysk møde i Blaesheim den 31. januar 2001, som skulle klinke skårene efter uenigheden på Nicetopmødet (Agence France press, 1 februar 2001). Spørgsmålet om styrkelsen af den Europæiske repræsentation på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, hvor man fra fransk og tysk side lover et fælles udspil, er dog ikke enkelt. Bundende i forskelligt syn på kommunautarisering af EU's udenrigspolitik, ønsker man fra tysk side, at Den Høje Repræsentant og kommisæren for eksterne anliggender slås sammen (Fischer, 2001), mens man fra fransk side alene betoner skabelsen af konsistens mellem formandskab, Kommission og Den Høje Repræsentant (Chirac, 2001). De konkrete forskelle på dette område indikerer, hvordan kompromiser bliver stadig sværere at indgå til begge parter – og især fransk – tilfredshed.

Det spanske formandskab i foråret 2002 har i høj grad lagt vægt på Unionens indsats mod terrorisme gennem udviklingen af det fælles område for frihed, sikkerhed og ret. Der ønskes et tættere samarbejde mellem institutioner og sikkerhedsstyrker i medlemslandene. Ifølge det spanske formandskab er den internationale terrorisme »blevet den største trussel mod fred og sikkerhed i verden.« Et af formandskabets mål har været at søge at få regeringskonferencen i 2004 til at udvide de militære dele af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik til ikke kun at indeholde Petersbergoperationer, men også kampen mod terrorismen, om nødvendigt gennem en æn-

dring af traktaten. (Spanish Presidency Programme, 2002).

Fra britisk side indeholder de hidtidige overvejelser over 2004 regeringskonferencen ikke meget konkret om det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Man ser generelt konferencen som havende til formål, at skabe bedre beslutningstagning, demokrati og bedre gennemførelse af EU's politiker og betoner samtidig, at stater fortsat er i centrum i Unionen. På det udenrigspolitiske område skal Unionen være »a progressive force delivering global policy objectives« og man lægger også på dette område vægt på gode beslutninger for borgerne. Der udtrykkes generelt tilfredshed med den Høje Repræsentants rolle i EU's udenrigspolitik og skepsis over for en større rolle for Kommissionen generelt. Det mest konkrete forslag af betydning for udenrigs- og sikkerhedspolitikken er et forslag om længere formandsskabsperioder, op til 2,5 år, hvor lande kan dele formandskabet for de forskellige råd imellem sig i en slags team-formandskab. Udenrigsministrenes råd (GAC) skal i stigende grad give lederskab til FUSP og ikke til andre »horisontale« sager. Det Europæiske Råd skal gengives sin strategiske rolle. Et fælles britisk-tysk brev den 22. februar 2002 til det spanske formandskab indeholder mange af de britiske elementer. Brevet har som formål at skabe en tidlig ikke-traktatpåkrævet reform af Rådet, som vil klargøre Rådets vigtige rolle, som skal diskuteres i forbindelse regeringskonferencen. Et forhold som længere formandskaber vil kræve en traktatændring (Straw, 2002). Der har også været forlydende om, at UK på regeringskonferencen ville fremsætte et mere dramatisk forslag om at lave en slags sikkerhedsråd i EU med UK, Tyskland og Frankrig som de permanente medlemmer (Agence France Press, 21 Januar 2001). Forslagets status er dog uvis og har muligvis mere karakter af en prøveballon.

Italien under Berlusconi har præsenteret få konkrete forslag, men har ønsket en stærkere europæisk identitet inden for Sikkerhedsrådet og har de facto kritiseret det mellemstatslige element i FUSP'en (Ciampi, 2001).

Der er endvidere en række aktører og et hvert fald et land, som i lighed med deres mere traditionelle synspunkter har ønsket en kommunautarisering af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det drejer sig om Belgien, Kommissionen og Europaparlamentet, som ligeledes ønsker en kommunautarisering af forsvarssamarbejdet og samarbejdet om retslige og indre anliggender og en opgivelse af veto retten i udenrigsministerrådet (Sueddeutscher Zeitung, 14 dec. 2001). Konkret ønsker de, at opdelingen mellem Den Høje Repræsentant og kommissæren for eksterne anliggender skal ophæves ved at den kommissær for udenrigsanliggender overtager denne rolle.

Holland udtrykker ønske om en mere kraftfuld og sammenhængende ekstern EU politik (inklusive Kommissionens aktiviteter) gennem et EU sæde i Sikkerhedsrådet og G7/8. (The Dutch Government's vision on the future of Europe, 2001). I et fælles Benelux memorandum i relation til debatten om Europas fremtid præsenteres den tanke, at EU skal være en juridisk person (i modsætning til blot EF-samarbejdet) som del af en europæisk forfatning (Benelux Memorandum on the Future of Europe, 2001).

Fra svensk side er målet at opstille et sæt generelle principper for kriminalretsligt og politimæssigt samarbejde (Hjelm-Wallén og Hallgren, 2002). På linie med Solanas papir til Det Europæiske Råd i Barcelona i marts 2002 skal Det Europæiske Råds dagsorden være mere præget af strategiske spørgsmål. GAC's funktion skal være tværgående søjlespørgsmål, snarere end i hovedsagen udenrigspolitik. Et nyt råd for eksterne relationer skal dannes med fokus på klassisk udenrigspolitik,

krisestyring og udvikling og migration (Persson, 2002). Fra dansk side er man ikke indstillet på en sådan dannelse af nye Rådsformationer, for eksempel af europaministre, men åben over for tanken om gruppeformandskaber (Lykketoft, 2001).

Finland fremhæver, at inden for terrorbekæmpelse må de fælles interne politikker suppleres med intensiveret samarbejde eksternt. I forbindelse med kampen mod terrorismen må EU bidrage yderligere. For at styrke EU's rolle i verden skal fælles institutioner og ikke mindst Kommissionen spille en ledende rolle. EU må for at spille en rolle på verdensplan blive en supermagt med sin egen karakter, som ikke alene beror på militære midler (Prime Minister Paavo Lipponen, Lecture at the London School of Economics, 14. februar 2002).

For Grækenland, er det især en fælles europæisk forsvarspolitik og et fælles forsvar, som ses at bidrage til at styrke Unionens internationale rolle. Fælles forsvar må gradvist tage karakter af et kollektivt sikkerhedssystem baseret på principper om solidaritet og fælles assistance, som vil operere komplementært med NATO. Som en del af en mere effektiv europæisk eksekutiv kan Kommissionen udvikle sig til en regeringsinstitution for FUSP'en. Man støtter udviklingen af en politisk Union med en føderal karakter på basis af fællesskabsmodellen (Simitis, 2001).

7. Den næste regeringskonference på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område

Efter kort at have gennemgået de internationale forhold, som kan siges at lægge en ramme for EU og de centrale aktørers – herunder især staternes – forskellige tilgange som de fremstår på nuværende tidspunkt, kan følgende dagsorden forventes i forbindelse med 2004 konferencen på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område :

- EU's ansvar for territorialforsvar
- Udvidelse af Petersbergopgaverne til og så at omfatte terrorbekæmpelse.
- Forskelle i de tre søjlers virkemåder for så vidt angår ESDP. Fokus har hidtil især været på det militære, hvad der har afledt opmærksomheden fra problemer knyttet til koordination af et kontinuum af militære og politiske midler.
- Det ønskelige i en fortsat søjleopdeling af EU's aktiviteter af udenrigspolitisk karakter herunder i lyset af 11. september opdelingen mellem den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og området retlige og indre anliggender.
- Konsistensspørgsmål i forbindelse med den udøvende funktion på det udenrigspolitiske område herunder opdelingen mellem Kommission, Den Høje Repræsentant og formandskabet. Nye formandskabsformationer.

Mange af disse temaer vil være gengangere fra tidligere regeringskonferencer og afspejler således forskelle i medlemsstaternes og de institutionelle aktørers syn på, hvilke typer opgaver EU som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør skal have samt beslutningsstrukturerne på dette område: intergovernmentalister over for kommunautarister, atlantikere over for tilhængere af stærkere europæisk politisk autonomi og neutrale over for ikke-neutrale stater (selvom forskellene inden for de to sidste grupperinger er blevet mindre siden det politiske vandskel i udviklingen af europæisk forsvar i 1998). Forskellen fra tidligere konferencer er, at disse traditionelle diskussioner kommer til at udspille sig i en sammenhæng, hvor EU's strukturer debateres bredt presset af den store forestående udvidelse, at EU nu i princippet har adgang til militære styrker og at der er udsigt til, at EU kan komme til at tage ansvar for krisestyring, der spænder over et spektrum af både civile og militære midler. Det første eksempel på dette tegner til at blive EU's overtagelse af operationen i Makedonien fra NA-

TO. Spørgsmålet er på denne baggrund, om der kan forventes store ændringer i EU's rolle i europæisk sikkerhed og EU som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør.

Som ovenfor nævnt må den vigtigste konsekvens af 2004 regeringskonferencen for europæisk sikkerhed forventes at være, i hvilken grad den konsoliderer EU som et politisk system, som kan virke som omdrejningspunkt for europæisk politik. Dette afhænger af staternes vilje til at give EU en funktionel struktur, som kan virke med op til 30 nye lande. Den sikkerhedspolitiske konsekvens afhænger således af EU funktionsmåde som politisk system på lang sigt i lyset af udvidelsen. Denne artikel går ikke ind i det komplicerede spørgsmål om, hvilke politiske strukturer, der konkret kræves for at Unionen kan virke som et omdrejningspunkt for europæisk sikkerhed efter en stor udvidelsesrunde eller vurderer, hvorvidt de hidtidige udmeldinger fra staterne peger på, at dette bliver opfyldt. Hvad man kan sige er imidlertid, at på trods af forskelle mellem staterne, er der en udbredt opfattelse af, at den løsning der findes skal have en mere konsolideret eller permanent forfatningspræget karakter.

For så vidt angår de mere konkrete udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål kan man komme med følgende bud på, hvad der kunne blive resultatet af udviklingen op til og under den næste regeringskonference på baggrund af den internationale udvikling og staternes indikationer på nuværende tidspunkt. Der er tale om en minimumsvurdering på baggrund af områder, hvor der er en vis grad af konsensus snarere end en vurdering, som indregner muligheden for kompromiser i form af pakked løsninger:

I lyset af Solanas papir til Det Europæiske Råd i Barcelona (Solana, 2002) og den støtte store dele af indholdet har fået fra flere store og små lande, er det sandsynligt, at DER får en mere strategisk rolle og at Rådet af Uden-

rigsministre deles i to: en del der tager sig af udenrigspolitiske spørgsmål i bred forstand og en anden del, der tager sig af horisontale sager. Dette vil ikke kræve traktatændringer. Længerevarende formandskaber i en eller anden form, som også vil kunne påvirke repræsentationen på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, er meget sandsynlige grundet de praktiske problemer med at fortsætte det nuværende system efter en kraftig forøgelse af medlemstallet. Det støttes af de fleste store lande. En traktatændring er sandsynlig i 2004.

Der vil formentlig blive etableret en stærkere kobling mellem det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde og samarbejdet om retslige og indre anliggender. Det er muligt, at Petersbergopgaverne, som Unionens adgang til militære midler sigter til at løse, vil blive udvidet med formuleringer, der også vil kunne dække terrorbekæmpelse. På trods af støtte til dette fra flere af de store landes side, kan det dog møde modstand fra de neutrale landes side, selvom sidstnævntes fortolkning af neutraliteten er blevet meget fleksibel op igennem 1990'erne (Ojanen, Herolf, Lindahl, 2000).

Der kan ligeledes tænkes pres for yderligere at stramme formuleringerne omkring en egentligt fælles EU forsvarspolitik, som går videre end Petersbergopgaverne og i samme forbindelse indføjes af en bistandsgaranti. Her vil der dog ikke kun være modstand fra de neutrale lande, men også fra UK, DK og andre NATO-lande. Under forhandlingerne om Nicetraktaten, blev flere forslag om at fastholde et link mellem EU og den tilbageværende bistandsgaranti i WEU gennem en erklæring knyttet til traktaten afvist (Duke, 2001). Det er tvivlsomt om der vil være rykket afgørende i positionerne på dette område siden Nice, selvom bistandsforpligtelsen i NATO må siges at have fået et mere politisk (og dermed militært udvandet) præg i lyset af den (historiske) reference til Atlantpagtens

artikel 5 i kølvandet på terrorangrebet den 11. september, hvor ikke alle allierede var inddraget i forsvarsoperationer.

Det forekommer ikke sandsynligt, at kommissæren for eksterne anliggender vil overtage Solanas job med hvad dertil hører. Der er fortsat for stor følsomhed fra flere af medlemsstaterne over for kommunautarisering af FUSP (Duke, 2002). Men i lyset af de tilbagevendende praktiske problemer med konsistens i EU's udenrigspolitiske aktiviteter, som på sigt får følgeskab af konsistenspørgsmål i forbindelse med tilstedeværelsen af civile og militære dele af ESDP i hver sin søjle, kan yderligere styrkelse af koordinationen mellem søjlerne forventes at blive et emne. Det bebudede fransk-tyske forslag forud for regeringskonferencen om den udenrigspolitiske repræsentation bliver interessant at granske, da det vil være et kompromis mellem Tysklands ønske om en kommunautarisering af EU's udenrigspolitiske relationer og det franske ønske om at bibeholde en mellemstatslig struktur.

8. Konkluderende bemærkninger

Meget tyder på, at mange af de spørgsmål, som kan tænkes diskuteret på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område under den næste regeringskonference, ikke er spørgsmål, som er ukendte fra tidligere regeringskonferencer. Dette skyldes blandt andet, at selvom forskellene mellem landenes opfattelser de seneste par år er blevet indsnævret på det sikkerhedspolitiske område, så eksisterer forskellene imellem aktørernes forståelser af, hvordan det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde skal indrettes stadig. Selvom 2004 regeringskonferencen som formål har en mere fundamental gennemgang af Unionens strukturer, vil dette ikke ophæve betydningen af politiske forskelle - heller ikke på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Resultatet på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område vil formentlig blive en hybrid, som kommer til at bygge på et mix af inter-

governmentale og et vist mål af kommunautære elementer. ESDP vil muligvis komme til at indeholde en eller anden form for reference til terrorbekæmpelse, men kan ikke forventes at komme til at indeholde en egentlig forsvarsmæssig bistandsforpligtelse à la NATO's eller WEU's.

Hvad der kan trække mod mere konsensus-skabelse er frygten for, at hvis også denne regeringskonference skubber uafklarede spørgsmål foran sig mod endnu en regeringskonference, vil en eventuel conference efter 2004 være en conference af en kvalitativ anderledes og mere uforudsigelig karakter på grund af et væsentlig større antal deltagere til den tid (Stubb, 2001). De sikkerhedsmæssige konsekvenser af en conference, som ikke i tilstrækkelig grad forbereder Unionen til en stor udvidelse, kan således i sig selv skabe pres mod en højere grad af enighed. Det er måske »The Last Call«!

Noter

1. Dette betyder naturligvis ikke, at disse traktatmæssige ændringer ikke havde en væsentlig rammesættende betydning. Den traktatlige reference til PSC giver ikke kun juridisk autoritet til PSC men til ESDP generelt.
2. I denne artikel behandles alene de nuværende 15 medlemsstaters synspunkter, som de tegner sig forud for 2004 regeringskonferencen. Et mere fuldstændigt billede burde dog inddrage kandidatlandenes regeringers synspunkter på dette område, da de af kandidatlandene, der optages pr. 1. januar 2004 vil kunne deltage i regeringskonferencen, såfremt denne ikke er afsluttet, når de indtræder i EU (præcedens fra tidligere udvidelser har også været, at når optagelsesdatoen er bestemt, deltager de pågældende lande i arbejdet i fællesskabet inden den formelle optagelse finder sted). På grund af usikkerheden på nuværende tidspunkt, om hvem og hvor mange der optages først, behandler artiklen alene de nuværende medlemmer.

Referencer

- Agence France press (2001) »Franco-German Locomotive Back on EU Rails«, 1 februar 2001.
- Benelux Memorandum on the Future of Europe, 20 juni (2001)
- Bretherton, Charlotte & John Vogler (1999) *The European Union as a Global Actor*. London. Routledge.
- Chirac, Jacques (2001) Address at the Reception of the Ambassadors, 27 august 2001.
- Ciampi, Carlo Azeglio (2001) (President of the Italian Republic) Speech at the Istituto Di Studi di Politica Internazionale, Milan, 3 juli 2001.
- Declaration on the future of the Union included in the final act of the Nice conference (2000).
- Draft report from the European Council to the EP on the progress achieved by the Union in 2001. Brussels 1 March 2002. 6802/02.
- Duke, Simon (2001) After Nice: The Prospects for European Security and Defence. *The European Policy Centre* 2 March 2001.
- Duke, Simon (2002) A Fresh Look at EU Common Foreign and Security Policy. *The European Policy Centre* 18 March 2001.
- The Dutch Government's vision on the future of Europe (2001)
- D'Estaing, V. Giscard (2002): *Introductory Speech to the Convention on the Future of Europe*. Conv 4/02. Annex 4.
- Fischer, Joschka (2001) Hearing in the French National Assembly. 30 October 2001.
- Le Figaro (2002): »La Convention arrive-t-elle au bon moment?«. Den 28. Februar 2002.
- Formandskabets Konklusioner (2001). Det Europæiske Råd i Laeken den 14.-15. december 2001
- Perssons, Göran (2002) brev inför toppmøtet i Barcelona til formand Aznar, 6. marts 2002
- Hansen, Birthe (2000) »The Unipolar World Order« i B. Hansen og B. Heurlin (red.) *The New World Order*. London: Macmillan Press Ltd, pp. 112-133.
- Hjelm-Wallén, Lena og Lena Hallgren (2002): 'Discussing the Future of the European Union'. *Dagens Nyheter* 28. februar 2002
- Howorth, Jolyon (2001) »European Defence and the Changing Politics of the EU«. *Journal of Common Market Studies*. Vol.39, no.4 (765-791).

- Joint Declaration on the main priorities of Europe 23/11/2001. (fransk-tysk fælles erklæring). europa.eu.int/futurum/documents.
- Larsen, Henrik (2000) »The Discourse on the EU's Role in the World« i B. Hansen og B. Heurlin (red.) *The New World Order*. London: Macmillan Pres Ltd, pp. 217-244.
- Lindley-French, Julian (2001): *European Defence: Visions and Realities?*. Working Paper 2001/4. DUPI.
- Lipponen, Paavo (2002), Prime Minister Lipponens lecture at the London School of Economics, 14 February 2002
- Lykketoft, Mogens (2001) Udenrigsminister Mogens Lykketofts tale i Det Udenrigspolitiske Selskab. 23 august 2001.
- Ojanen, Hanna, Gunilla Herolf & Rutger Lindahl, (2000) *Non-Alignment and European Security Policy – Ambiguity at Work*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP.
- Simitis, Constantin (2001): 'The Future of Europe and Greece'. Speech at the Conference of the Hellenic Centre for European Studies, Athens, 11 juli 2001.
- Solana, Javier (2002) Preparing the Council for Enlargement. Report by Javier Solana. Council of the European Union. Brussels 11 march 2002.
- Spanish Presidency Programme (2002) Debates in the European Parliament, 16 January 2002.
- Straw, Jack (2002) Reforming Europe: New Era, New Questions. Speech by the Foreign Secretary at the Hague, 21 February 2002.
- Stubb, Alexander (2001) »Debating the Future of the European Union: from Laeken to IGC 2004«. The Finish Economy and Society, 2001/4.
- Sueddeutscher Zeitung, 14 dec. (2001).
- Wallace, Helen (2001) »The Changing Politics of the EU: an Overview«. *Journal of Common Market Studies*. Vol.39, no.4 (581-591).
- Wæver, Ole (1994) »Magter og Mønstre: kort oversigt over de vigtigste cirkler og trekanter i europæisk sikkerhed«. *Militært Tidsskrift*, no. 5. 251-277.