

EU's militære historie: Militær hammer med vokseværk

Analyse, kritik og alternativer

Af Rune Lund

Tænketanken ...
NyAgenda

Januar 2010

EU's militære historie: Militær hammer med vokseværk

Formålet med dette historiske rids af EU's militære udvikling er at vise den glidende styrkelse af det militære samarbejde og den militære oprustning i EU. Udviklingen er foregået bid for bid – og retningen har været klar og er kun gået i én retning: Mod mere militært samarbejde og mere militær oprustning. Når man trækker de historiske linjer op til i dag, står det samtidig klart, at hvis ikke den nuværende udvikling vendes, eller som minimum stoppes, så vil vi i fremtiden se en endnu højere prioritering af de militære aspekter af EU-samarbejdet.

Efterkrigstiden: Militært samarbejde skudt til hjørne

EU-landene havde allerede i 1950'erne en form for militært fællesmarked på tegnebrættet med fælles militære institutioner, egne væbnede styrker og eget budget.

Idéen blev dog ikke realiseret, da specielt Frankrig modsatte sig på grund af den følsomme karakter, militært samarbejde havde – og stadigvæk har. Det gjorde det heller ikke mindre følsomt, at afslutningen på 2. verdenskrig kun lå nogle få år væk. I stedet blev det NATO, der kom til at tage sig af den militære oprustning under den kolde krig. Initiativer til at øge militær oprustning og opgradering af militære kapaciteter i EU-regi blev under den kolde krig set som værende undergravende for NATO – og dermed samarbejdet på tværs af Atlanten.

Efter den kolde krig ændrede dette sig. Ikke med det samme, dog. I de første år efter den kolde krigs afslutning i 1989 foregik det meste af det militære samarbejde i NATO og Vestunionen (WEU). Sidstnævnte var et forsøg på at danne en europæiske forsvarsalliance kun for vesteuropæiske lande og blev faktisk dannet før NATO. Efter NATO's oprettelse i 1949 fortsatte WEU som et militært samarbejde mellem en række europæiske lande. WEU har i de fleste år levet i en dvælende, nærmest hensygnende tilstand. I dag er de fleste af WEU's funktioner - med udviklingen af EU's militære arm - ved at blive overtaget helt af EU.

Den militære opbygning starter: Maastricht

Det første skridt på vejen mod en militær opbygning af EU var Maastricht-traktaten, der blev vedtaget i 1993. Danskerne stemte i første omgang nej til Maastricht-traktaten 2. juni 1992. Men efter "Det nationale kompromis" indgået af størstedelen af Folketingets partier, hvor de 4 undtagelser - overfor ØMU, militært samarbejde, retsligt samarbejde og statsborgerskab - blev indarbejdet i Maastricht-traktaten, stemte danskerne ja til Maastricht-traktaten året efter i 1993.

Maastricht-traktaten indeholdt fælles målsætninger om en EU-udenrigs- og sikkerhedspolitik, der skulle dække alle områder indenfor udenrigs- og sikkerhedspolitikken, herunder *udformningen på lang sigt af en fælles forsvarspolitik, som med tiden vil kunne føre til et fælles forsvar* (citeret fra indledningen til Maastricht-traktaten). I Maastricht-traktaten var WEU den organisation, som EU kunne *anmode* om at udarbejde og iværksætte EU's forsvarspolitik. Beslutninger på forsvarsområdet skulle tages med enstemmighed i alle tilfælde.

Myten om de "bløde" Petersberg-opgaver

Næste militære skridt stod WEU rent undtagelsesvist for. WEU-landene blev på et møde i 1992 i den tyske by Petersberg lige uden for Bonn enige om, at WEU-styrker skulle kunne indsættes i *humanitære opgaver og redningsopgaver, fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse* (Artikel EU 17, stk. 2. i Amsterdam-traktaten). Disse opgaver kaldes for Petersberg-opgaverne. Det har ofte fra forskellige kanter fejlagtigt været fremført, at Petersberg-opgaverne skulle være opgaver med fokus på civil krisestyring. For eksempel udtaler den mangeårige forsvarsordfører for Socialdemokraterne, Per Kaalund, på Folkebevægelsen mod EU's hjemmeside dateret 6. april 2006: *Man må forvente, at EU-kapaciteter typisk vil blive anvendt til mere "bløde" opgaver de såkaldte Petersberg-opgaver, mens NATO vil blive anvendt til de mere "hårde" opgaver.*

Et andet eksempel er Jan Sjørnsen, der fra Folketingets talerstol den 6. februar 2003 som ordfører for Kristeligt Folkeparti udtalte: *Vigtige er også de opgaver, som EU skal tage sig af, først og fremmest de såkaldte Petersbergopgaver, som jo hører til i den blødere ende af sikkerhedspolitikken og forsvarspolitikken.* Udtalelsen skete i forbindelse med behandlingen af et beslutningsforslag stillet af Kristeligt Folkeparti om "ophævelse af det danske forsvarsforbehold".

Denne skelnen er kunstig og uden kontakt med den politiske og militære virkelighed i EU. Der er ingen tvivl om, at "fredsskabende" på helt almindelig dansk betyder krig. Godt nok ved at gå i krig for freden. Men hvilken krig er ikke startet med den begrundelse, at det var for fredens skyld? Petersbergopgaverne er dermed en udvidelse af den traditionelle "krisestyring" repræsenteret ved NATO, men Petersberg-opgaverne indeholder *også* den "traditionelle" NATO-tilgang: Nemlig såkaldt fredsskabelse.

I realiteten var arbejdsdelingen på daværende tidspunkt i starten af 1990'erne den, at NATO skulle tage sig af territorialforsvaret hjemme i Europa, mens WEU skulle stå for EU-udrykningsstyrker, der kunne sættes ind i konflikter i hele verden.

Amsterdam-traktaten: Hr. FUSP

3. skridt i opbygningen af EU som en militær union skete i forbindelse med vedtagelse af Amsterdam-traktaten i 1998.

Her bibeholdt man målsætningen om en EU-udenrigs- og sikkerhedspolitik, der skulle dække alle områder indenfor udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Men man gik videre. Hvor Maastricht-traktaten mere løst talte om, *udformningen på lang sigt af en fælles forsvarspolitik, som med tiden vil kunne føre til et fælles forsvar*, strammede Amsterdam-traktaten disse formuleringer op ved at ændre dem til: *Iværksættelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder en gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, som vil kunne føre til et fælles forsvar*. Der blev altså vedtaget, at det skal være en gradvis udformning, og formuleringen om ”med tiden” blev strøget. Et klart skridt i retning af en opprioritering af EU’s militære dimension.

Petersberg-opgaverne blev samtidig fra at have været noget, der foregik i WEU-afdelingen skrevet direkte ind i Amsterdam-traktaten som en del af traktatgrundlaget. Og altså lagt over til EU.

Forholdet til WEU blev ligeledes styrket. Fra i Maastricht-traktaten at kunne *anmode* WEU om at udarbejde og iværksætte EU’s forsvarspolitik, blev dette i Amsterdam-traktaten ændret til, at EU slet og ret *benytter* sig af WEU til at udarbejde og iværksætte EU’s forsvarspolitik.

Som følge af Amsterdam-traktaten skulle beslutninger i fremtiden ikke kun tages med enstemmighed på alle områder. De overordnede retningslinjer skulle tages med enstemmighed. Men den konkrete udmøntning af den overordnede strategi kunne vedtages med *flertalsafgørelser*.

Desuden kunne lande vælge at stå uden for en beslutning og undgå at nedlægge veto. Denne mulighed for at undgå at tage stilling hedder ”konstruktiv afståelse”. I så fald er landet ikke forpligtet til at anvende den afgørelse, som er truffet. Dette forudsætter dog, at medlemsstaten undlader at stemme ved afstemningen. Samtidig forpligter medlemslandet, der laver ”konstruktiv afståelse” sig til følgende: *Under udvisning af gensidig solidaritet afholder den pågældende medlemsstat sig fra enhver handling, som vil kunne komme i konflikt med eller hindre en handling fra Unionens side..* (Amsterdam-traktaten, art. 23, stk. 1).

Det er en udvej, som er designet til små lande, som ikke tør sætte sig op imod de store - og som af indenrigspolitiske grunde heller ikke tør være med i en kontroversiel aktion. Men samtidig vil man som medlemsland forpligte sig til ikke at kritisere EU – man giver sig selv mundkurv på ved at ikke at stå i vejen for, at andre lande i EU’s navn kan udføre militære operationer.

Man skal her være opmærksom på, at den ”praktiske gennemførelse” af den overordnede strategi er noget, der kan defineres meget forskelligt, og som i princippet afgøres af den konkrete situation og de politiske styrkeforhold.

Konkret siger Amsterdam-trakten, at EU’s ministerråd kan tage beslutninger med flertalsafgørelser, *når det vedtager fælles aktioner eller fælles holdninger eller træffer enhver anden afgørelse på grundlag af en fælles strategi eller når det træffer afgørelse om iværksættelse af en fælles aktion eller en fælles holdning* (Amsterdam-traktaten, art. 23, stk. 2). Medlemsstaterne har dog ret til at nedlægge veto begrundet i vigtige nationale hensyn, selvom der er tale om flertalsafgørelser. Hvis et medlemsland nedlægger veto skal sagen tages op i Det Europæiske Råd – altså på topmøderne mellem regeringslederne - med henblik på enstemmig afgørelse.

EU har vedtaget fælles strategier i forhold til for eksempel Rusland og Middelhavsområdet.

I princippet vil dette kunne betyde, at man vedtager en meget overordnet og løst formuleret strategi, hvorefter de mere operative – men dog potentielt meget vigtige - dele - overlades til afgørelser med kvalificeret flertal. Det vil her kræve meget mod – i hvert fald fra mindre lande – at stille sig op og nedlægge veto og kræve en enstemmig afgørelse i Det Europæiske Råd. I praksis vil denne mulighed være begrænset til de større lande.

Sidst – men ikke mindst – blev det med Amsterdam-traktaten besluttet, at EU skulle udnævne en *”Højstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik”*, også kaldet Hr. FUSP. Denne stilling blev forløber for den senere Udenrigsminister i EU-forfatningen og Lissabon-traktaten. Den konkrete anledning til oprettelsen Hr. FUSP var, at specielt USA under krigen i det tidligere Jugoslavien fra 1991 til 1995 – men også i mange år før det - havde efterlyst et telefonnummer, man kunne ringe til, når man skulle have at vide, hvad den fælles holdning var.

Alt i alt havde man med Amsterdam-traktaten skabt et EU- hvor EU blev styrket på det militære og udenrigspolitiske område. Amsterdam-traktaten tegnede dermed konturerne for en udvikling, der skulle vise sig at fortsætte i retning af mere militær oprustning kombineret med flere udenrigspolitiske muskler til EU.

Kosovo

Det fjerde skridt i retningen af opbygningen af EU's militære udvikling blev taget med udgangspunkt i 1990'ernes sidste europæiske tragedie: Krigen i Kosovo, der havde et indledende forløb i 1998-1999, der kulminerede med selve krigen i foråret 1999.

Den ulykkelige Kosovo-krig blev af EU brugt til at tage initiativer på det militære område. Argumenter om, at man måtte kunne gribe ind i egen baghave uden brug af NATO blev fremført. Sandheden er, at ingen lande, end ikke de nordiske, havde værdiget konfliktpotentiallet i eks-Jugoslavien megen opmærksomhed, inden konflikten brød ud i lys lue.

Den lære, man kunne have draget som alternativ til oprustning, kunne have været, at verdenssamfundet er alt for svagt i tidlig konfliktvarsling, diagnoser, konfliktforebyggelse, civil krisestyring med mere. Og at FN-systemet bør have langt mere støtte og opbakning til sine bestræbelser på netop disse områder. I stedet drog EU læren, at man havde for få og for dårlige militære kapabiliteter.

Nice – stærk oprustning på dagsordenen

Nice-traktatens udvidelser af det militære samarbejde – det 5. skridt - førte til, at EU nu selv kunne udføre *Petersberg-opgaver*. Disse opgaver var tidligere noget, EU skulle bede WEU om at udføre. Samtidig blev det i Nice-traktaten slået fast, at territorialforsvaret stadig var noget, som EU ikke blandede sig i. Det var – og er - NATO's område. Man skulle altså ikke længere spørge WEU - der så igen skulle spørge NATO, dvs. USA, fordi man ikke havde nok militært isenkram selv. WEU blev dermed dømt definitivt ude. Nu skulle EU klare ærterne selv. WEU eksisterer mere eller mindre i dag kun som en tom skal, hvor forsvarsforpligtelsen – som man også kender fra NATO, hvor alle lande forpligter sig til at forsvare hinanden ved angreb – er bevaret.

Det blev også i Nice-traktaten besluttet at oprette *en udenrigs- og sikkerhedspolitisk komité, som under (minister)rådets ledelse udarbejder og iværksætter unionens forsvarspolitik*. Denne komité udgør så at sige arbejdshesten i EU's fælles udenrigs og sikkerhedspolitik. Komitéen mødes på ugentlig basis og forbereder møderne i EU mellem EU-landenes udenrigs- og forsvarsministre.

Konkrete tal for, hvor stort et antal *soldater*, EU skulle have, blev også besluttet på Nice-topmødet i 1999, hvor Nice-traktaten blev godkendt af EU's regeringsledere. Man vedtog, at der skulle være

100.000 tropper, 100 skibe og 400 fly til rådighed. Målsætningen var, at EU senest i 2003 skulle være i stand til at udsende en hær på 50.000-60.000 soldater i op til et år. På længere sigt regnede man fra EU's side med, at der skulle en hær på 150.000-160.000 soldater til for at kunne være udsendt i et år, da den enkelte soldat typisk ikke er udsendt i et helt år ad gangen, Danmark stillede og stiller ikke med soldater til EU-udrykningshæren på grund af vores forsvarsundtagelse.

Ovenstående militære mål blev erklæret opfyldt i 2003. EU mente dog at kunne konstatere en række mangler, særligt hvad angik evnen til hurtigt at kunne deployere styrker over større afstande. I 2004 fulgte EU derfor op på den tidligere beslutning fra 1999 med "Headline Goal 2010". Styrkernes evne til hurtigt at kunne rykke ud i krisesituationer kom i centrum. Som en udløber heraf nåede EU i november 2004 til enighed om opstilling af i alt 13 kampgrupper på hver ca. 1500 mand.

Alle EU-lande bortset fra Danmark har tilmeldt militære bidrag til "Headline Goal 2010". Som følge af forsvarsforbeholdet bidrager Danmark ikke militært til EU. Derimod har en række europæiske lande, der ikke er medlem af EU, tilmeldt konkrete militære bidrag til europæisk krisestyring, for eksempel Norge.

Nice-traktaten åbnede også op for muligheden for såkaldt *forstærket samarbejde* på forsvarsområdet inden for rammerne af EU. Dette kan bruges for integrationsivrige lande til ikke at skulle vente på "fodslæbende" lande, der af forskellige grunde ikke måtte ønske yderligere integration på det militære område.

Lissabon: Skinnerne lagt for militær supermagt

Det 6. skridt i retningen af opbygning af en stærkere militær dimension i EU er EU-forfatningen og Lissabon-traktaten. Lissabon-traktaten og EU-forfatningen er som bekendt to næsten enslydende dokumenter. Det første er formuleret som et samlet papir. Det andet – Lissabon-traktaten – er formuleret som en lang række ændringsforslag til de allerede vedtagne traktater lige fra EU's dannelse.

I Lissabon-traktaten får EU for første gang et selvstændigt EU-militærbudget, som EU-parlamentet ikke har kontrol over. Det er Lissabon-traktatens artikel 41, der beskriver denne "opstartsfond". Ved at undtage EU-parlamentet for indflydelse på denne del af budgettet, træder EU et skridt i retningen

af den ”normale” måde, som stater håndterer udenrigspolitik, hvor det normalt er regeringens – og ikke parlamentets opgave – at føre udenrigspolitik. Således også i Danmark, hvor regeringen så til gengæld har Udenrigspolitisk Nævn til at rådføre sig med folketingets partier for at sikre sig, at regeringen på vigtige spørgsmål ikke kommer i mindretal.

I både Amsterdam-traktaten, Nice-traktaten og EU-forfatningen hedder det, at EU arbejder for en gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, som ”*vil kunne føre*” til et fælles forsvar. I Lissabon-traktaten er dette skærpet til, at forsvarspolitikken ”*vil føre*” til et fælles forsvar (TEU, artikel 42, stk. 2). Der er dermed tale om en klar skærpelse af målsætningen om et fælles forsvar.

I Lissabon-traktatens Artikel 42, stk. 3 slås det fast, at ”medlemsstaterne forpligter sig til gradvis at forbedre deres militære kapacitet”. Der er dermed tale om en klar oprustningsforpligtelse. Det såkaldte europæiske forsvarsagentur, som blev oprettet i 2004, har ifølge traktaten til opgave at overvåge at dette sker. Samtidig skal dette agentur ifølge artikel 45 i Lissabon-traktaten ”*støtte forskningen i forsvarsteknologi samt koordinere og planlægge fælles forskningsaktiviteter og undersøgelser af tekniske løsninger, der imødekommer de fremtidige operationelle behov*”.

Både i EU-forfatningen og i den senere Lissabon-traktat er der mulighed for det såkaldte ”permanente strukturerede samarbejde”. Det er en opstramning af de tidligere regler fra Amsterdam-traktaten om forstærket samarbejde. Det nye er, at der er tale om et *permanent* samarbejde. Det er frivilligt, om man som land vil deltage. Hvis man indgår i dette permanente strukturerede samarbejde er man som land forpligtet til at stille kamptropper til rådighed for EU’s såkaldte kampgrupper samt at ”intensivere udviklingen af sine forsvarskapaciteter”.

Der skal oprettes såkaldte kampgrupper (”battlegroups”), som nævnt ovenfor. Målet herom er indskrevet i Lissabon-traktatens protokol 10, der omhandler opgaverne for et ”permanent struktureret samarbejde” for de lande, der vil gå videre på det militære område i beskrevet i artikel 42, stk. 6 og artikel 46 i Lissabon-traktaten. Disse kampgrupper har eksisteret siden 2007, men det nye med Lissabon-traktaten er, at de bliver traktatmæssigt reguleret. Kampgrupperne skal være i stand til inden for 5-30 dage at rykke ud. Samtidig skal de kunne klare sig i en første periode på 30 dage, der kan forlænges til mindst 120 dage (jf. Lissabon-traktaten, protokol 10, artikel 1b).

Der indføres med Lissabon-traktaten en solidaritets-klausul. Der har eksisteret en solidaritetsklausul siden terrorbomberne i Madrid i foråret 2004, men det er nyt, at denne solidaritetsklausul styrkes ved at blive skrevet ind i traktatgrundlaget.

Det drejer sig om artikel 42, stk. 7 og artikel 222, stk. 1, der pålægger alle medlemslande at bistå hinanden i tilfælde af et terrorangreb, en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe med de instrumenter der står til dens rådighed, herunder de militære midler. Solidaritetsklausulen åbner for første gang mulighed for, at der kan bruges militær magt af EU inden for EU's territorium.

Der er en undtagelsesbestemmelse i Lissabon-traktaten, der i artikel 42, stk. 7 slår fast, at dette ikke berører "den særlige karakter af visse medlemsstaters sikkerheds- og forsvarspolitik". Disse "visse medlemsstater" er de neutrale eller alliancefri lande Irland, Østrig, Sverige og Finland.

Den såkaldte "præambel" (indledning) til protokol 10 - om det permanente strukturerede samarbejde - slår desuden også fast, at der skal etableres et tættere samarbejde med NATO.

Artikel 43 i Lissabon-traktaten opremser desuden en lang række opgaver, hvor EU i fremtiden kan bruge militær magt. Dette gælder: *"fælles aktioner på nedrustningsområdet, konfliktforebyggende og fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring m herunder fredsskabelse og postkonfliktstabiliseringsoperationer"*. Det nye her i forhold til Nice-traktaten er "nedrustningsområdet" og "postkonfliktstabiliseringsoperationer". Desuden kan EU nu med Lissabon-traktaten som noget nyt i forhold til tidligere bruge militær til *"støtte til tredjelande til bekæmpelse af terrorisme på deres område"*.

Ligesom i Maastricht-traktaten, Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten og EU-forfatningen skal militære operationer ske *"i overensstemmelse med principperne i De Forende Nationers pagt"*. Der er altså ikke et traktatformuleret krav om, at der skal være givet et mandat i FN's sikkerhedsråd som en forudsætning for brug af militær magt. Der refereres kun mere løst til "principperne i FN". For en grundig gennemgang og analyse EU's forhold til FN-mandat, se Ny Agendas rapport "Militære EU-operationer, med eller uden FN-mandat", skrevet af Lave Broch og Trine Pertou Mach.

Sidst, men bestem ikke mindst, opretter EU noget, som dårligt kan kaldes andet en et decideret udenrigsministerium, kaldet "Tjenesten" (artikel 13a). Tjenesten skal betjene EU's

udenrigsminister. Det er op til EU's ministerråd at træffe mere detaljerede beslutninger om Tjenestens virke.

Det samlede billede med Lissabon-traktaten er klart: En union med udrykningsstyrker, der kan rykke ud i hele verden – også uden FN-mandat, en principiel beslutning om en gang i fremtiden at etablere et EU-territorial forsvar, en EU-udenrigsminister og en EU-præsident og et udenrigsministerium til at samle alle trådene. EU vil med Lissabon-traktaten tage det sidste afgørende traktat-skridt på vejen i opbygningen af EU som en militær og politisk sværvægter og superstat.