

EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

- fra erklæringsdiplomati til militær krisestyring



EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

April 2005

Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Danmark

Telefon: 33 37 55 00
Telefax: 33 32 85 36
Internet: www.folketinget.dk
www.eu-oplysningen.dk
ISBN: 87-7982-030-1

Omslag: Phonowerk
Layout m.v.: Niels Yde
Tryk: TGS-Group
Oplag: 4000

Forord

I forsommeren 2004 besluttede Europaudvalgets underudvalg, at der skulle udarbejdes et småtryk der gennemgår EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – også kaldet FUSP. Hermed foreligger det færdige produkt i form af SMÅTRYK nr. 6 i serien af samme navn.

Undertitlen på småtrykket er »fra erklæringsdiplomati til militær krisestyring«. Det mere end antyder, at FUSP'en har gennemgået en rivende udvikling fra den spæde start med Det Europæiske Politiske Samarbejde i 1969 til iværksættelsen af den EU-ledede militære krisestyringsoperation i Bosnien-Hercegovina i december 2004. Her deltager 7.000 soldater primært fra EU-landene.

Lige siden Maastrichttraktaten fra 1992, hvor den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik blev traktatfæstet, har FUSP'en haft en målsætning, der taler om, at denne politik omfatter alle spørgsmål vedrørende unionens sikkerhed, herunder gradvis udformning af et fælles forsvar.

Det er også velkendt, at Danmark har et EU-forbehold på det forsvarspolitiske område, der medfører, at Danmark ikke deltager i det egentlige forsvarspolitiske samarbejde i EU. Forbeholdet har siden 1996 frem til 1. april 2005, været anvendt 13 gange

Det kan være svært at overskue samarbejdet vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og herunder hvornår og hvordan Danmark har aktiveret sit forsvarspolitiske forbehold. I lyset af, hvor stor betydning det sikkerhedspolitiske og forsvarsmæssige samarbejde har fået i EU, er det vores håb, at småtrykket vil være til hjælp for alle, der søger oplysninger om emnet eller som arbejder med EU-spørgsmål.

Småtrykket er udarbejdet af EU-fuldmægtig Peter Riis i samarbejde med EU-chefkonsulenten i Folketinget. Det Internationale Sekretariat (1. udvalgssekretariat) har desuden bidraget med bemærkninger.

Elisabeth Arnold
Formand for Folketingets Europaudvalg

Indholdsfortegnelse

Indledning	9
Fælles politik forudsætter gensidig tillid	10
Udviklingen er kommet op i tempo	10
Danmark i en særlig rolle.....	11
Småtrykkets indhold	12
Kapitel 1 Den traktatmæssige udvikling	15
Trinvis udvikling af en europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik..	16
Kort historisk rids	16
Etableringen af Det Europæiske Politiske Samarbejde i 1970	18
Tilløb til styrket udenrigspolitisk samarbejde i 1980'erne	19
Fællesakten (1986) traktatfæster EPS-samarbejdet.....	20
Europæisk opbrud i 1990'erne	21
Maastrichttraktaten traktatfæster den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (1992)	22
Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske søjle i EU	23
Nye udenrigspolitiske instrumenter	23
Økonomiske sanktioner kan vedtages under søjle II	25
Forholdet EU – WEU	25
Danmark tager forbehold på forsvarsområdet (1992)	27
NATO støtter europæisk forsvarsidentitet (1994)	28
Amsterdamtraktaten (1997) styrker EU's udenrigspolitiske profil.	29
Den højtstående repræsentant – EU's ansigt udadtil	29
Nyt instrument: Fælles strategi	31
Konstruktiv afståelse og veto	31
Rådets særlige repræsentanter – med dansk islæt	31
Nicetraktaten (2000): FUSP omfattes af forstærket samarbejde	32

Kapitel 2 Den politiske videreudvikling (1998 – 2004) 35

Frankrig og Storbritannien rykker sammen (1998).....	36
Blair vender kikkerten mod Europa	36
Fransk-britisk fodslag i Saint-Malo (1998)	36
NATO vedtager »Berlin +«-principperne (1999).....	37
Europæere over for atlantikere	38
EU opstiller nye mål	39
Gennembrud på EU-topmødet i Helsingfors 1999	39
Helsingforsmålene er nu erklæret for opnået, men...	41
Mod nye mål – Headline Goal 2010	41
Aftale mellem EU og NATO falder på plads (2002)	43
EU får sin egen sikkerhedspolitiske strategi (2003).....	43
Hvad indeholder den europæiske sikkerhedsstrategi?	44
Opfølgning på sikkerhedsstrategien i 2004	46
EU's strategi mod bekæmpelse af masseødelæggelsesvåben	47
Afrunding af den politiske udvikling	48

Kapitel 3 Traktaten om en forfatning for Europa og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik 49

Optakten i EU-Konventet	50
Udenrigs- og sikkerhedspolitik drøftet i to arbejdsgrupper	50
Enighed blandt stormagterne fastlægger kursen	50
Nye bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	51
Forbedret militær kapacitet og forsvarsagentur	53
Permanent struktureret samarbejde	55
Parlamentarisk kontrol af FUSP'en	57
Intern sikkerhed og solidaritet	57
Solidaritetsbestemmelsen er allerede vedtaget	57
Bekæmpelse af terrorisme	59

Kapitel 4 EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i praksis	61
Instrumenter til gennemførelse af Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.....	62
Kort overblik.....	63
Fælles holdninger.....	64
Fælles aktioner.....	65
Fælles strategier.....	67
EU har vedtaget tre <i>fælles strategier</i>	67
Målsætninger for de fælles strategier	68
Solana kritiserer de fælles strategier	69
EU's samarbejde med Rusland.....	70
Samarbejdet mellem EU og USA.....	72
Retsakter i henhold til EF-traktaten.....	73
EU's militære og civile krisestyringsoperationer.....	74
Militæroperationer: EU's evne til militær krisestyring testes	74
EU's militæroperation i Makedonien (Concordia)	74
EU's militæroperation i Den Demokratiske Republik Congo (Artemis)	75
EU's militæroperation i Bosnien-Hercegovina (Althea)	76
EU's civile krisestyringsoperationer	76
EU's politimission i Bosnien-Hercegovina	76
EU's politimission i Makedonien	77
EU's politimission i Den Demokratiske Republik Congo	77
EU's retssikkerhedsmission i Georgien	78
Ny EU-retssikkerhedsmission på vej i Irak	78
EU's monitoreringssystem	78
EU's adfærdskodeks for våbeneksport.....	79
Udsigt til en ophævelse af våbenembargoen over for Kina	80
Finansieringen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.....	81
Den fælles finansieringsmekanisme »Athena«	81
EU-landenes og USA's nationale forsvarsbudgetter	82
EU's multilaterale samarbejde.....	83
Det multilaterale samarbejde har høj prioritet	83
Midler, mål og indflydelse i FN	84
Etablering af strategiske partnerskaber	85

EU's naboskabspolitik – en ring af venner!	86
Finansiering af nabo- og partnerskabsprogrammerne	87
EU's optræden i FN	88
EU-landenes stemmeafgivning i FN's generalforsamling	88
Opsummering vedr. stemmeafgivningen i generalforsamlingen	90
Generalforsamlingen har begrænset politisk gennemslagskraft	90
EU-koordination i FN's sikkerhedsråd	90
EU's relationer til OSCE og Europarådet	91
EU samarbejder med Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE)	91
EU og Europarådet	92
Kapitel 5 Danmarks forvaltning af forsvarsforbeholdet	93
Forsvarsforbeholdet er en del af Edinburgh-aftalen fra december 1992	94
Aktivering af det danske forsvarsforbehold	95
Liste over retsakter og operationer omfattet af det danske forsvarsforbehold	96
Om fortolkningen af forsvarsforbeholdet	98
Redegørelse om forsvarsforbeholdet op til det danske EU- formandskab i 2002	98
NATO-aktiver og det danske forsvarsforbehold	99
Forslag om ophævelse af det danske forsvarsforbehold	100
Kapitel 6 Folketingets inddragelse	103
Folketingets inddragelse i sager vedr. EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	104
Det Udenrigspolitiske Nævns behandling af sager vedr. EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	104
Tværgående instrumenter	105
Europaudvalgets behandling af sager vedr. EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik	106
Folketingets behandling af møder i Det Europæiske Råd	107
Forberedelse af møderne i Det Europæiske Råd	107
Afreportering	108

Udenrigsudvalget.....	109
Forsvarsudvalget.....	110
Kapitel 7 Problemer og interessekonflikter	111
Øget frirum for europæiske og nationale sikkerhedspolitiske interesser.....	112
Indledning	112
Nye forudsætninger for europæisk interessevaretagelse	112
Grænser for europæisk enighed	113
Fælles instrumenter skaber ikke fælles interesser	113
Krigen i Irak splitter EU	113
Ukoordineret anerkendelse af Slovenien og Kroatien	114
Særlig kontakt-gruppe håndterede Jugoslaviens opløsning	115
Græsk modvilje mod anerkendelse af Makedonien	115
Kapitel 8 Et kig fremad	117
EU's sammenhængskraft og gennemslagskraft	118
Det udvidede EU og EU's beslutningsdygtighed	118
Trinvis udvikling af udenrigs- og sikkerhedspolitik vil kunne fortsætte	124
EU's fremtidige militære operationsradius	125
Det danske perspektiv	125
Bilag	127
Bilag 1: Tidslinje over udvalgte vigtige europapolitiske og internationale begivenheder	128
Bilag 2: Traktaten om en forfatning for Europa skaber nye rammer for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.....	132
Bilag 3: EU's militære og civile krisestyringsoperationer.....	146
EU's militære krisestyringsoperationer	146
EU's civile krisestyringsoperationer	148
Litteraturliste og kildefortegnelse	151
Noter	154

INDLEDNING

Fælles politik forudsætter gensidig tillid

Idégrundlaget for et udenrigs- og sikkerhedspolitisk samarbejde i EU er ikke nyt. Allerede få år efter afslutningen af 2. verdenskrig dukkede de første planer op om et europæisk forsvarspolitisk samarbejde. Det viste sig dog hurtigt, at et samarbejde om udenrigspolitiske spørgsmål rummede **politisk sprængstof** af en helt anden karakter end f.eks. inden for det handelsmæssige samarbejde.

Politisk sprængstof og hjerteblod

Udenrigs- og sikkerhedspolitik er **hjerteblod** for alle EU-lande, og nye forslag om samarbejde på dette område fører ofte til en automatisk rygmarvsreaktion fra medlemslandene. Det betyder imidlertid ikke, at udviklingen af det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde har ligget stille. Tværtimod har samarbejdet – der er mellemstatsligt – udviklet sig intensivt inden for de senere år, og det er endnu for tidligt at tegne de endelige konturer for udformningen af EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Der er ikke tale om en revolutionær udvikling, med derimod om en løbende proces, hvor medlemsstaterne tager et skridt ad gangen. Det handler også om opbygning af **gensidig tillid** mellem medlemsstaterne, hvilket helt uundgåeligt tager tid – i mange tilfælde rigtig lang tid.

Udviklingen er kommet op i tempo

Udviklingen af det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde har ikke været domineret af store traktatændringer, men har snarere taget form af et kontinuerligt forhandlingsforløb, hvor medlemslandene har taget konkrete initiativer på områder, hvor de har kunnet nå til enighed.

Politiske erklæringer

Det oprindelige udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde i EU (som dengang hed EF) var populært sagt baseret på **politiske erklæringer** afgivet af medlemslandenes udenrigsministre. EU havde dengang ingen effektive instrumenter til at følge op på disse erklæringer.

I dag råder EU derimod over beslutningsprocedurer og en række instrumenter som – hvis den politiske vilje er til stede – giver mulighed for, at EU kan engagere sig i såvel **civile som militære krisestyringsoperationer**.

Militære krisestyringsoperationer

Et af de afgørende gennembrud i forbindelse med etableringen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik skete med ikrafttrædelsen af Maastrichttraktaten i 1993. EU fik dermed officielt sin egen **traktatfæstede fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik**. I dag, 12 år senere, har EU også vedtaget en egentlig europæisk **sikkerhedspolitisk strategi**, og muligvis vil EU få sin egen udenrigsminister, hvis den nye traktat om en forfatning for Europa træder i kraft. Der er dog ikke tale om, at EU har en etableret og sammenhængende udenrigs- og sikkerhedspolitik med alt hvad det indebærer, som det kendes fra selvstændige stater. Eksempelvis råder EU ikke over egne hærstyrker, men er afhængig af, at medlemsstaterne stiller styrker til rådighed for eventuelle EU-operationer.

På flere centrale områder hersker der **uenighed om EU's udenrigspolitiske linje** blandt medlemslandene. Dette kom eksempelvis tydeligt til udtryk i EU-landenes vidt forskellige holdninger til den militære indgriben i Irak i 2003 og mere grundlæggende i forholdet til USA.

Uenighed er også en del af hverdagen

EU er og bliver en helt unik politisk konstruktion med elementer af såvel overstatsligt som mellemstatsligt samarbejde. Det giver Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik et særligt udtryk og helt særlige vilkår at operere under.

Danmark i en særlig rolle

Danmark befinder sig i en særlig position vedrørende EU's forsvarspolitiske samarbejde som er en del af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det skyldes, at det danske forsvarsforbehold forhindrer Danmark i at deltage i udarbejdelsen og gennemførelsen af afgørelser som har indvirkning på forsvarsområdet. Det har på det seneste haft som konsekvens, at Danmark har måttet trække styrker hjem fra det tidligere Jugoslavien, idet EU har overtaget krisesty-

Danmarks forsvarsforbehold

ringsoperationer fra NATO. Dette småtryk giver et samlet overblik i hvilke tilfælde Danmark har aktiveret sit forsvarsforbehold.

Småtrykkets indhold

Hensigten med dette småtryk om EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde er at forsyne læseren med et grundlag til støtte for en selvstændig vurdering af EU's tilstand på dette område.

Historien er vigtig for forståelsen

Kapitel 1 giver et overblik over den **historiske** og **traktatmæssige** udvikling der har ført frem til de nuværende rammer for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Der vil også blive sat fokus på nogle af de væsentligste internationale begivenheder med betydning for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Til støtte for læsningen kan henvises til **bilag 1**, der indeholder en tidslinje med udvalgte storpolitiske begivenheder der har haft en vigtig betydning for udviklingen af den EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Kapitel 2 følger op på den traktatmæssige udvikling ved især at beskæftige sig med den seneste **politiske** videreudvikling af samarbejdet. Et par af de centrale udgangspunkter i den forbindelse er Storbritanniens ny-orientering mod EU i 1998 og EU's aftale med NATO om udlån af NATO-aktiver til EU som faldt på plads i 2002.

Kapitel 3 indeholder en gennemgang af de bestemmelser i den nye politisk vedtagne traktat om en forfatning for Europa som har betydning for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder EU's sikkerheds- og forsvarspolitik. **Bilag 2** indeholder en skematisk opstilling der sammenligner de nugældende traktatmæssige bestemmelser med de traktatmæssige ændringer der vil følge af traktaten om en forfatning for Europa.

Kapitel 4 sætter fokus på EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik i **praksis**. Kapitlet indeholder en systematisk gennemgang af de instrumenter EU råder over i forbindelse med gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Endvidere bliver der præsenteret en lang række eksempler på den praktiske gennemførelse af udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

Endelig beskriver kapitlet kort nogle af EU's vigtigste samarbejdsaftaler med andre lande og internationale organisationer. Et par centrale forskningsbaserede vurderinger af dele af EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik bliver også gengivet.

Kapitel 5 sætter fokus på **Danmarks særlige position** som følge af det danske forsvarsforbehold. Kapitlet indeholder bl.a. en oversigt over alle de tilfælde Danmark har aktiveret forsvarsforbeholdet indtil 1. april 2005.

Kapitel 6 omhandler **Folketingets håndtering** af EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik med fokus på Europaudvalget og Det Udenrigspolitiske Nævn. Udenrigsudvalgets og Forsvarsudvalgets rolle bliver også beskrevet.

Kapitel 7 sætter den traktatmæssige og politiske udvikling i et **kritisk lys** ved at påpege, at udviklingen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke er forløbet uden problemer. Det bliver illustreret, hvordan udviklingen af EU's fælles politikker må manøvrere i et farvand fuldt af nationale interesser.

I **Kapitel 8** gøres et forsøg på at løfte en lille flig af forhænget ind til **fremtiden**, og visse mulige udviklingstendenser bliver kort skitseret.

KAPITEL 1

DEN TRAKTATMÆSSIGE UDVIKLING

Trinvis udvikling af en europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik

Kort historisk rids

Siden afslutningen af 2. verdenskrig har der ved forskellige lejligheder været gjort forsøg på at etablere et egentligt europæisk sikkerhedspolitisk samarbejde. De fleste af dem uden større gennemslagskraft.

De første udspil til europæisk samarbejde i begyndelsen af 1950'erne havde et overordnet sikkerhedspolitisk sigte, selv om det ikke førte til et egentligt sikkerhedspolitisk samarbejde. Det grundlæggende spørgsmål var, hvordan båndene mellem Tyskland og Frankrig kunne sammenknyttes i et stabilt og forpligtende samarbejde. Fransk-tysk forsoning blev af EF's grundlæggere anset som forudsætningen for en fredelig og stabil udvikling på det europæiske kontinent.

Traktaten om **Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab fra 1951** var forløberen for EF-traktaten (1957) og EU-traktaten (1992). Den franske og tyske kul- og stålproduktion blev herefter underlagt en fælles overnational myndighed. Håbet var, at man derved en gang for alle kunne forhindre nye krige mellem Frankrig og Tyskland.

Op gennem 1950'erne var der adskillige tilløb, særlig fra fransk side, til at etablere et europæisk forsvarspolitisk samarbejde. Indtil slutningen af 1960'erne lykkedes det imidlertid ikke at nå til enighed herom.

Etableringen af **Det Europæiske Politiske Samarbejde (EPS)** i 1970, der omfattede udenrigspolitisk samarbejde, fremstår som et første lille, men dog betydningsfuldt gennembrud. EPS-samarbejdet fandt formelt sted uden for det traktatfæstede samarbejde. Først med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt (EF-pakken) i **1986** blev det udenrigspolitiske samarbejde indskrevet i EF-traktaten. Næste revision af traktaten resulterede i Maastrichttraktaten (**1992**). Maastrichttraktatens formuleringer om **EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik** har frem til i dag udgjort grundlaget for det for-

EPS-samarbejdet
i 1970 starter
processen

melle udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde i EU, der også omfatter en forsvarspolitisk dimension.

Den væsentligste ændring på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område som følge af Amsterdamtraktaten fra **1998** bestod i oprettelsen af posten som **EU's højtstående repræsentant**, der skulle medvirke til at give EU en mere markant profil udadtil.

Vedtagelsen af den første **europæiske sikkerhedsstrategi** på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles i december **2003** definerede en række strategiske mål for EU og fastlagde de politiske konsekvenser. Dermed fik EU på linje med USA og NATO sin egen sikkerhedspolitiske strategi, hvor hovedtruslerne mod EU's sikkerhed samt EU's målsætninger og prioriteter på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område blev præsenteret i en sammenhæng.

I de første år af det 21. århundrede har EU engageret sig aktivt i **militære krisestyringsoperationer** i Den tidligere jugoslaviske republik Makedonien (FYROM) (**2003**), i Den Demokratiske Republik Congo (**2003**) og senest med den hidtil største militære EU-operation i Bosnien-Hercegovina (**2004**). Disse skridt markerer tilsammen, at EU for alvor er på vej til at påtage sig en mere markant profil udadtil ved at omsætte hensigtserklæringer til konkret handling. Således omfatter EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i dag hele spektret af civile og militære krisestyringsmekanismer. Denne udvikling har ført til, at det danske **forsvarsforbehold** er blevet aktiveret i en række tilfælde, eksempelvis i Bosnien-Hercegovina, hvor EU's militæroperation Althea i 2004 afløste NATO's operation i området.

Det er værd at notere, at de største fremskridt på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område gennem tiden ikke alene er sket som følge af regeringskonferencer og traktatrevisioner. Derimod er udviklingen sket løbende, i det tempo og på de områder, hvor det har været muligt at opnå enighed mellem medlemslandene, herunder ikke mindst mellem Frankrig, Storbritannien og Tyskland!

Løbende
udvikling

Etableringen af Det Europæiske Politiske Samarbejde i 1970

De første år efter undertegnelsen af Traktaten om Kul- og Stålfællesskabet i 1951 blev der fra fransk side arbejdet med planer om at etablere et europæisk forsvarssamarbejde. Det førte til undertegnelsen af den såkaldte **Pleven-plan** der bl.a. ville indebære oprettelsen af fælles europæisk styrke. Planen kuldsejlede imidlertid i 1954, idet den franske nationalforsamling stemte nej til planen og dermed ikke kunne ratificere traktaten.

I begyndelsen af 1960'erne tog den franske præsident Charles de Gaulle tråden op på ny og præsenterede den såkaldte **Fouchet-plan** der bl.a. indeholdt et forslag om at etablere et mellemstatsligt udenrigspolitisk samarbejde. Heller ikke denne plan kunne dog ikke samle flertal og frem til 1969 eksisterede der intet formaliseret udenrigspolitisk samarbejde i EF.

Den formelle beslutning om at etablere et udenrigspolitisk samarbejde blev først truffet af de daværende seks EF-medlemslandes stats- og regeringschefer på et topmøde i Haag 1969. Beslutningen blev fulgt op af EF's udenrigsministre, der på et møde i Luxembourg året efter vedtog oprettelsen af det såkaldte **Europæiske Politiske Samarbejde (EPS)**¹.

Det udenrigspolitiske samarbejde blev ikke en del af EF's traktatbaserede samarbejde, men fik karakter af et traditionelt **mellemstatsligt samarbejde**, hvor beslutninger alene kunne træffes med enstemmighed.

Erklærings-
diplomati i EF

Udmøntningen af det udenrigspolitiske samarbejde førte til afholdelsen af fire årlige møder i udenrigsministerrådet, hvor man forsøgte at nå til enighed om fælles standpunkter på det udenrigspolitiske område. Udenrigsministrenes møder resulterede ofte i vedtagelsen af erklæringer om større, vigtige udenrigspolitiske spørgsmål. Samarbejdet fik dermed først og fremmest form som et **erklæringsdiplomati** uden effektive sanktionsmuligheder. Dog hører det med til historien, at der i særlige tilfælde opstod en praksis for, at EF's ministerråd med enstemmighed kunne vedtage **handelspolitiske sanktioner** efter artikel 113 i EF-traktaten.

EPS-samarbejdet blev helt bevidst holdt adskilt fra det traditionelle EF-samarbejde, hvilket bl.a. Danmark lagde stor vægt på. Det betød i praksis, at EPS-udenrigsministermøderne fandt sted i det aktuelle EF-formandskabsland og ikke i Bruxelles (eller Luxembourg), hvor EF-rådsmøderne, herunder møderne i udenrigsrådet, normalt blev afholdt.

EPS-samarbejdet
ikke en del af EF

Tilløb til styrket udenrigspolitisk samarbejde i 1980'erne

Diskussionen om videreudviklingen af det udenrigspolitiske samarbejde fik ny vind i sejlene i begyndelsen af 1980'erne med lanceringen af den tysk/italienske **Genscher/Colombo-plan** der bl.a. foreslog, at EPS blev traktatfæstet. Det viste sig snart, at de seks oprindelige medlemslande, samt stærke kræfter i Europa-Parlamentet, havde mere vidtgående ambitioner for det politiske samarbejde sammenlignet med de tre sidst ankomne lande (Storbritannien, Irland og Danmark). Forslaget om at integrere EPS i EF-samarbejdet blev i første omgang afvist af medlemslandene på et topmøde i Stuttgart i 1983.

Første halvdel af 1980'erne var også præget af indspark fra Europa-Parlamentet, der tydeligvis havde fået øget selvtillid, og forstærket politisk gennemslagskraft, efter de første direkte valg til Europa-Parlamentet i 1979. Blandt de første gennemarbejdede betænkninger må især **Spinelli-rapporten** fra 1984 fremhæves. Rapporten indeholdt et traktatudkast om oprettelsen af en europæisk union, med et traktatfæstet udenrigs- og sikkerhedspolitisk samarbejde, som gik langt videre end der var tilslutning til blandt flere medlemslande, herunder Danmark.

I en **forespørgselsdebat** i Folketinget den 28. maj 1984 vedtog et stort flertal således en dagsorden der klart afviste EF-Parlamentets udkast til en traktat om oprettelse af en europæisk union med en særlig udenrigspolitisk dimension.

Danmark afviser
fælles udenrigs-
politik

Folketingets forespørgselsdebat den 28. og 29. maj 1984

Ovennævnte forespørgselsdebat om regeringens syn på EF-politikken for de kommende fem år førte til vedtagelsen af en motiveret dagsorden fremsat af Ivar Nørgaard (S) og Niels Helveg Petersen (RV).

Af dagsordenen fremgår bl.a. følgende:

Folketinget fastslår, at grundlaget for Danmarks medlemskab af EF er en bevarelse af vetoretten og en fastholdelse af kompetencefordelingen mellem Ministerrådet, Kommissionen og EF-Parlamentet, og derfor afviser Folketinget EF-Parlamentets udkast til en traktat om oprettelse af en Europæisk Union.

Dagsordensforslaget blev vedtaget med 134 stemmer (S, KF, V, RV, KrF, Bollmann (CD), Arne Melchior (CD) og Birgith Mogensen (CD). 30 stemte imod (SF, FP, VS og FD), mens Brusvang (CD) og Erhard Jakobsen (CD) hverken stemte for eller imod.

Med ovennævnte vedtagelse bortfaldt et andet dagsordensforslag fremsat af Steen Gade (SF) og Keld Albrechtsen (VS), hvor det bl.a. blev foreslået at hindre dansk medvirken til EF-samarbejde om **udenrigs- og sikkerhedspolitik**.

Fællesakten (1986) traktatfæster EPS-samarbejdet

Det første større skridt i retning af udviklingen af en fælles udenrigspolitik – siden etableringen af EPS i 1970 – kom med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt (Fællesakten) i 1986, som trådte i kraft den 1. juli 1987. **Fællesakten samlede EF- og EPS-samarbejdet i samme traktat.** Traktatens bestemmelser om Det europæiske udenrigspolitiske samarbejde blev beskrevet i artikel 30, hvor det bl.a. fremgår, at medlemslandene »*bestræber sig på i fællesskab at formulere og iværksætte en europæisk udenrigspolitik*«. Endvidere forpligter medlemslandene sig til »*at informere hinanden gensidigt og til at konsultere hinanden om ethvert udenrigspolitisk spørgsmål af generel interesse...*«²

Mødefrekvensen for det udenrigspolitiske samarbejde blev i traktatbestemmelserne fastsat til mindst fire møder om året med deltagelse af medlemslandenes udenrigsministre og et medlem af Kommissionen. Møderne skulle forberedes af de politiske direktører i medlemslandenes udenrigsministerier, og ikke af medlemslandenes faste

repræsentanter i Bruxelles (COREPER), som forbereder rådsmøderne inden for det traditionelle EF-samarbejde. Ikke mindst fra dansk og britisk side var det afgørende på denne måde at fastholde en **skarp adskillelse** mellem det udenrigspolitiske samarbejde og det økonomiske EF-samarbejde³.

Med Fællesaktens bestemmelser om EPS-samarbejdet forpligtede medlemslandene sig til gensidigt at informere og konsultere hinanden om ethvert udenrigspolitisk spørgsmål af generel interesse. Der kunne vedtages *erklæringer, fælles holdninger* og der kunne iværksettes *fælles handlinger*.

Spæd begyndelse med EPS-samarbejdet

Hermed var udenrigspolitikken blevet **en del af EF's traktatfæstede samarbejde**. Samarbejdet var dog fortsat baseret på rent mellemstatslige principper. Man kan derfor tale om, at det udenrigspolitiske samarbejde allerede med EF-pakken blev placeret i en lille, selvstændig »mellemstatslig søjle« i EF-traktaten.

Den endelige danske stillingtagen til traktatrevisionen måtte afvente en vejledende folkeafstemning om dansk tilslutning hertil. Afstemningen fandt sted den 27. februar 1986. Daværende statsminister Poul Schlüter valgte at udskrive en vejledende folkeafstemning om spørgsmålet, idet der i Folketinget var et flertal imod at tilslutte sig den nye traktat. Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre kunne på hver deres grundlag, ikke godkende den samlede »pakke«. Begge partier gjorde dog samtidig klart, at de ville respektere resultatet af folkeafstemningen. Resultatet førte som bekendt til et dansk ja. Stemmeprocenten lå på 75,4 pct., hvoraf 56,2 pct. stemte ja, og 43,8 pct. stemte nej. Danmark ratificerede herefter den nye traktat. Det skete i juni 1986⁴.

Europæisk opbrud i 1990'erne

Næste milepæl i udviklingen af EU's udenrigspolitik kom med Maastrichttraktaten i 1992 og skal ses i lyset af det epokegørende **opbrud i de central- og østeuropæiske** lande der tog sin begyndelse i slutningen af 1980'erne og fortsatte op gennem 1990'erne. De to supermagter, USA og Sovjetunionens dominans og indbyrdes balancerforhold havde siden afslutningen af 2. verdenskrig fastfrosset det

europapolitiske landkort med en **skarp adskillelse** mellem øst og vest til følge.

Vesteuropas geopolitiske placering var under den kolde krig således underlagt et såkaldt sikkerhedspolitisk *overlay*⁵. Hermed menes, at de to supermagters rivalisering dominerede de regionale europæiske sikkerhedspolitiske relationer. Denne situation begrænsede på den ene side Vesteuropas selvstændige sikkerhedspolitiske handle- rum. På den anden side skabte den en ramme for udviklingen af et økonomisk fremgangsrigt Vesteuropa med Vesttyskland som den økonomiske drivkraft.

Den kolde krig
ophører – Hvad
nu?

Ophøret af den kolde krig skabte en helt ny situation og debatten om EF's udenrigspolitiske samarbejde blev – sammen med etableringen af den Økonomiske og Monetære Union – et af de vigtigste spørgsmål under regeringskonferencen i 1991.

Maastrichttraktaten traktatfæster den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (1992)

Forhandlingsforløbet der førte til underskrivelsen **Maastrichttraktaten** (Unionstraktaten) i 1992 var præget af stor **dramatik**. Baggrunden var dels en række voldsomme internationale begivenheder, herunder Sovjetunionens opløsning og krigsudbrud i det tidligere Jugoslavien, og dels en intern krise i EU som følge af, at stats- og regeringscheferne i september 1991 totalt afviste det hollandske formandskabs meget vidtgående udkast til ny traktat. Herefter måtte man stort set begynde forfra⁶.

Det hollandske formandskabs oplæg til en ny traktat gik **betydeligt videre** end hvad der foreløbigt var opnået enighed om inden sommerferien i 1991 under det luxembourgske formandskab. Således forslø hollænderne bl.a., at **hele** samarbejdet blev underlagt **én overstatslig struktur**, og at Europa-Parlamentet skulle have udvidet deres lovgivningsmæssige kompetence⁷. Efter en ny runde forhandlinger i løbet af efteråret 1991, lykkedes det imidlertid EU-landene, at nå til enighed om en ny traktat på et topmøde i Maastricht den 9.-

11. december 1991. Traktaten blev herefter undertegnet af stats- og regeringscheferne den 7. februar 1992 i den hollandske by Maastricht.

Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske søjle i EU

Holdningerne til EU's fremtidige samarbejde på det udenrigspolitiske område satte skarpe skel mellem landene. På den ene side var der udbredt enighed om at styrke det udenrigspolitiske samarbejde. På den anden side stod det klart, at der for en række lande, heriblandt Storbritannien, Frankrig og Danmark, måtte trækkes en **klar grænse** for Unionens kompetence på dette politisk følsomme område⁸. Resultatet blev oprettelsen af den **trede søjlestruktur**, hvor den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) blev placeret i den mellemstatslige søjle II. Samarbejdet inden for Retlige og Indre anliggender blev placeret i den mellemstatslige søjle III. Efter senere traktatrevisioner består søjle III i dag af det retlige samarbejde i kriminalsager og politisamarbejdet. Politikområderne inden for fællesskabsområdet kom til at udgøre det overstatslige samarbejde i søjle I.

FUSP-samarbejdet i mellemstatslig søjle

De tre søjler var fælles om Unionens institutionelle struktur. Grundlæggende er søjlestrukturen bevaret frem til i dag, men den vil principielt blive erstattet af en **enhedsstruktur** såfremt den nye traktat om en forfatning for Europa træder i kraft, hvilket tidligst kan ske den 1. november 2006.

Formålet med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (TEU art. 11)

Unionen fastlægger og gennemfører en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der dækker alle områder inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken, og har bl.a. til formål, at:

- beskytte Unionens fælles værdier, grundlæggende interesser, uafhængighed og integritet i overensstemmelse med FN-pagtens principper,
- at styrke Unionens sikkerhed i alle henseender,
- at udvikle og befæste demokratiet og retsstatsprincippet.

Formålet med FUSP

Nye udenrigspolitiske instrumenter

Maastrichttraktaten betød en markant ændring af det udenrigspolitiske samarbejde. Overordnet blev det hidtidige udenrigspolitiske EPS-samarbejde således erstattet af **en ny fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik** som opstillede en række fælles målsætninger og indførte nye procedurer og beslutningsinstrumenter.

Fælles forsvar er
inde i billedet

FUSP'en blev forholdsvis **bredt defineret**, idet den i henhold til traktaten kom til at omfatte »*alle spørgsmål vedrørende Den Europæiske Unions sikkerhed, herunder udformningen på lang sigt af en fælles forsvarspolitik, som med tiden vil kunne føre til et fælles forsvar*«⁹. Samarbejdet forblev mellemstatsligt, men den nye fælles institutionelle ramme betød, at beslutninger herefter blev forberedt i samme administrative system med inddragelse af COREPER – komitéen af de faste repræsentanter i Bruxelles – og efterfølgende vedtaget politisk i ministerrådet. Det Europæiske Råd fik dog tillagt en særlig rolle i forbindelse med fastlæggelsen af de **overordnede retningslinjer**.

Maastrichttraktaten indførte **to nye beslutningsinstrumenter** på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område: **Fælles holdninger** og **fælles aktioner**. Vedtagelsen af fælles holdninger tilførte ikke afgørende ændringer til den eksisterende samarbejdsform, hvor det også havde været muligt at vedtage såkaldte fælles holdninger. Med Maastrichttraktaten fik de fælles holdninger dog et stærkere traktatmæssigt grundlag. Derimod var der mere slagkraft i de nye såkaldte fælles aktioner, der havde en mere **forpligtende** karakter. Der blev stillet krav om, at de fælles aktioner skulle have et klart sigte med præcis angivelse af rækkevidde og betingelser for gennemførelsen.

Samtidig gav traktaten mulighed for, at en medlemsstat kunne forelægge en sag for Rådet, hvis en fælles aktion vil bringe pågældende medlemsstat i vanskeligheder – dvs. en mulighed for **opt-out**¹⁰.

Domstolen fik **ikke** tildelt nogen form for bemyndigelse i forbindelse med anvendelsen af de nye instrumenter. Europa-Parlamentets beføjelser blev heller ikke udvidet. Europa-Parlamentet forblev således høringsberettiget, idet formandskabet blev pålagt at **høre** Europa-Parlamentet om de vigtigste aspekter og grundlæggende valg vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Maastrichttraktaten indeholdt dog en ny formulering der gav Europa-Parlamentet mulighed for at stille spørgsmål eller rette henstillinger til Rådet.

Vigtige nyskabelser i Maastrichttraktaten på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område:

- Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik traktatfæstes og placeres i den mellemstatslige søjle II.
- Politikområdet omfatter alle spørgsmål vedrørende Den Europæiske Unions sikkerhed, herunder udformningen på lang sigt af en fælles forsvarspolitik, som med tiden vil kunne føre til et fælles forsvar.
- To nye instrumenter indføres: Fælles holdninger (i et nyt format) og fælles aktioner.
- Europa-Parlamentet skal høres om de væsentligste aspekter af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og kan rette henstillinger til Rådet.

Økonomiske sanktioner kan vedtages under søjle II

Med Maastrichttraktaten fik EU endvidere formaliseret sammenhængen mellem den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (søjle II) og EF-traktaten (søjle I). I henhold til en ny artikel 228A i EF-traktaten – nu artikel 301 i EU-traktaten – kunne Rådet herefter vedtage økonomiske sanktioner på baggrund af en fælles holdning eller en fælles aktion i henhold til bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Sammenhæng mellem FUSP og økonomiske sanktioner

Forholdet EU – WEU

Maastrichttraktatens formuleringer fra 1992 gav EU mulighed for at anmode **Den Vesteuropæiske Union (WEU)** om at udføre de af Rådets vedtagelser der har indvirkning på forsvarsområdet. WEU blev beskrevet som »en integrerende del af udviklingen af Den Europæiske Union«¹¹.

I erklæring nr. 30 om WEU – tilknyttet Maastrichttraktaten – fastslås, at WEU skal **udvikles** som Unionens forsvarsmæssige komponent, og som et middel der kan styrke den europæiske søjle i NATO. Der blev således lagt op til et tæt samspil mellem NATO og WEU. Dette kom også til udtryk ved overflytningen af WEU's Råd og sekretariat fra London til Bruxelles i 1993. I selve traktatteksten fastslås desuden, at Unionens politik på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område skal være forenelig med den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik der er fastlagt inden for NATO.

WEU var tiltænkt en stor rolle

EU-traktatens formuleringer om WEU skjuler imidlertid, at der blandt EU's og WEU's medlemslande **ikke** fandtes en fælles opfattelse, af hvilken rolle WEU skulle indtage i Europas sikkerhedspolitiske arkitektur, og i hvilket omfang WEU skulle gøres til en del af EU's institutionelle struktur. Tyskland og Frankrig foretrak i forbindelse med forhandlingerne om Amsterdamtraktaten fra 1998 at gøre WEU til en integreret del af det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde i søjle II, hvilket Storbritannien imidlertid vendte sig imod. Briterne frygtede bl.a. at en integration af WEU i EU-samarbejdet kunne skabe problemer i forhold til NATO¹².

WEU's opgaver er overført til EU

Med den seneste traktatrevisión i Nice 2000 blev **WEU's krisestyringsfunktioner overført til EU-traktaten**. Dermed blev WEU stort set **tømt** for egentlige funktioner. Dog blev WEU's kollektive forsvarsforpligtelse ikke overført til EU.

I dag rummer EU's forsvarsdimension alle de såkaldte Petersbergopgaver, jf. nedenstående boks. Formelt er WEU ikke nedlagt, men organisationen har ingen aktive sikkerhedspolitiske funktioner i dagens Europa. Der har i øvrigt ikke været afholdt møder på ministerniveau siden maj 2002.

Det eneste element der om så at sige holder WEU i live, er forpligtelsen om **kollektivt selvforsvar**. Denne forpligtelse er nemlig ikke blevet overført til EU, og er heller ikke indarbejdet i den politisk vedtagne traktat om en forfatning for Europa.

WEU kom dermed **aldrig** til at spille nogen større sikkerhedspolitisk rolle, som nogen af de stiftende lande havde ambitioner om i 1954. EU har nu overtaget WEU's krisestyringsopgaver og indgik i 2002 en aftale med NATO om lån af NATO-aktiver i forbindelse med EU's krisestyringsoperationer som der har været tale om i Makedonien og aktuelt i Bosnien-Hercegovina; mere herom i kapitel 2 og 4.

Set i et historisk lys nåede WEU dog at spille en central rolle i forbindelse med realiseringen af de første Petersbergopgaver, som f.eks. den fælles politistyrke i Mostar i Bosnien-Hercegovina og politisamarbejdet i Albanien i første halvdel af 1990'erne.

Petersbergopgaverne

De såkaldte »Petersbergopgaver« er opkaldt efter stedet for afholdelsen af WEU's ministerrådsmøde i juni 1992 – ved Bonn i Tyskland. Med vedtagelsen af Amsterdamtraktaten blev Petersbergopgaverne indskrevet i EU's traktatgrundlag, jf. TEU, art. 17, stk. 2.

Petersbergopgaverne omfatter et bredt spektrum af civile og militære opgaver, nemlig:

- humanitære opgaver,
- redningsopgaver,
- fredsbevarende opgaver og
- kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse.

Petersbergopgaverne

Danmark tager forbehold på forsvarsområdet (1992)

Efter de danske vælgeres afvisning af Maastrichttraktaten, ved en folkeafstemning den 2. juni 1992,¹³ blev der i efteråret 1992 opnået bred parlamentarisk tilslutning til et dansk europapolitisk udspil med titlen »**Danmark i Europa**«¹⁴. Dette dannede grundlag for formuleringen af de fire danske forbehold, der blev opnået enighed om i kredsen af EU-lande på et topmøde i Edinburgh i december 1992.

Da Maastrichttraktaten samt Edinburgh-aftalen blev sendt til folkeafstemning i Danmark den 18. maj 1993 førte dette til et relativt klart dansk ja med 56,8 pct. ja-stemmer og 43,2 pct. nej-stemmer. Stemmeprocenten lå på 86,2 pct.

Det danske **forbehold på forsvarsområdet** fastslår, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet. Danmark vil dog ikke hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område. Siden Maastrichttraktatens ikrafttræden den 1. november 1993 frem til 1. januar 2005 har forsvarsforbeholdet været aktiveret i forbindelse med 13 konkrete EU-afgørelser¹⁵. I **kapitel 5** vil de praktiske og politiske konsekvenser af det danske forsvarsforbehold blive nærmere behandlet.

Det nationale kompromis

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – ofte anvendte forkortelser

NATO: »North Atlantic Treaty Organization«, dvs. Den Nordatlantiske Forsvarsorganisation. Grundlagt 1949.

WEU: »Western European Union«, dvs. Den Vesteuropæiske Union. Mellemstatslig europæisk forsvarssamarbejdsorganisation.

EPS: Det Europæiske Politiske Samarbejde. Betegnelse for EF's udenrigspolitiske samarbejde fra 1970-1992. Samarbejdet blev først traktatfæstet med Fællesakten i 1986.

FUSP: Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Traktatfæstet i Maastrichttraktaten (1992) i den mellemstatslige søjle II (eng.: CFSP).

ESFP: Den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik. ESFP er en integreret del af FUSP (eng.: ESDP).

ESDI: European Security and Defence Identity. Betegnelse for NATO's europæiske arm.

NATO støtter europæisk forsvarsidentitet (1994)

NATO-aktiver
stilles til rådighed

Den fortsatte opløsning af det tidligere Jugoslavien var centralt placeret tema på den politiske dagsorden i Europa i årene efter vedtagelsen af Maastrichttraktaten. Løsrivelsen af Bosnien-Hercegovina fandt sted i kølvandet på voldsomme menneskelige og materielle omkostninger. Det var samtidig en periode, hvor samarbejdet mellem NATO og EU/WEU for alvor blev sat på prøve. Erfaringerne medvirkede til vedtagelsen af vigtige NATO-beslutninger i årene 1994 og 1996 med stor betydning for udviklingen af en europæisk sikkerheds- og forsvarsidentitet.

På et topmøde i NATO i januar 1994 udtalte NATO for første gang ubetinget **støtte til etableringen af en europæisk sikkerheds- og forsvarsidentitet** (ESDI) som et led i NATO's interne tilpasningsproces. NATO var også klar til at stille visse aktiver til rådighed for EU/WEU i forbindelse med aktioner til støtte for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette skulle ske efter princippet om »adskillelige, men ikke adskilte« NATO-aktiver. Med *adskillelige* menes, at NATO vil kunne »udlåne« visse aktiver til WEU under ledelse af et særligt multinationalt hovedkvarter (Combined Joint Task Force). Betegnelsen *ikke adskilte* angiver, at de pågældende

aktiver ikke vil indgå i en selvstændig europæisk struktur, men forbliver NATO-aktiver med dobbelte anvendelsesmuligheder.

Beslutningerne fra NATO-topmødet i 1994 blev for alvor omsat i konkrete initiativer – også på det operative plan – på et møde mellem NATO's udenrigsministre i **Berlin, juni 1996**. En egentlig model for den europæiske sikkerheds- og forsvarsidentitet inden for NATO blev fastlagt. Modellen skulle bl.a. sætte WEU i stand til at lede militære operationer som beskrevet i Petersbergopgaverne med anvendelse af særligt identificerede **NATO-aktiver** (de senere *Berlin+principper*, se senere afsnit). Som tidligere nævnt har EU overtaget WEU's krisestyringsfunktioner. Det skete med Nicetraktaten som blev undertegnet i 2001, hvorefter WEU ikke længere har nogen rolle i forbindelse med gennemførelsen af EU's krisestyringsoperationer.

Amsterdamtraktaten (1997) styrker EU's udenrigspolitiske profil

Den højtstående repræsentant – EU's ansigt udadtil

Uden at ændre Unionens søjlestruktur og den mellemstatslige samarbejdsform på det sikkerhedspolitiske område, skete der en række nyskabelser med Amsterdamtraktaten¹⁶ der havde til hensigt at styrke Unionens rolle udadtil. Traktatforhandlingerne, der førte til vedtagelsen af Amsterdamtraktaten, begyndte i 1996 som det var blevet bestemt i henhold til Maastrichttraktaten fra 1992. Den nye traktat blev undertegnet i Amsterdam den 2. oktober 1997 og trådte i kraft den 1. maj 1999.

Vigtige nyskabelser i Amsterdamtraktaten på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område:

- Funktionen som højtstående repræsentant etableres.
- Det Europæiske Råd kan vedtage fælles strategier.
- Betinget mulighed for at træffe afgørelser med kvalificeret flertal.
- Mulighed for konstruktiv afståelse.

Den højtstående repræsentant

Blandt de mest synlige resultater hører uden tvivl oprettelsen af posten som ***højtstående repræsentant*** for Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Han/hun skulle samtidig varetage funktionen som generalsekretær for Rådet. Til støtte for den højtstående repræsentant blev etableret en **analyse- og planlægningsenhed** i Rådssekretariatet. Det er blevet sagt, at EU derved leverede svar på den tidligere amerikanske udenrigsminister og topdiplomat Henry Kissingers ofte citerede spørgsmål: »*Hvad er telefonnummeret til Europa?*«

Amsterdamtraktaten forsynede ikke den højtstående repræsentant med selvstændige kompetencer. Det vil således fortsat være **formandskabet** der præsenterer Unionen i anliggender vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – med **bistand** fra den højtstående repræsentant. Kommissionen vil fortsat være tilknyttet formandskabets udenrigspolitiske forpligtelser, hvorved Unionens repræsentation udadtil herefter vil være fordelt mellem tre instanser: Rådet, formandskabet og Kommissionen.

Udpegelsen af den tidligere NATO-generalsekretær, hr. Javier Solana, til den nye post har dog medvirket til, at funktionen som højtstående repræsentant er blevet relativt stærkt profileret som **Unionens udenrigspolitiske talerør**. Udover at være en international kendt og politisk anerkendt personlighed, kan Solana desuden trække på en bred international erfaring; væsentlige egenskaber i forbindelse med et så politisk følsomt område som udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Javier Solana er i øvrigt blevet genudpeget som Unionens højtstående repræsentant. Det skete da stats- og regeringscheferne mødtes på et ekstraordinært topmøde den 29. juni 2004. Det blev samtidig besluttet, at Solana skal indtage posten som **den første EU-udenrigsminister**, når/hvis den nye traktat om en forfatning for Europa træder i kraft den 1. november 2006 som angivet.

Nyt instrument: Fælles strategi

Med Amsterdamtraktaten fik Det Europæiske Råd en stærkere udenrigspolitisk rolle med indførslen af det nye instrument: *Fælles strategi*, der gav Det Europæiske Råd mulighed for – med enstemmighed – at træffe beslutninger »på områder, hvor medlemsstaterne har vigtige fælles interesser«. Frem til i dag har Det Europæiske Råd vedtaget **tre fælles strategier** vedrørende EU's relationer med henholdsvis **Rusland, Ukraine og Middelhavsområdet**. Den højtstående repræsentant Javier Solana har imidlertid i en evalueringsrapport kritiseret de fælles strategier for at være alt for bløde og konsensusprægede og dermed reelt uden operationelt indhold; se mere herom i kapitel 4.

Fælles strategier
– kun sjældent
anvendt

Konstruktiv afståelse og veto

Princippet om enstemmighed blev opblødt på to måder. For det første indførtes muligheden for *konstruktiv afståelse*. I stedet for at nedlægge veto – og dermed blokere en beslutning – vil en medlemsstat kunne kvalificere sin stemmeundladelse, og derved blive fritaget for at anvende forpligtelserne fastlagt i en afgørelse. Et medlemsland, der vælger ikke at deltage i en fælles aktion, er ikke forpligtet til at bidrage økonomisk.

For det andet vil Rådet fremover kunne vedtage *fælles aktioner* eller *fælles holdninger* med kvalificeret flertal, hvis de har til formål at implementere *fælles strategier* som i forvejen er vedtaget af Det Europæiske Råd med enstemmighed. Medlemsstaterne fik dog ret til at nedlægge veto begrundet i vigtige nationale hensyn. I så fald vil sagen blive henvist til Det Europæiske Råd med henblik på enstemmig afgørelse.

Enstemmighedsprincippet på forsvarsområdet forblev uantastet.

Rådets særlige repræsentanter – med dansk islæt

Rådet fik i henhold til Amsterdamtraktaten også mulighed for at udnævne såkaldt *særlige repræsentanter* med mandat til at bidrage til løsning af f.eks. internationale konflikter. **Danskeren Søren Jensen-Petersen** fungerede i første halvdel af 2004 som EU's særlige repræsentant i Makedonien, jf. nedenstående boks indtil han den 16. juni 2004 begyndte i sin nye funktion som FN's Generalsekretærs

Kompetente danskere er med fremme

særlige repræsentant for UNMIK (FN's midlertidige administration i Kosovo).

I forlængelse af ovenstående kan det i øvrigt bemærkes, at en anden dansk diplomat, **Michael Matthiessen**, den 17. januar 2005 blev udpeget som Javier Solanas personlige repræsentant for menneskerettigheder.

EU's særlige repræsentanter

Til støtte for Den Højtstående Repræsentant kan Rådet udpege en særlig repræsentant udrustet med mandat til at løse særlige opgaver. EU har udpeget særlige repræsentanter med relation til

- Moldova
- De store Søers område i Afrika
- Stabilitetspagten for Sydøsteuropa
- Bosnien-Hercegovina
- Afghanistan
- Sydkaukasus
- Mellemøsten
- Makedonien (FYROM). Denne opgave blev i 2004 (udpeget 26/1 2004) varetaget af den første dansk udpegede repræsentant Søren Jessen-Petersen, indtil han samme år blev udnævnt som chef for UNMIK og leder af FN's særlige repræsentant i Kosovo.

Nicetraktaten (2000): FUSP omfattes af forstærket samarbejde

De afsluttende forhandlinger om en ny traktat foretaget i december 2000 i Nice, under fransk formandskab, ændrede ikke grundlæggende på hverken udenrigs- og sikkerhedspolitikens mellemstatslige karakter eller på antallet af instrumenter.

Væsentligste ændring inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik var introduktionen af særlige bestemmelser om **forstærket samarbejde inden for FUSP'en**. Disse bestemmelser stiller bestemte krav til samarbejdets mål, dets instrumenter og de anvendte procedurer. Målene skal således være i overensstemmelse med EU's overordnede mål og retningslinjer. Af instrumenter kan der alene blive tale om fælles aktioner og fælles holdninger. Det fastslås i den forbindelse, at forstærket samarbejde ikke kan vedrøre spørgsmål,

Mulighed for forstærket samarbejde indføres

der har konsekvenser på det militære område eller på forsvarsområdet.

I praksis har traktatens bestemmelser om forstærket samarbejde endnu ikke været anvendt, hverken på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område eller på andre områder.

Endelig skal det nævnes, at Nicetraktaten overlader gennemførelsen af de civile og militære krisestyringsopgaver (de såkaldte Petersbergopgaver) til EU. Disse opgaver havde tidligere ligget i WEU-regi. I dag er WEU således ude af billedet.

KAPITEL 2

DEN POLITISKE VIDEREUDVIKLING
(1998 – 2004)

Frankrig og Storbritannien rykker sammen (1998)

Blair vender kikkerten mod Europa

Tony Blair sætter skub i processen

Allerede inden Amsterdamtraktaten fra 1997 var trådt i kraft blev sejlene i EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik fyldt op med vind fra de britiske øer. Ved et **uformelt EU-topmøde i Pörtschach**, Østrig, i oktober 1998 fremlagde den britiske premierminister Tony Blair sin nye vurdering af Europas sikkerhedspolitiske udfordringer. Blair argumenterede for, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik skulle understøttes af en troværdig militær kapacitet.

Der var behov for en vis **omlægning af medlemsstaternes territorialt baserede forsvarsstrukturer** til mere specialiserede og tidsvarende enheder, der kunne sættes ind til løsning af aktuelle krisestyringsopgaver. Blair erkendte samtidig, at en sådan omlægning ville stille store og nye krav til indretningen af den militære infrastruktur samt til det påkrævede militære materiel¹⁷.

Set i lyset af Storbritanniens traditionelt stærke bånd over Atlanten, syntes mulighederne for at videreudvikle den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik nu mere realistiske end nogensinde. Fra britisk side var det magtpåliggende, at udviklingen af den europæiske forsvarsdimension skulle ske i tæt samarbejde med NATO. Den tidligere frygt for fremkomsten af en konkurrerende europæisk forsvarsdimension, var dog nu blevet afløst af en ny opfattelse af, at udviklingen af en **troværdig europæisk forsvarspolitik** ville kunne styrke **den europæiske arm i NATO** til fordel for hele alliancen.

Fransk-britisk fodslag i Saint-Malo (1998)

Saint-Malo 1998

I forlængelse af den britiske regerings udspil på det forsvarspolitiske område indledtes et **bilateralt forhandlingsforløb** mellem Storbritannien og Frankrig, der kulminerede med det fransk-britiske topmøde i Saint-Malo i Frankrig i begyndelsen af december 1998.

På topmødet blev der vedtaget en fælles erklæring om europæisk forsvar, der indeholdt en række principper for videreudviklingen af

en **europæisk forsvarsdimension**. Her indgik bl.a. udformningen af en EU-kapacitet for autonom handling understøttet af en troværdig militær kapacitet samt opbygningen en egentlig organisationsstruktur med militær stabskapacitet samt strategi- og planlægningskapacitet med adgang til efterretningsmaterialer. Samtidig understreges, at den europæiske forsvarsdimension alene handlede om **krisestyring**, mens den **kollektive forsvarsforpligtelse** var et **NATO-anliggende**. Samarbejdsformen ville forblive mellemstatslig, fastslog erklæringen.

Storbritannien og Frankrig blev i Saint-Malo også enige om en hensigtserklæring, der sigtede mod et tættere, operativt militært samarbejde mellem de to lande.

Den britisk-franske enighed var af flere grunde et **afgørende gennembrud** for udviklingen af en **europæisk forsvarsdimension**. For det første rådede Frankrig og Storbritannien over Unionens to stærkeste militærapparater. Udviklingen af en europæisk forsvarsdimension ville reelt være umulig uden fælles britisk-fransk fodslag. For det andet var begge lande faste medlemmer af FN's sikkerhedsråd, og endelig havde Frankrig og Storbritannien været dominerende i FN-operationerne i det tidligere Jugoslavien (UNPROFOR) i første halvdel af 1990'erne.

Efter demonstrationen af den fransk-britiske enighed besluttede EU-landenes stats- og regeringschefer på Det Europæiske Råds møde i Köln den 3.-4. juni 1999, at EU skulle have kapacitet til at træffe beslutninger, der skulle kunne bakkes op af **troværdige militære styrker** som reaktion på internationale kriser. Disse konklusioner blev siden uddybet på EU-topmødet i Helsingfors 1999, jf. senere afsnit.

NATO vedtager »Berlin +«-principperne (1999)

Op gennem 1990'erne opstod der fra amerikansk side en stigende forståelse for og accept af, at give **EU adgang til NATO-aktiver** med henblik på at lede visse krisestyringsopgaver, hvor USA af en

Berlin+ principperne

eller anden grund ikke ønskede eller ville deltage. På NATO-topmødet i Washington i april 1999, blev det fremtidige grundlag for samarbejdet mellem EU og NATO fastlagt. Det skete i form af vedtagelsen af de såkaldte »**Berlin** +«-*principper*. NATO-landene, herunder også Danmark, forpligtede sig hermed principielt til at stille NATO's aktiver til rådighed for EU-ledede operationer.

»*Berlin* +«-principperne, der blev vedtaget på NATO-topmødet i april 1999, giver

- EU-adgang til NATO-planlægningskapaciteter (f.eks. NATO's europæiske hovedkvarter i Belgien, SHAPE).
- EU-adgang til visse NATO-aktiver (f.eks. AWACS-overvågningsfly).
- Fastlæggelse af europæiske kommandoveje i NATO for EU-ledede operationer.
- Tilpasning af NATO's forsvarsplanlægning til EU-ledede operationer.

Europæere over for atlantikere

Op gennem 1990'erne blev der i den sikkerhedspolitiske debat i Europa ofte sondret mellem to sikkerhedspolitiske tilgangsvinkler, nemlig henholdsvis en »**europæisk**« orienteret og en »**atlantisk**« orienteret. Mens den europæiske vinkel blev betragtet som bannerfører for udviklingen af en selvstændig europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik og – kapacitet, blev atlantikerne gjort til talsmænd for synspunktet om, at Europa fortsat burde satse på at fastholde og udvikle et tæt samarbejde med USA indenfor rammen af NATO. Vedtagelsen af Berlin+ principperne var med til at opløse denne skelnen, idet der nu var vedtaget nogle principper for hvornår og i hvilket omfang, EU kunne gøre brug af NATO-aktiver.

Distinktionen mellem **europæere** og **atlantikere** er ifølge forsker ved Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), Jess Pilegaard ikke længere holdbar. Ifølge Pilegaard er der således i dag ingen europæisk regering der argumenter for en europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik helt uafhængig af NATO. Samtidig er der en bred europæisk erkendelse af behovet for et stærkere europæisk bidrag til det vestlige sikkerhedsfællesskab. Debatten foregår ifølge Pilegaard aktuelt mellem *europæere* der anerkender behovet for samarbejde

med USA, og *atlantikere*, der anerkender behovet for at styrke det sikkerhedspolitiske samarbejde gennem EU.¹⁸

EU opstiller nye mål

Gennembrud på EU-topmødet i Helsingfors 1999

Det Europæiske Råds møde i Helsingfors den 10.-11. december 1999 førte til gennembrud på flere områder for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. For det første blev der sat **konkrete mål for EU's militære kapacitet** i forbindelse med gennemførelsen af Petersbergopgaverne. For det andet blev der truffet beslutning om opbygningen af en politisk og militær beslutningsstruktur. For det tredje vedtog stats- og regeringscheferne en handlingsplan for EU's ikke-militære krisestyring.

Det overordnede mål – ofte benævnt *Headline goal* – for EU's militære kapacitet, der blev fastlagt i Helsingfors, var at sætte EU i stand til at kunne gennemføre alle **Petersbergopgaverne**, som de var blevet fastlagt i Amsterdamtraktaten. Målet skulle være realiseret inden 2003, og ville konkret indebære, at EU skulle kunne udsende og opretholde styrker – op til 15 brigader eller **50-60.000 mand** – til løsning af selv de mest krævende Petersbergopgaver. Styrkerne skulle være militært selv bærende med den nødvendige kommandostruktur, logistik og efterretningskapacitet. Desuden skulle styrkerne kunne indsættes inden for 60 dage og kunne opretholdes i mindst et år. Kravene til udstationering betød reelt, at op til tre gange så mange soldater skulle stå til rådighed for at kunne sikre en løbende udskiftning.

Headline goal
1999

De styrker medlemsstaterne vælger at stille til rådighed, vil forblive under national kommando, og vil først kunne benyttes efter godkendelse fra de nationale myndigheder. Det understreges på ny i formandskabets konklusioner fra Helsingfors-topmødet, at det kollektive forsvar forbliver et NATO-anliggende.

Opbygningen af en beslutningsstruktur omfattede etableringen af tre nye politiske og militære organer under Rådet:

Politisk og sikkerhedspolitisk komité

1) **En stående politisk og sikkerhedspolitisk komité (PSC)** i Bruxelles, sammensat af nationale repræsentanter på højt embedsmandsplan/ambassadørniveau. PSC fik til opgave at behandle **alle aspekter** af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder forsvarspolitikken. I forbindelse med en militær krisestyringsoperation vil PSC under Rådets myndighed stå for den politiske ledelse og strategiske styring af operationen. **Danmarks repræsentant** i komitéen deltager under fuld respekt for det danske forsvarsforbehold og afstår således fra at deltage i behandlingen af spørgsmål af militær og forsvarspolitisk karakter.

Militær komité

2) En **militærkomité** bestående af forsvarscheferne eller deres militært delegerede. Komitéen fik til opgave at yde militær rådgivning, udarbejde anbefalinger til PSC og udstikke militære retningslinjer. Danmark er repræsenteret i komitéen, men deltager også her under fuld respekt for forbeholdet, hvilket alene muliggør dansk deltagelse i behandlingen af rent civile spørgsmål.

Militærstab

3) Endelig oprettedes en **militærstab** underlagt Ministerrådets sekretariat for at kunne yde militær ekspertise ved gennemførelse af Unionens militære krisestyringsoperationer. Staben fik også til opgave at foretage hurtig varsling, situationsvurderinger og strategisk planlægning i forbindelse med Petersbergopgaverne. Dansk personel kan godt indgå i Ministerrådets sekretariat, men det sker under fuld respekt for forsvarsforbeholdet og kan alene omfatte følgende tre opgavetyper:

- 1) koordination mellem civile og militære krisestyringsopgaver,
- 2) arbejde med civile aspekter af krisestyring,
- 3) forbindelser til relevante organisationer, f.eks. FN og OSCE.

De tre ovennævnte organer fik oprindeligt tildelt en midlertidig karakter. I dag har de dog alle permanent status. Etableringen af de nye organer har bl.a. betydet, at det nu er en del af dagligdagen at støde på uniformeret militært personel i Rådets bygninger i Bruxelles.

Handlingsplanen for EU's ikke-militære krisestyring sigtede bl.a. mod at tilvejebringe en hurtig reaktionskapacitet til løsning af civile politiopgaver og kapacitet til at indsætte kombinerede eftersøgnings- og redningsmandskaber med kort varsel.

Konklusioner truffet af Det Europæiske Råd i Helsingfors 1999 vedr. fastlæggelse af styrkemål for 2003 (Headline Goal):

- EU sættes i stand til at udsende op til 60.000 mand i op til ét år med 60 dages varsel.
- Oprettelse af tre nye organer: 1) en politisk og sikkerhedspolitisk komité, 2) en militærkomité samt 3) en militærstab under Rådssekretariatet.
- Vedtagelse af handlingsplan for ikke-militær krisestyring.

Helsingforsmålene er nu erklæret for opnået, men...

På et rådsmøde (udenrigs) i maj 2003 erklærede EU-landenes udenrigsministre, at Helsingforsmålene nu var opnået. Herefter ville EU være i stand til at påtage sig krisestyingsopgaver der omfattede hele spektret i Petersbergopgaverne, hed det. Samtidig blev det dog erkendt, at der i praksis fortsat var visse **mangler** vedrørende udsendelsesevnen og hastigheden hvormed tropperne kunne bringes på plads.

Alle daværende femten EU-lande, **bortset fra Danmark**, der var og er forhindret på grund af sit forbehold, har tilmeldt styrker til krisestyingsopgaver. EU har også opfordret NATO-lande, der ikke er medlemmer af EU, til at bidrage til at opfylde Helsingforsmålene, hvilket bl.a. Norge og Tyrkiet har valgt at gøre.

Mod nye mål – Headline Goal 2010

I foråret 2004 har EU fulgt op på Helsingforsmålene ved at opstille nye mål, der skal være opfyldt i 2010. Disse nye mål – **Headline Goal 2010** – sætter i højere grad fokus på **kvalitative** frem for kvantitative kriterier. De nye mål blev endelig godkendt af stats- og regeringscheferne på EU-topmødet i juni 2004.

Headline Goal
2010

Headline Goal 2010 – Centrale elementer

- Oprettelse af civil-militær enhed under EU's militærstab i 2004.
- Oprettelse af våbenagentur i 2004.
- Forbedret strategisk transportkapacitet.
- Etablering af mindre kampgrupper til hurtig indsats inden 2007.
- Rådighed over hangarskib inden 2008.
- Forbedrede kommunikations- og netværksforbindelser.
- Udvikling af kvantitative benchmarks og kriterier for tilmeldte styrker.

Kampgrupper etableres

Hensigten med de nye styrkemål er bl.a. at virkeliggøre de målsætninger, der blev udstukket i den europæiske sikkerhedsstrategi, vedtaget på EU-topmødet i Rom i december 2003. Blandt de nye målsætninger hører etableringen af et antal mindre, mobile **kampgrupper** der skal bidrage til at øge Unionens hurtige reaktionsevne på *det militære område*. Disse grupper skal sættes i stand til at rykke ud med meget kort varsel (10 dage) og have kapacitet til at løse opgaver inden for hele spektret af Petersbergopgaverne. **Danmark kan ikke deltage** i disse kampgrupper som følge af forsvarsforbeholdet.

EU's kampgruppe-koncept – de første kampgrupper klar i 2005

De nye kampgrupper skal være klar til udrykning i 2007, hvor ambitionen er at kunne have to kampgrupper i aktion på samme tid. I november 2004 gav medlemslandene tilsagn om i alt 13 kampgrupper. Flere kan komme til.

De første kampgrupper forventes at blive etableret allerede i 2005. Kampgrupperne skal kunne indlede en operation 5 dage efter Rådets godkendelse, og kunne påbegynde deres aktion i felten 10 dage efter den politiske beslutning herom er truffet. Kampgrupperne vil bestå af ca. 1.500 mand.

Kampgrupperne vil bestå af styrker fra et eller flere medlemslande. Frankrig, Storbritannien, Italien og Spanien vil danne hver en kampgruppe, mens de resterende 9 vil blive sammensat af styrker fra de øvrige EU-lande – også ikke-medlemslande kan tilmelde styrker, hvilket bl.a. Norge har valgt at gøre. Sverige, Finland og Norge planlægger at etablere en nordisk kampgruppe.

Kampgruppernes indsats skal koordineres med NATO's hurtige udrykningsstyrke.

Også satsning på det civile område

Den højtstående repræsentant Javier Solana har udtalt, at EU's nye kampgrupper især vil kunne vise sig nyttige på **Balkan** og i **Afrika**¹⁹. Således fandt EU's første to militæroperationer da også sted i henholdsvis Makedonien (FYROM) og Den demokratiske Republik Congo – se mere om disse operationer i bilag 3.

På tilsvarende vis har EU også opstillet mål inden for **det civile område**. EU-landene er således i dag i stand til at indsætte op til 5.000 politifolk til løsning af internationale opgaver. Heraf kan de 1.400 indsættes inden for 30 dage. Der er desuden etableret kapacitet til at udsende blandt andet dommere, anklager og civile administratorer til internationale krisestyringsopgaver²⁰. Forsvarsforbeholdet er ikke til hinder for, at **Danmark kan deltage i de civile operationer**. Således har danske politikfolk eksempelvis deltaget i EU's civile krisestyringsoperationer i Makedonien og i Bosnien-Hercegovina, jf. oversigten over EU's krisestyringsoperationer i kapitel 4.

Aftale mellem EU og NATO falder på plads (2002)

Med afsæt i principperne fastlagt i den såkaldte »Berlin +«-aftale fra 1999, kunne EU's stats- og regeringschefer i december 2002 konstatere, at det nu var lykkedes at nå frem til en omfattende aftale *»...om alle udestående permanente arrangementer mellem EU og NATO i fuld overensstemmelse med de principper, der er opnået enighed om på tidligere møder i Det Europæiske Råd...«*. Aftalen gjorde det muligt for EU at overtage den NATO-ledede militære operation (operation *Allied Harmony*) i Makedonien. EU overtog herefter operationen den 31. marts 2003 med den konsekvens, at Danmark måtte trække sine styrker hjem som følge af forsvarsforbeholdet. Læs mere om denne og EU's øvrige militære operationer i kapitel 4.

EU får sin egen sikkerhedspolitiske strategi (2003)

Pressens hovedoverskrifter fra topmødet i Det Europæiske Råd den 12. december 2003 var præget af sammenbruddet i forhandlingerne om den nye traktat om en forfatning for Europa. Det kom til at overskygge vedtagelsen af et par vigtige beslutninger vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

1) Den europæiske sikkerhedsstrategi

For det første blev der vedtaget en europæisk sikkerhedsstrategi, der definerede de sikkerhedspolitiske hovedtrusler, målsætninger og mere konkrete planer for det fremtidige arbejde. Strategien var angiveligt et forsøg på at konkretisere EU's sikkerheds- og udenrigspolitik gennem en samordnet og fokuseret anvendelse af Unionens vidt forskellige virkemidler.

Blandt Europas **hovedtrusler** fremhæves **terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, regionale konflikter, staters sammenbrud og organiseret kriminalitet**. Dagens aktuelle trusselbilleder er ofte meget komplekse og består af mange forskellige trusler på samme tid, hvilket kræver, at EU er i stand til at udnytte alle sine virkemidler på en velkoordineret måde, fastslås det i strategien.

Strategien blev præsenteret af den højtstående repræsentant Javier Solana, efter at medlemslandene, herunder Danmark, var kommet med input til udarbejdelsen af sikkerhedsstrategien. Fra dansk side er der lagt op til at overvåge virkeliggørelsen af målsætningerne, ikke mindst når det gælder politikken i forhold til den mellemøstlige region og i kampen mod terror²¹. Den europæiske sikkerhedsstrategi er nærmere beskrevet i det følgende afsnit.

2) En særlig EU-planlægningscelle

For det andet besluttede stats- og regeringscheferne på selv samme topmøde at oprette en særlig **EU-planlægningscelle** i tilknytning til EU's militære stab. Denne celle vil få til opgave at håndtere selvstændige EU-operationer, hvor NATO-aktiver **ikke** kan anvendes. Operationerne vil kunne have såvel en militær som en civil dimension²².

EU-planlægning
uden NATO-
aktiver

Hvad indeholder den europæiske sikkerhedsstrategi?

Som nævnt vedtog stats- og regeringscheferne en europæisk sikkerhedsstrategi på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 12. december 2003. Strategien bærer overskriften **Et sikkert Europa i en bedre Verden**, og er angiveligt et forsøg på at konkretisere EU's sikkerheds- og udenrigspolitik gennem en koordineret anvendelse af Unionens mange vidt forskellige virkemidler.

For det første defineres de globale udfordringer og de sikkerhedspolitiske hovedtrusler EU står over for. Dernæst præsenteres en række strategiske mål for EU og endelig opstilles en stribe politiske initiativer EU bør gennemføre.

Hovedtrusler mod EU

- Terrorisme
- Spredning af masseødelæggelsesvåben
- Regionale konflikter
- Staters sammenbrud
- Organiseret kriminalitet

Strategien pointerer at flere af **truslerne vil kunne optræde i sammenhæng** og dermed få et endnu mere skræmmende perspektiv, f.eks. hvis en terrorgruppe kommer i besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Andre eksempler kan være, at staters sammenbrud vil føre til regional ustabilitet og i øvrigt give grobund for flere typer af organiseret kriminalitet.

Strategiske mål

EU har sat sig **tre strategiske mål** for at imødegå hovedtruslerne. **For det første** kampen mod terror, hvor samarbejdet med USA spiller en væsentlig rolle, f.eks. i forbindelse med aftalen om gensidig retshjælp. **For det andet** skal der sættes ind i kampen mod spredningen af masseødelæggelsesvåben, hvor EU på internationalt plan vil arbejde for øget eksportkontrol og øget tilslutning til multilaterale traktatsystemer. **For det tredje** vil EU fortsætte med at løse regionale konflikter som f.eks. på Balkan og i Congo. Dette indebærer bl.a. støtte til etablering af god regeringsførelse og demokratiopbygning.

Strategien påpeger, at de nye trusler er dynamiske og spredes, hvis ikke der gribes ind i tide. EU har derfor som mål at handle før en krise opstår. EU må være klar til at anvende alle typer instrumenter, økonomiske, politiske og militære.

Politiske konsekvenser

EU vil udvikle en strategisk kultur, der fremmer en tidlig, hurtig og om nødvendigt håndfast intervention. EU har potentiale for at bidrage med noget særligt ved at gennemføre operationer der både omfatter militære og civile kapaciteter. Der er ifølge strategien behov for at forbedre Unionens militære kapacitet og dets diplomati. Der-

ved vil der kunne opnås en bedre ressourceudnyttelse, hvilket på sigt vil kunne udvide spektret af opgaver.

Betydningen af et strategisk partnerskab mellem EU og NATO, bliver fastslået i strategien. USA's dominerende stilling som militær aktør anerkendes, men samtidig fremhæves, at intet land er i stand til at løse nutidens komplicerede problemer på egen hånd. Strategien fremhæver i den forbindelse, at **EU har en særlig styrke** ved at råde over en bred vifte af instrumenter, her i blandt udviklingspolitik, handelspolitik, menneskerettighedsdialog, politiske aftaler og fredsbevarende indsatser.

Opfølgning på sikkerhedsstrategien i 2004

For at sætte **handling** bag intentionerne i EU's sikkerhedsstrategi har EU taget flere initiativer for at styrke EU's militære og civile krisestyringskapacitet. Disse initiativer omfatter det nye overordnede styrkemål for 2010, oprettelse af de nye hurtige og mobile EU-kampgrupper, en fremtidig civil-militær planlægningscelle og etableringen af Det Europæiske Forsvarsagentur.

Første kampgrupper klar i 2005

Den 22. november 2004 blev der afholdt en såkaldt **kapabilitetskonference** med deltagelse af EU's forsvarsministre, hvor også et særligt Headline goal vedrørende den civile krisestyring blev drøftet. Overordnet understregede forsvarsministrene deres forpligtelse til at intensivere det militære samarbejde med henblik på at forbedre de europæiske militære kapaciteter. Blandt de konkrete tilsagn fra medlemsstaterne kan fremhæves planerne om at nedsætte foreløbig 13 EU-kampgrupper, hvoraf de første vil være fuldt operative i 2005, mens de resterende alle forventes at være til rådighed fra 2007.

Konferencen var en konkret opfølgning på den vedtagne europæiske sikkerhedsstrategi.

EU's strategi mod bekæmpelse af masseødelæggelsesvåben

Bekæmpelse af masseødelæggelsesvåben indgår som før nævnt som en af hovedtruslerne i EU's sikkerhedsstrategi. På mødet i Det Europæiske Råd den 12. december 2003 vedtog stats- og regeringscheferne også en egentlig **strategi mod spredning af masseødelæggelsesvåben**. Strategien udgør en køreplan for øjeblikkelige og fremtidige indsatsområder i kampen mod masseødelæggelsesvåben. Indsatsområderne indebærer

- støtte til, at det multilaterale traktatsystem, der danner det retlige grundlag for at alle ikke-spredningsaftaler, udbredes på globalt plan,
- effektiv kontrol af at indgåede traktater overholdes og gennemføres, herunder støtte til oprettelsen af flere kontrolinstrumenter og forbedrede muligheder for at gennemføre uanmeldte kontrolinspektioner. EU vil øge sin politiske og økonomiske støtte til de agenturer der står for kontrollen,
- øget samarbejde med centrale partnerlande, herunder USA, Rusland, Japan og Canada samt øget støtte til lande med svage administrative systemer, f.eks. ved at tilbyde disse lande et program, der tager sigte på at hjælpe dem med at forbedre deres procedurer, herunder indførelse og håndhævelse af de internationale aftalers strafferetlige gennemførelsesbestemmelser.

Strategien indeholder desuden en forpligtelse til Rådet (udenrigs) om hvert halve år at evaluere strategiens gennemførelse. Det skete første gang på rådsmødet den 14. juni 2004, hvor Rådet udtrykte tilfredshed med de hidtil opnåede resultater.

Afrunding af den politiske udvikling

I slutningen af 1990'erne skete der en **tilnærmelse** mellem EU's militært stærkeste stater, nemlig Storbritannien og Frankrig. Det skete ikke mindst som følge af Storbritanniens vurdering af, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik måtte understøttes af en militær kapacitet, og at dette kunne ske uden at det vil føre til et konkurrenceforhold med NATO.

Op gennem 1990'erne opstod der en **stigende amerikansk accept** af at give EU adgang til visse NATO-aktiver. NATO og EU nåede i 1999 til enighed om de grundlæggende principper for udlån af NATO-aktiver til EU; de såkaldte Berlin+ principper. Den formelle aftale herom faldt på plads i 2002, og siden har EU engageret sig i de første militære krisestyringsoperationer med anvendelse af NATO-aktiver (se kapitel 4).

Der er således siden slutningen af 1990'erne og i de første år af det nye århundrede dels sket en intern konsolidering mellem EU's stærkeste militære magter, og samtidig er der opnået enighed mellem EU og NATO om principperne for gennemførelse af EU's krisestyringsoperationer.

Det er imidlertid et **åbent spørgsmål** om, i hvilket omfang EU's interne uenighed over håndteringen af Irak-krisen på længere sigt vil påvirke forholdet mellem de europæiske stormagter med Tyskland og Frankrig på den ene side og Storbritannien på den anden.

Irak-krisen spørger i kulissen

KAPITEL 3

TRAKTATEN OM EN FORFATNING FOR EUROPA OG DEN FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK

Optakten i EU-Konventet

Udenrigs- og sikkerhedspolitik drøftet i to arbejdsgrupper

Udviklingen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik var blandt de emner der blev drøftet under Det Europæiske Konvent. Konventet var første led i forberedelsen af den nye Traktat om en forfatning for Europa²³. Der blev endda nedsat to selvstændige arbejdsgrupper til at drøfte henholdsvis **EU's optræden udadtil** og **Forsvar**²⁴. Arbejdet i arbejdsgrupperne demonstrerede, at der her var tale om politisk meget følsomme områder, og deltagerne i arbejdsgrupperne har formentlig været sig helt bevidst, at medlemsstaterne under alle omstændigheder ville få det sidste ord.

Imidlertid førte drøftelserne i arbejdsgrupperne til en afdækning af hele problemfeltet. Det lykkedes at påpege aktuelle mangler og svagheder, og arbejdsgrupperne nåede også til enighed om visse anbefalinger der – i sin grundform – endte med at indgå i det vedtagne udkast til en traktat om en forfatning for Europa. Det drejede sig eksempelvis om anbefalingerne om at **styrke EU's profil udadtil**, om at etablere et **europæisk forsvarsagentur** og anbefalingen om at indføre en **solidaritetsbestemmelse**. Til gengæld blev forslaget om at indføre en kollektiv forsvarsforpligtelse luget ud under regeringskonference.

Enighed blandt stormagterne fastlægger kursen

Bestemmelserne om udenrigs- og sikkerhedspolitikken i EU-Konventets udkast gav i det store og hele ikke anledning til de største konflikter under regeringskonferencen, hverken under italiensk eller irsk formandskab. Således er rækkevidden af formuleringerne om udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken, bortset fra mindre justeringer, stort set uændrede fra det udspil der blev færdiggjort af EU-Konventet i sommeren 2003. Dette hænger til dels sammen med, at stats- og regeringscheferne samt udenrigsministrene fra **Frankrig, Tyskland og Storbritannien** i Konventets slutfase indgik et **ufor-**

Fransk-tysk-britisk samarbejde

melt samarbejde, om hvordan rammerne for denne del af det fremtidige samarbejde skulle udformes.

Drøftelserne mellem Tyskland, Frankrig og Storbritannien fortsatte også under regeringskonferencen der efterfulgte Konventet. På et topmøde i Berlin den 20. september 2003 mellem førnævnte tre lande, blev der opnået enighed om et kompromis vedrørende udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Resultatet blev herefter præsenteret for EU-partnerne på EU-topmødet i december 2003.

Den intensive udviklingsproces EU for tiden befinder sig i på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område er dog ikke direkte afhængig af traktaten om en forfatning for Europas bestemmelser på dette område.

Mellemstatslig samarbejdsmetode bevares

Med traktaten om en forfatning for Europa bevares den mellemstatslige samarbejdsform på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Det indebærer eksempelvis, at enstemmighedsprincippet forbliver den dominerende beslutningsform og Domstolen vil som udgangspunkt fortsat ikke have beføjelser på dette politikområde. EU kan heller ikke vedtage retsakter med direkte virkning for borgerne inden for dette politikområde.

Sammenfattende vurderer den danske regering (Justitsministeriet), at dansk tilslutning til de fælles bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i traktaten om en forfatning for Europa, ikke forudsætter anvendelsen af grundlovens § 20²⁵. Det vil sige, at der ikke er tale om overdragelse af suveræniteten til EU på dette område.

Nye bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Traktaten om en forfatning for Europa sonderer mellem gennemførelsen af dels Unionens *udenrigs- og sikkerhedspolitik*, dels gennemførelsen af Unionens *sikkerheds- og forsvarspolitik*²⁶. Hertil kommer oprettelsen af den nye post som **EU-udenrigsminister**²⁷ der erstatter de to funktioner som i dag indtages af henholdsvis den nuværende højtstående repræsentant og udenrigskommissæren. Unionens nye udenrigsminister bliver således fast formand for Udenrigsrådet og indtræder samtidig som en af næstformændene i Kommissionen. Til støtte for den nye udenrigsminister etableres en fælles udenrigstjene-

ste. Hensigten er angiveligt at skabe mere sammenhæng og en tydeligere profil udadtil.

Bilag 2 bagerst i småtrykket giver et overblik

Skemaet i **bilag 2** giver et overblik over centrale dele af bestemmelserne på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område i Traktaten om en forfatning for Europa sammenlignet med Nicetraktatens nu-gældende bestemmelser.

Væsentlige nyskabelser i Traktaten om en forfatning for Europa vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

- Der indføres en EU-udenrigsminister, der bistås af en EU-udenrigstjeneste
- Det bliver muligt på visse områder at overgå til kvalificerede flertalsafgørelser. Det kræver forudgående enstemmighed i Det Europæiske Råd.
- Lande med særlig høj militær kapacitet får mulighed for at indføre et såkaldt permanent struktureret samarbejde.
- Der indføres en gensidig forpligtelse om bistand i tilfælde af et angreb på en medlemsstat.
- Der skabes traktatmæssigt grundlag for det nyligt oprettede våbenagentur.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Bestemmelserne om den **fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik** indeholder **ikke** væsentlige nyskabelser i forhold til det eksisterende traktatgrundlag. Arbejdsdelingen mellem Det Europæiske Råd (DER) og Ministerrådet er fastlagt på en sådan måde, at DER definerer Unionens strategiske interesser og fastlægger målene for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, mens Ministerrådet herefter udformer denne politik. Den nye udenrigsminister bliver sammen med medlemsstaterne ansvarlig for det sidste led i processen der består i at gennemføre den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Europæiske afgørelser inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik træffes som hidtil med **enstemmighed** bortset fra enkelte præcist angivne områder – nøjagtigt som i dag. Det Europæiske Råd kan dog som noget nyt med enstemmighed beslutte, at give Ministerrådet bemyndigelse til at træffe afgørelse med **kvalificeret flertal** i andre tilfælde end dem, der er angivet i del III i traktaten om en forfatning for Europa.

Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

Den **fælles sikkerheds- og forsvarspolitik** beskrives som en *integrerende del* af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der gennem brugen af såvel militære som civile midler, sikrer Unionen en operationel kapacitet. Denne kapacitet, der stilles til rådighed af medlemsstaterne, kan anvendes ved opgaveløsninger udenfor Unionens område med henblik på fredsbevarelse, konfliktforebyggelse og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med FN-pagten. Disse formuleringer tilføjer ikke noget nævneværdigt nyt i forhold til Nicetraktaten.

I Traktaten om en forfatning for Europa, art. 41 (2) anføres, at den fælles forsvarspolitik omfatter gradvis udformning af en fælles EU-forsvarspolitik, som *vil føre* til et fælles forsvar, når Det Europæiske Råd med enstemmighed træffer afgørelse herom. Denne formulering har et lidt mere beslutsomt præg end formuleringen i Nicetraktaten (*vil kunne føre*), men ændrer i øvrigt ikke ved kravet om enstemmighed i Det Europæiske Råd.

Forbedret militær kapacitet og forsvarsagentur

Medlemsstaterne forpligter sig til **gradvis at forbedre deres militære kapacitet** i den nye Traktat om en forfatning for Europa. Det skal bl.a. ses på baggrund af, at EU over for FN har erklæret sig villig til at påtage sig en større rolle i forbindelse med krisestyringsopgaver. Disse opgaver består af de såkaldte **Petersbergopgaver**, der præciseres i traktaten om en forfatning for Europa, jf. nedenstående boks. Det enkelte medlemsland fastlægger selv sit militære kapacitetsniveau og sammensætter sit eget forsvarsbudget. Der angives ingen specifikke kapacitetsniveauer i den nye tekst²⁸.

Forbedret militær
kapacitet

Opgaver under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (Petersberg-opgaverne præciseres i art. III-309):

- Fælles aktioner på nedrustningsområdet.
- Humanitære opgaver og redningsopgaver.
- Rådgivnings- og bistandsopgaver på det militære område.
- Konfliktforebyggende og fredsbevarende opgaver.
- Kampstyrkers opgave i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse og postkonflikt-stabiliseringsoperationer.

Europæisk
forsvarsagentur

Som led i forbedringen af medlemsstaternes militære kapacitet tilvejebringes et **traktatmæssigt** grundlag for et *europæisk agentur for udvikling af forsvarskapaciteter, forskning, anskaffelse og forsvarsmateriel* (Det Europæiske Forsvarsagentur). Agenturet får til opgave at klarlægge de operationelle behov og fremme foranstaltninger til at opfylde disse. Det skal desuden påpege og eventuelt iværksætte alle hensigtsmæssige foranstaltninger til styrkelse af forsvarssektorens industrielle og teknologiske basis, samt deltage i udformningen af en europæisk kapacitets- og forsvarsmaterielpolitik og endelig skal agenturet bistå Rådet med at evaluere forbedringen af den militære kapacitet.

Etableringen af forsvarsagenturet kan også ses som et forsøg fra europæisk side på at hindre, at Europa sækker yderligere bagud i forhold til de senere års højteknologiske revolution i den amerikanske forsvarsindustri. Den markante forskel mellem EU-landenes og USA's forsvarsbudgetter har ført til en asymmetrisk udvikling der i praksis vanskeliggør operationelt samarbejde mellem USA og dets europæiske allierede²⁹. Dette blev senest udstillet i Irak-krigen 2003, der demonstrerede et betydeligt gab mellem USA's og dets nærmeste allierede Storbritanniens teknologiske niveau. Sidstnævnte råder ellers over noget af den mest avancerede våbentechnologi i Europa.

Etableringen af forsvarsagenturet er allerede i fuld gang og afhænger således ikke af, at traktaten om en forfatning for Europa bliver ratificeret. Rådet vedtog allerede den **12. juli 2004** en fælles aktion om oprettelse af Det Europæiske Forsvarsagentur med henblik på at gøre agenturet operationelt ved udgangen af 2004. Danmark deltog som følge af sit forsvarsforbehold ikke i den politiske beslutning om oprettelsen af Forsvarsagenturet.

Britten Nick Witney er udpeget som direktør for agenturet. I efteråret 2004 har Rådet endvidere truffet afgørelser om de finansielle bestemmelser for agenturet og der er ligeledes truffet en afgørelse om personalevedtægt³⁰.

De danske forbehold videreføres

De fire danske forbehold – herunder forsvarsforbeholdet – videreføres med den nye Traktat om en forfatning for Europa. Det bliver klargjort, at forsvarsforbeholdet også gælder i relation til den principielle forpligtelse, indeholdt i den nye Traktat om en forfatning for Europa, om at stille militær kapacitet til rådighed for gennemførelsen af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Permanent struktureret samarbejde

Bestemmelserne om gennemførelsen af Unionens sikkerheds- og forsvarspolitik giver mulighed for – hvis de udnyttes fuldt ud – at videreudvikle samarbejdet på dette område. Der ændres dog ikke ved, at afgørelser på dette politisk følsomme område fortsat skal træffes i enstemmighed.

Blandt de centrale nyskabelser er muligheden for, at en gruppe af medlemsstater, der opfylder særligt høje kriterier for **militær kapacitet**, kan indlede et såkaldt **permanent struktureret samarbejde** med henblik på at løse mere krævende opgaver, f.eks. deltagelse i samarbejdsprogrammer for udvikling af forsvarsmateriel. Samarbejdet omfatter ikke iværksættelse af de såkaldte Petersbergopgaver som fortsat kræver enstemmighed³¹.

Det var magtpåliggende for især Storbritannien, at det fremtidige strukturerede samarbejde ikke skulle kunne danne basis for militære operationer, men alene omhandle samarbejde om udvikling af medlemslandenes *militære kapaciteter*³². Storbritannien – og de øvrige medlemsstater – fik sikkerhed for dette med de nye formuleringer der gør det klart, at europæiske afgørelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vedtages af Rådet der træffer afgørelse med **enstemmighed**³³.

Der bliver også indført en gensidig forpligtelse om at yde hinanden **hjælp og bistand**, hvis en medlemsstat udsættes for et væbnet angreb på sit område. Den enkelte medlemsstat afgør dog selv på hvilken måde denne hjælp skal udmøntes. Denne samarbejdsform berører således ikke de alliancefrie landes status, og hjælpeforan-

Bistand ved væbnet angreb

staltningerne skal i øvrigt ske i tæt samarbejde med NATO. NATO forbliver altså grundlaget for NATO-medlemslandenes kollektive forsvar. Hjælpen skal i øvrigt være i overensstemmelse med FN-pagtens artikel 51 om selvforsvar³⁴.

Tablet 1: Oversigt over medlemskab af EU og NATO

	EU-medlem	NATO-medlem	EU-kandidatland	Alliancefrie/ neutrale lande
Belgien	X	X		
Bulgarien		X	X	
Canada		X		
Cypern	X			X
Danmark	X	X		
Estland	X	X		
Finland	X			X
Frankrig	X	X		
Grækenland	X	X		
Irland	X			X
Island		X		
Italien	X	X		
Kroatien			X	
Letland	X	X		
Litauen	X	X		
Luxembourg	X	X		
Malta	X			X
Nederlandene	X	X		
Norge		X		
Polen	X	X		
Portugal	X	X		
Rumænien		X	X	
Slovakiet	X	X		
Slovenien	X	X		
Spanien	X	X		
Storbritannien	X	X		
Sverige	X			X
Tjekkiet	X	X		
Tyrkiet		X	X	
Tyskland	X	X		
Ungarn	X	X		
USA		X		
Østrig	X			X

NATO-medlemskab blandt EU's medlemslande

19 EU-medlemslande er samtidig medlemmer af NATO: Belgien, Tjekkiet, Danmark, Estland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Storbritannien.

6 EU-medlemslande er ikke medlemmer af NATO: Cypern, Malta, Irland, Østrig, Finland og Sverige. De to nordiske lande repræsenterer en historisk tradition for neutralitet/alliancefrihed.

Parlamentarisk kontrol af FUSP'en

Det politisk vedtagne udkast til traktat om en forfatning for Europa giver ikke Europa-Parlamentet yderligere indflydelse på beslutningsprocessen, men Europa-Parlamentet beholder sin ret til regelmæssigt at blive hørt om de vigtigste aspekter og grundlæggende valg i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt fremover også den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Den nye udenrigsminister får ansvaret for at holde Parlamentet underrettet.

Ikke øget magt til Europa-Parlamentet

De **nationale parlaments indflydelse** på den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik finder som udgangspunkt sted i de enkelte medlemsstater, hvor det er regeringernes ansvar at sikre sig parlamentarisk rygdækning. De nationale parlamenter og Europa-Parlamentet får dog, ifølge traktaten om en forfatning for Europas protokol om de nationale parlamenter, mulighed for at afholde **interparlamentariske konferencer** (i COSAC-regi) om specifikke emner, navnlig for at drøfte spørgsmål vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Intern sikkerhed og solidaritet

Solidaritetsbestemmelsen er allerede vedtaget

De seneste års eksempler på velorganiserede og omfattende terrorangreb i stort set alle verdensdele har ført til, at terrortruslen nu indgår som en af de centrale sikkerhedspolitiske trusler, der beskrives i EU's tidligere omtalte sikkerhedspolitiske strategi. Tre centrale EU-initiativer kan i den forbindelse fremhæves. Det drejer sig dels

Solidaritetsbestemmelse

om vedtagelsen af en ny **solidaritetsbestemmelse**³⁵, vedtagelsen af en køreplan vedr. bekæmpelse af terror samt oprettelsen af ny stilling som antiterrorkoordinator.

Solidaritetsbestemmelsen vil først blive traktatfæstet, hvis traktaten om en forfatning for Europa træder i kraft. Solidaritetsbestemmelsen forpligter Unionen og dens medlemsstater til at støtte en medlemsstat der udsættes for et terrorangreb, en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe. Reelt blev **solidaritetsbestemmelsen accepteret** på et møde i Det Europæiske Råd den 25. marts 2004, da stats- og regeringscheferne vedtog en politisk erklæring med samme ordlyd som findes i traktaten om en forfatning for Europa. Det skete som reaktion på det voldsomme **terrorangreb i Madrid** den 11. september 2004. Selv om solidaritetsbestemmelsen således (endnu) ikke indgår i EU's traktatgrundlag, har Det Europæiske Råd besluttet at handle i overensstemmelse med intentionerne i bestemmelsen i forbindelse med, at Rådet som nævnt vedtog en politisk erklæring herom.

Det Europæiske Råds erklæring om solidaritet imod terrorisme

»Undertegnede stats- og regeringschefer for Den Europæiske Unions medlemsstater og for de lande, der tiltræder Unionen den 1. maj, er fast besluttet på følgende:

I overensstemmelse med ånden i solidaritetsbestemmelsen i artikel 43 i udkastet til traktat om en forfatning for Europa handler medlemsstaterne og de tiltrædende stater således i fællesskab på et solidarisk grundlag, hvis én af dem udsættes for et terrorangreb. De tager alle de instrumenter i brug, der står til deres rådighed, herunder militære midler med henblik på:

- At forebygge terrortruslen på deres område.
- At beskytte de demokratiske institutioner og civilbefolkningen mod et eventuelt terrorangreb.
- At yde bistand til en medlemsstat eller en tiltrædende stat på dennes område efter anmodning fra dens politiske myndigheder i tilfælde af et terrorangreb.

Det påhviler hver medlemsstat eller tiltrædende stat at vælge de mest passende midler til at opfylde denne solidaritetsforpligtelse over for den berørte stat.«

Erklæring afgivet af Det Europæiske Råd den 25. marts 2004.

EU's solidaritetsbestemmelse forpligter Unionen og alle dens medlemsstater til at **handle i fællesskab på et solidarisk grundlag**,

hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb eller er offer for en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe. Midlerne kan omfatte såvel civile som militære foranstaltninger, der stilles til rådighed for Unionen af medlemsstaterne.

Solidaritetsbestemmelsens fokus/anvendelsesområde er begrænset til terrorangreb, naturkatastrofer og visse andre typer af katastrofer, jf. ovenstående afsnit. Solidaritetsbestemmelsen kan i øvrigt alene benyttes **inden for medlemsstaternes territorier**. Der er således ikke noget traktatfæstet grundlag for at iværksætte eventuelle »out of area«-operationer.

Solidaritetsbestemmelsen er formelt set ikke en del af EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske beslutningsstruktur, hvilket illustrerer hvor svært det i praksis kan være at adskille interne og eksterne sikkerhedsspørgsmål. Danmarks opfyldelse af solidaritetsbestemmelsen vil ske inden for rammerne af forsvarsforbeholdet.

Bekæmpelse af terrorisme

Solidaritetsbestemmelsen kan ses i forlængelse af EU's allerede **vedtagne og gennemførte initiativer** i kampen mod terrorisme i de seneste år. Siden terrorangrebet mod mål i USA den 11. september 2001 har EU således igangsat en lang række initiativer med henblik på at bekæmpe terrorisme. Initiativerne fordeler sig over flere politiske fagområder og involverer dermed adskillige rådsformationer i EU, herunder især de to formationer der udgør Rådet for retlige og indre anliggender og Rådet for almindelige anliggender og eksterne forbindelser. Men også andre rådsformationer, som f.eks. transportrådet har været inddraget i forbindelse med sikring af havne og andre infrastrukturanlæg. Initiativerne – både vedtagne og fremtidige – er indeholdt i en såkaldt **køreplan til bekæmpelse af terrorisme**. Køreplanen bliver løbende opdateret, og den højtstående repræsentant har ansvaret for løbende at holde Det Europæiske Råd orienteret. I den senest opdaterede version af køreplanen, der blev forelagt Det Europæiske Råd den 17. juni 2004, er der opstillet syv strategiske mål vedrørende bekæmpelsen af terror, jf. følgende boks³⁶.

Syv strategiske mål i forbindelse med bekæmpelse af terror (2004)

1. At styrke den internationale indsats ifm. bekæmpelse af terror.
2. At reducere terroristers adgang til finansielle og økonomiske ressourcer.
3. At styrke EU's og medlemsstaternes kapacitet til at opspore, undersøge og retsforfølge terrorister og at forebygge terrorangreb.
4. At beskytte international transport og sikre en effektiv grænsekontrol.
5. At forstærke EU's og medlemslandenes evne til at håndtere konsekvenserne af terrorangreb.
6. At identificere de faktorer der skaber grundlag for støtte til, og rekruttering til terrororganisationer.
7. At målrette EU's internationale aktioner mod visse prioriterede tredje lande, hvor der er behov for at styrke anti-terrorindsatsen.

Beslutningen om at oprette en stilling som *antiterrorkoordinator* blev endeligt truffet af Det Europæiske Råd den 25. marts 2004. Posten gik til hollænderen Gijs M. de Vries, der var blevet anbefalet af den højtstående repræsentant Javier Solana. Antikoordinatoren er underlagt Rådets Sekretariat og har til opgave at skabe overblik over alle instrumenter, som Unionen råder over, med henblik på regelmæssigt at aflægge rapport til Rådet og effektivt følge op på Rådets beslutninger – og dermed også kontrollere, at medlemsstaterne rent faktisk gennemfører de vedtagne beslutninger.

På et pressemøde i forbindelse med sin tiltrædelse understregede Gijs M. de Vries, at hans vigtigste opgave vil være at støtte medlemslandene i at leve op til de indgåede forpligtelser, således at EU's lovgivning kan virke effektivt og uden forsinkelse.

KAPITEL 4

EU'S FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK I PRAKSIS

Instrumenter til gennemførelse af Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Retsinstrumenter

I dette kapitel tilvejebringes et overblik over EU's forskellige typer af **retsinstrumenter** og EU's **initiativer** på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske og det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Der vil også i et vist omfang blive foretaget vurderinger af instrumenternes betydning og rækkevidde. Særlige **konsekvenser for Danmark** som følge af forsvarsforbeholdet vil også blive omtalt, men vil blive mere udførligt behandlet i kapitel 5.

Som det er fremgået af de foregående kapitler, har EU's samarbejde på dette område en helt særlig karakter baseret på en mellemstatslig samarbejdsform. Dette skyldes først og fremmest samarbejdsområdets traditionelt politisk meget følsomme karakter. Det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde har således siden Maastrichttraktatens ikrafttræden været placeret i en **særlig søjle** i EU-traktaten (søjle 2), hvorved samarbejdets form har været klart adskilt fra det overstatslige samarbejde, der har været placeret i den såkaldte kommunautære søjle 1, og som bl.a. omfatter det indre marked, konkurrencepolitik, miljø og transport.

Markant udvikling

Den mellemstatslige samarbejdsform på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område har imidlertid ikke været nogen hindring for en **markant** udvikling af dette politikområde. Dette har fået et meget synligt udtryk i de senere år, hvor EU eksempelvis har gennemført sine første militære krisestyringsoperationer i Afrika og på Balkan.

Traktaten om en forfatning for Europa afskaffer EU's særlige tredelte søjlestruktur. Selv om søjlestrukturen aldrig har været formelt beskrevet i EU's traktatgrundlag, har strukturen siden Maastrichttraktaten, dannet en god overordnet forståelsesramme for EU's forskellige samarbejdsmetoder på forskellige politikområder.

Traktaten om en forfatning for Europa skaber imidlertid en ny **enhedsstruktur**, der principielt omfatter hele EU-samarbejdet. I praksis vil det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde dog fortsat være baseret på **mellemstatslige grundtræk**. Således forbliver

enstemmighedsprincippet den dominerende beslutningsform, selv om der åbnes op for en øget anvendelse af kvalificeret flertal på specifikke områder. På det militær- og forsvarspolitiske område forbliver enstemmighedsprincippet uantastet, og det vil fortsat ikke være muligt at iværksætte et forstærket samarbejde på det dette område.

Kort overblik

Instrumenterne til at gennemføre EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er beskrevet i EU-traktatens artikel 12. De omfatter

- Fastlæggelse af principper og overordnede retningslinjer
- Fælles holdninger
- Fælles aktioner
- Fælles strategier
- Samarbejde mellem medlemsstaterne om deres politik

Hertil kommer

afgørelser,

der er bindende for medlemsstaterne ligesom fælles holdninger og fælles aktioner. Rådet har eksempelvis truffet en lang række aftaler med tredjelande om disses deltagelse i EU's krisestyringsoperationer,

erklæringer,

afgives typisk af EU-formandskabet og kan eksempelvis indeholde EU's stillingtagen til aktuelle internationale spørgsmål,

demarcher,

anvendes typisk i forbindelse med politiske dialogmøder med tredjelande og kan f.eks. vedrøre emner som menneskerettigheder, demokrati og miljø.

Fælles holdninger

Retsgrundlaget for vedtagelse af **fælles holdninger** findes i EU-traktatens artikel 15. Det er Rådet der vedtager Unionens fælles holdninger. Fælles holdninger fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter. Medlemsstaterne skal sørge for, at deres nationale politik er i overensstemmelse med de fælles holdninger.

Efter indførelsen af fælles holdninger med Maastrichttraktaten er der med udgangen af 2004 vedtaget mere end 150 fælles holdninger med tilknytning til et bestemt geografisk eller tematisk område med retligt grundlag i traktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Adskillige af de fælles holdninger består imidlertid blot af mindre ændringer eller tilpasninger til en allerede vedtaget fælles holdning. Hvis man ikke betragter de relativt mange ændringer som selvstændige fælles holdninger, kommer antallet af fælles holdninger ned på ca. 40 geografisk eller tematisk afgrænsede fælles holdninger.

Eksempelvis har Rådets fælles holdninger omfattet

- Konfliktforebyggelse, -styring og -løsning i Afrika
- Foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme
- Kontrol med våbenmæglervirksomhed
- Den Internationale Straffedomstol
- Restriktive foranstaltninger over for personer i Forbundsrepublikken Jugoslavien, der modarbejder de uafhængige medier.

Eksempler på tre konkrete fælles holdninger*Våbenembargo over for Sudan*

Den 9. januar 2004 vedtog Rådet en fælles holdning over for Sudan med hensyn til våben, ammunition og militærudrustning. Våbenembargoen blev indført som konsekvens af den vedvarende borgerkrig i landet. Samtidig blev embargoen indrettet således, at den ikke omfattede humanitære indsatser, ligesom at også minerydningsaktioner kunne fortsætte. Den fælles holdning blev ændret den 10. juni 2004, idet aktuelle planer om at oprette en våbenstilsandskommission ledet af Den Afrikanske Union, nødvendiggjorde yderligere undtagelser fra våbenembargoen.

Støtte til Det Internationale Krigsforbrydertribunal

Den 11. oktober 2004 vedtog Rådet en fælles holdning om yderligere støtte til Det Internationale Krigsforbrydertribunals arbejde. Mere konkret fastlægger den fælles holdning en række foranstaltninger der skal gøre det nemmere at pågribe og efterfølgende retsforfølge personer, for hvem det gælder at Krigsforbrydertribunalet har rejst tiltale. Denne fælles holdning forlænger bestemmelserne fra en række tidligere fælles holdninger, og er dermed et eksempel på, hvordan Rådet ofte vedtager flere (ændrede) fælles holdninger om samme sag.

Bekæmpelse af terrorisme

Rådet vedtog den 27. december 2001 en fælles holdning om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme. Den fælles holdning fastslår bl.a. at Fællesskabet vil beordre indefrysning af pengemidler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer over for personer, grupper eller enheder, der er involveret i terrorhandlinger og som er opført i et bilag til afgørelsen. Den fælles holdning, herunder listen over terrorgrupper, ajourføres løbende. Seneste ændring fandt sted den 17. maj 2004. Rådet vedtog i 2001 en retligt bindende afgørelse (forordning) der skabte grundlag for bl.a. at indefryse alle midler, finansielle aktiviteter og økonomiske ressourcer der kan knyttes til personer eller grupper, som er opført på »terrorlisten« i den fælles holdning. Rådets afgørelse revideres løbende. Det sker med enstemmighed i Rådet.

Fælles aktioner

Retsgrundlaget for vedtagelse af **fælles aktioner** er beskrevet i EU-traktatens artikel 14. Fælles aktioner vedtages af Rådet og vedrører konkrete situationer, hvor der skønnes at være behov for *operational action* fra Unionens side. Fælles aktioner *forpligter* medlemsstaterne i deres stillingtagen og handlinger, hvorved de må siges at have en mere forpligtende karakter end de fælles holdninger. De fælles aktioner har udviklet sig til at være det nok vigtigste, og udad-

Medlemsstaterne er forpligtet

til mest kraftfulde, instrument i EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske værktøjskasse.

Efter indførelsen af fælles aktioner med Maastrichttraktaten, er der med **udgangen af 2004** vedtaget mere end 100 konkrete fælles aktioner med retligt grundlag i traktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Hvis man fraregner rådsafgørelser om ændringer i allerede eksisterende fælles aktioner, kommer antallet af fælles aktioner ned på ca. 50.

Rådet fælles aktioner har eksempelvis omfattet:

- Unionens politimission i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (PROXIMA).
- Samarbejdsprogram for ikke-spredning og nedrustning i Den Russiske Føderation.
- Unionens militæroperation i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien.
- EU-bistandsprogram til støtte for Den Palæstinensiske Myndighed i kampen mod terrorisme.
- Fremme af gennemsigtighed i kontrollen med eksport af nukleart materiale.

Grundlaget for oprettelsen af EU's institut for Sikkerhedsstudier i Paris og oprettelsen af et EU-satellitcenter i Torrejón de Ardoz (Spanien) er ligeledes fælles aktioner. Begge disse organer, som kort bliver omtalt i nedenstående boks, er specialiserede organer, der udfører tekniske, videnskabelige og forvaltningsmæssige opgaver inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

To konkrete eksempler på fælles aktioner

Institut for Sikkerhedsstudier

Rådets fælles aktion om oprettelsen af Den Europæiske Unions Institut for Sikkerhedsstudier trådte i kraft den 20. juli 2001. Institutet er placeret i Paris og påbegyndte sit arbejde i starten af 2002. Dets opgave er at bidrage til udviklingen af FUSP og ESFP, ved at udføre akademisk forskning og analyser. EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske komité fører et vist politisk tilsyn med instituttets aktiviteter uden at krænke instituttets intellektuelle frihed, som det formuleres i den fælles aktion.

Der er adgang til hovedparten af instituttets udgivelser på dets hjemmeside: <http://www.iss-eu.org>.

EU-satellitcenter

Rådets fælles aktion om oprettelsen af et EU-satellitcenter trådte i kraft den 20. juli 2001. Centret har hjemsted i Torrejón i Spanien og påbegyndte sit arbejde 1. januar 2002. Hovedopgaven er at støtte EU's beslutningstagning i forbindelse med FUSP og især ESFP, ved at levere materiale, der tilvejebringes gennem analyse af satellitbilleder og supplerende data, herunder eventuelt luffotos. Satellitcentret blev oprindeligt oprettet af Den Vesteuropæiske Union (WEU), men er nu underlagt EU.

Danmark deltager i centrets *civile aktiviteter* og bidrager i den forbindelse til at dække de af centrets udgifter, som ikke er forsvarsrelaterede. Centrets hjemmeside indeholder flere oplysninger: <http://www.eusc.org>.

Fælles strategier

EU har vedtaget tre *fælles strategier*

Amsterdamtraktaten indførte et nyt instrument, nemlig de *fælles strategier*. Det Europæiske Råd træffer afgørelse om fælles strategier, som skal iværksættes af Unionen, på områder hvor medlemsstaterne har vigtige fælles interesser. I strategierne fastlægges mål, varighed og de midler, der skal stilles til rådighed af Unionen og medlemsstaterne. Herefter er det Rådet der træffer de nødvendige afgørelser for at gennemføre de fælles strategier.

Indtil nu har Det Europæiske Råd vedtaget **3 fælles strategier** med anvendelsen af retsgrundlaget i TEU artikel 13³⁷.

Kun 3 fælles strategier vedtaget

Fælles strategier vedtaget af Det Europæiske Råd:

1. Den Europæiske Unions fælles strategi over for **Rusland** (1999). (Strategien udløb 24. juni 2004).
2. Det Europæiske Råds fælles strategi over for **Ukraine** (1999). (Strategien udløb den 23. december 2004).
3. Det Europæiske Råds fælles strategi for **Middelhavsområdet** (2000). (Strategien udløb den 19. juni 2004).

Målsætninger for de fælles strategier

Målene for de fælles strategier er tilpasset de særlige regionale forhold der gælder for de enkelte lande og regioner. Overordnet sigter målsætningerne i alle tilfælde på at fremme en demokratisk udvikling og i den forbindelse at sikre og rodfæste et stabilt, retsbaseret politisk system. Hertil kommer initiativer der kan bidrage til udviklingen af et fredeligt og stabilt sikkerhedspolitisk miljø.

Endelig kan nævnes målsætningerne om bedre forudsætninger for øget økonomisk samkvem og en udbygning af dialogen på såvel politisk som mellemfolkeligt plan.

Det Europæiske Råds **fælles strategi over for Rusland** fra 1999 var den første af sin art. EU's overordnede målsætninger for strategien var at bidrage til at fremme en stabil og **demokratisk** udvikling i Rusland baseret på retsstatsprincipper og en velfungerende markedsøkonomi. Strategien blev forlænget i 2003, men er efterfølgende udløbet i 2004. EU's relationer til Rusland er i dag sikret gennem bl.a. en udbygget partnerskabsaftale, jf. følgende afsnit om Rusland.

De overordnede mål for Det Europæiske Råds **fælles strategi over for Ukraine** spænder over tre indsatsområder:

- EU-støtte til den demokratiske og økonomiske omstillingsproces i Ukraine.
- Sikring af stabilitet og sikkerhed og imødegåelse af fælles udfordringer på det europæiske kontinent, herunder især områder omkring Sortehavet, Østersøen og i Kaukasus.
- Støtte til øget samarbejde mellem EU og Ukraine i forbindelse med EU's udvidelse.

Fælles strategi
over for Rusland

Fælles strategi
over Ukraine

Den **fælles strategi over for Middelhavsområdet** opstiller en række mål med et meget bredt sigte der bl.a. omfatter etablering af et politisk og sikkerhedspolitisk partnerskab og et økonomisk og finansielt partnerskab. Hertil kommer målsætningen om støtte til særlige partnerskaber indenfor det sociale og kulturelle område. Også denne fælles strategi er formelt udløbet, men samarbejdet videreføres gennem det såkaldte Euro-Middelhavs-partnerskab fra 1998, der omfatter en række middelhavslande. Hovedsigtet er at skabe en frihandelszone rundt om Middelhavet og at skabe forudsætninger for politisk stabilitet i regionen.

Fælles strategi over for Middelhavsområdet

Israel og de **palæstinensiske territorier** er også en del af Middelhavssamarbejdet. Desuden indgår EU i den såkaldte **Kvartet** om fredsprocessen i Mellemøsten sammen med USA, Rusland og FN.

Samarbejdsrelationerne mellem EU og de ovennævnte lande/regioner er blevet udbygget og konkretiseret gennem en række andre initiativer, ikke mindst samarbejdet med Rusland er blevet intensivet inden for de seneste år. Samarbejdet med Ukraine står også foran en opblomstring i forlængelse af indsættelsen af Ukraines nyvalgte præsident Viktor Yushchenko den 23. januar 2005 efter omvalget den 26. december 2004. Ukraine er allerede i dag omfattet af EU's naboskabspolitik (European Neighbourhood Policy).

Solana kritiserer de fælles strategier

Det faktum, at der **ikke** er vedtaget nye fælles strategier siden 2001 indikerer, at denne instrumenttype ikke har haft den tiltænkte gennemslagskraft, jf. nedenstående gengivelse af en kritisk evaluering udarbejdet af den højtstående repræsentant Javier Solana. Dette har dog ikke hindret Det Europæiske Råd i at vedtage politiske dokumenter, der bærer navnet *strategi*, uden dog at EU-traktatens art. 13, der netop vedrører vedtagelse af *fælles strategier*, er anvendt.

Kritik af de fælles strategier

Den måske mest vidtrækkende politiske strategi af denne type, er den europæiske **sikkerhedsstrategi** som er nærmere beskrevet i kapitel 2³⁸. Herudover har Det Europæiske Råd bl.a. vedtaget politiske strategier om bekæmpelse af masseødelæggelsesvåben og to såkaldte implementeringsstrategier for henholdsvis Bosnien og Mellemøsten/Middelhavsområdet³⁹.

De fælles strategier er som før nævnt blevet kritiseret af den højtstående repræsentant Javier Solana i en evalueringsrapport fra 2001. Kritikken er møntet på de tre første fælles strategier, jf. ovenstående liste. Rapporten fastslår, at:

De fælles strategier har ikke bidraget til et stærkere og mere effektivt EU i internationale sammenhænge.

Strategierne kritiseres bl.a. for deres uforpligtende stil, der giver strategierne karakter af uforpligtende **hensigtserklæringer**. Det har været vanskeligt at benytte strategierne som egentlige arbejdsredskaber, fastslås det.

Rapporten præsenterer en række forslag til, hvordan de fælles strategier kan gøres mere virkningsfulde, f.eks. ved

- at gøre strategierne mere afgrænsede og målrettede,
- at skærpe formuleringerne,
- at sikre en højere grad af sammenhæng og synergieffekt med EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og medlemslandenes nationale politikker.

EU's samarbejde med Rusland

EU's samarbejde med Rusland er baseret på en **partnerskabs- og samarbejdsaftale** indgået i 1997, som omhandler et bredt spektrum af politiske og økonomiske samarbejdsområder. I dag finder det politiske samarbejde sted i et såkaldt **permanent partnerskabsråd**, og de politiske ledere fra EU og Rusland mødes nu fast to gange årligt.

På det sikkerhedspolitiske område vil EU og Rusland især samarbejde om en fælles tilgangsvinkel til civil krisestyring, løbende dialog vedr. udviklingen af EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik samt på internationalt plan at arbejde for nedrustning, kamp mod spredning af masseødelæggelsesvåben og en styrket indsats for at komme den ulovlige våbenhandel til livs.

Det intensiverede samarbejde udelukker dog ikke, at der kan være **modstridende** interesser mellem Rusland og EU i tilgangen til flere internationale problemstillinger. Det så man bl.a. under det danske

EU-formandskab i andet halvår af 2002, hvor det krævede stort diplomatisk benarbejde at finde en løsning på spørgsmålet om russiske statsborgeres adgang til at rejse gennem det tiltrædende medlemsland Litauen i forbindelse med transport mellem Rusland og den russiske enklave Kaliningrad.

Endvidere har Ruslands voldsomme militære indgriben i **Tjetjenien** i flere tilfælde givet anledning til kritik fra EU.

Rammer for samarbejdet mellem EU og Rusland

1997: Indgåelse af Partnerskabs- og samarbejdsaftale

Partnerskabet etablerede de politiske rammer for det bilaterale samarbejde mellem EU og Rusland for en 10-årig periode. Samarbejdet omfattede bl.a. handel, økonomisk samarbejde, retligt samarbejde og politisk dialog.

1999: Rådet vedtager en *fælles strategi* over for Rusland.

2003: Partner- og samarbejdsaftalen udbygges

På et topmøde i Skt. Petersborg udbygges partnerskabsaftalen mellem EU og Rusland. Der blev nedsat et *permanent partnerskabsråd* der førte til øget politisk samarbejde på såvel politisk som administrativt plan. I takt med at samarbejdet blev udvidet, blev der skabt rammer for at mødes i andre ministerformationer end stats- og udenrigsministrene. Eksempelvis blev det første møde mellem Ruslands og EU's justitsministre afholdt i efteråret 2004. Mødeaktivitet i flere andre rådsformationer ventes at følge efter, f.eks. på energiområdet.

Topmødet i Skt. Petersborg i 2003 førte desuden til en konkretisering af samarbejdet indenfor fire særlige samarbejdsområder (*four common spaces*) som fokuserer på økonomisk samarbejde, retligt samarbejde, sikkerhedspolitisk samarbejde samt forskning og uddannelse.

Fast mødeaktivitet

Der afholdes 2 årlige topmøder med deltagelse af formanden for EU's formandskabsland, Europa-Kommissionens formand, EU's højtstående repræsentant og præsidenten for Rusland. Det første topmøde i 2005 finder sted i Moskva den 10. maj.

Hertil kommer møder på ministerniveau, jævnlige møder på embedsmandsplan på direktørniveau samt samarbejde i en række arbejdsgrupper. Der findes omtrent 15 arbejdsgrupper der beskæftiger sig med forskellige udenrigs- og sikkerhedspolitiske emner.

Læs mere om EU's eksterne relationer

Læs mere om EU's eksterne relationer til Rusland og andre lande og regioner på EU's hjemmeside: http://europa.eu.int/comm/external_relations/

Samarbejdet mellem EU og USA

Forholdet EU – USA

EU har ikke vedtaget en fælles strategi der omhandler forholdet til USA. EU og USA har imidlertid et langt historisk og institutionelt baseret samarbejde der er med til at understrege samarbejdets meget betydningsfulde strategiske betydning.

Forholdet til USA – et vigtigt strategisk partnerskab

Kommissionsformand José Manuel Barroso om forholdet til USA:

The relationship between the United States and Europe constitutes the world's strongest, most comprehensive and strategically most important partnership (2004).

More than ever, Europe needs the United States and the United States needs Europe. We must seize this opportunity with both hands. Today's international problems are too complex to »go it alone« (2005).

I 1995 undertegnedes den såkaldte *Nye transatlantiske dagsorden* der stadig udgør den formelle, overordnede ramme for samarbejdet mellem EU og USA. Samarbejdet sigter overordnet mod at fremme fred og stabilitet, demokrati og udvikling på globalt plan, at skabe bedre forudsætninger for verdenshandelen og at styrke dialogen mellem Europa og USA på såvel politisk, uddannelsesmæssigt og mellemfolkeligt plan.

På politisk plan finder der et årligt officielt topmøde sted mellem USA og EU. Her deltager USA's præsident, Europa-Kommissionens

formand, formanden for EU's roterende formandskab og EU's højtstående repræsentant.

Heller ikke samarbejdet med USA finder dog sted, uden at der i flere internationale spørgsmål opstår modstridende interesser. Det gælder f.eks. i spørgsmålet om anerkendelsen af **Den Internationale Straffedomstol**, undertegnelse af den såkaldte **Kyoto-protokol** om begrænsningen af udledning af drivhusgasser, samt ikke mindst i forhold til den USA-ledede militære indgriben i **Irak** i 2003 og i den forbindelse håndteringen af den meget ustabile og voldsplagede »efterkrigs-situation«. I sidstnævnte spørgsmål hører det med til historien, at EU internt fremstod splittet, se mere herom i kapitel 7.

Modstridende interesser på enkelte områder

Retsakter i henhold til EF-traktaten

Retsakterne der er omtalt i dette kapitel er alle knyttet til EU-traktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Rådet kan imidlertid også træffe visse beslutninger af udenrigspolitisk betydning med udgangspunkt i selve EF-traktaten. Det drejer sig mere konkret om **økonomiske sanktioner** over for tredjelande.

I henhold til EU-traktatens artikel 3 har Rådet og Kommissionen i fællesskab ansvaret for, at der er sammenhæng i hele EU's optræden udadtil som led i de fælles politikker for udenrigsanliggender, sikkerhed, økonomi og udviklingssamarbejde. Rådet og Kommissionen støttes i denne opgave af artikel 301 i EF-traktaten der som nævnt giver Rådet bemyndigelse til at iværksætte **økonomiske sanktioner** over for tredjelande. Sådanne sanktioner kan vedtages med kvalificeret flertal af Rådet på grundlag af et forslag fremsat af Kommissionen.

EU's militære og civile krisestyringsoperationer

Militæroperationer: EU's evne til militær krisestyring testes

Tre militære krisestyringsoperationer

EU har hidtil gennemført og afsluttet to militære operationer i henholdsvis **Makedonien** (FYROM) og i Den demokratiske Republik Congo. Begge har haft et **begrænset** omfang, indsatsmæssigt såvel som tidsmæssigt. Dog har operationerne forsynet EU med dets første erfaringer i militær krisestyring. Den egentlige test for EU's evne til at forestå en større militær krisestyringsoperation tog sin begyndelse den 2. december 2004 med **operation Althea** i Bosnien-Hercegovina, jf. nedenfor.

På NATO-topmødet i Istanbul i juni 2004 gav NATO-landene grønt lys for, at EU kunne anvende NATO-aktiver i forbindelse med EU's overtagelse af den militære NATO-operation i Bosnien-Hercegovina ultimo 2004⁴⁰. EU-operationen, med kaldenavn Althea, involverer mere end **7000 soldater** primært fra EU-medlemslande, men også med bidrag fra en række ikke-medlemslande, herunder Canada, Norge og Tyrkiet⁴¹. Der er således tale om **EU's hidtil mest omfattende militære operation**. Operationen har **mandat fra FN's sikkerhedsråd**⁴². Som konsekvens af forsvarsforbeholdet deltager **Danmark** ikke i denne operation, ligesom Danmark heller ikke har deltaget i EU's to foregående militære krisestyringsoperationer.

I det følgende gennemgås EU's hidtidige militære og civile krisestyringsoperationer. Se i øvrigt bilag 3 for flere detaljerede oplysninger om disse operationer.

EU's militæroperation i Makedonien (Concordia)

Operation i Makedonien 2003

EU's militære operation i Den tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (FYROM) i 2003 var **EU's første militære krisestyringsoperation**. Operationen fandt sted på grundlag af et mandat fra FN og afløste den hidtidige NATO-operation i Makedonien. 27 lande – herunder langt de fleste EU-medlemslande, de daværende kandi-

datlande samt Norge og Tyrkiet – bidrog til de samlet omtrent 400 soldater. **Danmark deltog ikke** som følge af forsvarsforbeholdet.

Formålet med operationen var – efter anmodning fra den makedonske regering – at skabe et stabilt sikkerhedspolitisk miljø der kunne sikre gennemførelsen af politiske og økonomiske reformer. Operationen er nu afsluttet.

Operation CONCORDIA i Makedonien – FAKTA

Formålet med EU's første militære krisestyringsoperation var at bidrage til sikkerhed og stabilitet i Makedonien.

EU overtog operationen den 31. marts 2003 fra NATO. Operationen blev afsluttet den 15. december 2003.

400 soldater fra mere end 27 lande deltog.

Danmark deltog ikke som følge af forsvarsforbeholdet.

EU's militæroperation i Den Demokratiske Republik Congo (Artemis)

Operation Artemis i Den Demokratiske Republik Congo var EU's anden militære krisestyringsoperation. Operationen fandt sted i 2003 og hvilede på et mandat fra FN's sikkerhedsråd. I praksis blev operationen alene udført af Frankrig, som stillede med 1.500 soldater. Formålet var, sammen med den tilstedeværende FN-mission i Bunia/DDR Congo, at stabilisere den sikkerhedspolitiske situation og bidrage til at forbedre den humanitære situation i Bunia. Operationen forløb over 3 måneder i sommeren 2003, hvorefter situationen var så stabil, at Frankrig kunne trække sine tropper hjem den 1. september 2003.

Operation i
Congo 2003

Operation Artemis i DDR Congo – FAKTA

Formålet med operationen var at forbedre sikkerhedssituationen og imødegå en humanitær katastrofe.

Operationen fandt sted fra juni til september 2003 og involverede 1.500 franske soldater.

EU's militæroperation i Bosnien-Hercegovina (Althea)

Operation i Bosnien-Hercegovina 2004

EU's hidtil uden sammenligning **største** militære krisestyringsoperation blev påbegyndt den 2. december 2004 i Bosnien-Hercegovina og skal evalueres senest med udgangen af 2005. Operationen hviler på et mandat fra FN og afløste den hidtidige NATO-operation i området. NATO har dog bevaret et mindre hovedkvarter i Bosnien-Hercegovina. 33 lande bidrager med samlet omtrent 7000 soldater til EU-operationen. **Danmark deltager ikke** på grund af forsvarsforbeholdet.

Der er opstillet en række formål med operationen. På kort sigt skal operationen overtage den tidligere NATO-operations opgave, der bl.a. omfatter sikring af den sikkerhedspolitiske situation med henblik på at gennemføre **Dayton-fredsftalen**. På mellemlangt sigt skal operationen bidrage til at skabe et sikkert sikkerhedspolitisk miljø der gør det muligt for Bosnien-Hercegovina at indgå en stabiliserings- og associeringsaftale med EU. På langt sigt er hensigten at skabe rammerne for et **fredeligt og multietnisk Bosnien-Hercegovina** som lever i fred med sine naboer, og som befinder sig på vej mod et fremtidigt EU-medlemskab.

Operationen skal evalueres i maj/juni 2005, hvor der muligvis vil blive truffet beslutning om at reducere styrken fra 7.000 til 5.000 mand⁴³.

Operation Althea i Bosnien-Hercegovina – FAKTA

Operationen blev iværksat den 2. december 2004 og er EU's hidtil største – den omfatter 7000 soldater fra 33 lande. Formålet er at sikre overholdelsen af den såkaldte Dayton-fredsftale. Operationen afløste NATO's operation i Bosnien-Hercegovina og der anvendes NATO-aktiver.

EU's civile krisestyringsoperationer

EU's politimission i Bosnien-Hercegovina

Også civile krisestyringsoperationer

EU's politimission i Bosnien-Hercegovina blev påbegyndt 1. januar 2003 og er den **første** civile krisestyringsoperation under EU's sikkerheds- og forsvarspolitik. Missionen – som består af ca. 500 politifolk – har meget bred deltagelse af både EU-medlemslande og

en række andre lande. Eksempelvis deltager Rusland, Ukraine og Schweiz. Også **Danmark er repræsenteret med 11 politifolk.**

Formålet er at vejlede, rådgive og overvåge det lokale politi og dermed bidrage til opbygningen af en velfungerende politistyrke i landet. Politimissionens mandatperiode udløber med udgangen af 2005.

EU's politimission i Bosnien-Hercegovina – FAKTA

Formålet med politimissionen er at opbygge en lokal politistyrke.

500 politifolk fra mere end 30 lande deltager, herunder også dansk politi. Politimissionen blev påbegyndt den 1. januar 2003 og udløber den 31. december 2005.

EU's politimission i Makedonien

EU's politimission i Makedonien blev påbegyndt den 15. december 2003 og løber frem til 14. december 2005. Omtrent 200 civile politifolk fra såvel EU-lande som fra ikke-medlemslande deltager i missionen. **Danmark er repræsenteret med 6 politifolk.** Formålet med operationen er at støtte Makedoniens politistyrke på en række områder såsom stadfæstelse af lov og orden, herunder kamp mod organiseret kriminalitet, gennemførelse af reformer af politiets organisation, oprettelse af et grænsepoliti og politimæssigt samarbejde med nabolande, samt støtte til visse tillidsopbyggende initiativer over for befolkningen.

Politimission i
Makedonien 2003

EU's politimission i Makedonien (EUPOL PROXIMA) – FAKTA

Operationen blev påbegyndt den 15. december 2003 og udløber den 14. december 2005.

Formålet med operationen er bl.a. at støtte den makedonske politistyrke og støtte reformen af politiets organisation.

200 politifolk deltager, herunder 6 danskere.

EU's politimission i Den Demokratiske Republik Congo

EU's seneste politimission finder sted i Den Demokratiske Republik Congo og blev sat i værk i begyndelsen af 2005. Missionen er EU's hidtil mindste og består blot af 30 personer. Formålet er at vej-

Politimission i
Congo 2005

lede og støtte en integreret politienhed der har til opgave at beskytte statslige institutioner og landets interne sikkerhedssystemer.

EU's retssikkerhedsmission i Georgien

Retsikkerhedsmission i Georgien 2005

EU indledte sin **første retssikkerhedsmission** den 16. juli 2004. Den finder sted i **Georgien**, hvor retssikkerhedsmissionen skal bistå de nationale myndigheder med at oprette en regeringsstrategi, der kan styre reformprocessen inden for strafferetsområdet. I slutningen af oktober 2004 blev første fase af operationerne afsluttet med et positivt resultat. **Danmark er repræsenteret med en enkelt politi-ekspert.**

Ny EU-retssikkerhedsmission på vej i Irak

Retssikkerhedsmission på vej i Irak

Rådet besluttede den 21. februar 2005 at iværksætte en retssikkerhedsmission i Irak så snart som muligt i første halvår af 2005⁴⁴. Missionen vil få til opgave at samarbejde med de irakiske myndigheder om at opbygge et moderne retssystem gennem integreret træning af ca. 770 embedsmænd, herunder dommere, politiinspektører og fængselsdirektører. Danmark har tilbudt at afholde 2-3 kurser i denne forbindelse⁴⁵.

EU's økonomiske støtte til Irak

EU har hidtil støttet Irak med **320 mio. euro** som er gået til humanitær bistand, genopbygning og forberedelse af parlamentsvalget den 30. januar 2005.

For 2005 er der afsat **200 mio. euro** til Irak til brug i forbindelse med bl.a. opbygningen af en offentlig administration, uddannelse og sundhed, beskæftigelsesfremme og generel støtte til udviklingen af et demokratisk politisk system.

EU's monitoreringssystem

Det primære formål med EU's monitoreringssystem som blev oprettet i slutningen af 2000 var at bidrage til en effektiv udformning af EU's politik over for det **vestlige Balkan** ved at indsamle oplysninger og foretage analyser efter retningslinjer fra den højtstående repræsentant og Rådet. Overvågningsmissionen omfatter ca. 120 internationale observatører, herunder **10 danske observatører.**

Observatørmissionen skal navnlig overvåge den politiske og sikkerhedsmæssige udvikling i sit ansvarsområde og i den forbindelse koncentrere sig om overvågning af grænser samt spørgsmål vedrørende forskellige etniske grupper og tilbagevenden af flygtninge.

EU's adfærdskodeks for våbeneksport

EU har sit eget adfærdskodeks for våbeneksport der blev vedtaget af Rådet (udenrigsministre) den 8.-9. juni 1998. Kodekset indeholder **otte minimumskriterier** samt visse operative bestemmelser, som medlemslandene bør respektere inden de overvejer at igangsætte en våbeneksport. Adfærdskodekset udgør en del af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Adfærdskodekset er alene **politisk bindende**. Der kunne således ikke opnås enighed om at gøre kodekset retligt bindende, da det tyske formandskab bragte spørgsmålet på banen i begyndelsen af 1999. Danmark støttede intentionen om at gøre kodekset retligt bindende.

Adfærdskodeks
er en del af FUSP

Adfærdskodekssets otte kriterier

- Internationale forpligtelser, herunder især sanktioner vedtaget af FN's sikkerhedsråd, skal respekteres.
- Modtagerlandet skal leve op til de internationalt anerkendte menneskerettigheder og politiske rettigheder.
- Modtagerlandets interne forhold skal være stabile, så at våbenleverancerne ikke vil blive benyttet i en intern konflikt.
- Våbeneksport må ikke skade den regionale stabilitet, og må således ikke finde sted, hvis modtagerlandet vil bruge våbnene aggressivt.
- Våbeneksporten må ikke berøre den nationale sikkerhed i de øvrige EU-medlemslande og andre venligtsindede lande.
- Modtagerlandets rolle i det internationale samfund, herunder især dets holdning til bekæmpelse af terror skal tages i betragtning.
- Våbeneksport må ikke finde sted, hvis der er risiko for, at våbnene videresælges af modtagerlandet under uønskede forhold.
- Våbeneksporten skal være forenelig med modtagerlandets tekniske og økonomiske kapacitet, således at våbenindkøbet f.eks. ikke sker på bekostning af den humanitære situation i landet.

Det er Rådets ansvar at sikre, at medlemslandene overholder regelsættet. Til brug herfor udarbejder hver medlemsstat årligt en fortrolig rapport, hvor der redegøres for, hvordan regelsættet er blevet implementeret. Der pågår for tiden drøftelser blandt EU's medlemslande om mulighederne for, at adfærdskodekset kan blive strammet op.

Udsigt til en ophævelse af våbenembargoen over for Kina

Kina har siden 1989 være omfattet af en våbenembargo. Det skete som konsekvens af de kinesiske myndigheders voldelige magtanvendelse over for fredelige demonstrationer på Den himmelske Freds Plads i Peking i 1989. Det Europæiske Råd vedtog den 6. juni 1989, en erklæring, som led i det daværende EPS-samarbejde (se kapitel 1 for omtale af EPS), der kraftigt fordømmer de kinesiske myndigheders respekt for demokrati og menneskerettigheder. Erklæringen indeholdt også en række foranstaltninger over for Kina, som bl.a. omfattede en afbrydelse af EF-medlemslandenes militære samarbejde og en embargo på våbenhandelen med landet.

Ophæves våbenembargoen?

Inden for det seneste år har EU imidlertid sendt signaler om, at man er **indstillet på at ophæve embargoen**. Det blev klart tilkendegivet på topmødet mellem EU og Kina den 8. december 2004, hvor EU i sluterklæringen udtrykker politisk vilje til at arbejde mod en ophævelse af embargoen. EU's holdning blev bekræftet på mødet i Det Europæiske Råd den 16.-17. december 2004.

Uddrag af konklusioner om våbenembargoen mod Kina (Det Europæiske Råd, 16.-17. december 2004)

Det Europæiske Råd bekræftede, at forbindelserne mellem EU og Kina har udviklet sig betydeligt i alle henseender i de senere år. Det ser frem til yderligere fremskridt på alle områder af disse forbindelser som omhandlet i den fælles erklæring fra EU og Kina, navnlig ratifikationen af den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

I denne forbindelse bekræftede Det Europæiske Råd den politiske vilje til fortsat at arbejde hen imod en ophævelse af våbenembargoen (kursiv. red.). Det opfordrede det næste formandskab til at afslutte det allerede langt fremskredne arbejde, så der kan træffes en afgørelse. Det understregede, at resultatet af en beslutning ikke må være en øget våbeneksport fra EU-medlemsstaterne til Kina, hverken med hensyn til kvantitet eller kvalitet.

Det fortsatte arbejde hen imod en ophævelse vil blive videreført og muligvis afsluttet under det luxembourgske formandskab i første halvår af 2005.

Planerne om en eventuel ophævelse af våbenembargoen har givet anledning til højlydte **amerikanske protester**. USA frygter bl.a., at en ophævelse embargoen i praksis vil føre til en øget europæisk våbeneksport til Kina som vil kunne anvende de højteknologiske våben i en eventuel konfrontation mod Taiwan.

Finansieringen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Af EU's budget for 2004 på ca. 100 mia. euro blev der afsat ca. 5,2 mia. euro til EU's foranstaltninger udadtil. Det svarer til ca. 5 pct. af budgettet. Ud af de ca. 5,2 mia. euro til foranstaltningerne udadtil, var der i 2004 afsat **63 mio. euro** til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, dvs. lidt mere end en halv procent af Unionens samlede budget.

Kun ½ pct. af EU's budget til FUSP

I 2005 budgetteres der med en stigning i udgifterne til foranstaltningerne udadtil på ca. 1 pct. for 2005. Der er afsat flere midler (ekstra 62 mio. euro, i alt 1.049 mio. euro) til Middelhavsområdet, Mellemøsten og Irak. Derimod **beskæres** midlerne til Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik fra 63 mio. euro til 55 mio. euro⁴⁶. Afsatte midler til førtiltrædelsesstrategien i forbindelse med optagelsen af nye lande har en selvstændig post på budgettet, og indgår således ikke i midlerne afsat til Unionens foranstaltninger udadtil.

Den fælles finansieringsmekanisme »Athena«

Rådet (udenrigsministre) vedtog den 23. februar 2004 en afgørelse om at oprette en særlig **finansieringsmekanisme**, der vil gøre EU i stand til at finansiere fælles udgifter til militære krisestyringsoperationer (kaldet »Athena«)⁴⁷. Mekanismen er så fleksibelt indrettet, at den kan anvendes til alle militæroperationer uanset omfang, kompleksitet og hastende karakter. Kort fortalt fungerer mekanismen således, at medlemsstater der vælger at deltage i en bestemt operation, indbetaler op til 30 pct. af deres bidrag til operationen senest 30

Fleksibel finansieringsmekanisme

dage efter Rådet har fastlagt et overslag over de forventede omkostninger. Athena fører regnskab over de udgifter der skal dækkes af hver enkelt medlemsstat, og sender en månedlig opgørelse til de deltagende medlemslande med oplysninger om skyldige beløb.

Ordningen kan ses som et første skridt i retning af udarbejdelse af et egentligt retligt og finansielt grundlag for den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik.

Athena-mekanismen blev for første gang anvendt i forbindelse med en EU-krisestyringsøvelse i maj 2004, hvor EU's krisestyringsstrukturer og procedurer blev afprøvet i forbindelse med en påtænkt EU-aktion uden anvendelse af NATO-aktiver. Athena er efterfølgende blevet anvendt i forbindelse med forberedelsen af den EU-ledede militære operation (Althea) i Bosnien-Hercegovina der har et budget på mere end 70 mio. euro, og som er EU's hidtil mest omfattende operation.

Danmark står som det eneste medlemsland uden for finansieringsordningen på grund af forsvarsforbeholdet.

EU-landenes og USA's nationale forsvarsbudgetter

Enhver sammenligning af EU-landenes og USA's nationale forsvarsbudgetter må tages med meget store forbehold, ikke mindst pga. uensartede opgørelsesmetoder og svingende valutakurser (dollars og euro). En umiddelbar sammenligning giver dog et klart overordnet indtryk af, at USA bruger betydelig flere midler på forsvaret (groft anslået **mere end det dobbelte**).

I 2001 udgjorde de 15 EU-landes nationale forsvarsbudgetter sammenlagt ca. 151.893 mio. euro⁴⁸. Det tilsvarende tal for USA beløb sig til ca. 393.000 mio. USD. I de følgende år er USA's samlede udgifter til forsvaret vokset markant, og udgjorde i 2003 ca. 497.000 mio. USD. Der findes ikke tilsvarende opdaterede tal for EU-landene, men foreløbige opgørelser viser, at det økonomiske gab mellem USA og EU-landenes nationale forsvarsbudgetter er blevet **endnu større**. Dette øger også sandsynligheden for, at det teknologiske gab mellem USA og dets europæiske allierede vil øges. Dertil kommer, at de europæiske nationale forsvarssystemer ikke er indrettet efter en samlet europæisk forsvarsstrategi som det amerikanske, hvilket bl.a. betyder, at de europæiske forsvarssystemer til dels over-

lapper hinanden. Det er ikke mindst i denne sammenhæng det nyoprettede **europæiske forsvarsagentur** er tiltænkt en vigtig rolle (se kapitel 3).

EU's multilaterale samarbejde

Det multilaterale samarbejde har høj prioritet

EU's opbakning til det multilaterale samarbejde er et **grundprincip** i Unionens udenrigspolitik. I den forbindelse udgør et fortsat udbygget samarbejde med FN et af EU's helt centrale udenrigspolitiske prioriteter.

EU-traktatens artikel 19 danner det retlige grundlag for Unionens politik i forhold til det multilaterale samarbejde. Medlemsstaterne pålægges her at samordne deres optræden i internationale sammenhænge. Landene har ligeledes pligt til at holde hinanden underrettet, om enkelte medlemslandes deltagelse i internationale konferencer m.v., hvor ikke alle EU's medlemsstater er repræsenteret.

EU-landene skal underrette hinanden

De af EU's medlemsstater der er faste medlemmer af FN's Sikkerhedsråd (Storbritannien og Frankrig) er pålagt visse særlige forpligtelser: De skal for det første **rådføre** sig med hinanden, dernæst skal de holde de øvrige EU-medlemsstater fuldt ud underrettet og endelig har de fået til ansvar at forsvare Unionens holdninger og interesser, uden at dette dog berører det ansvar, der påhviler dem i medfør af De Forenede Nationers pagt, som det formuleres i EU-traktaten.

Unionens sikkerhedsstrategi: ***Et sikkert Europa i en bedre verden*** bakker op om det multilaterale spor. Ifølge den tidligere omtalte sikkerhedsstrategi, der blev vedtaget på mødet i Det Europæiske Råd i december 2003, er målet *at udvikle et stærkere internationalt samfund, velfungerende internationale institutioner og en regelbaseret international retsorden*. Blandt andre centrale elementer i det internationale system, fremhæver strategien samarbejdet i WTO og de transatlantiske forbindelser, herunder NATO. Også OSCE og Eurorådet tillægges særlig betydning for EU.

Midler, mål og indflydelse i FN

Stort bidrag fra EU

Samlet set udgør de 25 EU-medlemslande en betydningsfuld gruppe i FN. Det gælder såvel politisk som økonomisk. I 2003 androg den samlede støtte fra EU til FN ca. 505 mio. euro, hvilket er en markant stigning fra året inden, hvor beløbet var 364 mio. euro. EU-landene optræder dog **ikke** som en formel enhed i forbindelse med debatter og afstemninger i hverken Sikkerhedsrådet eller Generalforsamlingen.

EU's indflydelse kunne være større

I en rapport fra 2003, KOM (03) 526, stiller Europa-Kommissionen spørgsmålet, om EU har været i stand til at omsætte sit potentielle til reel indflydelse i FN? Ifølge Kommissionens egen vurdering er EU blevet bedre til at tale med én stemme i debatterne i FN, men **Unionens reelle indflydelse står stadig ikke i forhold til dens økonomiske og politiske vægt** eller det bidrag EU yder til finansieringen af FN's institutioner og aktiviteter⁴⁹, fastslås det.

Et af de centrale spørgsmål Kommissionen behandler i ovennævnte rapport er, hvordan EU kan **styrke gennemslagskraften** af FN's målsætninger. For det første anbefaler Kommissionen, at EU tager teten i forhold til at formulere ambitiøse holdninger og medvirke til, at de bliver ført ud i livet. I den forbindelse bliver det fremhævet, at EU's indsats på en lang række områder har haft afgørende betydning. Det gælder f.eks. vedrørende *Everything-but-arms* – initiativet (Alt-blot-ikke-våben initiativet), ophævelsen af told- og afgiftsbestemmelser for import fra de mindst udviklede lande, samt regulativet om differentiering af medicinpriserne med henblik på at sælge lægemidler billigt til udviklingslandene.

På det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område bliver spørgsmålet om et eventuelt **EU-bidrag** til fredsbevarende og fredsskabende aktioner med FN-mandat mere og mere relevant. Der findes allerede konkrete eksempler på denne type samarbejde mellem FN og EU, her i blandt den militære aktion i Den Demokratiske Republik Congo i 2003, der skete på grundlag af Sikkerhedsrådets resolution 1484.

Fælles rådgivende organ

Værdien af et gensidigt samarbejde mellem FN og EU om civil og militær krisestyring er desuden blevet bekræftet ved flere lejligheder. Det kom eksempelvis klart til udtryk i en fælles erklæring udarbejdet i FN's hovedkvarter den 24. september 2003, hvor beho-

vet for yderligere konkrete skridt for at styrke samarbejdet mellem EU og FN, bliver fastslået. Det blev også besluttet, at oprette et **fælles rådgivende organ** der fik til opgave at undersøge hvordan den indbyrdes samordning og interoperabilitet kan forbedres indenfor konkrete områder, herunder planlægning og evaluering af missioner, fastlæggelse af uddannelseskraav til militært og civilt personel samt initiativer der skal opbygge bedre kommunikationslinjer mellem de to institutioner.

Etablering af strategiske partnerskaber

EU har etableret en række såkaldte strategiske partnerskabsaftaler med udvalgte FN-organer samt en række lande. Det er sket dels for at **styrke samarbejdet**, dels for at give samarbejdet et mere **målrettet langsigtet perspektiv**.

EU's proklamerede målsætning om at styrke samarbejdet med FN omfatter naturligt nok også FN's mange forskellige specialiserede organer og organisationer. Som led i denne udvikling er der foreløbig etableret strategiske partnerskaber mellem EU og to FN-organer. Disse partnerskaber er udtryk for et mere systemiseret, langsigtet samarbejde mellem EU og FN.

Det drejer sig for det første om **FN's udviklingsprogram UNDP**. Dette partnerskab har til formål at styrke begge organisationers evne til levere målrettet bistand til udviklingslandes bestræbelser på at opbygge velfungerende demokratiske retsstater, ofte som opfølgning på en periode præget af konflikt og intern uro. Indledningen af partnerskabet i juni 2004 var det første eksempel på denne type samarbejde mellem EU og et FN-organ. Det skulle hurtigt vise sig ikke at være et enestående eksempel.

Allerede i september 2004 indgik EU således en ny partnerskabsaftale med et af de mindre FN-organer, nemlig FAO, der er FN's organisation for ernæring og landbrug. **Samarbejdet mellem EU og FAO har fem hovedprioriteter**: 1) fødevarerikkerhed, 2) landbrugspolitik og bæredygtig udvikling i landområderne, 3) fødevarerikkerhed, 4) forvaltning af naturens ressourcer, 5) statistisk samarbejde og informationsudveksling.

Ligeledes i september 2004 undertegnede **Kommissionen og UNEP** (FN's organisation for miljøbeskyttelse) et såkaldt »Memo-

randum of Understanding« med henblik på at styrke deres fælles indsats i kampen med de globale trusler mod miljøet. Det nye memorandum skaber en mere systematisk og sammenhængende ramme for samarbejdet mellem de to organisationer. Hovedindsatsområder bliver bl.a. bæredygtig produktion, fremme af en bæredygtig udvikling i forbindelse med udviklingslandenes økonomiske udvikling samt en tilskyndelse til effektiv gennemførelse af internationale aftaler på miljøområdet, f.eks. vedrørende biodiversitet og bæredygtig udvikling.

Ud over samarbejdet med de ovennævnte tre FN-organer identificerede Kommissionen i 2003 yderligere en række FN-organer, hvor EU med fordel kunne indlede et strategisk partnerskab. Det drejer sig om organisationerne: WHO (Verdenssundhedsorganisationen), ILO (Den internationale lønmodtagerorganisation), UNRWA (Organisationen for palæstinensiske flygtninge), UNHCR (Højkommissæren for flygtninge), UNICEF (FN's børnefond), WFP (Verdens fødevarerprogram) og UNIDO (Organisationen for industriel udvikling).

EU har også indgået **strategiske partnerskaber med en række samarbejdslande** af særlig stor økonomisk og politisk betydning. Det transatlantiske partnerskab med USA fremhæves ofte som særlig vigtigt, men hertil kommer også partnerskabsaftaler med Rusland, Kina, Indien, Japan, Canada, samt Middelhavslandene og Mellemøsten.

EU's naboskabspolitik – en ring af venner!

EU's seneste udvidelse med otte øst- og centraleuropæiske lande samt Cypern og Malta har medført, at EU har fået en række nye nabolande som ikke umiddelbart bejler til EU-medlemskab, og som ikke i alle tilfælde er lige så politisk stabile som de vestlige demokratier. EU har imidlertid en interesse i at bidrage til en økonomisk stabil og politisk demokratisk udviklingsproces i disse lande. Til dette formål har Europa-Kommissionen lanceret en ny **naboskabspolitik** (The European Neighbourhood Policy, ENP). Ifølge kommissæren for udenrigsanliggender, østrigeren Benita Ferrero-Waldner, er idéen at skabe en **ring af venner rundt om det udvidede EU**⁵⁰.

Rådet (udenrigs) vedtog den 13.-14. december 2004 den første stribe af konkrete, individuelle naboskabsprogrammer med Moldova,

Gode naboer er vigtigt

Ukraine, Marokko, Tunesien, Jordan, Israel og Det palæstinensiske selvstyre. Flere Middelhavslande kan komme til senere. Kommissionens arbejdsprogram for 2005 lægger op til, at Rådet vedtager handlingsprogrammer for yderligere 5 lande i anden halvdel af 2005. Det drejer sig om Ægypten, Libanon, Armenien, Azerbajjan og Georgien. Handlingsprogrammerne er udformet under hensyntagen til de særlige økonomiske, politiske og sikkerhedspolitiske forhold der gælder for hvert enkelt land.

På det sikkerhedspolitiske område er det især samarbejde på områder som f.eks. **ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben** og **bekæmpelse af terrorisme** som tillægges høj prioritet. Hertil kommer også samarbejde for at imødegå ulovlig indvandring og menneskesmugling. Samarbejdsprogrammerne indebærer målrettet økonomisk støtte fra EU til disse lande.

Rådet vil senest 2 år efter indgåelsen af programmerne foretage en evaluering på baggrund af en rapport fra Kommissionen og den højtstående repræsentant.

Der er desuden vedtaget et særligt treårigt **handlingsprogram for Ukraine** der åbner op for øget samarbejde mellem EU og Ukraine. Handlingsprogrammet blev formelt vedtaget på et møde i det fælles partnerskabsråd den 21. februar 2005.

Finansiering af nabo- og partnerskabsprogrammerne

Der findes i dag ingen samlet **finansieringsmekanisme** for partnerskaberne under Den Europæiske Naboskabspolitik. Det har Kommissionen forsøgt at gøre noget ved. Kommissionen har derfor i efteråret 2004 fremsat et forordningsforslag om etablering af et særligt instrument, der vil kunne øge sammenhængen, synligheden og effektiviteten i EU's bistand i naboømråderne.

Ifølge Kommissionens finansoversigt for perioden 2007-2013 er der afsat ca. 14,9 mio. euro til initiativet. Det nye instrument vil erstatte flere af de eksisterende geografiske og tematiske instrumenter der eksempelvis gælder for Middelhavslandene (Meda) og de tidligere Sovjet-republikker (TACIS). Hvis forslaget bliver vedtaget vil det træde i kraft den 1. januar 2007.

EU's optræden i FN

EU-landenes stemmeafgivning i FN's generalforsamling

I hvilket omfang er der tale om en samlet EU-optræden i FN-systemet? Spørgsmålet er interessant, idet graden af **fælles fodslag** i FN-systemet vil kunne ses som en indikator for virkningen af og sammenhængskraften i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Øget konsensus

Forskeren, ved det af EU nedsatte »Institute for Security Studies«, Paul Luif har i en rapport fra december 2003 undersøgt EU-landenes stemmeafgivning i FN's generalforsamling siden slutningen af 1970'erne. Blandt konklusionerne kan fremhæves *en tydelig tendens til øget konsensus blandt EU-landenes stemmeafgivning siden 1990*. Mens de daværende 12 medlemslande i **1990** blot stemte samlet i **42 pct.** af stemmeafgivelserne steg denne procentsats til over **80 pct.** i **1997-1998**. Herefter er der sket et mindre fald, men procentsatsen har stabiliseret sig på et højt niveau. **I 2002 stemte EU-landene således samlet i 75,5 pct. af tilfældene.**

Mellemøsten og menneskerettigheder

Traktatfæstelsen af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik fandt sted med Maastrichttraktaten som trådte i kraft den 1. november 1993. Både i årene op til og umiddelbart efter dette tidspunkt, var der tale om **øget konsensusdannelse blandt EU-landenes stemmeafgivning**. Det kan således være vanskeligt at isolere betydningen af FUSP's traktatfæstelse i denne sammenhæng. Også andre internationale faktorer – herunder ophøret af den kolde krig – kan have haft væsentlig betydning for EU-landenes stemmeafgivning.

Det er også værd at bemærke, at konsensusdannelsen blandt EU-landene i FN's generalforsamling varierer betydeligt afhængig af hvilket område der er til afstemning. *Enigheden er således bemærkelsesværdig høj inden for to hovedområder, nemlig vedrørende **Mellemøsten** og i forbindelse med **menneskerettighedsspørgsmål***. Siden midten af 1990'erne har der været konsensus blandt EU-landene i omtrent 90 pct. af sagerne relateret til disse emner. Ved stemmeafgivelser med relation til Mellemøsten var der i en treårig periode i slutningen af 1990'erne 100 pct. sammenfald i EU-landenes stemmeafgivning.

Til gengæld har der ikke været samme grad af enighed blandt EU-landene i mere **hårde sikkerhedspolitiske spørgsmål**, herunder spørgsmål om nedrustning og afvikling af masseødelæggelsesvåben. Uenigheden viser sig i øvrigt at være størst, når det drejer sig om spørgsmål vedrørende dekolonialisering.

Paul Luifs undersøgelse viser, at det er stemmeafgivningen fra EU's to faste medlemmer af Sikkerhedsrådet, **Storbritannien og Frankrig**, der afviger mest fra den generelle holdning blandt EU-landene. Dette er kommet stærkest til udtryk i netop de hårde sikkerhedspolitiske spørgsmål, knyttet til deres status som atomvåbenmagter, og i dekolonialiseringsspørgsmål.

De tre nordiske EU-medlemslande, især **Danmark, følger den generelle EU-holdning meget tæt**. De to neutrale/alliancefrie lande Finland og Sverige indtager i visse begrænsede tilfælde særstandpunkter i internationale sikkerhedspolitiske sager.

Luifs opgørelse af stemmeafgivelsen blandt *EU's nye medlemslande*, siden ophøret af den kolde krig tyder på, at der ikke vil ske nogen større forskydning i konsensuddannelsen blandt EU-landene i takt med, at EU fortsat udvides. Der har op gennem 1990'erne været tale om en hurtig tilpasning til den generelle EU-holdning blandt langt hovedparten af EU's nye medlemslande. Dette gælder også for kandidatlandene Bulgarien, Rumænien og Kroatien. I 2002 var der således hos 7 ud af 12 ansøgerlande ingen afvigelse fra den generelle EU-holdning⁵¹.

Også konsensus
efter udvidelsen

Tilpasningen til den generelle EU-holdning gælder også for Tyrkiets, Cyperns og Maltas stemmeafgivning. Det er dog ikke foregået i helt samme tempo som hos de øvrige nye medlemslande og kandidatlande. For Cyperns og Maltas vedkommende har det især været spørgsmål vedrørende Mellemosten der har givet anledning til uoverensstemmelser. I øvrigt har Letland haft visse særstandpunkter på det sikkerhedspolitiske område.

Opsummering vedr. stemmeafgivningen i generalforsamlingen

Luifs undersøgelse dokumenterer, at der især siden afslutningen af den kolde krig er sket en betydelig konsensusdannelse blandt EU-landenes stemmeafgivning i FN's generalforsamling. Sammenfaldet toppede i 1997-98 med omtrent 80 pct. Herefter har sammenfaldet i stemmeafgivningen stabiliseret sig omkring 75 pct (2002: 75,5 pct.) Intet tyder på, at udvidelsen af EU med op til 27-28 lande vil føre til noget større fald i graden af konsensus.

Det bør bemærkes, at Luifs undersøgelse var **afsluttet inden invasionen i Irak i 2003**, som var et spørgsmål der splittede EU-landene.

Generalforsamlingen har begrænset politisk gennemslagskraft

En ting er, at der kan konstateres en øget konsensusdannelse blandt EU-landenes stemmeafgivning i FN's generalforsamling. Noget helt andet er imidlertid spørgsmålet om generalforsamlingens reelle politiske betydning. Hertil må det bemærkes, at FN's generalforsamling blot udgør en del af EU-landenes FN-politik. Desuden er generalforsamlingens indflydelse begrænset, idet forsamlingen ikke kan vedtage retligt bindende beslutninger som FN's sikkerhedsråd. Derved bliver det mindre forpligtende for det enkelte land at tilslutte sig generalforsamlingens anbefalinger.

EU-koordination i FN's sikkerhedsråd

Traditionelt har EU's to faste medlemmer af FN's sikkerhedsråd (Frankrig og Storbritannien) ikke systematisk taget kredsen af EU-lande med på råd forud for møder i FN's sikkerhedsråd. Siden januar 2001 har repræsentanter fra EU's medlemslande jævnligt afholdt møder i New York – de såkaldte »Artikel 19 – briefinger«⁵². Ved disse briefinger har EU-lande der ikke har sæde i sikkerhedsrådet mulighed for at blive orienteret om emner der drøftes mellem sikkerhedsrådets medlemmer⁵³.

EU's relationer til OSCE og Europarådet

EU samarbejder med Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE)

EU og OSCE deler på centrale områder fælles værdier. Det gælder f.eks. målsætninger om at styrke demokratiet og menneskerettighederne, fremme den økonomiske udvikling og forbedre den generelle stabilitet i Europa. På den baggrund har den høje repræsentant Javier Solana pointeret, at **EU og OSCE udgør hinandens naturlige samarbejdspartnere**; en relation som ifølge Solana fortsat kan og bør videreudvikles⁵⁴.

OSCE er en vigtig samarbejdspartner

OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe), tidligere CSCE (Conference on Security and Cooperation in Europe)

Dannet: CSCE blev dannet i 1975. Konferencen blev i 1995 afløst af OSCE.

Deltagerkreds: Oprindeligt deltog 35 lande i CSCE. I dag har organisationen 55 medlemsstater fra Europa, Centralasien og Nordamerika.

Formål: Etablering af mellemstatsligt samarbejde om international sikkerhed, konfliktforebyggelse, krisestyring, menneskerettigheder, økonomi og miljømæssig sikkerhed.

Hidtil har samarbejdet mellem de to organisationer især været koncentreret om tre geografiske områder. **For det første** i Det Vestlige Balkan, hvor indsatsen har været koncentreret om afholdelse af demokratiske valg og efterfølgende støtte til igangsættelse af en politisk reformproces med dertil hørende opbygning af politiske institutioner. **For det andet** kan der peges på samarbejdet i det sydlige Kaukasus, hvor samarbejdet bl.a. har omhandlet grænsekontrol, migrationsspørgsmål og grænseoverskridende kriminalitet. **Det tredje** samarbejdsområde har omfattet Det centrale Asien, herunder Afghanistan, hvor EU og OSCE har gennemført fælles programmer med henblik på at udvikle et funktionsdygtigt demokratisk system og forbedre menneskerettighedssituationen.

EU og Europarådet

Europarådet blev dannet i 1949 for at skabe øget opmærksomhed omkring menneskerettighederne. Et vigtigt resultat af Europarådets arbejde var vedtagelsen af **Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention** i 1950. Det betød etableringen af et folkeretligt forpligtende beskyttelsessystem, hvor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kunne modtage og behandle sager.

Europarådet

Dannet: Oprettet i 1949 af 10 lande, herunder Danmark.

Medlemskreds: Europarådet består i dag af 45 medlemslande, heriblandt samtlige 25 EU-medlemslande. Vatikanet, USA, Canada og Mexico har observatørstatus.

Formål: Mellemsstatsligt samarbejde til understøttelse af retsstatsprincippet, demokrati og menneskerettigheder.

I de seneste årtier har Europarådet udvidet sine arbejdsområder og samarbejder nu også om spørgsmål vedrørende f.eks. retsvæsen, sociale rettigheder, lokalt selvstyre, naturbeskyttelse og beskyttelse af mindretal. I 1992 vedtog Europarådet således en Pakt om regionale- og mindretalssprog, og i 1995 blev rammekonventionen til beskyttelse af nationale mindretal vedtaget. Også Det Europæiske Sociale Charter og konventionen om databeskyttelse er vedtaget i Europarådets regi.

Samarbejdet mellem EU og Europarådet er gennem årene blevet bragt i faste rammer. Der afholdes jævnligt møder på såvel embedsmandsplan som på ministerniveau og Europa-Kommissionen har en stående invitation til at deltage i møder i Europarådet – både på ministerniveau og i arbejdsgrupper m.v.

EU og Europarådet samarbejder aktuelt om en række **fælles programmer**. Det drejer sig f.eks. om lande-specifikke programmer for Albanien (siden 1993), Ukraine (siden 1995), Rusland (siden 1996), Serbien og Montenegro (siden 2001) og Bosnien-Hercegovina (siden 2003) og flere andre lande. Der er også etableret samarbejde om mere tematisk orienterede programmer, f.eks. til støtte for nationale minoriteter.

KAPITEL 5

DANMARKS FORVALTNING AF FORSVARSFORBEHOLDET

Forsvarsforbeholdet er en del af Edinburgh-aftalen fra december 1992

Nationalt kom-
promis – oktober
1992

Som følge af de danske vælgeres afvisning af Maastrichttraktaten ved en folkeafstemning den 2. juni 1992 – med 50,7 pct. nej-stemmer og 49,3 pct. ja-stemmer – gik alle Folketingets partier undtagen Fremskridtspartiet sammen om at formulere et såkaldt **nationalt kompromis** om Danmarks grundlæggende indstilling til det fremtidige europæiske samarbejde⁵⁵. Det nationale kompromis indeholdt følgende bemærkning om EU's sikkerheds- og forsvarspolitik:

Danmark holder sig uden for den såkaldte forsvarspolitiske dimension, der indebærer medlemskab af Vestunionen samt fælles forsvarspolitik eller fælles forsvar.

Sagt lidt mere populært eksisterede der en udtalt frygt for udviklingen af en egentlig EU-hær i WEU-regi, som man fra dansk side ikke ønskede at blive en del af. Udviklingen har imidlertid ikke ført til oprettelsen af en egentlig EU-hær, og WEU har i dag ingen rolle i forbindelse med EU's krisestyringsoperationer. (se kapitel 1).

Derimod er der skabt grundlag for, at EU, f.eks. på baggrund af mandater fra FN, kan iværksætte civile og militære krisestyringsoperationer. Styrkebidragene hertil bliver stillet til rådighed af EU's medlemsstater, der hver især afgør, hvordan de vil/kan bidrage til disse operationer.

Den endelige formulering af det danske forbehold vedrørende forsvarspolitikken i EU indgik som en del af **Edinburgh-aftalen** truffet af stats- og regeringscheferne på topmødet i Edinburgh i december 1992. Undertegnelsen af Edinburgh-aftalen gjorde det muligt at bevare Maastrichttraktaten samtidig med, at Danmark fik indført fire undtagelser der alene vil gælde for Danmark.

I det nugældende traktatgrundlag er de danske forbehold videreført og beskrevet i en særlig protokol, nemlig protokol nr. 5 om Danmarks stilling. Forsvarsforbeholdet findes i protokollens artikel 6, hvor det bl.a. fastslås, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har ind-

virkning på forsvarsområdet. I henhold til forsvarsforbeholdet vil Danmark ikke hindre, at de øvrige EU-lande udvikler et snævrere samarbejde. Danmark er ikke forpligtet til at bidrage til finansiering af aktioner der er omfattet af forsvarsforbeholdet.

Det danske forsvarsforbehold

(Protokol nr. 5 om Danmarks stilling, artikel 6):

Med hensyn til foranstaltninger, der træffes af Rådet inden for artikel 13, stk. 1, og artikel 17 i Traktaten om Den Europæiske Union, deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet, men Danmark vil ikke hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område. Danmark deltager derfor ikke i vedtagelsen heraf. Danmark vil ikke være forpligtet til at bidrage til finansiering af aktionsudgifter i forbindelse med sådanne foranstaltninger.

Det danske forsvarsforbehold betyder også, at Danmark afstår fra sin ret til at varetage formandskabet for Unionen i alle tilfælde, hvor der er tale om at udarbejde og iværksætte afgørelser og aktioner under Unionen, der har indvirkning på forsvarsområdet, jf. nedenstående afsnit.

Aktivering af det danske forsvarsforbehold

Nedenstående liste nævner alle de tilfælde, hvor Danmark har aktiveret sit forsvarsforbehold pr. 1. april 2005, og dermed har valgt ikke at deltage i den politiske vedtagelse af de nævnte afgørelser.

Derudover har Danmark i en lang række tilfælde, f.eks. i forbindelse med udarbejdelse af de halvårlige fremskridtsrapporter om det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde, mindet sine EU-partnere om det danske forsvarsforbehold. På den måde er det blevet markeret, at Danmark muligvis ikke vil kunne deltage i vedtagelsen af efterfølgende forslag til retsakter inden for dette område.

I takt med udviklingen inden for Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik – ikke mindst det forsvarspolitiske samarbejde der bl.a. omfatter militære krisestyringsoperationer – vil det danske forsvarsforbehold muligvis blive mere synligt i de kommende år. Eksempel-

vis vil Danmark ikke kunne deltage i FN-mandaterede militære krisestyringsaktioner der eventuelt måtte blive overdraget til EU.

Det har været tilfældet i forbindelse EU's militære krisestyringsoperationer i det tidligere Jugoslavien, henholdsvis Makedonien i 2003 (operation Concordia) og i Bosnien-Hercegovina i 2004 (operation Althea). Begge operationer blev overdraget fra NATO til EU efter bemyndigelse fra FN. Danmark deltager dog fuldt ud i den civile del af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik som også omfatter civile krisestyringsopgaver, jf. kapitel 4.

Forsvarsforbeholdet aktiveret 13 gange pr. 1. april 2005.

Liste over retsakter og operationer omfattet af det danske forsvarsforbehold

- **Militæroperation (Althea) i Bosnien-Hercegovina**
Rådets fælles aktion af 12. juli **2004** om Den Europæiske Unions militæroperation i Bosnien-Hercegovina.
- **Oprettelse af forsvarsagentur**
Rådets fælles aktion af 12. juli **2004** om oprettelse af det europæiske forsvarsagentur.
- **Oprettelse af mekanisme til finansiering af EU-operationer**
Rådets afgørelse af 23. februar **2004** om oprettelse af en mekanisme til administration af finansieringen af de fælles udgifter til EU-operationer, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet (Athena-mekanismen).
- **Militær operation i Den Demokratiske Republik Congo**
Rådets fælles aktion af 5. juli **2003** om en militær operation i Den Demokratiske Republik Congo.
- **Militær operation i Makedonien (FYROM)**
Rådets fælles aktion af 27. januar **2003** om en EU-styrke i den tidligere jugoslaviske republik Makedonien.
- **Etablering af EU's satellitcenter**
Rådets fælles aktion af 20. juli **2001** om oprettelse af et EU-satellitcenter.

- **Politistyrke i Albanien**
Rådsbeslutning af 9. marts **1999** vedrørende et bidrag fra Den Europæiske Union til genoprettelse af en funktionsdygtig politistyrke i Albanien.
- **Brug af WEU's satellitcenter**
Rådsbeslutning af 13. november **1998** om overvågning af situationen i Kosovo ved hjælp af WEU's satellitcenter.
- **Minerydning i Kroatien**
Rådsbeslutning af 9. december **1998** om minerydningsbistand i Kroatien.
- **International politimission i Albanien**
Rådsbeslutning af 22. september **1998** om undersøgelse af muligheden for at iværksætte internationale politiaktioner til fordel for de albanske myndigheder.
- **Konfliktforebyggelse og -løsning i Afrika**
Rådets fælles holdning af 2. juni **1997** vedrørende de store søers område i Afrika.
- **Personelminer**
Fælles aktioner af 1. oktober **1996** vedrørende personelminer.
- **Evakuering af EU-statsborgere**
Rådsbeslutning af 27. juni **1996** vedrørende evakuering af EU-statsborgere.

Om fortolkningen af forsvarsforbeholdet

Af forsvarsforbeholdet følger, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet. Forsvarsforbeholdet er som det fremgår af ovenstående liste, også blevet aktiveret i forbindelse med rådsbeslutninger som har et vist **civilt**, ikke-militært præg. Hermed tænkes særlig på nogle af de første tilfælde, hvor forsvarsforbeholdet blev aktiveret, f.eks. vedrørende minerydning og oprettelse af en politistyrke i Albanien.

Aktivering gælder også aktioner, hvor WEU er inddraget

Aktiveringen af forsvarsforbeholdet i ovennævnte tilfælde skyldtes, at **retsgrundlaget** for iværksættelsen af disse beslutninger var Maastrichttraktatens artikel J.4, stk. 2, der gav mulighed for at **anmode WEU** om at iværksætte afgørelser og aktioner med indvirkning på forsvarsområdet, jf. nedenstående boks.

Artikel J.4. stk. 2 i Maastrichttraktaten

Unionen anmoder Den Vesteuropæiske Union (WEU), der udgør en integrerende del af udviklingen af Den Europæiske Union, om at udarbejde og iværksætte de af Unionens afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet. Rådet vedtager i forståelse med WEU's institutioner de nødvendige praktiske bestemmelser.

Redegørelse om forsvarsforbeholdet op til det danske EU-formandskab i 2002

Grækenland overtog formandskabet i forsvarsspørgsmål

Udenrigsministeren afgav på rådsmødet den 8. oktober 2001 (udenrigsministre) i Luxembourg en redegørelse om forsvarsforbeholdet op til det danske EU-formandskab i andet halvår af 2002.

Af erklæringen fremgik, at Danmark – i overensstemmelse med afgørelsen fra Edinburgh i 1992 – vil give **afkald** på sin ret til at udøve formandskabet for EU i tilfælde, der vedrører udarbejdelse og gennemførelse af afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet. Det fik til konsekvens, at det næstkommende EU-formandskabsland Grækenland varetog EU-formandskabet i andet halvår af 2002 i sager der havde indvirkning på forsvarsområdet.

Erklæring om forsvar (Edinburgh-aftalen, 1992)

Det Europæiske Råd tager til efterretning, at Danmark vil afstå fra sin ret til at varetage formandskabet for Unionen i alle tilfælde, hvor der er tale om at udarbejde og iværksætte afgørelser og aktioner under Unionen, der har indvirkning på forsvarsområdet. De regler for overtagelse af formandskabet, der normalt gælder, hvis en formand er ude af stand til at varetage sit hverv, finder da anvendelse. Disse regler finder tillige anvendelse med hensyn til Unionens repræsentation i internationale organisationer, på internationale konferencer og over for tredjelande.

NATO-aktiver og det danske forsvarsforbehold

Som beskrevet i kapitel 2, er der indgået en samarbejdsaftale mellem EU og NATO som giver EU adgang til NATO-aktiver. Det skete i form af de såkaldte *Berlin+ principper* vedtaget på NATO-topmødet i Washington i 1999. De nærmere detaljer for gennemførelsen faldt på plads i 2003, hvilket gjorde det muligt for EU at overtage NATO-operationen *Allied Harmony* i Makedonien den 31. marts 2003. Dette førte til en aktivering af det danske forbehold.

Der knytter sig et særligt spørgsmål til om, hvorvidt **dansk personel**, der er tilknyttet en NATO-enhed, kan deltage i en EU-ledet aktion uden at komme i konflikt med det danske forsvarsforbehold. I et notat fra Udenrigsministeriet den 14. april 2003⁵⁶ fastslås i den forbindelse følgende:

»Det må anses for en naturlig konsekvens af NATO-aktivernes internationale karakter, at Danmark ikke i NATO kan modsætte sig, at aktivet stilles til rådighed alene med den begrundelse, at det anses for at være dansk. Det må også i relation til dansk ret være en naturlig konsekvens, at enhederne ikke anses for at være en dansk styrke. Deltagelse af NATO-aktiver i en EU-ledet operation vil derfor ikke som udgangspunkt stride mod forbeholdet, blot fordi der måtte være knyttet danske militære personer til den pågældende enhed.«

I notatet svares der desuden benægtende på spørgsmålet om, at Danmark er forpligtet til at kræve eventuelle **danske personer fjernet fra et NATO-aktiv**, hvis dette stilles til rådighed for en EU-ledet operation. »Så længe der ikke er tale om, at det pågældende aktiv kan

Dansk personel skal ikke fjernes fra NATO-aktiver under EU-ledelse

betegnes som en dansk styrke, synes det ikke påkrævet for at overholde forsvarsforbeholdet at fravige de ovennævnte to udgangspunkter: at forsvarsforbeholdet ikke gælder i NATO, og at det i EU kun gælder for danske militære styrker«, skrives det i notatet.

Forslag om ophævelse af det danske forsvarsforbehold

Siden tilblivelsen af de danske forbehold har forsvarsforbeholdet sammen med de tre øvrige forbehold udgjort en del af den danske EU-politik. Både den nuværende regering og den tidligere SR-regering har forvaltet forsvarsforbeholdet loyalt, men uden at ligge skjul på, at de dybest set fandt forbeholdene værende i modstrid med danske interesser. Dette kom også til udtryk i folketingsdebatten tirsdag den 6. februar 2003, hvor to beslutningsforslag om ophævelse af et eller flere af forsvarsforbeholdene var til 1. behandling.

To beslutningsforslag om ophævelse af hhv. forsvarsforbeholdet eller alle forbehold, 1. behandling tirsdag den 6. februar 2003

Første behandling af beslutningsforslag nr. B 64: Forslag til folketingsbeslutning om ophævelse af alle de danske forbehold. Af Elisabeth Arnold (RV) m.fl.

Første behandling af beslutningsforslag nr. B 52: Forslag til folketingsbeslutning om folkeafstemning om ophævelse af det danske forsvarsforbehold. Af Jann Sjursen (KRF) m.fl.

Resultat af afstemning torsdag den 8. februar 2003:

B 64: Forslaget blev forkastet, idet 4 (RV) stemte for, 104 (V, S, DF, KF, SF, EL og KRF) stemte imod.

B 52: Forslaget blev forkastet, idet 6 (RV og KRF) stemte for, 100 (V, S, DF, KF, SF og EL) imod.

Som det ses af ovenstående faktaboks blev begge beslutningsforslag forkastet. Regeringspartierne (V, KF) samt Socialdemokraterne gjorde under debatten klart, at de grundlæggende fandt **forbeholdene i strid med danske interesser**, men at det aktuelt var et dårligt tidspunkt at afholde en eller flere folkeafstemninger på, ikke mindst på baggrund af, at EU-Konventet på daværende tidspunkt var i gang med at udarbejde et udkast til en traktat om en forfatning for Europa.

Et udkast som herefter skulle danne grundlag for den kommende regeringskonference. Udenrigsminister Per Stig Møller (KF) sagde således:

»Jeg kan meddele, at regeringen ikke kan støtte beslutningsforslagene, men vil også sige, at der ikke skal herske tvivl om, at regeringen mener, at de danske forbehold strider imod de danske interesser. Det er jo vores opfattelse, at Danmark skal deltage fuldt ud i fremtidens europæiske samarbejde, så derom er vi enige med forslagsstillerne«.

Angående timingen sagde udenrigsministeren:

»Den rigtige rækkefølge er derfor nu at se den nye traktat, inden vi tager stilling til forbeholdene i den nye sammenhæng. Derfor er en afstemning om de danske forbehold, herunder forsvarsforbeholdet, ikke aktuelt«.

I dag er den nye traktat om en forfatning for Europa færdigforhandlet og blev underskrevet af EU's stats- og regeringschefer i Rom den 29. oktober 2004. Ratifikationsprocessen i EU's medlemsstater finder sted i 2005-2006. I en række lande, herunder Danmark, er spørgsmålet om ratificering lagt ud til folkeafstemning. Folkeafstemningen i Danmark finder sted tirsdag den 27. september 2005.

KAPITEL 6

FOLKETINGETS INDDRAGELSE

Folketingets inddragelse i sager vedr. EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Den parlamentariske behandling af sager med tilknytning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder forsvarspolitik behandles af

- Det Udenrigspolitiske Nævn,
- Europaudvalget,
- Udenrigsudvalget og
- Forsvarsudvalget

Det Udenrigspolitiske Nævns behandling af sager vedr. EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Inden for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde er der formelt ikke sket en overdragelse af beføjelser til EU's institutioner. Eftersom der alene er tale om et mellemstatsligt samarbejde, bliver bestemmelserne i grundlovens § 19, stk. 3 om Det Udenrigspolitiske Nævn derfor relevante.

Grundloven om Nævnets nedsættelse

§ 19, stk. 3: Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om Det Udenrigspolitiske Nævn fastsættes ved lov.

Lov om Det Udenrigspolitiske Nævn (af 5. marts 1954)

§ 2: Forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde rådfører regeringen sig med nævnet, der i øvrigt har til opgave med regeringen at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik og at modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold.

Den centrale bestemmelse er regeringens **rådføringspligt** med Nævnet forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Det Udenrigspolitiske Nævn behandler således ikke alle sager under EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Nævnet behandler alene sager som i henhold til grundlovens § 19, stk. 3 og præciseringen i nævnslovens § 2, har *større udenrigspolitisk rækkevidde*.

Rådføringspligt
med Det Uden-
rigspolitiske
Nævn

Tværgående instrumenter

En særlig problemstilling vedrørende Nævnets inddragelse opstår, når EU anvender retlige instrumenter der går på tværs af søjlestrukturen, og herved inddrager det **overstatslige** samarbejde. Det gælder f.eks. for de såkaldte fælles strategier for henholdsvis Rusland, Ukraine og Mellemøsten som omtalt i kapitel 4. Disse strategier indeholder i forskelligt omfang elementer, der dækkes af alle 3 søjler i EU. Denne problemstilling behandles i Nævnets beretning om Det Udenrigspolitiske Nævns inddragelse i sager vedrørende EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik af 16. marts 2001, hvor det fremgår:

Er en EU-sag eller dele heraf udenrigspolitisk og af større rækkevidde, er den naturligtvis omfattet af grundlovens § 19, stk. 3, uanset at de midler, der vælges til dens gennemførelse, falder under flere søjler.

Det vil sige, at det afgørende for om Nævnet skal inddrages, er om et EU-retligt instrument (f.eks. en fælles strategi) har større udenrigspolitisk rækkevidde. Det er derimod ikke afgørende, om pågældende EU-initiativ falder ind under en eller flere søjler i EU-samarbejdet.

Europaudvalgets behandling af sager vedr. EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik

Europaudvalget

Folketingets Europaudvalg behandler alle sager vedrørende EU's fælles udenrigspolitik, som optræder på **rådsmødedagsordenerne** (udenrigs, herunder forsvar). Disse sager behandles på samme måde som udvalget behandler EU-sager inden for andre sagsområder. Det fremgår således ikke af dagsordenen, om de enkelte sager hører ind under søjle 1, søjle 2 eller søjle 3. Nogle sager kan i øvrigt have blandet retsgrundlag, det vil sige traktatmæssig hjemmel i mere end én søjle. Det kan f.eks. vedrøre sanktioner over for tredjelande, der kan omfatte forskellige politiske og økonomiske foranstaltninger.

Regeringen orienterer Europaudvalget skriftligt om dagsordenspunkterne på rådsmøderne (udenrigs) 8 dage forud for mødet i Europaudvalget⁵⁷. På selve mødet i Europaudvalget forelægger udenrigsministeren mundtligt dagsordenspunkterne. Dette møde finder sted ugen inden afholdelsen af rådsmødet.

Regeringen forelægger sager i Europaudvalget enten med henblik på *orientering* eller med henblik på *forhandlingsoplæg*. Regeringen er dog ikke forpligtet til at fremlægge forhandlingsoplæg for Europaudvalget vedrørende rene udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, men alene forpligtet til at *orientere* Europaudvalget jf. Europaudvalgets beretning af 24. maj 1994, jf. nedenstående boks. I enkeltstående tilfælde har regeringen dog valgt at forelægge udenrigspolitiske sager med henblik på forhandlingsoplæg i Europaudvalget. Det gjaldt f.eks. i sagen om våbenembargoen over for Kina, der blev forelagt i Europaudvalget den 18. marts 2005.

I sager af større udenrigspolitisk rækkevidde rådfører regeringen sig i henhold til grundlovens bestemmelser med Det Udenrigspolitiske Nævn.

Principper for forelæggelse af forhandlingsoplæg

Ministeren redegør i sin mundtlige forelæggelse i Europaudvalget for regeringens holdning til forslagene, herunder for regeringens holdning til Europa-Parlamentets ændringsforslag.

Forud for forhandlinger i Rådet om vedtagelser af større rækkevidde forelægger regeringen mundtligt Europaudvalget et forhandlingsoplæg. Dette gælder alle sager af større rækkevidde, som behandles i Rådet. *For så vidt angår sager under søjle 2, orienterer regeringen Europaudvalget.* Sager under søjle 3 behandles i Retsudvalget og i Europaudvalget, hvor eventuelle forhandlingsoplæg forelægges.

Kilde: Beretning afgivet af Markedsudvalget (nu Europaudvalget) den 20. maj 1994.

Folketingets behandling af møder i Det Europæiske Råd

Forberedelse af møderne i Det Europæiske Råd

To gange under hvert formandskab – det vil sige to gange halvårligt – mødes stats- og regeringscheferne i den særlige rådsformation, der kaldes Det Europæiske Råd. Kommissionsformanden er også fast deltager i disse såkaldte topmøder. Desuden deltager medlemslandenes udenrigsministre sædvanligvis også.

Folketingets behandling af møderne i Det Europæiske Råd finder sted efter en særlig etableret praksis der inddrager **Det Udenrigspolitiske Nævn** og **Europaudvalget**. Behandlingen finder populært sagt sted i to runder:

1. runde

Møderne i Det Europæiske Råd bliver **forberedt** af medlemslandenes udenrigsministre på et rådsmøde en uges tid inden topmødet. Inden dette rådsmøde for udenrigsministrene forelægger udenrigsministeren dagsordenen for Europaudvalget. Det sker som regel på et af Europaudvalgets ordinære fredagsmøder – typisk ugen inden topmødet. Vurderer regeringen, at der er behov for at indhente et **forhandlingsmandat** forud for et topmøde, sker det typisk på dette møde, hvor det er udenrigsministeren der forelægger regeringens forhandlingsoplæg.

I kalenderåret 2004 forelagde udenrigsministeren **forhandlingsoplæg** for Europaudvalget i forbindelse med forberedelsen af 3 ud af de 4 årlige møder i Det Europæiske Råd, jf. nedenstående.

- Forberedelse af mødet i Det Europæiske Råd den 25. – 26. marts 2004 (forelagt fredag den 19. marts mhp. orientering).
- Forberedelse af mødet i Det Europæiske Råd den 17.-18. juni 2004 – **Udvidelsen/Kroatien** (forelagt mhp. forhandlingsoplæg fredag den 11. juni 2004). Ingen ytrede sig imod.
- Forberedelse af mødet i Det Europæiske Råd den 4.-5. november 2004 – Placering af **grænsekontrolagentur** (forelagt mhp. forhandlingsoplæg mandag den 1. november 2004). Enhedslisten ytrede sig imod.
- Forberedelse af mødet i Det Europæiske Råd den 16.-17. december 2004 – Indledning af optagelsesforhandlinger med hhv. **Kroatien og Tyrkiet** (forelagt mhp. forhandlingsoplæg fredag den 12. december 2004). Dansk Folkeparti ytrede sig imod.

2. runde

2. runde af forberedelserne finder sted umiddelbart inden topmødet – sædvanligvis dagen inden topmødets start. Først foretager regeringen en drøftelse med Det Udenrigspolitiske Nævn og i direkte forlængelse af dette møde, orienteres Europaudvalget om topmødet. Som oftest deltager både statsministeren og udenrigsministeren i disse møder.

Den nuværende praksis indebærer, at drøftelserne af møderne i Det Europæiske Råd behandles forud i Nævnet og før forelæggelsen i Europaudvalget. Dermed tages der hensyn til den særlige kompetence og stilling, som Nævnet har i medfør af **grundloven**, jf. tidligere boks.

Afrapportering

Regeringens afrapportering til Det Udenrigspolitiske Nævn og Europaudvalget finder sædvanligvis sted 1. arbejdsdag efter afhol-

delsen af topmødet. Afrapporteringen er mundtlig og finder sted i samme rækkefølge som forelæggelsen. Det vil sige først i Nævnet og dernæst i Europaudvalget. Afrapporteringen i Nævnet skal være målrettet mod de udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål.

Udenrigsudvalget

Udviklingsministeren indkaldes sædvanligvis til samråd i Udenrigsudvalget forud for ministerrådsmøder, i det omfang der er sager på dagsordenen, der falder ind under udvalgets fagområde. Det drejer sig primært om sager vedrørende **udviklingspolitik**. Disse samråd sker sædvanligvis i samme uge, få dage inden, regeringen forelægger den pågældende rådsmødedagsorden i Europaudvalget.

I forbindelse med oprettelsen af det nuværende faste udvalgssystem i 1972, blev forholdet mellem Det Udenrigspolitiske Nævn og Udenrigsudvalget beskrevet. I bemærkningerne til Folketingets forretningsorden blev det indskrevet, at

det forudsættes at Det Udenrigspolitiske Nævn opretholdes og udøver sine funktioner som hidtil

og

at der ikke påhviler Udenrigsudvalget opgaver, der varetages af Nævnet i henhold til grundloven, nævnsløven og den praksis, der har udviklet sig i henhold hertil.

Efter en ændring i Folketingets forretningsorden i 1997, beskrives Udenrigsudvalgets sagsområde i dag som *udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål samt udviklingssamarbejde*. Denne forholdsvis **brede beskrivelse** af udvalgets arbejdsområde betyder, at Udenrigsudvalget kan tage emner op af udenrigs- og sikkerhedspolitisk karakter, hvilket dog i praksis stort set **ikke** forekommer i forhold til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Nævnets kompetence i henhold til grundloven og nævnsløven bliver således ikke anfægtet.

Forsvarsudvalget

Forsvarsudvalget har hidtil behandlet ganske få EU-sager, men i takt med udviklingen af den **fælles sikkerheds- og forsvarspolitik**, kan man forvente, at udvalget fremover vil engagere sig yderligere i relevante sager. Senest drøftede Forsvarsudvalget i slutningen af 2004 Kommissionens grønbog om offentlige indkøb af forsvarsmateriel.

Forsvarsudvalget har mulighed for at indkalde udenrigsministeren og/eller forsvarsministeren i samråd forud for afholdelsen af de halv-årlige rådsmøder, der afholdes i fællesskab med udenrigs- og forsvarsministrene. Det sker dog i praksis sjældent, da orienteringen af Nævnet i de pågældende tilfælde ofte vil være dækkende.

KAPITEL 7

PROBLEMER OG INTERESSEKONFLIKTER

Øget frirum for europæiske og nationale sikkerhedspolitiske interesser

Indledning

Markant udvikling af FUSP'en

Den historiske gennemgang af EU's fælles sikkerheds- og udenrigspolitik i kapitel 1 og 2 viste, at der er sket en **markant udvikling** af EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde gennem EF's/EU's historie. Mens EF's udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde i 1970'erne alene var baseret på hensigtserklæringer, har EU i starten af det nye århundrede været aktivt involveret i flere militære krisestyringsoperationer på Balkan og i Afrika.

Udviklingen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er dog ikke sket uden **politiske kriser** og **tilbageslag** undervejs. I dette kapitel vil det blive eksemplificeret, hvordan **modstridende** politiske interesser internt i EU – i konkrete situationer – har svækket EU's interne sammenhængskraft og eksterne gennemslagskraft.

Nye forudsætninger for europæisk interessevaretagelse

Øget frirum til EU

Ophøret af den kolde krig, og det tilhørende bipolarere internationale system, har *på den ene side* skabt bedre strukturelle betingelser for udviklingen af en fælles europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. En sådan udvikling var ikke mulig under den kolde krig, hvor Europa var adskilt mellem øst og vest, og kontinentets sikkerhedspolitiske situation var fastlåst i spændingsforholdet mellem de to supermagter USA og det daværende Sovjetunionen. *På den anden side* har ophøret af den kolde krig også skabt et **frirum**, for at især EU's **største** medlemsstater nu i højere grad kan varetage deres nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser, som **ikke nødvendigvis har et fælles europæisk sigte**.

Det skal således understreges, at udviklingen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, vedtagelsen af en europæisk sikkerhedsstrategi og EU's iværksættelse af militære krisestyringsoperationer

ikke erstatter eller ophæver medlemsstaternes mere selvstændige, nationalt orienterede udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser.

Der kan stilles spørgsmål om EU overhovedet har, eller bør have, egne sikkerhedspolitiske *interesser*. EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde er baseret på *værdier* og *målsætninger*, men dette betyder ikke, at EU automatisk udvikler fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske *interesser*. I praksis har det vist sig, at der blandt EU-landene er vidt forskellige interesser knyttet til konkrete udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål.

Grænser for europæisk enighed

Fælles instrumenter skaber ikke fælles interesser

De løbende traktatrevisioner af EF/EU-traktaterne har forsynet EU med en række **instrumenter** til at udføre målene med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Instrumenterne, der blev gennemgået i kapitel 4, skaber dog ikke i *sig selv* europæisk enighed om konkrete udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. Det kan illustreres gennem en række eksempler, jf. nedenstående.

Instrumenter
skaber ikke enig-
hed

Krigen i Irak splitter EU

Krigen i Irak i 2003 demonstrerede tydeligt, at der er grænser for hvad der kan opnås enighed om i kredsen af EU's medlemslande. Mens en gruppe af EU-lande, heriblandt Tyskland, Frankrig og Belgien var stærke modstandere af den amerikansk ledede invasion, udtrykte en anden gruppe af lande, herunder Danmark, Polen og Storbritannien, deres støtte til invasionen; en støtte der ikke alene bestod i mundtlige og skriftlige tilkendegivelser, men som bekendt også har resulteret i udsendelse af militære styrker.

Krigen i Irak

Otte europæiske regeringschefer udtrykker støtte til USA

Det vakte bred international debat, at otte europæiske regeringschefer den 30. januar 2003 bragte et debatindlæg – med overskriften *Europa og USA må stå sammen* – i den amerikanske avis Wall Street Journal, hvori de opfordrer til europæisk og amerikansk sammenhold over for Irak. *Det transatlantiske forhold må ikke blive offer for det nuværende irakiske regimes vedvarende forsøg på at true verdens sikkerhed*, hedder det bl.a. i debatindlægget.

Indlægget var underskrevet af regeringscheferne fra Storbritannien, Danmark, Spanien, Polen, Italien, Portugal, Ungarn og Tjekkiets daværende præsident Vaclav Havel. Den danske statsminister Anders Fogh Rasmussen udtalte til Jyllandsposten den 31. januar 2003: *Teksten er ikke vendt mod nogen lande, men en stærk henvendelse om, at Europa og USA må stå sammen.*

Af debatten i medierne blev der fra flere sider udtrykt frygt for, at brevet ville føre til en svækkelse af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og at brevet reelt kunne opfattes som en indirekte støtte til en militær invasion af Irak. Det blev især bemærket, at de to store EU-lande – og modstandere af en invasion – Frankrig og Tyskland ikke stod som medunderskrivere af debatindlægget.

Visse lande der oprindeligt støttede invasionen har efterfølgende trukket deres styrker hjem, heriblandt Spanien.

Ukoordineret anerkendelse af Slovenien og Kroatien

Slovenien og Kroatien 1991

Det daværende EF's bestræbelser på at mægle i den væbnede konflikt mellem Jugoslavien og de to løsrivelsesrepublikker Slovenien og Kroatien i 1991 blev svækket af, at EF **ikke** var i stand til samlet at anerkende de to løsrivelsespolitikker. I konfliktens indledende fase var målet for EF's mæglingsforsøg at bevare Jugoslaviens enhed. Indledningsvis havde EF en vis, om end begrænset succes og formåede midlertidigt at udsætte Sloveniens og Kroatiens selvstændighedserklæringer.

I takt med at kamphandlingerne fortsatte, blev det imidlertid mere og mere tydeligt, at det ikke ville være muligt at bevare Jugoslaviens enhed. Efter at Slovenien og Kroatien havde erklæret sig selvstændige den 25. juni 1991, gik Tyskland enegang og anerkendte Sloveniens og Kroatiens selvstændighed den 23. december 1991, hvilket demonstrerede **manglen** på sammenhængskraft internt i EF.

De øvrige EF-lande fulgte efter med en samlet anerkendelse på et rådsmøde (udenrigs) den 15. januar 1992. Inden rådsmødet havde Danmark, Belgien, Luxembourg og Italien gjort klart, at de ville anerkende de to nye stater, hvilket lagde et vist pres på Frankrig og Storbritannien som var noget skeptiske over for en anerkendelse⁵⁸.

Særlig kontakt-gruppe håndterede Jugoslaviens opløsning

EU formåede ikke at spille en afgørende rolle i forbindelse med den fortsatte opsplitning af det tidligere Jugoslavien i løbet af 1990'erne. Flere internationale aktører var på banen i løbet af den langstrakte og til tider voldelige proces, herunder FN og OSCE. Mest indflydelsesrig var dog nok den såkaldte kontakt-gruppe der med USA i spidsen desuden bestod af Rusland og de tre europæiske stormagter Frankrig, Tyskland og Storbritannien. Kontaktgruppens forhandlinger resulterede i den såkaldte **Dayton-aftale** fra november/december 1995 der anerkendte eksistensen af to etnisk baserede enheder, nemlig Den serbiske republik *Republika Srpska*, og Den muslimsk-kroatiske Føderation⁵⁹.

Græsk modvilje mod anerkendelse af Makedonien

Grækenland var oprindeligt meget afvisende over for at anerkende den tidligere jugoslaviske republik **Makedonien** som en selvstændig stat og blokerede i begyndelsen af 1990'erne for en samlet officiel EU-ankendelse af Makedonien.

Den tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (FYROM) erklærede sin selvstændighed den 18. september 1991. Dette førte til en åben strid mellem Makedonien (FYROM) og Grækenland. Grækenland frygtede bl.a., at den nye statsdannelse ville gøre territoriale krav på den nordlige græske provins, som også hedder Makedonien. Den nye statsdannelse besluttede desuden at anvende et nationalt flag som ifølge Grækenland havde oprindelse i den græske provins Makedonien. Efterfølgende accepterede Makedonien (FYROM) at ændre flagets udseende af hensyn til grækerne.

Dansk anerkendelse af Makedonien

Grækenlands hårdnakkede modstand mod en anerkendelse af den nye statsdannelse førte til, at EU's øvrige medlemsstater valgte – enkeltvis – at anerkende Makedonien som en selvstændig stat. Danmark var blandt de første der anerkendte Makedonien (FYROM). Det skete den 13. april 1993. Få dage forinden var Makedonien blevet optaget som det 181. medlem af FN under navnet: Den tidligere jugoslaviske Republik Makedonien (The former Yugoslav Republic of Macedonia)⁶⁰.

Imens eskalerede krisen mellem Grækenland og Makedonien, idet Grækenland midlertidigt ophævede de diplomatiske forbindelser med Makedonien og indførte en handelsboykot over for den nye stat. Konflikten mellem de to lande fandt sin foreløbige løsning i 1995, hvor Grækenland ophævede handelsblokaden af Makedonien. I dag synes forholdet mellem de to stater i det store og hele at være normaliseret. Navnespørgsmålet er dog endnu ikke afklaret⁶¹.

Makedonien-spørgsmålet demonstrerede, at selv et af Unionens relativt små medlemslande, ved at indtage en særstilling, bidrog til at svække EU's autoritet i et internationalt spørgsmål i EU's umiddelbare geografiske nærhed.

KAPITEL 8

ET KIG FREMAD

EU's sammenhængskraft og gennemslagskraft

Det udvidede EU og EU's beslutningsdygtighed

Udvidelsen af EU med 10 nye lande den 1. maj 2004 var på flere måder en historisk udvidelse. Med den kolde krigs opdelte Europa i erindring, er denne historisk store udvidelse da også ved højtidelige lejligheder blevet omtalt som *Europas genforening*.

Udvidelsesprocessen er endnu langt fra tilendebragt. Tiltrædelses-traktaterne med **Rumænien** og **Bulgarien** forventes undertegnet i dette forår, hvilket baner vejen for at disse to lande kan optages i EU den 1. januar 2007. Optagelsesforhandlinger med **Kroatien** vil muligvis blive indledt i 2005, afhængig af Kroatiens samarbejdsvilje med Krigsforbrydertribunalet i Haag, og til efteråret kan optagelsesforhandlingerne med **Tyrkiet** forventes at tage sin begyndelse⁶². Hertil kommer de resterende lande fra det tidligere Jugoslavien. Bortset fra Makedonien har de eks-jugoslaviske republikker endnu ikke fremsendt en ansøgning om medlemskab af EU. Men de har ved flere lejligheder fået stillet et langsigtet perspektiv om et EU-medlemskab i sigte. Europa-Kommissionen vil i den forbindelse præsentere en række **nye partnerskabsaftaler** med Albanien, Bosnien og Hercegovina, Makedonien (FYROM) og Serbien og Montenegro. Formålet med disse partnerskabsaftaler er at skabe fremdrift i disse landes økonomiske og politiske reformproces for derved at bringe dem tættere på EU.

Spørgsmålet om et eventuelt fremtidigt **ukrainsk medlemskab** vil formentlig blive yderligere aktuelt som følge af den liberale Viktor Yushchenko's valgsejr i den 3. runde af det ukrainske præsidentvalg den 26. december 2004. Ukraine har dog endnu ikke fremsendt en officiel ansøgning om optagelse i EU. I februar 2005 blev der undertegnet et særligt **handlingsprogram** i det fælles partnerskabsråd mellem EU og Ukraine. Handlingsprogrammet har til formål at støtte Ukraines igangværende politiske og økonomiske reformproces.

EU's udvidelsesproces 2004-2007

1. maj 2004: **EU udvides med 10 lande** (Estland, Letland, Litauen, Polen, Tjekkiet, Slovakiet, Slovenien, Ungarn, Malta og Cypern). EU består herefter af 25 lande.

2005 (evt): Optagelsesforhandlingerne med **Kroatien** forventes indledt⁶³.

April 2005: Tiltrædelsestraktaterne med Bulgarien og Rumænien undertegnes.

September/Oktober 2005: Kommissionen afgiver en vurdering af, om **Makedonien** er klar til at indlede optagelsesforhandlinger med EU.

3. oktober 2005 (evt.): Optagelsesforhandlingerne med **Tyrkiet** forventes indledt.

1. januar 2007: **Bulgarien** og **Rumænien** forventes optaget i EU, hvorefter EU vil bestå af 27 lande.

Det er endnu for tidligt at konkludere, om udvidelsen af EU vil få indvirkning på EU's evne til at træffe beslutninger på det **udenrigs- og sikkerhedspolitiske område**, hvor afgørelser som udgangspunkt træffes med **enstemighed**. Visse lande, her i blandt Frankrig, har dog udtrykt frygt for, at det udvidede EU vil få **sværere ved at træffe beslutninger** som følge af, at et stadig større antal medlemslande skal kunne blive enige⁶⁴.

Vil udvidelsen påvirke EU's beslutningsdygtighed?

Et effektivt udenrigspolitisk samarbejde i EU er som nævnt et højt prioriteret område for flere medlemslande. Hvis det viser sig, at det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde i det udvidede EU ikke fungerer tilstrækkelig effektivt, er det muligt at visse lande vil sætte sig i spidsen for et tættere samarbejde på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Det vil kunne finde sted både indenfor og/eller udenfor de traktatfæstede rammer. Et par eksempler på hvordan dette kan komme til udtryk vil kort blive skitseret i det følgende. De skitserede udviklingsmuligheder er bestemt ikke dækkende for hele spektret af fremtidsperspektiver, ligesom de heller ikke er gensidigt udelukkende. De tager desuden heller ikke højde for eksterne faktorer, men tager alene afsæt i allerede velkendte interne europæiske dynamikker.

Forstærket samarbejde

1) Muligheder for forstærket samarbejdet i Nicetraktaten og i Traktaten om en forfatning for Europa

For det første indeholder både den **gældende EU-traktat** og **Traktaten om en forfatning for Europa** visse muligheder for, at en gruppe af lande kan vælge at **udbygge samarbejdet** på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Det kan i dag ske gennem et såkaldt **forstærket samarbejde** efter nogle traktatfæstede bestemmelser. Eksempelvis skal samarbejdet være i overensstemmelse med EU's overordnede principper og målsætninger, samarbejdet må alene anvendes som en sidste udvej og skal som minimum bestå af 8 lande.

Indtil i dag er bestemmelserne der danner baggrund for denne samarbejdsform ikke blevet anvendt i praksis, hverken inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller inden for andre områder. Forstærket samarbejde kan i øvrigt **ikke** anvendes i forbindelse med afgørelser på det **militære og forsvarspolitiske område**.

Traktaten om en forfatning for Europa viderefører mulighederne for et forstærket samarbejde i stort set uændret form, dog skal forstærket samarbejde i henhold til de nye bestemmelser have deltagelse af mindst **1/3 af EU's medlemslande**. Hertil kommer, at traktaten om en forfatning for Europa som noget nyt indfører en mulighed for, at en gruppe af lande kan etablere et **permanent struktureret samarbejde** om udvikling af **militær kapacitet**. Deltagelse i et sådant samarbejde kræver, at de deltagende medlemslande opfylder en række højere kriterier for militær kapacitet.

2) Øget bilateralt samarbejde

Uformelle koalitioner

Et andet fremtidsperspektiv er, at der vil ske en stigning i det bilaterale samarbejde mellem medlemslandene – udenfor EU's traktatgrundlag. Der er allerede set flere eksempler på forskellige uformelle koalitionsdannelser blandt EU's medlemslande. Nogle få eksempler på sådanne uformelle koalitioner vil her blive omtalt:

a) Frankrig – Storbritannien – Tyskland

Et eksempel på et uformelt samarbejde mellem de tre europæiske stormagter fandt sted umiddelbart **inden** den formelle start på **regeringskonferencen i 2003**. Det førte til, at der på et topmøde i Berlin i november 2003 blev opnået enighed om et kompromis vedrørende udenrigs- og sikkerhedspolitikken mellem de tre lande; et kompromis

der kom til at udgøre grundlaget for det endelige resultat, som det kom til udtryk i traktaten om en forfatning for Europa.

Et andet område hvor de tre store europæiske lande har taget teten – på vegne af EU – har været i forbindelse med håndteringen af **Iran og dets atomprogram**⁶⁵. Det var således de tre lande der forhandlede en aftale på plads med Iran om suspension af det iranske program for uranberigelse på et møde i Paris den 15. november 2004. På rådsmødet (udenrigs) den 13.-14. december 2004 konkluderede det nederlandske EU-formandskab, at der var **behov for gennemsigthed** vedrørende disse forhandlinger i forhold til hele EU-kredsen⁶⁶. Denne bemærkning kan ses som en påmindelse til Frankrig, Storbritannien og Tyskland om, at de øvrige EU-lande ønskede fuld information om forløbet af forhandlingerne med Iran.

Irans atomprogram

Det er dog Europa-Kommissionen der aktuelt viderefører forhandlingerne med Iran om en handels- og samarbejdsaftale på vegne af EU. Disse forhandlinger blev genoptaget den 12. januar 2005. Et af hovedformålene er at gøre Iran i stand til på sigt at opfylde betingelserne for medlemskab af verdenshandelsorganisationen WTO.

b) Frankrig – Tyskland

Med vekslende intensitet har der stort set gennem hele EF's/EU's historie jævnligt været afholdt drøftelser og uformelle møder på højest politiske niveau mellem Frankrig og (Vest)Tyskland.

Det fransk-tyske parløb er gennem hele EF's/EU's historie blevet betegnet som »**EU's motor**« eller »**den fransk-tyske akse**«. Disse benævnelser havde sin berettigelse ikke mindst i perioden fra midten af 1970'erne frem til Berlinmurens fald og Tysklands genforening i 1990. Her udgjorde forholdet mellem den (vest)tyske kansler Helmut Kohl og den franske præsident Francois Mitterand et centralt omdrejningspunkt. Tidligere fransk-tyske storhedsperioder fandt bl.a. sted under »de Gaulle-Adenauer« og »Schmidt-Giscard d'Estaing«.

EU's motor

Den fransk-tyske motor i EU-samarbejdet udgør ifølge mange iagttagere fortsat en **væsentlig drivkraft** i det europæiske samarbejde, *men langt fra den eneste motor*, som den tidligere franske udenrigsminister Hubert Védrine har udtalt tidligere i år⁶⁷.

Et af de seneste eksempler på et konkret fælles fransk-tysk udspil fandt sted i form af et fælles input til Det Europæiske Konvent om

EU's fremtidige institutionelle indretning⁶⁸. Det fælles udspil indeholdt bl.a. et forslag om en fast formand for Det Europæiske Råd (som vandt gehør) og forslag om en reformeret Kommission bestående af kommissærer og vice-kommissærer – sidstnævnte uden selvstændigt ansvarsområde (dette forslag vandt kun delvis gehør, idet resultatet blev, at antallet af kommissærer skal reduceres til 2/3 af antallet af medlemsstater fra 1. november 2014 under forudsætning af, at Traktaten om en forfatning for Europa træder i kraft).

At den såkaldte fransk-tyske motor har mistet noget af sin tidligere gennemslagskraft kom eksempelvis til udtryk i forbindelse med udvælgelsen af den nye kommissionsformand i 2004, hvor Frankrigs og Tysklands foretrukne kandidat, **premierminister Jean-Claude Juncker** fra Luxembourg, **ikke** kunne samle den nødvendige opbakning blandt en større gruppe af mindre og mellemstore medlemslande samt Storbritannien. Da der heller ikke kunne opnås enighed om en af de øvrige stærke kandidater – den daværende britiske udenrigskommissær Chris Patten – faldt valget på den portugisiske **ministerpræsident José Manuel Durao Barroso** som en slags kompromiskandidat.

c) Frankrig – Storbritannien

Det var britisk-fransk fodslag der i 1998 skabte grundlag for videreudviklingen af en europæisk forsvarsdimension. Det skete på et mini-topmøde i Saint-Malo (Frankrig). Disse to største europæiske militærmagter blev bl.a. enige om at opbygge en særlig europæisk EU-kapacitet med henblik på at udføre krisestyringsoperationer. Den kollektive forsvarsforpligtelse forblev imidlertid et NATO-anliggende (se også kapitel 2 om det fransk-britiske topmøde i Saint-Malo i Frankrig).

3) Tyskland-Frankrig-Belgien-Luxembourg (modstandere af invasionen i Irak).

Udover at disse fire lande var blandt de **skarpeste kritikere af den USA-ledede invasion af Irak**, der blev indledt i 2003, skabte de en vis medieopmærksomhed og rynkede øjenbryn blandt kredsen af EU-lande ved at afholde et minitopmøde i Bruxelles den 29. april 2003 mellem de politiske ledere fra de fire lande. På mødet diskuterede lederne fra disse fire lande bl.a., hvordan de kunne styrke det militære samarbejde, herunder muligheden for at danne en særlig

pioner-gruppe bestående af EU-medlemslande med særlig høje sikkerheds- og forsvarspolitiske ambitioner. Det blev også drøftet at etablere et særligt militært EU-hovedkvarter i Tervuren lidt uden for Bruxelles.

Initiativet blev stærkt kritiseret fra flere sider; ikke mindst fordi initiativet reelt var med til at udstille, og dermed skærpe, den europæiske splittelse i forhold til den igangværende Irak-krise. En række EU-lande, herunder Danmark, havde gerne set, at mødet var blevet aflyst. Danmarks **udenrigsminister Per Stig Møller** advarede således imod, at mindre grupper af lande kørte deres eget løb⁶⁹. Der var også en udtalt frygt for, at de fire landes initiativ ville kunne **skade** EU's forhold til USA.

Danmarks udenrigsminister advarer

I praksis kom der ikke de store resultater ud af minitopmødet, men det var kommet for dagens lys, at der blandt EU's medlemslande fandtes modstridende opfattelser af, hvordan den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik burde udvikles.

4) Øget fokus på nationale interesser

En sidste udviklingsmulighed der skal nævnes i denne sammenhæng, er muligheden (eller risikoen) for at især de største lande i EU vil begynde at fokusere mere snævert på **nationale sikkerhedspolitiske interesser**. En sådan udvikling vil næsten uundgåeligt svække EU's interne sammenhængskraft og føre til ustabilitet internt i EU, hvor ikke mindst de små og mellemstore EU-lande nemt vil kunne føle sig sat uden for indflydelse.

Ud fra en historisk vinkel vil dette fremtidsperspektiv have visse lighedstræk med den sikkerhedspolitiske situation i Europa i årene **inden den 1. verdenskrig**. Da var Europa domineret af en række stormagter, hvor de små og mellemstore lande nødvendigvis måtte manøvrere i et til tider vanskeligt sikkerhedspolitisk miljø. Populært sagt var det de store lande der satte dagsordenen, og de mindre lande måtte *rette ind* i forhold til stormagternes beslutninger og handlinger.

De regelmæssige **bilaterale konsultationer** og uformelle drøftelser mellem **Tyskland og Rusland** på højeste politiske niveau (kansler Schröder og præsident Putin) kan på den ene side ses som national tysk-russisk interessevaretagelse⁷⁰. På den anden side behøver disse kontakter dog ikke at være i modstrid med EU's fælles uden-

rigs- og sikkerhedspolitik, idet det også er i EU's interesse at udvikle og forbedre forbindelserne med Rusland.

Trinvis udvikling af udenrigs- og sikkerhedspolitik vil kunne fortsætte

Hvis det viser sig, at traktaten om en forfatning for Europa ikke kan træde i kraft den 1. november 2006 som følge af, at ét eller flere EU-medlemslande ikke har ratificeret traktaten, kan det udløse en uforudsigelig politisk situation, hvor det på nuværende tidspunkt er umuligt at overskue de fulde konsekvenser. Fokuserer man imidlertid snævert på den mulige betydning for udviklingen af den **fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik**, er det meget muligt, at den igangværende proces **ikke** vil blive bragt ud af sporet.

Pragmatiske
løsninger

Den historiske udvikling af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik har hidtil været baseret på **løbende forhandlinger, tillidsopbyggende foranstaltninger og pragmatiske løsninger**. Denne konsensusbaserede proces har på mange måder været mindst lige så afgørende for samarbejdets udvikling som de traktatrevisioner, der har fundet sted gennem de seneste to årtier.

Udviklingen af EU's krisestyringskapacitet, herunder oprettelsen af et antal hurtige, mobile kampgrupper, kræver **ikke** nødvendigvis et fornyet, **stærkere traktatgrundlag**. Desuden åbner allerede den nuværende traktat mulighed for, at en gruppe af lande kan indlede et forstærket samarbejde inden for rammerne af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. EU's nye forsvarsagentur, der henter sit traktatmæssige grundlag i traktaten om en forfatning for Europa, er allerede etableret og har været operationelt siden januar 2005.

En afvisning af traktaten om en forfatning for Europa behøver derfor ikke nødvendigvis bremse udviklingen på dette område. Det kan dog ikke udelukkes, at en sådan afvisning vil føre til et mere negativt forhandlingsklima mellem landene generelt, hvilket vil kunne smitte af på den fortsatte udvikling af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

EU's fremtidige militære operationsradius

De hidtidige erfaringer peger på, at EU's militæroperationer vil være geografisk afgrænset til at omfatte det europæiske kontinent – herunder især på **Balkan** – samt i **Afrika**. EU's første tre militære FN-mandaterede krisestyringsoperationer har da også fundet sted i henholdsvis Makedonien (FYROM), Den demokratiske Republik Congo og i Bosnien-Hercegovina.

Det danske perspektiv

De senere års udvikling af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik har betydet, at det 13 år gamle danske forsvarsforbehold er blevet aktiveret 13 gange indtil udgangen af marts 2005. I takt med udviklingen inden for Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik – ikke mindst det forsvarspolitiske samarbejde, der bl.a. omfatter militære krisestyringsoperationer – vil det danske forsvarsforbehold muligvis blive mere synligt i de kommende år. Eksempelvis vil Danmark ikke kunne deltage i FN-mandaterede fredsbevarende aktioner der eventuelt måtte blive overdraget til EU.

Et antal **kampgrupper** i EU er under udvikling. Disse kampgrupper kommer til at bestå af 1500 soldater som med kort varsel kan sendes ud med henblik på at løse fredsskabende, fredsbevarende og humanitære opgaver. Forsvarsforbeholdet forhindrer Danmark i at bidrage til disse kampgrupper. FN's generalsekretær **Kofi Annan** bakker op om udviklingen af EU's kampgruppekoncept, og det er sandsynligt, at FN fremover vil anmode EU om at udføre krisestyringsopgaver – med mandat fra FN⁷¹. Da der i sådanne situationer vil være tale om en EU-styrke og ikke en FN-styrke, vil Danmark ikke kunne deltage i krisestyringsopgaver af denne karakter som følge af forsvarsforbeholdet.

Forsvarsforbeholdet har siden 1993 udgjort en fast bestanddel af Danmarks EU-politik på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, og forbeholdet er også indskrevet i den politisk vedtagne Traktat om en forfatning for Europa. Skiftende danske regeringer siden 1993 har afgivet et politisk løfte om, at forsvarsforbeholdet alene kan ophæves efter en folkeafstemning.

BILAG

Bilag 1: Tidslinje over udvalgte vigtige europapolitiske og internationale begivenheder

Følgende tabel indeholder et udvalg af vigtige europapolitiske og internationale begivenheder der i forskelligt omfang har dannet baggrund for udviklingen af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Visse begivenheder med særlig betydning for Danmark er også medtaget.

Tidspunkt	Begivenhed
1948	Bruxellestraktaten underskrives af Frankrig, Belgien, Nederlandene, Luxembourg og Storbritannien. Traktaten indeholdt bl.a. bestemmelser om økonomisk samarbejde og kollektivt selvforsvar.
1949	Underskrivelse af den Nordatlantiske traktat, hvormed NATO blev oprettet. Danmark var blandt de oprindelige medunderskrivere. Traktaten indeholdt bl.a. en gensidig forsvarsforpligtelse.
1951	Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab underskrives af Frankrig, Vesttyskland, Belgien, Nederlandene, Luxembourg og Italien. Traktaten var tidsbegrænset og udløb således den 23. juli 2002 – 50 år efter ikrafttrædelsesdatoen.
1954	Et fransk forslag om at etablere et fælles europæisk forsvar falder til jorden, idet den franske nationalforsamling efter en ophidset debat den 28.-30. august 1954 nægtede at ratificere den underskrevne traktat om et europæisk forsvarsfællesskab.
1954	Bruxellestraktaten fra 1948 revideres på en konference i Paris og tog navneforandring til » Den vesteuropæiske Union « (WEU). Traktatrevisionen åbnede døren for tysk og italiensk medlemskab af organisationen. Danmark ønskede ikke medlemskab, men valgte i stedet en rolle som observatør.
1955	Vesttyskland optages som medlem af NATO.
1955	Warszawa-pagten oprettes. Denne militære forsvarsorganisation bestod af Sovjetunionen og de central- og østeuropæiske lande.

Tidspunkt	Begivenhed
1957	Traktaten om oprettelsen af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF-traktaten/Romtraktaten) samt Traktaten om Det Europæiske Atomenergifællesskab underskrives af Kul- og Stålundionens seks medlemslande.
1970	EF's udenrigspolitiske samarbejde – også kaldet Det Europæiske Politiske Samarbejde (EPS) – oprettes formelt. Samarbejdet var rent mellemstatsligt og blev dermed ikke en del af EF's traktatgrundlag.
1973	Storbritannien, Irland og Danmark bliver medlemmer af EF.
1981	Grækenland bliver medlem af EF.
1986	Spanien og Portugal bliver medlemmer af EF.
1986	Traktaten om Den Europæiske Fælles Akt underskrives og træder i kraft 1. juli 1987. Fællesakten samlede EF- og EPS-samarbejdet i samme traktat. Hermed var udenrigspolitikken blevet en del af EF's traktatfæstede samarbejde. Samarbejdet forblev rent mellemstatsligt.
1989	Berlinmuren faldt. Muren havde siden 1961 adskilt Øst- og Vestberlin og stod som et af de stærkeste symboler på det delte Europa.
1990	Østtyskland (DDR) og Vesttyskland (BRD) genforenes. Sovjetunionen trak sine tropper ud af det tidligere DDR. Det første parlamentsvalg i den nye føderale tyske republik blev afholdt i december 1990.
1991	Sovjetunionen (dannet i 1922) blev ophævet. Det skete på et møde mellem præsidenterne fra Rusland, Ukraine og Hviderusland. I stedet oprettedes den noget løsere sammenslutning af uafhængige stater (SNG).
1991 –	Kroatien og Slovenien erklærer deres selvstændighed. Flere tidligere jugoslaviske republikker fulgte efter i de følgende år, hvilket førte til opsplitning af Jugoslavien i en række selvstændige republikker.
1992	Traktaten om Den Europæiske Union undertegnes i Maastricht (Maastrichttraktaten). Traktaten indførte den såkaldte søjlestruktur, hvor søjle 1 bestod af det overstatslige EF-samarbejde, den mellemstatslige søjle 2 omfattede den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, mens den ligeledes mellemstatslige søjle 3 omfattede det retlige samarbejde.

Tidspunkt	Begivenhed
1992	De såkaldte Petersbergopaver – der bl.a. omfatter fredsbevarende opgaver og krisestyring – blev formuleret på et ministerrådsmøde i Vestunionen (tæt ved Bonn i Tyskland). Petersbergopgaverne udgør i dag rammen for EU-initiativer på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område.
1992	Et flertal af de danske vælgere stemte den 2. juni nej til Maastrichttraktaten. Herefter forhandlede regeringen sig frem til fire undtagelser fra traktaten på et EU-topmøde i Edinburgh kort tid inden jul.
1993	De danske vælgere stemte den 18. maj 1993 ja til Maastrichttraktaten og Edinburgh-afgørelsen. De fire danske undtagelser (vedr. ØMU, forsvar, retligt samarbejde og unionsborgerskab) har siden udgjort en del af grundlaget for Danmarks EU-medlemskab.
1995	EU udvides med Sverige, Finland og Østrig.
1997	EU-regeringskonference fører til undertegnelse af Amsterdamtraktaten , der bl.a. indfører en ny post som højtstående repræsentant. Formålet var at skærpe EU's profil udadtil.
1998	Gennembrud for fransk-britisk enighed om en europæisk forsvarsdimension på et bilateralt topmøde i Saint-Malo (Frankrig).
1999	En principaftale mellem NATO og EU indgås som giver EU adgang til NATO-aktiver ifm. EU-ledede operationer (populært kaldet Berlin +). Aftalen var et resultat af den intensiverede dialog der fandt sted mellem EU og NATO i 1990'erne.
1999	EU's stats- og regeringschefer opstiller en række styrkemål for EU – de såkaldte headline goal 2003 . Styrkemålene indeholdt såvel militære som civile aspekter.
2001	Nicetraktaten undertegnes. Det bliver muligt at etablere et forstærket samarbejde på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område efter en særlig procedure.
2002	Principaftalen mellem NATO og EU (Berlin +) fra 1999 om udlån af NATO-aktiver til EU falder endeligt på plads.
2003	EU iværksætter den 31. marts sin første militære krisestyringsoperation (Concordia). Den finder sted i Makedonien (FYROM) og omfatter ca. 350 soldater.
2003	Det Europæiske Konvent præsenterede i juni udkast til en ny traktat om en forfatning for Europa. Det italienske EU-formandskab indledte i oktober en regeringskonference, men det lykkedes ikke for formandskabet at skabe enighed om en endelig tekst.

Tidspunkt	Begivenhed
2004	Det irske formandskab genoptager i første halvår de kuldsejlede forhandlinger om traktaten om en forfatning for Europa. Det lykkes på et topmøde i juni at nå til enighed om den endelige udformning af Traktat om en forfatning for Europa , som efterfølgende blev undertegnet i Rom den 29. oktober 2004. Den nye traktat kan tidligst træde i kraft 1. november 2006, under forudsætning af, at ratifikationsprocessen forløber planmæssigt i alle medlemslande.
2004	EU's største udvidelsesrunde nogen sinde finder sted den 1. maj (Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn). EU bestod derefter af 25 medlemslande.
2004	Rådet (udenrigs) godkendte en række nye styrkemål frem til 2010, som bl.a. omfatter oprettelsen af mindre, mobile kampgrupper.
2004	Rådet vedtog den 12. juli en beslutning om oprettelse af Det Europæiske Forsvarsagentur . Agenturet har været operationelt siden januar 2005.
2004	EU's hidtil største militære krisestyringsoperation (Althea) blev iværksat i Bosnien-Hercegovina den 2. december. Operationen omfatter mere end 7.000 soldater og afløste NATO's SFOR-operation. Ved operationens start deltog 22 EU-lande og 11 tredjelande.
2004	Det Europæiske Råd fastsætter, på en række betingelser, en dato for indledning af optagelsesforhandlinger med Tyrkiet til den 3. oktober 2005.

Bilag 2: Traktaten om en forfatning for Europa skaber nye rammer for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Uændrede prin-
cipper i FUSP

Nedenstående skema giver et overblik over i hvilket omfang de centrale bestemmelser der vedrører *EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik* bliver ændret med Traktaten om en forfatning for Europa. **De overordnede principper og målsætninger forbliver stort set uændrede.** Samarbejdet bevarer således sine mellemstatslige kendetegn. Eksempelvis forbliver enstemmighedsprincippet udgangspunktet for Rådets afgørelser, og Domstolen får ikke tildelt nye beføjelser inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dog sker der en række nyskabelser indenfor andre dele af det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde.

De væsentligste nyskabelser omfatter bl.a. følgende:

- Der indføres en ny post som EU-udenrigsminister som bliver fast formand for Udenrigsrådet, og samtidig indtager en af næstformandsposterne i Kommissionen. EU-udenrigsministeren bistås af en tjeneste for EU's optræden udadtil.
- Der indføres et såkaldt permanent struktureret samarbejde med henblik på at løse mere krævende opgaver. Lande der opfylder visse særlig høje krav om militær kapacitet kan deltage i dette samarbejde.
- Endelig indføres en forpligtelse om at yde hinanden hjælp og bistand i tilfælde af væbnet angreb på en medlemsstat, uden at dette dog kan sidestilles med den gensidige forsvarsforpligtelse, der findes i NATO.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – En sammenligning af bestemmelserne i Nicetraktaten og i Traktaten om en forfatning for Europa

Elementer	Nicetraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
Traktatgrundlag	Afsnit V. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (TEU, art. 11-28).	Del I: Artikel I-40: Særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Del I: Artikel I-41: Særlige bestemmelser om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Del III (Gennemførselsbestemmelser: artikel III-294 – 312). I del III, kap. V, er alle gennemførelsesbestemmelser vedr. EU's rolle udadtil samlet.
Samarbejdsform	Mellemstatsligt	Samarbejdets mellemstatslige grundtræk bevares i den nye traktat.
Kompetence	Unionen fastlægger og gennemfører en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der dækker alle områder inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, som vil kunne føre til et fælles forsvar, hvis Det Europæiske Råd træffer afgørelse herom (TEU art. 11, stk. 1 samt TEU art. 17 stk. 1).	Der ændres ikke på Unionens kompetence inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der fortsat vil omfatte alle udenrigspolitiske områder samt alle spørgsmål vedrørende Unionens sikkerhed, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik , der kan føre til et fælles forsvar (art. I-16, stk. 1).
Domstolens kompetence	Domstolen har ingen kompetence inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.	Domstolen tildeles ingen nye kompetencer på dette område.

Elementer	Nicetraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
Instrumenter	<p>Fælles strategier: fastlægges af Det Europæiske Råd.</p> <p>Fælles holdninger og fælles aktioner vedtages af Rådet.</p> <p>Rådet træffer de nødvendige afgørelser for at iværksætte den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Formandskabet, Kommissionen og medlemsstater deler ansvaret for gennemførelsen.</p>	<p>Det Europæiske Råd definerer Unionens strategiske interesser og fastlægger målene for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som i dag.</p> <p>Det Europæiske Råd og Rådet vedtager de nødvendige europæiske afgørelser.</p> <p>De eksisterende instrumenter: fælles strategier, fælles holdninger og fælles aktioner vil fremover blive vedtaget som europæiske afgørelser.</p> <p>EU-udenrigsministeren og medlemsstaterne gennemfører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.</p>
Beslutningsprocedure	<p>Afgørelser træffes generelt med enstemmighed. Visse specifikt nævnte områder træffes med kvalificeret flertal.</p>	<p>Tilsvarende formulering i art. III-300.</p> <p>Det Europæiske Råd kan med enstemmighed vedtage en europæisk afgørelse om, at Rådet træffer afgørelser med kvalificeret flertal i andre tilfælde end dem, der er nævnt i traktaten. Dette gælder dog ikke for afgørelser der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.</p>

Elementer	Nicetraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
Den højtstående repræsentant/ Unionens udenrigsminister	Den højtstående repræsentant – der samtidig fungerer som generalsekretær for Rådet – bistår Rådet i udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, især ved at bidrage til udformningen, forberedelsen og implementeringen af politikafgørelser samt ved at føre politisk dialog med tredjelande (TEU art. 26).	Funktionen som højtstående repræsentant og funktionen som udenrigskommissær integreres i den nye post som EU-udenrigsminister . Udenrigsministeren bliver fast formand for Udenrigsrådet og tillige næstformand i Kommissionen (art. I-28). EU-udenrigsministeren bistås af en tjeneste for EU's optræden udadtil (art. III-296, stk. 3).
Udpegelse	Den nuværende højtstående repræsentant blev udpeget af Det Europæiske Råd med konsensus – ingen traktatfæstet procedure for udvælgelsen.	EU-udenrigsministeren udnævnes af Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal og med samtykke fra Kommissionens formand.
Initiativret	Den højtstående repræsentant har ikke en selvstændig initiativret som Kommissionen har på den traditionelle EF-politik. Han/hun kan dog fremlægge beslutningsforslag, som herefter vil skulle fremlægges på formandskabets ansvar.	Udenrigsministeren varetager Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Han/hun bidrager med forslag til udformning og gennemførelse af denne politik . Det gælder også for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Elementer	Nietraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
Konstruktiv afståelse	Ved stemmeafgivelse kan en medlemsstat kvalificere sin stemmeundladelse og dermed blive friholdt fra forpligtelserne i afgørelsen. Samtidig accepterer pågældende medlemsstat, at afgørelsen forpligter Unionen. Hvis muligheden benyttes af mere end 1/3 af medlemsstaterne, kan afgørelsen ikke vedtages (TEU art. 23, stk. 1).	En tilsvarende ordning findes i art. III-300.
Vetoret	Hvis en medlemsstats vitale interesser er på spil i en sag, der kan afgøres med kvalificeret flertal, finder der ikke afstemning sted. Rådet kan med kvalificeret flertal anmode om, at sagen behandles af Det Europæiske Råd mhp. enstemmig afgørelse (TEU art. 23, stk. 2).	En tilsvarende mulighed findes i den nye traktat, dog med det ekstra led, at Unionens udenrigsminister først skal søge at finde en tilfredsstillende løsning, i tæt samråd med pågældende medlemsstat, inden sagen evt. henvises til Det Europæiske Råd, (art. III-300).

Elementer	Nicetraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
<p>Forstærket samarbejde på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område</p>	<p>De generelle bestemmelser om forstærket samarbejde er suppleret med særlige krav, når det vedrører udenrigs- og sikkerhedspolitiske forhold.</p> <p>Medlemsstater der vil indføre et forstærket samarbejde retter anmodning herom til Rådet. Kommissionen modtager anmodningen mhp. udtalelse og Europa-Parlamentet orienteres.</p>	<p>Bestemmelsen om forstærket samarbejde er suppleret med tilsvarende krav, når det vedrører udenrigs- og sikkerhedspolitiske forhold.</p> <p>De medlemsstater der vil indføre et forstærket samarbejde retter anmodning til Rådet som videresender den til udenrigsministeren og Kommissionen, der begge udtaler sig. Europa-Parlamentet skal fortsat blot orienteres når det vedrører FUSP'en. På øvrige områder – bortset fra områder hvor EU har enekompetence – tildeles Europa-Parlamentet bemyndigelse til at godkende, at et forstærket samarbejde bliver indledt.</p>
<p>Afgrænset anvendelsesområde</p>	<p>Traktaten fastslår, at forstærket samarbejde alene kan vedrøre fælles aktioner eller fælles holdninger.</p> <p>Forstærket samarbejde kan ikke anvendes på det militære- og forsvarspolitiske område.</p>	<p>Det er fortsat ikke muligt at iværksætte forstærket samarbejde på det militære- og forsvarspolitiske område i henhold til den nye traktat.</p>

Elementer	Nietraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
Bemyndigelse kræver fremover enstemmighed i Rådet	Bemyndigelsen til at indlede et forstærket samarbejde vedtages af Rådet med kvalificeret flertal (TEU art. 27E). Der findes dog en særlig »nødbremse«, så et medlemsland i sidste instans kan blokere bemyndigelsen.	Bemyndigelsen til at indlede et forstærket samarbejde på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område skal vedtages af Rådet med enstemmighed (art. III-419). (På øvrige områder kan Rådet fortsat godkende etableringen af et forstærket samarbejde med kvalificeret flertal.)
Minimumskrav til antal deltagerlande	Samarbejdsformen skal omfatte mindst 8 medlemsstater og være åbent for alle medlemsstater.	Samarbejdet skal omfatte mindst en tredjedel af medlemsstaterne , og være åbent for alle medlemsstater når det indføres, forudsat at de opfylder de fastsatte betingelser for deltagelse. Rådet kan på forslag af udenrigsministeren vedtage overgangsforanstaltninger, der er nødvendige ifm. med gennemførelsen af retsakter der allerede er vedtaget.
Godkendelse af nye deltagere	Nye medlemmer skal godkendes af Rådet med kvalificeret flertal blandt deltagerlandene. Kommissionen skal afgive en udtalelse.	Nye medlemmer skal godkendes af Rådet med enstemmighed blandt deltagerlandene. Unionens udenrigsminister skal høres.

Elementer	Nitraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
<p>Definition af kvalificeret flertal</p>	<p>Nitraktaten definerer ikke helt præcist hvad der skal til for at opnå et kvalificeret flertal, i tilfælde af, at der indledes et forstærket samarbejde inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.</p> <p>Det grundlæggende princip for beregning af kvalificeret flertal inden for det forstærkede samarbejde er imidlertid, at det kvalificerede flertal beregnes på grundlag af stemmefordelingen blandt de deltagende lande.</p>	<p>Kvalificeret flertal defineres som mindst 55 pct. af de medlemsstater, der deltager i det forstærkede samarbejde. Dette flertal skal tillige omfatte mindst 65 pct. af befolkningen i disse stater.</p> <p>Et blokerende mindretal skal som minimum omfatte det mindste antal medlemsstater, der repræsenterer mere end 35 pct. af befolkningen i deltagerlandene, plus ét. Er dette mindretal ikke til stede, anses det kvalificerede flertal for opnået.</p>
<p>Situationer hvor der stilles skærpede krav</p>	<p>–</p>	<p>Der gælder skærpede krav til det kvalificerede flertal, hvis Rådet træffer afgørelse på forslag der ikke er fremsat af Kommissionen eller EU's udenrigsminister. I så fald kræves tilslutning fra mindst 72 pct. af deltagerlandene, idet dette flertal skal omfatte mindst 65 pct. af befolkningen i disse stater.</p>

Elementer	Nicetraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
Permanent struktureret samarbejde	Der findes ikke grundlag for denne samarbejdsform i Nicetraktaten.	Medlemsstater der opfylder visse højere kriterier for militær kapacitet , og som har indgået mere bindende forpligtelser på dette område for at løse mere krævende opgaver, etablerer et permanent struktureret samarbejde inden for rammerne af Unionen (art. I-41 stk. 6)
Beslutningsform	–	Rådets afgørelser og henstillinger træffes med enstemmighed blandt de deltagende medlemsstater – bortset fra visse procedurespørgsmål, der træffes efter kvalificeret flertal.
Definition af kvalificeret flertal	–	Kvalificeret flertal defineres som 55 pct. af deltagerlandene , idet dette flertal samtidig skal omfatte mindst 65 pct. af befolkningen i disse medlemslande .
Gensidig forpligtelse om hjælp og bistand ved angreb	Der findes ikke grundlag for denne samarbejdsform i Nicetraktaten.	Hvis en medlemsstat udsættes for væbnet angreb på sit område, skal de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med artikel i 51 i FN-pagten yde den pågældende medlemsstat al den hjælp og bistand , der ligger inden for deres formåen (art. I-41, stk. 7). Denne forpligtelse berører ikke den særlige karakter af visse medlemsstaters sikkerheds- og forsvarspolitik (f.eks. de alliancefri lande: Sverige, Finland, Østrig).

Elementer	Nicetraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
Solidaritetsbestemmelse	En sådan bestemmelse findes ikke i Nicetraktaten.	<p>Solidaritetsbestemmelsen gælder, hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb eller er offer for en naturskabt katastrofe eller en menneskeskabt katastrofe. Unionen tager alle sine instrumenter i brug, herunder militære midler f.eks. mhp at forebygge terrortrusler på medlemsstaternes område eller mhp at beskytte demokratiske institutioner og civilbefolkningen mod et eventuelt terrorangreb (art. I-43 og III-329).</p> <p>Afgørelser træffes af Rådet på fælles forslag af Kommissionen og EU-udenrigsministeren. Når en afgørelse har indvirkning på forsvarsområdet, træffer Rådet afgørelse med enstemmighed. Europa-Parlamentet underrettes.</p>
Europa-Parlamentets indflydelse	Formandskabet hører Europa-Parlamentet om de vigtigste aspekter og grundlæggende valg i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og påser, at der tages behørigt hensyn til Europa-Parlamentets synspunkter. Europa-Parlamentet orienteres regelmæssigt af Kommissionen og formandskabet om udviklingen.	Europa-Parlamentets rolle som høringsberettiget ændres ikke væsentligt, dog udvides høringsretten også til at omfatte den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. EU-udenrigsministeren står for underretningen af Parlamentet (TEU art. III-304). Europa-Parlamentet får dog ikke egentlig indflydelse på vedtagelse af Rådets afgørelser.

Elementer	Nicetraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
(fortsat)	Europa-Parlamentet kan stille spørgsmål og drøfte henstillinger til Rådet (TEU art. 21).	Europa-Parlamentet vil som i dag kunne øve en vis indflydelse som budgetmyndighed.
Forbedret militær kapacitet	–	Medlemsstaterne forpligter sig til gradvis at forbedre deres militære kapacitet.
Forsvarsagentur	Nicetraktaten indeholder intet grundlag for et forsvarsagentur, men indeholder derimod en formulering om, at den gradvise udformning af en fælles forsvarspolitik kan understøttes af samarbejde på forsvarsmaterielområdet (TEU art. 17).	Der tilvejebringes et traktatfæstet grundlag for et nyt europæisk forsvarsagentur for udvikling af forsvarskapaciteter, forskning, anskaffelse og forsvarsmateriel (art. I-41, stk. 3). Agenturet skal klarlægge de operationelle behov, fremme foranstaltninger til opfyldelse heraf, bidrage til at påpege og iværksætte foranstaltninger til styrkelse af forsvarssektorens industrielle og teknologiske basis, deltage i udformningen af en europæisk kapacitets- og forsvarsmaterielpolitik samt bistå Rådet med at evaluere forbedringen af den militære kapacitet (art. III-311). Agenturet blev etableret i 2004 og har været operationelt siden begyndelsen af 2005.

Elementer	Nicetraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
Forholdet til international samordning og til internationale organisationer	Medlemsstaterne samordner deres optræden i internationale organisationer og på internationale konferencer, hvor de forsvare Unionens holdninger.	Tilsvarende formulering findes i den nye traktat med den tilføjelse, at EU-udenrigsministeren varetager tilrettelæggelsen af samordningen.
Samarbejde med specifikke organisationer	–	EU pålægges at indlede ethvert formålstjenligt samarbejde med De Forenede Nationers organer og særorganisationer, Europarådet, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) og Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD).
Forholdet til FN	Blandt Unionens målsætninger hører beskyttelse af Unionens fælles værdier samt bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed, hvilket skal ske i overensstemmelse med principperne i FN-pagten.	Traktaten om en forfatning for Europa indeholder lignende henvisninger om, at Unionens indsats mhp. fredsbevarelse, konfliktforebyggelse og styrkelse af den internationale sikkerhed skal ske i overensstemmelse med principperne i FN-pagten.

Elementer	Nicetraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
Særlige krav til medlemmer af FN's sikkerhedsråd	<p>Der stilles et særligt krav til de medlemsstater, der også er medlemmer af FN's sikkerhedsråd om dels at rådføre sig med hinanden og dels holde de øvrige medlemsstater fuldt underrettet.</p> <p>De af EU's medlemsstater der sidder i FN's sikkerhedsråd forsvare Unionens holdninger og interesser, uden at dette dog berører det ansvar, der påhviler dem i medfør af De Forenede Nationers Pagt (TEU art. 19).</p>	<p>Der opstiller ligeledes særlige krav til de af Unionens medlemsstater, der også er medlemmer af FN's sikkerhedsråd, idet de pålægges at rådføre sig med hinanden og at holde de øvrige EU-medlemslande samt EU-udenrigsministeren fuldt underrettet.</p> <p>Denne bestemmelse udgør også en del af traktaten om en forfatning for Europa, men suppleres af en formulering om, at de EU-lande der har plads i Sikkerhedsrådet skal indbyde EU-udenrigsministeren til at fremlægge Unionens holdning til et emne på sikkerhedsrådets dagsorden når Unionens har fastlagt én holdning.</p>
Forholdet til NATO	<p>Traktaten berører ikke den særlige karakter af visse EU-medlemsstaters sikkerheds- og forsvarspolitik og skal overholde de forpligtelser, som visse medlemsstater, hvis fælles forsvar foregår i NATO, har i henhold til den nordatlantiske traktat, og skal være forenelig med den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, der er fastlagt inden for denne ramme.</p>	<p>Det understreges, at den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik ikke berører den særlige karakter af visse medlemsstaters sikkerheds- og forsvarspolitik. EU's politik på dette område skal overholde de forpligtelser, der følger af den nordatlantiske traktat for visse medlemsstater, der betragter deres fælles forsvar som omfattet af NATO, og skal være forenelig med den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, der er fastlagt inden for denne ramme.</p>

Elementer	Nicetraktaten (nugældende traktat)	Traktaten om en forfatning for Europa
(fortsat)		Det fastslås desuden, at den nye gensidige forpligtelse til at yde hjælp og bistand, hvis en medlemsstat udsættes for væbnet angreb, skal være i overensstemmelse med de forpligtelser, der er indgået inden for NATO.
Finansiering af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	Administrationsudgifter afholdes over De Europæiske Fællesskabers budget (TEU art. 28).	Administrationsudgifter afholdes over Unionens budget (art. III-313).
Aktionsudgifter	<p>Aktionsudgifter afholdes ligeledes over budgettet bortset fra udgifter til militæroperationer, og tilfælde hvor Rådet med enstemmighed træffer anden afgørelse.</p> <p>Medlemslande der har afgivet en såkaldt konstruktiv afståelse ifm vedtagelsen af en militæroperation, er ikke forpligtet til at bidrage til finansieringen af en sådan operation.</p>	Tilsvarende bestemmelse findes i den nye Traktat om en forfatning for Europa.
Finansiering af hasteoperationer	Nicetraktaten indeholder ingen traktatfæstet procedure til finansiering af hasteoperationer inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.	Der skabes et retligt grundlag for at indføre en særlig hurtig procedure til finansiering af initiativer på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. I den forbindelse etableres en opstartsfond, der består af bidrag fra medlemsstaterne.

Bilag 3: EU's militære og civile krisestyringsoperationer

EU's militære krisestyringsoperationer

EU's militæroperation i Makedonien (Concordia) – FAKTA

Varighed	31. marts 2003 – 15. december 2003.
Formål	Formålet var at bidrage til sikkerhed og stabilitet i Makedonien.
Beslutningsgrundlag	FN's Sikkerhedsråds resolution 1371 og Rådets fælles aktion (2003/92/FUSP) af 27. januar 2003 om EU's militæroperation i Den tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. Rådet traf den 29. juli 2003 beslutning om at forlænge militæroperationen indtil den 15. december 2003 (2003/563/FUSP).
Størrelse	Missionen bestod af ca. 400 soldater fra 27 lande (hvoraf 14 ikke var EU-medlemmer dengang).
Budget	Fælles udgifter: 6,2 mio. euro. Ikke-fælles udgifter afholdes direkte af de deltagende lande («costs lies where they fall-princippet»).
Dansk bidrag	Intet dansk bidrag. Operationen var omfattet af det danske forbehold.
I øvrigt	Der var tale om EU's første militære krisestyringsoperation. Operationen afløste NATO's Operation Allied Harmony.

EU's militæroperation i Den Demokratiske Republik Congo (Artemis) – FAKTA

Varighed	12. juni 2003 – 1. september 2003.
Formål	Formålet var at forbedre sikkerhedssituationen og imødegå en humanitær katastrofe.
Beslutningsgrundlag	Rådets fælles aktion vedtaget 5. juni 2003 (2003/423/FUSP) om EU's militæroperation i Den Demokratiske Republik Congo samt FN's sikkerhedsråds resolution 1484, 30. maj 2003.
Størrelse	Ca. 1.500 soldater.
Budget	7 mio. euro.
Dansk bidrag	Intet. Et dansk bidrag ikke muligt som følge af forsvarsforbeholdet.

EU's militæroperation i Bosnien-Hercegovina (Althea) – FAKTA

Varighed	Operationen blev iværksat 2. december 2004. Tidspunktet for operationens ophør fastsættes af Rådet. Operationen skal evalueres senest 31. december 2005.
Formål	Formålet er at sikre fortsat overholdelse af Dayton-fredsftalen og bidrage til fredelige og sikre omgivelser for at gennemføre de civile aspekter af aftalen.
Beslutningsgrundlag	Rådets fælles aktion (2004/570/FUSP) af 12. juli 2004 om EU's militæroperation i Bosnien-Hercegovina samt FN's sikkerhedsråds resolution 1575, den 22. november 2004.
Størrelse	Ca. 7.000 soldater (EUFOR).
Budget	71.700.000 euro (finansieret gennem den såkaldte ATHENA-finansieringsmekanisme).
Dansk bidrag	Intet dansk bidrag. Operationen er omfattet af det danske forbehold.
I øvrigt	Althea afløser NATO's SFOR-operation og anvender NATO-aktiver. 22 EU-lande samt 11 tredjelande deltog ved operationens start. Operationen skal evalueres i maj/juni 2005, hvor der muligvis vil blive truffet beslutning om at reducere styrken fra 7.000 til ca. 5.000 tropper.

EU's civile krisestyringsoperationer

EU's Politimission i Bosnien-Hercegovina (EUPM) – FAKTA

Varighed	1. januar 2003 – 31. december 2005.
Formål	Formålet er at opbygge en lokal politistyrke.
Beslutningsgrundlag	Rådets fælles aktion (2002/210/FUSP) af 11. marts 2002 om EU's politimission.
Deltagere	Missionen består af ca. 500 politifolk fra 33 lande heraf hovedparten EU-lande, men også Rusland, Ukraine og Schweiz deltager. Hertil kommer ca. 400 lokalt ansatte og civile eksperter.
Budget	Årligt budget på 38 mio. euro, hvoraf 20 mio. euro betales over Fællesskabets budget.
Dansk bidrag	11 personer (civilt politi). Missionen var i en periode ledet af danskeren Sven Frederiksen indtil hans død den 26. januar 2004.
I øvrigt	EUPM afløser FN og er godkendt af styringsgruppen i Fredsimpliceringsrådet (PIC) og FN's sikkerhedsråd (resolution 1396).

EU's politimission i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (EUPOL PROXIMA) – FAKTA

Varighed	15. december 2003 – opr. 14. december 2004, forlænget til 14. december 2005.
Formål	Politimissionen skal støtte den makedonske politistyrke, særlig mhp bekæmpelse af organiseret kriminalitet, og yde støtte til reform af det makedonske Indenrigsministerium samt støtte til oprettelse af et effektivt grænsepoliti.
Beslutningsgrundlag	Rådets fælles aktion (2003/681/FUSP) af 29. september 2003 om EU's politimission i den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (EUPOL Proxima).
Størrelse	200 personer (politifolk og støttepersonel).
Budget	Opstartsudgifter: 7,3 mio. euro. Hertil årlige udgifter for 2003-2004: ca. 7,7 mio. euro. Finansieret over budgettet.
Dansk bidrag	6 politifolk.

EU's politimission i Den Demokratiske Republik Congo (EUPOL-KINSHASA)

Varighed	Primo januar 2005 – 31. december 2005.
Formål	Politimissionen skal overvåge, vejlede og rådgive en integreret politienhed, der skal bidrage til at sikre beskyttelsen af statslige institutioner og styrke landets sikkerhedssystemer.
Beslutningsgrundlag	Rådets fælles aktion (2004/847/FUSP) af 9. december 2004 om EU's politimission in Kinshasa (DRC) vedrørende den integrerede politienhed (EUPOL Kinshasa).
Deltagere	30 personer.
Budget	max. 4.370.000 euro.
Dansk bidrag	Vides ikke pt.

EU's retssikkerhedsmission i Georgien (EUJUST THEMIS) – FAKTA

Varighed	16. juli 2004 – 14. juli 2005.
Formål	Retssikkerhedsmissionen skal støtte de georgiske myndigheder med henblik på at reformere landets strafferetlige system.
Beslutningsgrundlag	Rådets fælles aktion af den 28. juni 2004 (2004/523/FUSP) om EU's retssikkerhedsmission i Georgia – EUJUST THEMIS.
Størrelse	10 retssikkerhedsekspert.
Budget	2,3 mio. euro (forhøjet fra opr. 2.050.000 euro).
Dansk bidrag	1 politiekspert.
I øvrigt	Der er tale om EU's første retssikkerhedsmission.

EU's retssikkerhedsmission i Irak (EUJUST LEX) – FAKTA

Varighed	Planlægningsfasen blev indledt den 9. marts 2005 og den operative fase indledes senest 1. juli 2005.
Formål	Retssikkerhedsmissionen skal bidrage til at opfylde behovene i Iraks straffesystem ved at uddanne ledere på top- og mellemniveau inden for forvaltningsledelse og strafferetlig efterforskning.
Beslutningsgrundlag	Rådets fælles aktion 2005/190/FUSP af den 7. marts 2005 om Den Europæiske Unions integrerede retstatsmission for Irak, EUJUST LEX.
Størrelse	Missionen ledes af en missionschef og der etableres et koordineringskontor i Bruxelles og et forbindelseskontor i Bagdad. Medlemsstaterne stiller uddannelsesfaciliteter og undervisere til rådighed.
Budget	10 mio. euro.
Dansk bidrag	Danmark bidrager med afholdelse af flere kurser.
I øvrigt	Der er tale om EU's anden retssikkerhedsmission. Træningen vil finde sted i EU eller i Iraks nærområde. Mulighederne for træning i Irak vil blive undersøgt, men vil afhænge af sikkerhedssituationen.

EU's monitoreringssystem i Det Vestlige Balkan – FAKTA

Nedsat	22. december 2000 (ingen udløbsdato).
Beslutningsgrundlag	Rådets fælles aktion af 22. december 2000 om Den Europæiske Unions Observatørmission (2000/811/FUSP).
Størrelse	Ca. 120 internationale observatører samt ca. 75 lokalt ansatte.
Budget	Variabelt.
Dansk bidrag	10 personer, heraf 7 militærobservatører og 3 civile politifolk.
I øvrigt	Missionen afløste Det Europæiske Fællesskabs monitoreringssystem (ECMM) som har haft overvågningsopgaver i Det Vestlige Balkan siden juli 1991.

Litteraturliste og kildefortegnelse

Bøger

Pilegaard, Jess (ed.): *The Politics of European Security*, DIIS, Danish Institute for International Studies, 2004.

Hunter, Robert E.: *The European Security and Defense Policy – NATO's Companion or Competitor?* RAND Europe. National Defense Research Institute, 2002.

Nielsen, Reimer N.: *Den europæiske forsvarsdimension – Baggrund og perspektiver*. Dansk Udenrigspolitisk Institut, 2001.

DUPI: *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forhold*. Dansk Udenrigspolitisk Institut 2000.

Christoffersen, Poul Skytte: *Traktaten om Den Europæiske Union – Baggrund – Forhandling – Resultat*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1992.

Bramsen, Christopher Bo: *EF-pakken og det udenrigspolitiske samarbejde (EPS)*, Det Udenrigspolitiske Selskab, 1987.

Buzan, Barry et al.: *The European Security Order Recast – Scenarios for the Post-Cold War Era*. Centre for Peace and Conflict Research, University of Copenhagen, 1990. Pinter Publishers, London.

Traktatsamlinger

Hoffmeyer, Niels og Forrest, Richard Mongin: *EU-Traktaten – efter Nice og København*, Forlaget Thomson, 2003.

Hoffmeyer, Niels, og Gravesen, Klaus V.: *EU-Traktaten – efter Amsterdam*, Schultz, 1998.

Biering, Peter og Holm, Klavs A.: *EU: Det samlede traktatgrundlag – Maastricht-traktaten, Edinburgh-Afgørelsen, de nye medlemslande og dansk lovgivning*, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1996.

Gulmann, Claus og Hagel-Sørensen, Karsten: *Rom traktaten – Traktaten om det Europæiske Økonomiske Fællesskab*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1991.

Forskningsrapporter

Luif, Paul: *EU Cohesion in the UN General Assembly*. Occasional Paper no. 49, the European Union Institute for Security Studies, 2003.

Ekengren, Magnus og Larsson, Sara: *Säkerhet och försvar i framtidens EU – en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konvent*. Svenska institutet för europapolitiska studier, 2003:10.

Tidsskrifter

Shepherd, Alistair J. K: *The European Union's Security and Defence Policy: A Policy without Substance?* European Security, Vol. 12, 2003, s. 39-63.

Howorth, Jolyon: *The Draft Constitutional Treaty and European Defence- A Question of Flexibility*, European Foreign Affairs Review, Vol. 9, Issue 4, 2004, s. 483-508.

Howorth, Jolyon: *ESDP and NATO – Wedlock or Deadlock?* Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, Vol. 38, 2003, s. 235-254.

Udvalgte dokumenter fra Folketinget:

Beretning afgivet af Det Udenrigspolitiske Nævn den 16. marts 2001: *Beretning om Det Udenrigspolitiske Nævns inddragelse i sager vedrørende EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)*.

Folketingets Europaudvalg – Beretninger: *Samling af beretninger afgivet af Markedsudvalget og Europaudvalget i perioden 1973 – 2001*.

Beretning afgivet af Europaudvalget den 10. december 2004: *Beretning om reform af Folketingets behandling af EU-sager (Fagudvalgenes inddragelse, kontrol af nærhedsprincippet, bedre beslutningsgrundlag, åbenhed)*.

Udvalgte dokumenter fra regeringen:

Redegørelse til Folketinget: TRAKTAT OM EN FORFATNING FOR EUROPA som undertegnet i Rom 29. oktober 2004, Udenrigsministeriet, november 2004.

Redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Traktat om en forfatning for Europa, Justitsministeriet, 22. november 2004.

EU 2003 Beretning til Folketinget vedrørende udviklingen i Den Europæiske Union 2003, Udenrigsministeriet, maj 2004.

Udvalgte dokumenter fra EU's institutioner:

Formandskabets rapport om ESFP, Bruxelles den 13. december 2004.

Formandskabets rapport om ESFP, Bruxelles den 9. december 2003.

Generalsekretæren/HR Javier Solana: *Europæisk sikkerhedsstrategi – Et sikkert Europa i en bedre verden*, Bruxelles den 8. december 2003.

Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: *Den Europæiske Union og De Forenede Nationer: et argument for multilateralt samarbejde*.

KOM(2003) 526, Bruxelles den 10. september 2003.

Anvendte hjemmesider

Folketingets EU-Oplysnings hjemmeside: www.euo.dk

Udenrigsministeriets hjemmeside: www.um.dk

Europa-serveren: www.eu.int

NATO's hjemmeside: www.nato.int

Vestunionens hjemmeside: www.weu.int

Institute for Security Studies (EU): www.iss-eu.org

Noter

Kapitel 1 Den traktatmæssige udvikling

- ¹ Udenrigsministrene vedtog på deres møde i Luxembourg, oktober 1970, den såkaldte Luxembourg-rapport, der banede vejen for EPS-samarbejdet. Efterfølgende blev retningslinjerne for samarbejdet uddybet og præciseret i Københavnsrapporten (1973) og Londonrapporten (1981).
- ² Gulmann og Hagel-Sørensen (1991): Romtraktaten.
- ³ Christoffersen (1992), s. 222.
- ⁴ Mens Grækenland af principielle årsager ikke ville ratificere traktaten før alle lande var klar, var Italien parat til at fremsætte nye ændringsforslag til traktaten i tilfælde af et dansk nej, idet de ikke fandt resultatet tilstrækkelig ambitiøst.
- ⁵ Buzan et al. (1990): s. 15 (*There are occasions when great power interests dominate a region so heavily that the local pattern of security relations virtually ceases to operate. This condition is called overlay*).
- ⁶ Bilag 1 indeholder en tidslinje over udvalgte vigtige europapolitiske og internationale begivenheder.
- ⁷ Christoffersen (1992), s. 36.
- ⁸ Samme grundlæggende dilemma: behovet for øget integration over for ønsket om national selvbestemmelse, genfindes på det retlige område.
- ⁹ Jf. Maastrichttraktaten Art. J.4.
- ¹⁰ Maastrichttraktaten, Art. J.3, stk. 7.
- ¹¹ Maastrichttraktaten, Art. J.4, stk. 2.
- ¹² Reimer N. Nielsen (2001): s. 49-50.
- ¹³ Maastrichttraktaten blev afvist ved en folkeafstemning den 2. juni 1992. Stemmeprocenten var 82,3 pct., hvoraf 50,7 pct. stemte nej, mens 49,3 pct. stemte ja.
- ¹⁴ Det nationale kompromis fra den 27. oktober 1992 findes på EU-Oplysningens hjemmeside: <http://euo.dk/dokumenter/traktat/nationalkompromis/>.
- ¹⁵ Kapitel 5 indeholder en oversigt over tilfælde hvor det danske forsvarsforbehold har været aktiveret.
- ¹⁶ Amsterdamtraktaten blev undertegnet 2. oktober 1997 og trådte i kraft 1. maj 1999. I Danmark blev traktaten udlagt til folkeafstemning. 55,1 pct. af vælgerne stemte ja, 44,9 pct. stemte nej. Stemmeprocenten lå på 76,2 pct.

Kapitel 2 Den politiske videreudvikling (1998-2004)

- ¹⁷ Se Reimer N. Nielsen (2001): s. 15f og s. 43f.
- ¹⁸ Pilegaard (2004): s. 31-33.
- ¹⁹ Financial Times, 2. december 2004 (D. Dombey og E. Jansson): *Changing of the guard...*
- ²⁰ EU 2003 – Beretning til Folketinget vedrørende udviklingen i Den Europæiske Union 2003. Udenrigsministeriet 2004, s. 33.

- ²¹ EU 2003 – Beretning til Folketinget vedrørende udviklingen i Den Europæiske Union 2003. Udenrigsministeriet 2004, s. 26-28.
- ²² Etableringen af EU-planlægningscellen vil blive påbegyndt i april 2005 ifølge udtalelse af Javier Solana den 18. marts 2005, jf. Bulletin Quotidien, 19. marts 2005.

Kapitel 3

Traktaten om en forfatning for Europa og FUSP'en

- ²³ Den officielle titel »**Traktat om en forfatning for Europa**« bliver anvendt i dette småtryk. I den danske debat benyttes ofte den lidt kortere formulering »forfatningstraktaten«.
- ²⁴ De endelige rapporter fra Konventets to arbejdsgrupper om henholdsvis **EU's optræden udadtil** og om **Forsvar** kan downloades fra EU-Konventets hjemmeside: <http://european-convention.eu.int>.
- ²⁵ Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Traktat om en forfatning for Europa (s. 69). Omdelt til Europaudvalget den 22. november 2004, EEU alm. del – Bilag 64.
- ²⁶ De særlige bestemmelser vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik findes i artikel I-40, og de særlige bestemmelser vedrørende den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik findes i artikel I-41. Gennemførelsesbestemmelserne findes i artikel III-294-312.
- ²⁷ Artikel I-28: Unionens udenrigsminister.
- ²⁸ Udenrigsministeriets redegørelse til Folketinget: Traktat om en forfatning for Europa (2004), s. 64. Formuleringerne i Traktaten om en forfatning for Europa findes i art. I-41, stk. 3.
- ²⁹ Pilegaard (2004): s. 22.
- ³⁰ 1) Rådets afgørelse 2004/658/FUSP af 13. september 2004 om de finansielle bestemmelser for Det Europæiske Våbenagenturs almindelige budget og 2) Rådets afgørelse af 24. september 2004 om vedtægt for personalet ved Det Europæiske Våbenagentur.
- ³¹ Traktaten om en forfatning for Europa, artikel I-41, stk. 6.
- ³² Howorth (2004): s. 490.
- ³³ Traktaten om en forfatning for Europa, artikel I-41, stk. 4.
- ³⁴ **FN-pagtens artikel 51**: Intet i nærværende pagt skal indskrænke den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af et væbnet angreb mod et medlem af de Forenede Nationer, indtil Sikkerhedsrådet har truffet de fornødne forholdsregler til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed. Forholdsregler, taget af medlemmer i udøvelsen af denne ret til selvforsvar, skal uophødelig indberettes til Sikkerhedsrådet og påvirker ikke på nogen måde dettes myndighed og ansvar i henhold til opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed.
- ³⁵ Solidaritetsbestemmelsen findes i Traktaten om en forfatning for Europa, art. I-43 og gennemførelsesbestemmelserne i art. III-329.
- ³⁶ EU Plan of Action on Combating Terrorism af 11. juni 2004 (dok. ref. 10010/3/04 REV 3). Omdelt som bilag til Europaudvalget alm. del – bilag 996, den 16. juni 2004.

Kapitel 4

EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i praksis

- ³⁷ Fælles strategi over for Rusland af 4. juni 1999 (1999/414/FUSP), forlænget den 20. juni 2003 til den 24. juni 2004 (1003/471/FUSP).
Fælles strategi over for Ukraine af 11. december 1999 (1999/877/FUSP), forlænget 12. december 2003 til 23. december 2004 (2003/897/FUSP).
Fælles strategi over for Middelhavsområdet af 19. juni 2000 (2000/458/FUSP).
- ³⁸ Der kan argumenteres for, at EU's politiske strategier vedtaget uden anvendelse af TEU art. 13, har retligt grundlag i TEU art. 12, hvor der tales om at Unionen skal fastlægge principperne og de overordnede retningslinjer for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- ³⁹ De to såkaldte implementeringsstrategier blev vedtaget af Det Europæiske Råd på dets møde den 17.-18. juni 2004.
- ⁴⁰ Et mindre antal amerikanske soldater forbliver i Bosnien-Hercegovina, bl.a. med henblik på at opspore mistænkte krigsforbrydere fra det tidligere Jugoslavien.
- ⁴¹ 22 EU-lande deltager i operation Althea (Danmark, Irland og Østrig deltager ikke). Hertil bidrager yderligere 11 tredjelande med tropper, nemlig Tyrkiet, Rumænien, Albanien, Bulgarien, Norge, Schweiz, Canada, Argentina, Chile, Marokko, New Zealand.
- ⁴² FN's sikkerhedsråds resolution 1575 af 22. november 2004.
- ⁴³ Den højtstående repræsentant Javier Solana udtalte på en pressekonference den 18. marts 2005, at operation ALTHEA vil blive evalueret i maj/juni 2005 og i den forbindelse muligvis blive reduceret med op til 2.000 mand, således at styrken herefter vil udgøre ikke under 5.000 mand, jf. Bulletin Quotidien Europe 19/3 2005.
- ⁴⁴ Rådets fælles aktion 2005/190/FUSP af 7. marts 2005 om EU's integrerede retssikkerhedsmission for Irak, EUJUST LEX.
- ⁴⁵ Udenrigsministeriets redegørelse for rådsmøde (alm. anliggender og eksterne forbindelser den 21.-22. februar 2005). Omdelt til Europaudvalget den 25. februar 2005: Almindelige anl. – Bilag 2.
- ⁴⁶ Se EEU bilag alm. del 1018 af 21. juni 2004, s. 7.
- ⁴⁷ Rådets afgørelse 2004/197/FUSP af 23. februar 2004 om oprettelse af en mekanisme til administration af finansieringen af de fælles udgifter til EU-operationer, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.
- ⁴⁸ De følgende beløbsstørrelser er hentet fra EU's statistiske kontor EUROSTAT.
- ⁴⁹ Ifølge en opgørelse fra Kommissionen i KOM(03) 526 fra september 2003, angives at EU (EF og medlemsstaterne) står for godt 55 pct. af den internationale officielle udviklingsbistand. EU's medlemsstater bidrager med omkring 37 pct. af FN's almindelige budget og ca. 50 pct. af samtlige FN-medlemsstaters bidrag til FN's fonde og programmer. Hertil kommer store frivillige bidrag fra EF og medlemsstaterne.
- ⁵⁰ Benita Ferrero-Waldner: »My aim is to create a ring of friends around the borders of our enlarged EU«, jf. pressemeddelelse af 9. december 2004 (IP/04/1453).
- ⁵¹ Følgende 7 landes stemmeafgivning i 2002 var helt sammenfaldende med den generelle EU-holdning i alle sager: Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Litauen, Polen, Slovakiet og Slovenien.
- ⁵² Artikel 19 refererer til EU-traktatens artikel 19 om Samordning i internationale fora m.v.
- ⁵³ Luif (2003): s. 18.
- ⁵⁴ Tale af HR Javier Solana til OSCE's permanente Råd, Wien, den 25. september 2002.

Kapitel 5

Danmarks forvaltning af forsvarsforbeholdet

- ⁵⁵ Det nationale kompromis blev vedtaget af alle Folketingets partier undtagen Fremskridtspartiet den 27. oktober 1992. Dokumentet kan findes på EU-Oplysningens hjemmeside: www.euo.dk/dokumenter/traktat/nationalkompromis.
- ⁵⁶ Bilag omdelt til Europaudvalget Alm. del – bilag 882 (offentligt) den 14. april 2003: Udenrigsministeriets notat vedrørende brug af NATO-aktiver. Dansk personel.

Kapitel 6

Folketingets inddragelse

- ⁵⁷ Der kan også ske forelægelse Det Udenrigspolitiske Nævn af enkeltsager forud for rådsmøder (udenrigs) efter en konkret vurdering i forhold til Grundlovens § 19, jf. Beretning af den 16. marts 2001 om Det Udenrigspolitiske Nævns inddragelse i sager vedrørende EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Kapitel 7

Problemer og interessekonflikter

- ⁵⁸ *Stater får tøvende ja fra Paris og London*, Berlingske Tidende den 16. januar 1992 (Ole Bang Nielsen).
- ⁵⁹ Opslag »Dayton« på www.netleksikon.dk.
- ⁶⁰ Flere lande, herunder USA, Rusland, Kina, Tyrkiet, Bulgarien, Slovenien og Kroatien anerkender Makedonien under dets konstitutionelle navn: Republic of Macedonia.
- ⁶¹ Landefakta: Makedonien, <http://www.um.dk>.

Kapitel 8

Et kig fremad

- ⁶² I forbindelse med indledning af optagelsesforhandlingerne med Kroatien og Tyrkiet er der knyttet nogle særlige betingelser: **Kroatien** skal samarbejde fuldt ud med FN's krigsforbrydertribunal i Haag. Da samarbejdet med de kroatiske myndigheder ikke havde forløbet tilfredsstillende kunne optagelsesforhandlingerne ikke indledes den 17. marts 2005, som det ellers var lagt op til, jf. beslutning på Det Europæiske Råds Møde i december 2004. **Tyrkiet** skal have undertegnet en tillægsprotokol om tilpasning af en særlig toлдаftale (Ankara-aftalen) mellem Tyrkiet og EU (herunder Cypern).
- ⁶³ EU's udenrigsministre besluttede på et rådsmøde den 16. marts 2005 at udskyde de planlagte udvidelsesforhandlinger med Kroatien som ellers var fastsat til at blive indledt den 17. marts 2005. Den foreløbige udskydelse skyldes mangel på kroatisk samarbejdsvilje med krigsforbrydertribunalet i Haag. I skrivende stund er det ikke klart, hvornår optagelsesforhandlingerne med Kroatien vil kunne indledes.
- ⁶⁴ George Parker: *Spectre of enlargement haunts the EU* (Financial Times den 7. januar 2005). Der refereres til den franske udenrigsminister Michel Barnier, der udtrykker frygt for, at visionen om en stærk politisk union kan blive svækket af et udvidet EU.
- ⁶⁵ *Dialog: Iran: Europa lover atom-bistand*, Berlingske Tidende, 20. oktober 2003. Erik Høgh-Sørensen, Ritzaus Bureau.
- ⁶⁶ Udenrigsministeriets redegørelse for rådsmøde (udenrigs) den 13.-14. december 2004. Europaudvalgsbilag – Almindelige anliggender – bilag 12.
- ⁶⁷ *EU: Er motoren kaput?* Information (Rasmus Egelund), den 24. januar 2005.

⁶⁸ *Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union*. CONV 489/03, CONTRIB 192, Det Europæiske Konvent, Bruxelles, den 16. januar 2003.

⁶⁹ *Splittelsen i EU cementeres i dag*, Andreas Fugl Thøgersen. Information, den 29. april 2003.

⁷⁰ *Schröder rykker østpå*, Børsen (leder) 23. december 2004.

⁷¹ *EU's sikkerhedspolitik: Et kig frem og et tilbage*, JP-kronik af udenrigsminister Per Stig Møller, Morgenavisen Jyllands-Posten den 22. oktober 2004.