

## EU's sikkerhets- og forsvarspolitik - Status, utvikling og retning

9. mai 1950 holdt den franske utenriksministeren Robert Schumann en tale der han tok til ordet for en ny type samarbeid mellom land som gjør krig ikke bare utenkelig, men også materielt sett umulig. Konsekvensen ble Kull- og stålfellesskap i 1951 og starten på Den europeiske union (EU). Målet var fred i Europa som skulle vinnes gjennom en overnasjonalt organisert integrasjonsprosess.

Sikkerhetspolitikk har alltid vært en sentral del av EU's eksistensberettigelse. Men EU's felles sikkerhets- og forsvarspolitik (CSDP) har utviklet seg sakte. Dette reflekterer medlemsstatenes tilbakeholdenhet med å avgi nasjonal suverenitet på området. Det var først i 1992 at sikkerhetspolitikk ble en del av EU's traktatgrunnlag. Siden den gang har EU fått en egen sjef for utenriks- og sikkerhetspolitikken, som i dag er Federica Mogherini som også fungerer som visepresident i Europakommisjonen. Denne styrkingen av unionens felles sikkerhets- og forsvarspolitik er et resultat av Lisboa-traktaten som trådte i kraft i 2009. EU er derfor i dag en fullverdig sikkerhetspolitisk aktør som råder over alle virkemidler på det utenrikspolitiske området, fra utviklingsbistand til militære virkemidler.

Det som har vært mest debattert er hvilket forhold EU skal ha til NATO og til USA. I dagens urolige sikkerhetspolitiske situasjon øker presset på at EU skal styrke både politikk og innsats på området. Et av de viktigste spørsmålene man i dag står overfor er imidlertid Storbritannias forhold til EU's sikkerhets- og forsvarspolitik, som følge av at britene melder seg ut av EU. De sentrale spørsmål som stilles er:

Hvilken sikkerhetspolitisk profil EU skal ha? Vil et EU med militær evne undergrave EU's identitet som sivilmakt? Hvordan vil Storbritannias uttreden påvirke den fremtidige utformingen av EU's sikkerhets- og forsvarspolitik? Kan EU være en "myk makt" selv om EU bruker militære virkemidler for å fremme felles globale verdier som demokrati? Og sist, men ikke minst: Hvilke utfordringer reiser EU's sikkerhets- og forsvarspolitik for Norge?

Et av de viktigste svarene på disse spørsmålene er at EU ikke lenger bare kan være en sivil aktør. Med EU's globale strategi for utenriks- og sikkerhetspolitikk, som ble presentert i juni 2016, fremheves særlig betydningen av at EU må utvikle en "strategisk autonomi" i slike spørsmål. Det betyr at EU må utvikle en evne til å handle uavhengig av andre aktører. For dette formålet utvikles det for tiden i EU's utenrikstjeneste (EEAS) og i Europakommisjonen en Hvitbok for CSDP som får tittelen "Security and Defence Implementation Plan", samt en egen "Defence Capability Action Plan", som vil bli vedtatt av Det europeiske råd.

### **Er EU på vei til å bli en militær stormakt?**

Samtidig som Storbritannia nå er på vei ut, og mens amerikanerne mener at EU bør ta større ansvar for egen sikkerhet, har andre stater og internasjonale organisasjoner fått økte forventninger til EU som sikkerhetspolitisk aktør. Etterspørselen etter EU's sikkerhetspolitiske tjenester er økende. Det er imidlertid et gap mellom forventningene som stilles til EU og EU's evne til å svare på forventningene. Dette gapet har et potensial til å bli større etter den britiske uttreden av EU. Ingen forventer at EU skal opptre som en militær stormakt, men

det forventes at EU bidrar til å fremme stabilitet i EUs nærområder. Dette er noe som både NATO og USA ønsker at EU skal gjøre. Derfor er det viktig å tilføre EU en militær dimensjon.

EU har underspilt sin rolle som militær aktør og har ikke ønsket å undergrave det transatlantiske samarbeidet gjennom NATO. Dette var situasjonen på 1990-tallet i forbindelse med krigene på Balkan, og senest i 2011 under NATOs luftoperasjoner mot Libya.

EU har også en avtale med NATO fra 2003 som skal sikre EU tilgang til NATOs fellesressurser i forbindelse med gjennomføringen av EU-operasjoner. På bakgrunn av uenigheter mellom Hellas og Tyrkia har denne avtalen ikke spilt den rollen mange forutså. På NATOs toppmøte i Warszawa i juli 2016 undertegnet EU og NATO en ny samarbeidsavtale som gir et nytt grunnlag for et strategisk partnerskap mellom de to institusjonene. Dette er viktig i en svært vanskelig sikkerhetspolitisk situasjon for Europa med sikkerhetsutfordringer, fra både øst og sør.

### Grunnlaget for EUs sikkerhetspolitikk

Selv om det internasjonale spenningsnivået har økt siden 2013, har EU-landene likevel vært enige om følgende sett av verdier for utformingen av sikkerhetspolitikken:

Multilateralisme: EU vil støtte opp under en institusjonsbasert sikkerhetspolitisk orden, gjennom FN på globalt plan

En helhetlig tilnærming: EUs sikkerhetspolitikk er ikke bare militærpolitikk og utøvelse av tvangsmakt, men skal fungere sammen med politiske og økonomiske virkemidler og gi viktige bidrag i områder EU er engasjert. Dette omtales som «den helhetlige tilnærmingen» – «comprehensive approach».

Internasjonale normer: EUs utenrikspolitikk skal bidra til klare kjøreregler for hvordan stater skal forholde seg til hverandre, og en politikk for hvordan stater bør styre seg selv. Dette omtales som «godt styresett» – «good governance».

Et vesentlig kjennetegn ved CSDP er for det første evnen til å kombinere sivile og militære virkemidler, for det andre i hvilken grad EU bidrar til å støtte opp under FN og regionale institusjoner og for det tredje på hvilken måte EU bidrar til å fremme regionale integrasjonsprosesser.

### Vil EU ta et større sikkerhetspolitisk ansvar?

Spørsmålet om et større europeisk sikkerhetspolitisk ansvar dreier seg som oftest om forholdet mellom EU og NATO, og dermed også de to store militærmaktene i EU, Frankrike og Storbritannia. På den ene siden har disse landene utviklet et stadig tettere sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid, men på den andre siden er de fremdeles grunnleggende uenige om viktige spørsmål knyttet til europeisk integrasjonspolitikk. Mens Frankrike i tospann med Tyskland ønsker å videreutvikle EU i mer føderal retning, er Storbritannia av motsatt oppfatning. Når Storbritannia nå trer ut, vil trolig Tyskland og Frankrike presse på for å sikre at EU blir en mer autonom aktør i sikkerhetspolitikken. Dette vil utvilsomt påvirke Norges posisjon som medlem av NATO, men som ikke-medlem av EU.

En alvorlig utfordring for EU etter finanskrisen har vært de store nedskjæringene i landenes forsvarsbudsjetter med den virkning at de europeiske landene har blitt mindre i stand til å ivareta sin militære sikkerhet. Samtidig krever USA at de europeiske NATO-landene må ta et større ansvar for egen sikkerhet. USA vil derfor søke å påvirke EU til å styrke sine kapasiteter til å gjennomføre sivile og militære operasjoner i nærområdene. Dette er videre en konsekvens av at det amerikanske lederskapet i NATO ikke er like sterkt som før. Dette er en utfordring for EU.

Valget EU og de europeiske landene nå står overfor blir at de enten tar et større ansvar for egen sikkerhet, eller så svekkes sikkerheten i Europa. Hvordan Europa kan øke sitt ansvar og autonomi i sikkerhetsspørsmål er derfor et av de mest sentrale temaene i den pågående sikkerhetspolitiske debatten.

### **Konsekvenser for norsk sikkerhetspolitikk?**

Norge har historisk vært skeptisk til et europeisk forsvarssamarbeid utenfor NATO. I dag støtter Norge EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske ambisjoner, spesielt etter at Storbritannia i 1999 gikk med på å utvikle en sikkerhets- og forsvarspolitisk dimensjon i EU. Det har alltid vært tradisjon i Norge å følge Storbritannia i utformingen av europapolitikken, også når det gjelder sikkerhets- og forsvarspolitikken. I dagens situasjon er det imidlertid lite trolig at Norge vil endre sin nåværende tilknytning til EU på bakgrunn av Storbritannias utmelding av EU. "Brexit" har utvilsomt ført til økt politisk avstand mellom Norge og Storbritannia på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området.

Dette er et tydelig tegn på at også norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk har blitt mer «europeisert». Norge er eksempelvis det landet utenfor EU som har deltatt i flest sivile og militære EU-operasjoner. Det viktigste bidraget så langt har vært fregatten Norge stilte til disposisjon for EU i operasjonen Atalanta utenfor kysten av Somalia i 2009.

Som ikke-EU-medlem har Norge ingen innflytelse over innholdet i EUs sikkerhetspolitikk. Likevel ønsker Norge å gjøre seg relevant overfor EU gjennom å opptre som en ekstern ressurs som EU kan ha nytte av. Dette har gitt seg utslag i at Norge deltar i EUs nordiske stridsgruppe "Nordic Battle Group".

Det er i dag bred enighet mellom EU og Norge om hvordan de viktigste sikkerhetspolitiske utfordringene skal håndteres. Begge parter ønsker at de sivile virkemidlene skal styrkes, og især evnen til en «helhetlig tilnærming» til sikkerhetspolitikken. Synet på viktigheten av multilateralisme og en mer normstyrt internasjonal rettsorden er den samme.

Mulighet for uenighet er fortsatt tilstede fordi Norges politikk legger til grunn at NATO og det bilaterale forholdet til USA fremdeles legger grunnlaget for norsk og europeisk sikkerhet. For Norge er det en sikkerhetspolitisk utfordring at europeiske stormakter som Tyskland og Frankrike ser på EU, og ikke NATO, som det viktigste organet for utøvelsen av europeisk sikkerhetspolitikk. Dette blir særlig synlig i forbindelse med håndteringen av krisen i Ukraina. Storbritannias utmelding av EU vil trolig bidra til å synliggjøre denne uenigheten ytterligere.

## **EUs sikkerhets- og forsvarspolitik i praksis - Somalia**

I Somalia har EU bidratt både i antipiratoperasjoner i Aden-bukta og Indiahavet, men har også vært en viktig bidragsyter til Den afrikanske unions (AU) fredsoperasjon i Somalia (AMISOM) som har som overordnet mål å nedkjempe al-Shabaab, en gerilja- og terrororganisasjon med nære bånd til al-Qaida. I tillegg har EU bidratt både med trening av somaliske sikkerhetsstyrker, men også bidrag til maritim sikkerhet i området gjennom samarbeid med en lang rekke land i regionen. Målet er at disse landene selv skal bli i stand til å nedkjempe problemene forbundet med piratvirksomhet.

Sammen med USA og andre land og institusjoner som AU og FN bidro EU til at Somalia i 2012 fikk en ny demokratisk regjering for første gang siden 1991. Under prosessen som ledet fram til en ny regjering spilte EUs utsending i området en overordnet rolle, både ved å kombinere EUs ulike virkemidler, men også ved å koordinere EUs virksomhet med andre stater og institusjoner.

Somalia er likevel fremdeles en svært skjør stat der både tørke, hungersnød og borgerkrig fremdeles preger landet. En helhetlig og tung innsats fra EU og andre land, i tillegg til AU og FN, er vesentlig for at landet skal sikres vekst og en varig fred.

## **Rammeverk for Norges relasjoner til EUs sikkerhets- og forsvarspolitik**

### **2003**

Berlin-pluss avtalen trer i kraft og sikrer EUs tilgang til NATOs fellesressurser, inkludert planleggingskapasiteter og kommandostruktur.

### **2004**

Rammeavtale om Norges deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner trer i kraft. En sikkerhetsavtale mellom EU og Norge inngås om utveksling av gradert informasjon.

### **2005**

Samarbeid om norsk deltakelse i den nordiske stridsgruppen (EUBG) inngås.

### **2006**

Samarbeidsavtale med det europeiske forsvarsbyrådet (EDA) som blant arbeider med konsept- og materiellutvikling inngås.

*Bjørn Olav Knutsen,*  
Europabevegelsens ressursgruppe  
for forsvars- og sikkerhetspolitikk

**europa**  
bevegelsen