

Greinargerð um Utanríkis- og öryggismál ESB og tengsl Íslands við það samstarf

*Pórir Ibsen tók saman að beiðni Evrópunefndar
21. mars 2006*

Björn Bjarnason formaður Evrópunefndar hefur leitað til undirritaðs eftir sérfræðilegri ráðgjöf vegna kafla í skýrslu nefndarinnar sem myndi fjalla “*um stefnu ESB í utanríkis- og öryggismálum, þar með hermálum, og tengsl okkar Íslendinga inn í það samstarf, auk þess sem nefndin velti því fyrir sér, hvort leita mætti eftir samstarfi við ESB í varnarmálum, ef varnarsamstarfið við Bandaríkin yrði að engu.*” Í erindinu segir jafnframt að nefndin hefði einkum áhuga á “*þróun tengsla Íslands við ESB að þessu leyti, það er úr VES inn í ESB-NATO samskipti - hvað með Petersberg-markmiðin í því sambandi? Einnig væri fróðlegt að fá þitt mat á því, hvernig til hefur tekist í hernaðarlegri samvinnu ESB-ríkja miðað við þau markmið, sem upphaflega voru sett.*”

Áður en leitast er við að svara þeim spurningum sem fram koma í erindi formanns Evrópunefndar, er nauðsynlegt að fara nokkrum orðum um utanríkis- og varnarmál Evrópusambandsins (ESB). Hér er þó ekki rúm til nákvæmrar úttekta á svo umfangsmiklu efni, og verður því stiklað á stóru. Skilmerkilega lýsingu á aðdraganda að stofnun utanríkis- og varnarmálstefnu ESB er að finna í skýrslu utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi sem lögð var fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999-2000.¹ Þessi greinargerð verður að mestu takmörkuð við markmið, viðfangsefni og stofnanir ESB á sviði utanríkis- og varnarmála og samskipti Íslands við það á þessum sviðum og er vísað um sögulega þróun til framangreindrar skýrslu. Efni greinargerðarinnar verður því þannig skipað:

- Almennt um utanríkis- og varnarmál ESB
- Hin sameiginlega utanríkis- og öryggismálstefna
- Evrópska öryggis- og varnarmálstefnan
- Ákvarðanatataka og stofnanir
- Ísland og utanríkis- og öryggismál ESB
- Framtíðarhorfur og staða Íslands

¹ *Staða Íslands í Evrópusamstarfi. Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis* (Reykjavík: utanríkisráðuneytið, 2000), kaflar 27 og 28. Aðrar gagnlegar heimildir sem m.a. hefur verið stuðst við í samantekt þessari eru *EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004)*, Nicole Gnesotto ritstj. (Paris: EU Institute for Security Studies, 2004), *Skýrsla utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál* (Reykjavík: utanríkisráðuneytið, 2004), Gustav Lindstrom *EU-US burdensharing: who does what?* (Paris: EU Institute for Security Studies, 2005), *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003* (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=en&mode=g), vefsetur ráðherraráðs ESB http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?lang=en, framkvæmdastjórnar ESB http://europa.eu.int/pol/ext/index_en.htm og stjórnlagaráðstefnunnar http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=748&lang=EN&mode=g

Tekið skal fram að þær skoðanir sem fram koma í þessari greinargerð eru höfundar en ekki afstaða utanríkisráðuneytisins.

Almennt um utanríkis- og varnarmál ESB

Sameiginlegri utanríkis- og öryggismálastefnu ESB - *Common Foreign and Security Policy (CFSP)* - og öryggis- og varnarmálastefnu þess - *European Security and Defence Policy (ESDP)* - hefur fleygt hratt fram á undanförunum sex árum. Fram á tíunda áratug síðustu aldar snérist ESB fyrst og fremst um innri markaðinn. Í dag rekur það jafnframt hnattræna hagsmunagæslu á öllum sviðum og skipar sér á bekk með Bandaríkjunum sem megin afl heimsmála í krafti þess að vera samrunabandalag 25 ríkja með 450 milljónir íbúa og fjórðung af vergri þjóðarframleiðslu alls heimsins.

Því fer þó fjarri að ESB hafi á að skipa sameiginlegri utanríkisstefnu í líkingu við innrimarkaðsstefnu þess eða umboð framkvæmdastjórnarinnar í alþjólegum viðskiptasamningum. Ákvarðanir í utanríkis- og öryggismálum eru háðar sammæli og aðildarríkin hafa fullt frelsi til eigin stefnumörkunar í þeim málum. Aðildarríkin hafa og sjálfstæða setu í öðrum alþjóðlegum öryggisstofnunum eins og NATO og ÖSE, svo ekki sé minnst á Sameinuðu þjóðirnar þar sem Bretland og Frakkland hafa ekki sýnt þess merki að vilja gefa eftir atkvæði sitt fyrir “atkvæði” ESB. Það hefur jafnframt borið á því að stærstu ríkin vilji eiga eigin samskipti við önnur stórveldi og taka sjálfstæða afstöðu til meiriháttar öryggisógnna. Skemmst er að minnast innri átaka ESB um Írak, sem var verulegt áfall fyrir sameiginlega utanríkisstefnu þess. Loks ber þess að geta að ekki er einhugur um það hversu langt ESB skuli ganga í sameiginlegu varnarstarfi.

Þrátt fyrir framangreindan ágreining er vaxandi einhugur um að ESB skuli hafa sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum sem og í varnarmálum. Þetta á jafnt við um almenning sem stjórnvöld, en kannanir benda til að yfirgnæfandi meirihluti ríkisborgara Evrópusambandsríkja styðji sameiginlega utanríkis- og varnarmálastefnu.

Mikilvæg skref hafa jafnframt verið tekin frá því að leiðtogar fyrst ákváðu í Maastricht árið 1992 að fella inn í stofnsamning ESB ákvæði um sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefnu sem tæki til allra þátta í öryggi sambandsins, þ.á.m. mótun sameiginlegrar varnarmálastefnu, sem síðar meir geti leitt til sameiginlegra varna. Stofnað hefur verið embætti háttsetts fulltrúa í utanríkis- og öryggismálum. Því embætti hefur frá upphafi verið gegnt af Javier Solana, fyrrverandi framkvæmdastjóra NATO og utanríkisráðherra Spánar. Sérstökum öryggismálastofnunum hefur verið komið á fót til að samþætta utanríkis- og öryggismál og forgangsraða verkefnum. Þetta eru stjórn mála- og öryggismálanefndin, hermálanefndin og hermálastarfsliðið. Leiðtogaráðið hefur samþykkt öryggismálastefnu fyrir ESB sem liggur til grundvallar stefnumörkun og ákvörðunum þess í utanríkis-, öryggis- og varnarmálum. Stofnsett hefur verið varnarmálastofnun til að stuðla að samræmingu hernaðarlegra bjarga aðildarríkja og til að þróa evrópskan hergagnaiðnað. Komið hefur verið á fót 60 þúsund manna viðbragðsliði til að takast á hendur friðargæsluverkefni og hefur ESB

tekið að sér á annan tug slíkra verkefna í Evrópu, Afríku og Indónesíu. Loks hefur leiðtogaáæðið samþykkt sérstaka yfirlýsingu um samstöðu aðildarríkja ef eitt þeirra eða fleiri verða fyrir hryðjuverkum. Í köflunum hér á eftir verður fjallað nánar um þessa og aðra þætti í utanríkis- og varnarmálum ESB.

Hin sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefna (CFSP)

Fyrstu tíu árin einkenndist hin sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefna fyrst og fremst af viðbrögðum við einstökum utanríkismálum. Engin heildræn stefnumörkun lá fyrir sem gat gefið aðildarríkjunum sameiginlegan grunvöll við greiningu og úrlausn utanríkismála eða gefið tóninn fyrir lengri tíma stefnu í utanríkis- og öryggismálum. Þessi skortur á sameiginlegri sýn reyndist ESB dýrkeyptur í aðdragandanum að innrásinni í Írak.

Á undanförunum árum hafa utanríkismál ESB fengið meiri festu. Þar á ekki síst hlut að máli *Evrópska öryggismálastefnan* sem leiðtogaáæðið samþykkti fyrir rétt rúmum tveimur árum, þ.e. í desember 2003. Auk þess að skapa sameiginlega sýn í utanríkismálum almennt, býr hún til skýrari ramma utan um verkefni ESB á sviði utanríkismála. Hér á eftir fylgir nánari lýsing á öryggismálastefnunni og megin viðfangsefnum ESB á sviði utanríkismála.

Evrópska öryggismálastefnan

Ágreiningurinn innan ESB um Írak var álitshnekkir fyrir hina sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnu. Til að forðast aðra slíka uppákomu samþykktu leiðtogar að tillögu Javier Solana háttsetts fulltrúa í utanríkis- og öryggismálum á fundi þeirra í Brussel í desember 2003 sérstaka öryggismálastefnu. Evrópska öryggismálastefnan - *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy* - er fyrsta samevrópska öryggismatið á ástandi heimsmála og skilgreinir þær framtíðaráherslur sem skulu liggja til grundvallar ákvörðunum ESB í öryggismálum á alþjóðavettvangi. Öryggismálastefnunni var einnig ætlað að bæta samskiptin við Bandaríkin, en jafnframt að marka sjálfstæði evrópskrar öryggismálastefnu gagnvart þeirri bandarísku.

Í skjalinu kemur fram að hefðbundin árás gegn aðildarríkjum sé talin ólíkleg en þess í stað standi ESB frammi fyrir nýjum, margvíslegri og ófyrirsjáanlegri ógnum. Þær eru hryðjuverkastarfsemi, útbreiðsla gereyðingavopna, svæðisbundnar deilur, hrúnin ríki og skipulögð glæpastarfsemi. Einnig tiltekur öryggismálastefnan aðrar mikilvægar aðstæður sem ESB standi frammi fyrir. Þar er tiltekið hversu ESB sé í vaxandi mæli háð samvinnuðu neti alþjóðlegra samgöngu-, orku- og upplýsingaæða sem fylgt hafi hnattvæðingunni, auk öryggisógnana sem stafa af vaxandi örbirgð í heiminum, samkeppni um takmarkaðar náttúruauðlindir og loftslagsbreytingar.

Stefnumörkunin skilgreinir þrjár megin leiðir til að stuðla að markvissum viðbrögðum við framangreindum hættum og ógnum. Í fyrsta lagi að mynda hring öryggis og hagsældar vinveittra ríkja í kringum ESB. Í öðru lagi að stuðla

að því að samfélag þjóðanna fylgi fjölþjóðahyggju, hafi á að skipa virkum alþjóðastofnunum og hlúi að virðingu fyrir alþjóðalögum. Loks í þriðja lagi að byggja markvisst upp og samræma hernaðarlega, diplómátíska og pólitíska getu ESB ásamt með viðskiptum þess og þróunaraðstoð, til að bregðast við og koma í veg fyrir alþjóðlegt hættuástand. Jafnframt skuli ESB eiga öflugt samstarf við önnur ríki, einkanlega við Bandaríkin, en því álitu er lýst að saman geti ESB og Bandaríkin orðið sterkasta afl framfara í heiminum.

Helstu viðfangsefni sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu

ESB lætur sér fátt óviðkomandi þegar kemur að alþjóðamálum. Ekki er mögulegt að rekja hér öll mál og málefni sem koma til sameiginlegrar umfjöllunar aðildarríkja, enda spanna þau allt frá mannréttindamálum til afvopnunarmála. Rétt er þó að geta til glöggvunar þeirra helstu.

Eins og hér að framan er getið er eitt forgangsverkefna ESB að mynda í kringum það hring öryggis og hagsældar vinveittra ríkja. Markmiðið er að koma í veg fyrir að stækkun þess leiði til nýrrar skiptingar Evrópu. Að þessu markmiði vinnur ESB annars vegar með því að aðstoða væntanleg aðildarríki við að uppfylla skilyrði um aðild og hins vegar með því að koma á samvinnu við nágrannarríki sem í fyrirsjáanlegri framtíð koma ekki til greina sem aðildarríki.

Fyrirsjáanleg stækkun ESB nær til Balkanskaga og Tyrklands. Ljóst er hins vegar að það mun taka þessi ríki nokkurn tíma að fullnægja skilyrðum aðildar. Samningaviðræður eru hafnar við Tyrkland og Króatíu og njóta bæði ríkin ýmiss fjárhagslegs og tæknilegs stuðnings ESB til að auðvelda þeim að fullnægja aðildarskilyrðum. Við þau ríki sem samningaviðræður eru ekki hafnar gerir ESB svo kallaða Stöðugleika- og samstarfssamninga - *Stabilisation and Association Agreements* - sem taka mið af aðstæðum hvers ríkis. Slíkur samningur hefur verið gerður við Makedóníu og er unnið að gerð slíkra samninga við Albaníu, Bosníu og Hersegóvínu og við Serbíu og Svartfjallaland.

Hvað önnur nágrannarríki varðar, sem ekki er áætlað að verði boðin aðild í fyrirsjáanlegri framtíð, hefur ESB komið á fót svokallaðir nágrannastefna - *European Neighbourhood Policy*. Hún miðar að því að tengja lönd Austur Evrópu og ríki við Miðjarðarhafið við ESB með sameiginlegu svæði frelsis, öryggis og hagsældar. Utanríkismálaskrifstofa framkvæmdastjórnarinnar – *Directorate General for External Relations (DG Relex)* – sér um framkvæmd nágrannastefnunnar m.a. með því að semja framkvæmdaáætlanir með hverju einstöku samstarfsríki. Áætlanirnar miða að því að hlúa að sameiginlegum gildum, opna markaði og landamæri, og koma á samvinnu á sviðum eins og rannsóknum, samgöngum, orkumálum, löggæslu og átakavörnum. Frá því að nágrannastefnan var samþykkt árið 2004 hefur samstarfi verið komið á við Alsír, Armeníu, Aserbaídsjan, Egyptaland, Georgíu, Hvíta-Rússland, Ísrael, Jórdaníu, Líbanon, Líbíu, Moldóva, Marokkó, Sýrland, Túnis, Úkraínu, og við palestínsku heimastjórnina.

Náið samstarf við Rússland er einnig eitt af megin áhersluatriðum ESB. Unnið er að gerð víðtæks samnings um svo kölluð “fjögur sameiginleg svæði”, þ.e. sameiginlegt efnahagssvæði, svæði frelsis, öryggis og réttvísi, samstarfssvæði um ytra öryggi, og svæði um rannsóknir, menntun og menningu.

ESB lætur til sín taka lausn pólitískra deilumála og átaka víðs vegar um heim. Það tekur þátt í umleitunum um lausn svo kallaðra “frosinna” átaka í lýðveldum fyrrum Sovétríkjanna, nánar tiltekið vegna Abkhazía og Suður Ossetía í Georgíu, Nagorno-Karabakh í Aserbaídsjan og Transnistria í Moldóva. Það er þátttakandi í friðarferlinu fyrir botni Miðjarðarhafs og lausn átaka og deilna um Kashmir og í Afríku, þ.e. í Súdan og við vötnin miklu. Það kemur að deilunni við Íran og við Norður Kóreu um kjarnorkumál. Einnig hefur það haft hlutverki að gegna í viðræðunum um framtíðarstöðu Kosovo. Þess ber þó að geta að stærstu ríkin þrjú, þ.e. Bretland, Frakkland og Þýskaland vilja gjarnan fara fyrir eða hafa sér aðild að lausn slíkra milliríkjamála.

Auk sameiginlegra ályktana og yfirlýsinga beitir ESB diplómátskum aðgerðum og fjárhagslegum stuðningi. Sérlegir fulltrúar og erindrekar eru skipaðir af utanríkisráði þess eða hinum háttsetta fulltrúa, fyrir einstaka málaflokka, lönd eða landsvæði, til að sinna diplómátskum samskiptum og samningum. Þá hefur framkvæmdastjórnin á að skipa ýmsum sjóðum til að styrkja verkefni á þessum svæðum. Um rúmlega 10 sérlegir fulltrúar - *EU Special Representatives* - eru nú starfandi á vegum Evrópusambandsins. Þeir sinna hver á sínu sviði friðarferlinu í Miðausturlöndum, viðræðunum um framtíðarstöðu Kosovo, stöðuleikasamningunum við ríkin í suð-austur Evrópu, mannréttindamálum, samstarfi til að stemma stigu við útbreiðslu geryðingavopna, málefnum vestur Balkanskaga, Mið-Asíu, Súdan, Moldóva, Suður-Kákasus, Afganistan, og stóra vatnasvæðisins í Afríku. Samhliða hefur ESB tekið að sér friðargæsluverkefni á þessum svæðum, eins og nánar verður vikið að síðar.

Tengslin yfir Atlantshafið, þ.e. við Bandaríkin eru einkar mikilvæg fyrir ESB. Það hefur sóst eftir beinum samskiptum og samráði við Bandaríkin, utan ramma annarra alþjóðastofnanna. Þetta samstarf miðar bæði að því að vinna að sameiginlegum alþjóðlegum úrslausnarefnum og að staðfesta stöðu þess gagnvart Bandaríkjunum. Á meðal viðfangsefna þessa samráðs eru efnahagsleg samvinna, baráttan gegn hryðjuverkastarfsemi, alþjóðlegt samstarf, loftslagsbreytingar og lausn alþjóðlegra átaka og hættuástands.

ESB á einnig reglubundið pólitískt samráð við fjölda annarra ríkja og ríkjasambanda. Þetta samráð getur verið á stigi leiðtoga, ráðherra, háttsettra embættismanna og sérfræðinga. Mikilvægastir eru leiðtogafundir með Bandaríkjunum, Rússlandi og Kína en það á einnig pólitískt samráð við Kanada, Japan, Indland og ríkjasambönd Mið-Ameríku, Suður-Ameríku, Afríku, Asíu, EES ríkin og Sviss, svo dæmi séu nefnd.

Evrópska öryggis- og varnarmálstefnan (ESDP)

Evrópska öryggis- og varnarmálstefnan á rót sína að rekja til Vestur-Evrópusambandsins (VES) og eru hin svo kölluðu Petersberg verkefni sem það samþykkti 1992 enn kjölfesta hennar. Þetta eru verkefni á sviði friðargæslu og friðaraðgerða og aðgerðir á sviði mannúðarmála og neyðaraðstoðar. Aðildarríki ESB hafa jafnframt sýnt áhuga á víðtækari samvinnu á sviði öryggis- og varnarmála. Hér á eftir verður fjallað stuttlega um helstu viðfangsefni öryggis- og varnarmálstefnunnar, hernaðargetu ESB og hið svo kallaða samstöðuákvæði.

Hættuástandsstjórnun

Til að sinna verkefnum á sviði hættuástandsstjórnunar hefur ESB sett saman viðbragðslið, 60 þúsund manna herlið sem hægt er að kalla út með 50 til 60 daga fyrirvara og sem er með getu til viðveru á vettvangi í eitt ár. Þetta er ekki Evrópuher, heldur liðsafl og búnaður byggður á loforðum aðildarríkja um framlög ef til kastanna kemur.

Jafnframt hefur verið komið á fót sambærilegum borgaralegum liðsafla, einkum lögreglusveitum, til að sinna borgaralegri hættuástandsstjórnun. Í dag eru til reiðu 5000 lögregluþjónar fyrir slíkar aðgerðir, þar af eru 1000 tiltækir innan 30 daga. Hlutverk þeirra er að annast löggæslustörf og aðstoða við uppbyggingu lögregluliðs á hættuástandssvæðum. Einnig eru um 200 dómamar, saksóknarar og aðrir sérfræðingar og matsteymi sem hægt er að senda á vettvang innan þriggja til sjö tíma og um 2000 manns sem hægt er að senda með stuttum fyrirvara í mannúðaraðgerðir og vegna almannavarna, þ.á.m. vegna björgunaraðgerða og til að veita neyðaraðstoð þegar hættuástand skapast.

ESB tók að sér fyrsta sjálfstæða verkefnið árið 2003 með yfirtöku verkefnis alþjóðalögreglusveita Sameinuðu þjóðanna í Bosníu og Hersegóvínu. Síðan hefur það sinnt 15 aðgerðum á 9 svæðum á Vestur Balkanskaga, í Palestínu, Kongó, Írak, Indónesíu, Darfúr, Georgíu, Moldóva og Úkraínu. Af þessum fimmtán verkefnum er fjórum lokið. Stærsta verkefnið er friðargæslan í Bosníu og Hersegóvínu, samtals 7000 hermenn, en flest verkefnanna eru lögregluáðgerðir, eftirlitsaðgerðir og þjálfunaraðgerðir. Allar líkur benda til þess að ESB muni sækjast eftir að taka við friðargæslu NATO í Kosovo á svipaðan hátt og gert var í Bosníu og Hersegóvínu, að afloknum viðræðum um framtíðarstöðu héraðsins.

Til að efla getu sína á sviði hættuástandsstjórnunar hefur ESB sett sér nýtt meginmarkmið fyrir árið 2010. Bæta skal gæði og samhæfni herafla aðildarríkjanna og efla viðbragðsliðið með sérstökum átakasveitum. Þetta eru 1500 manna hersveitir sem eiga að vera viðbúnar til aðgerða innan 15 daga og hafa getu til viðveru í allt að 120 daga. Samtals 13 slíkar sveitir hafa verið myndaðar og eru flestar þeirra þegar tilbúnar til aðgerða. Með þessu er stigið skrefi lengra í hættuástandsstjórnun, því þessum sveitum er ætlað að geta tekið

þátt í fullum átökum. Sveitirnar eru myndaðar af einu eða fleiri aðildarríkjum og er ætlunin að beita þeim fyrst og fremst, en ekki eingöngu, til aðgerða á vegum Sameinuðu þjóðanna.

ESB hefur jafnframt sett sér nýtt meginmarkmið á sviði borgaralegrar hættuástandsstjórnunar fyrir árið 2008. Því er ætlað að sjá til þess að aðildarríkin geti brugðist enn hraðar við með nægilegum fjölda vel þjálfðra sérfræðinga, með því að skilgreina nánar hverskonar borgaralegir sérfræðingar skuli vera á viðbragðslista ESB. Um er að ræða sérfræðinga á sviði löggæslu, réttarfars, stjórnsýslu, sjúkrahjálpar, almannavarna o.þ.h.

Hernaðarbolmagn

Hernaðarlegt bolmagn Evrópusambandsríkjanna er lítið, einkum ef borið er saman við Bandaríkin. Samanlögð framlög aðildarríkjanna nema aðeins tæplega helmingi þess sem Bandaríkin verja til varnarmála á ári hverju. Munurinn er enn meir afgerandi ef lítið er til framlaga til rannsókna og þróunar á sviði hermála, en þar er munurinn fimmfaldur.

Vandi ESB er annars vegar að aðeins tvö aðildarríkjanna geta talist herveldi sem samtímis hafa fullnægjandi hernaðarbolmagn og viljann til að beita því, og hins vegar að stjórnámálamenn og almenningur eru ekki fylgjandi auknum útgjöldum til hermála, þrátt fyrir almennan stuðning við sameiginlega varnarmálastefnu. Varnarmálaráðherrar hafa því einbeitt sér meir að því að efla innbyrðis samvinnu og samnýtingu í því skyni að nýta betur opinber framlög til hermála. Í dag fer megnið af varnarmálaútgjöldum aðildarríkja í launakostnað og rekstur á innviðum í stað kaupa á búnaði og fjárfestinga í rannsóknar- og þróunarstarfi. Jafnframt tapast mikið fjármagn við tvíverknað, þ.e. fjárfestingar fleiri aðildarríkja í búnaði sem hægt væri að samnýta með verkaskiptingu.

Árið 2004 samþykkti ráðherraráðið stofnun Evrópsku varnarmálastofnunarinnar - *European Defence Agency*. Henni er ætlað að stuðla að auknu hernaðarbolmagni Evrópusambandsríkjanna einkum á sviði hættuástandsstjórnunar, stuðla að samræmingu og samvinnu á hermálasviðinu, efla evrópskan hergagnaiðnað og stuðla að auknum rannsóknum og tækniþróun. Einnig hafa varnarmálaráðherrar ákveðið að stjórn stofnunarinnar verði þeirra vettvangur til samráðs. Framlag rannsóknarsjóða framkvæmdastjórnunarinnar til öryggismála hefur jafnframt verið aukið.

Samstöðuákvæðið

Í kjölfar hryðjuverkaárásanna í Madrid þann 11. mars 2004 samþykkti leiðtoga ráðið á sérstökum fundi þess þann 25. mars sama ár, yfirlýsingu um samstöðu aðildarríkja gegn hryðjuverkum. Í henni skuldbinda aðildarríkin sig til að fylgja anda hins svo kallaða samstöðuákvæðis í stjórnarskrárdrögum og bregðast sameiginlega við með öllum tiltækum ráðum þ.á.m. hernaðarlegum, ef eitt þeirra verður fyrir hryðjuverkaárás. Ákvæðið er þó ekki bundið í stofnskrá ESB né er það eins afgerandi um hernaðarlega samstöðu og 5. gr. NATO og

Brusselsamnings VES. Hverju aðildarríki er látið það eftir að ákveða hvort það veiti hernaðarlega eða annars konar aðstoð. Ákvæðið virðist jafnframt vera takmarkað við viðbrögð við hryðjuverkaárásum og á væntanlega ekki við um hernaðarlegar ógnir frá óvinveittum ríkjum.

Ákvarðanatataka og stofnanir

Ráðherraráðið er æðsta valdastofnun utanríkis- og öryggismálastefnunnar, þ.m.t. varnarmála. Leiðtogaráðið markar grunvallaratriði stefnunnar en utanríkisráðherraráðið er ábyrgt fyrir framkvæmd hennar og tillögum um nánari útfærslur. Leiðtogaráðið fundar 4 sinnum á ári en eðli málsins samkvæmt eru utanríkis- og öryggismál ekki á dagskrá þessara funda nema um ágreining sé að ræða eða að fyrir liggi tillaga um nýja stefnumörkun. Utanríkisráðherrar fjalla hins vegar reglulega um ýmis utanríkis- og öryggismál á mánaðarlegum fundum sem fram fara í ráðherraráðinu í Brussel. Þeir taka jafnframt allar formlegar ákvarðanir um varnarmál, þ.m.t. aðgerðir á sviði hættuástandsstjórnunar, þar sem ráðherraráðið hefur ekki á að skipa varnarmálaráði.

Það þýðir þó ekki að varnarmálaráðherrar séu áhrifalausir. Þeir fara með fjárlög heima fyrir á sviði hermála og leggja drög að ákvörðunum ráðherraráðsins um varnarmál á óformlegum fundum þeirra sem haldnir eru í tengslum við fundi utanríkisráðherra. Með stofnun Evrópsku varnarmálastofnunarinnar hafa varnarmálaráðherrar jafnframt skapað sér formlegri vettvang til samráðs, því æðsta stjórn stofnunarinnar eru fundir þeirra.

Ákvarðanir í utanríkis- og öryggismálum skal taka einróma. Ekki er hægt að þvinga aðildarríki með atkvæðagreiðslu til ákveðinnar stefnu. Né er hægt að þvinga ríki til að taka þátt í eða greiða til friðargæsluáðgerða. Til að draga úr líkum á að eitt eða fá ríki standi í vegi fyrir ákvörðunum ráðsins, heimilar stofnsáttmálinn einstökum aðildarríkjum að velja það sem kallað er “uppbyggileg hjáseta” kjósi þau að bera ekki ábyrgð á viðkomandi ákvörðun en vilja jafnframt ekki standa í vegi fyrir meirihluta ráðsins.

Fundir utanríkisráðherraráðsins eru undirbúnir formlega af fastafulltrúum aðildarríkjanna á vikulegum fundum þeirra í Brussel. Daglegur rekstur utanríkis- og öryggismálastefnunnar og jafnframt öryggis- og varnarmálastefnunnar er í höndum stjórn mála- og öryggismálanefndarinnar - *Political and Security Committee (PSC)*. Þá nefnd sitja sérskipaðir sendiherrar aðildarríkjanna í utanríkis- og öryggismálum sem hafa aðsetur ásamt starfsliði sínu í Brussel. Stjórn mála- og öryggismálanefndin fundar tvisvar í viku og sér um að samþætta afstöðu til viðburða í alþjóðamálum og forgangsráða verkefnum. Henni til aðstoðar eru um 20-30 sérfæðinganefndir sem fjalla um einstök mál, lönd eða landsvæði.

Stjórn mála- og öryggismálanefndin nýtur einnig stuðnings hermálanefndar ESB - *EU Military Committee (EUMC)*. Aðalfulltrúar í henni eru yfirmenn herafla aðildarríkjanna, en vikulegir fundir nefndarinnar eru sóttir af

hershöfðingjum frá aðildarríkjunum sem hafa aðsetur í Brussel. Framangreindu fyrirkomulagi svipar til fyrirkomulagsins hjá NATO, þar sem pólitískar ákvarðanir eru teknar af fastaráðinu en hermálaleg ráðgjöf er gefin af hermálanefndinni. Um 20 sérfræðinefndir eru hermálanefndinni til aðstoðar.

Andlit utanríkisstefnunnar er hið svo nefnda “þríeyki”, sem samanstendur af formennskuríkinu, háttsettum fulltrúa ESB í utanríkis- og öryggismálum, framkvæmdastjóra utanríkismála og næsta formennskuríki. Það er málsvari sambandsins í utanríkismálum og á alþjóðavettvangi og það túlkar afstöðu þess. Talsmannshlutverkið hefur jafnan verið í höndum formennskuríkisins, en á síðari árum hefur það fallið æ meir í hlut hins háttsetta fulltrúa að sinna þessu hlutverki, en honum er ætlað að koma fram fyrir hönd ráðherraráðsins að ósk formenskunnar og leiða pólitíska samvinnu við þriðju ríki. Háttsetti fulltrúinn hefur einnig á að skipa sérlegum erindrekum/fulltrúum, eins og áður hefur verið getið, sem koma fram fyrir hans hönd og sinna pólitískum erindisrekstri fyrir ESB.

Starfslið ráðherraráðsins í Brussel aðstoðar ráðherraráðið, stjórn mála- og öryggismálanefndina og vinnuhópa hennar, við undirbúning og framkvæmd pólitískra ákvarðana í utanríkis- og varnarmálum. Rúmlega 300 manna starfslið sinnir stjórnmalagreiningu, eftirliti með þróun einstakra heims mála, veitir ráðgjöf og vinnur að stefnumótun. Hermálastarfsliðið er um 150 manns. Það gerir stöðumat, tillögur um hernaðarlega valkosti og öryggisþólitískan ramma fyrir aðgerðir, vinnur að lengri tíma áætlanagerð og undirbýr og rekur hættuástandsaðgerðir. Sérstakt starfslið sinnir borgaralegum aðgerðum, eins og lögregluaðgerðum. Starfslið ráðherraráðsins er undir daglegri stjórn hins háttsetta fulltrúa í utanríkis- og öryggismálum.

Aðkoma framkvæmdastjórnarinnar, Evrópuþingsins og Evrópudómstólsins að sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnunni er takmörkuð. Evrópuþingið hefur aðeins ráðgefandi hlutverki að gegna. Hlutur framkvæmdastjórnarinnar er meiri, þar sem stofnsamningur ESB kveður á um að hafa beri framkvæmdastjórnina með í ráðum vegna verkefna og ákvarðanatöku á sviði sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu. Forseti framkvæmdastjórnarinnar situr fundi leiðtogaráðsins og fulltrúi framkvæmdastjórnarinnar situr fundi ráðherraráðsins. Framkvæmdastjórnin hefur ekki frumkvæðisrétt á sviði utanríkis- og öryggismála eins og á öðrum sviðum, en fer þó með afmörkuð svið eins og alþjóðaviðskipti, stækkunarmál, nágrannapólitík og þróunaraðstoð. Hún hefur umtalsvert fé til ráðstöfunar til verkefna sem tengjast þróunaraðstoð og annarri efnahagsaðstoð. Á þessu ári nemur þessi fjárhæð um 8.4 milljörðum evra. Hún rekur jafnframt fleiri en 120 sendiskrifstofur víðsvegar um heim og hjá alþjóðastofnunum, sem sinna erindisrekstri fyrir framkvæmdastjórnina, upplýsingaöflun og stuðningi við sameiginleg utanríkismál ESB.

Ísland og utanríkis- og öryggismál ESB

Íslenskum stjórnvöldum gefast ýmis tækifæri til að eiga samskipti við ESB um utanríkis- og öryggismál. Þessi samskipti byggja einkum á EES samningnum, aukaaðild Íslands að VES og Berlín plús samkomulaginu svonefnda á milli NATO og ESB. Ísland á einnig samstarf á öryggismálasviðinu við ESB í tengslum við Schengensamninginn.

Pólitískt samráð

Á grunni sameiginlegrar yfirlýsingar sem birt er sem viðhengi við EES samninginn, eiga Ísland, Noregur og Liechtenstein reglulega pólitískt samráð við ESB. Tvisvar á ári eiga utanríkisráðherrar EES ríkjanna skoðanaskipti við þríeyki ESB um mál sem efst eru á baugi heimsmálanna hverju sinni og aðilar eru sammála um að fjalla um. Fyrir hönd ESB sitja þessa fundi utanríkisráðherra formennskuríkisins, háttsettur fulltrúi í utanríkis- og öryggismálum, framkvæmdastjóri utanríkismála og utanríkisráðherra næsta formennskuríkis, eða fulltrúar þeirra.

EES ríkjunum er jafnframt boðið nokkrum sinnum á ári á samráðsfundi sérfræðinga um einstök utanríkismál eins og málefni ÖSE, friðarferlið fyrir botni Miðjarðarhafs, afvopnunarmál, pólitíska þróun í Austur-Evrópu og Mið-Asíu, samskiptin við Rússland, málefni Balkanskaga, aðgerðir gegn útbreiðslu geryðingavopna, svo dæmi séu nefnd. Þessa fundi sækja sérfræðingar úr utanríkisráðuneytum og sendiráðum EES ríkjanna, en af hálfu ESB sitja fundina sérfræðingar á vegum þríeykisins. Á fundunum er skipst á upplýsingum og sjónarmiðum. Í byrjun voru að jafnaði 6 til 7 slíkir fundir í hverri formennskutíð ESB, en þeim hefur farið fækkandi á undanförunum árum.

Einnig á grundvelli EES samningsins gefur ESB ríkjunum þremur kost á að styðja pólitískar yfirlýsingar þess, ávörp og ályktanir. Þessi skjöl eru undirbúin af ESB án þátttöku EES ríkjanna. Jafnan er um að ræða mannréttinda- og mannúðarmál en einnig ályktanir varðandi s.s. kosningar, alþjóðastríðsglæpadómstólinn, farbönn og frystingu eigna glæpaafila, og ýmis pólitísk mál. Í flestum tilvikum veita EES ríkin stuðning sinn enda yfirleitt um svipuð gildi og hagsmuni að ræða.

Á grundvelli samkomulags á milli ESB og NATO, sem nefnt hefur verið Berlín plús og varðar öruggan aðgang þess fyrrnefnda að varnarviðbúnaði NATO, einkum á sviði hernaðarlegra áætlanagerða vegna hættuástandsstjórnunar, hefur ESB samráð við evrópsku NATO ríkin þrjú sem ekki eru aðilar að því, þ.e. Noreg, Ísland og Tyrkland. Þetta samráð getur farið fram á ráðherrastigi og embættismannastigi. Á ráðherrastigi er þeim boðið ásamt umsóknarríkjunum tveimur, Króatíu og Makedóníu á tvo óformlega samráðsfundi á ári um öryggis- og varnarmál sem haldnir eru í tengslum við óformlega varnarmálaráðherrafundi ESB. Utanríkisráðherrum Íslands, Noregs og Tyrklands hefur einnig verið boðið ásamt utanríkisráðherrum umsóknarríkja á samráðsfundi sem haldnir hafa verið í tengslum við fundi utanríkisráðherra.

Þessir fundir hafa hins vegar ekki fests í sessi eins og samráðsfundirnir með varnarmálaráðherrum. Einnig tíðkaðist það að embættismönnum þessara landa væri boðið á samráðsfundi með stjórn mála- og öryggismálanefnd ESB, en þessir fundir hafa lagst af og fer það samráð sem fram fór á þessum fundum nú fram í svokölluðum framlaganefndum, sem takmarkar samráðið við einstakar hættuástandsáðgerðir.

Aðgerðir á sviði hættuástandsstjórnunar

ESB býður að jafnaði aukaaðilum VES ásamt með umsóknarríkjunum, Bandaríkjunum, Kanada, Sviss, Rússlandi og fleirum að taka þátt í friðargæsluáðgerðum sem það stendur fyrir. Ísland hefur tekið þátt í tveimur slíkum áðgerðum, þ.e. lögregluáðgerðinni í Bosníu og Hersegóvínu og friðargæsluverkefninu í Makedóníu. ESB hefur reglubundið samráð við þátttökuríkin, á vettvangi sérlegra framlaganefnda - *Committee of Contributors* - sem komið er á fót vegna hvernar áðgerðar. Ísland hefur átt aðild að þeim framlaganefndum sem varða þær tvær áðgerðir sem það hefur tekið þátt í, og hefur í gegnum þær nefndir verið upplýst um framgang þeirra.

Á grundvelli Berlín plús samkomulagsins hefur Ísland, ásamt með Noregi og Tyrklandi tilnefnt tengiliði gagnvart hermálanefnd og hermálastarfsliði ESB. Þau hafa einnig lagt af mörkum til liðsaflamarkmiðs þess.

Samráð VES

VES starfar ekki lengur sem milliríkjastofnun. Þingmannanefnd samtakanna starfar þó enn, og hefur Alþingi aðild að henni. Auk reglubundinna funda þingmannanefndarinnar í París, fundar hún með sendiherrum aðildarríkja VES einu sinni á ári í Brussel. Í tilviki ESB eru þetta þeir sendiherrar sem sitja í stjórn mála- og öryggismálanefndinni. Í tilviki aukaaðila eru það sendiherrar þeirra hjá NATO. Fundunum er stýrt af formanni þingmannanefndarinnar og formanni stjórn mála- og öryggismálanefndar ESB. Á þessum fundum gefur formennskuríki ESB skýrslu um starfsemi Evrópsku öryggis- og varnarmálastefnunnar og þingmenn geta borið fram spurningar.

Samráð NATO og ESB

Berlín plús samkomulagið frá 2002 gerir ráð fyrir reglubundnu samráði NATO og ESB, sem Ísland sem aðildarríki NATO hefur aðild að. Það á sér stað á fjórum stigum. Framkvæmdastjórnar stofnananna tveggja hafa með sér samráð. Í öðru lagi eru haldnir samráðsfundir fastaráðs NATO (NAC) með stjórn mála- og öryggismálanefnd ESB (PSC) til að fjalla um framgang áðgerða ESB sem nýta búnað NATO. Í þriðja lagi eiga hermálanefndir samtakanna með sér samráð til að fjalla um samræmingu á búnaði, og starfa á vegum þeirra ýmsir sameiginlegir vinnuhópar. Loks á starfslið stofnananna tveggja með sér vinnutengsl.

Samráðið hefur þó ekki gengið sem skyldi og hefur gengið treglega að koma á auknu samstarfi þessara aðila. Fundum hefur verið frestað vegna skorts á

umræðuefni eða vegna þess að viðfangsefni hafa ekki verið talin falla að því samstarfssamkomulagi sem gert hefur verið milli stofnanna tveggja. Berlín plús samkomulagið vísar einungis til samvinnu á sviði hættuástandsstjórnunar, í reynd friðargæslu. Þá ber að hafa í huga að Tyrkland setti inn í Berlín plús samkomulagið að ríki sem stæðu utan samstarfs NATO um frið (PfP) gætu ekki tekið þátt í formlegu samstarfi fastaráðs NATO og stjórn mála- og öryggismálanefndar ESB. Þetta þýðir að ESB ríkin Kýpur og Malta standa utan þess. Af þessu leiðir að þessi vettvangur er nánast óstarfhæfur.

Enginn formlegur vettvangur er fyrir ráðherrasamráð NATO og ESB, en háttsettur fulltrúi ESB í utanríkis- og öryggismálum situr jafnan leiðtogafundi NATO og fundi utanríkisráðherra og varnarmálaráðherra. Nýlega hafa hins vegar utanríkisráðherrar NATO og ESB tekið að funda óformlega í tengslum við aðra alþjóðlega fundi, til að ræða utanríkis- og öryggismál í víðara samhengi, og hafa þessir fundir þótt hafa heppnast vel.

Samstarf á grundvelli Schengensamningsins

Á grundvelli Schengensamningsins tekur Ísland ásamt Noregi þátt í ýmsum samstarfsverkefnum ESB sem lúta að baráttunni gegn hryðjuverkastarfsemi. Ísland er aðili að landamærastofnuninni FRONTEX og er með samstarfssamning við EUROPOL og EUROJUST sem sinna samstarfi á sviði löggæslu. Þá eru samningaviðræður við ESB á lokastigi um framsal sakamanna sem í öllum grundvallaratriðum byggir á regluverki ESB um hina evrópsku handtökuskipun. Ísland hefur að sama skapi lögfest tilskipanir ESB um peningabætti. Ísland tekur fullann þátt í undirbúningsstarfi ESB að því er varðar nýjar gerðir vegabréfa og auðkenniskorta þar sem byggt verður á notkun lífkenna.

Framtíðarhorfur og staða Íslands

Í erindi formanns Evrópunefndar er vikið sérstaklega að þremur spurningum: (1) Mætti leita eftir samstarfi við ESB í varnarmálum, ef varnarsamstarfið við Bandaríkin yrði að engu? (2) Hver hafi verið þróun tengsla Íslands við ESB, þ.e. úr VES inn í ESB-NATO samskipti, og hvað með Petersberg-markmiðin í því sambandi? (3) Hvernig tekist hafi til í hernaðarlegri samvinnu ESB-ríkja miðað við þau markmið, sem upphaflega voru sett?

Mætti leita eftir samstarfi við ESB í varnarmálum, ef varnarsamstarfið við Bandaríkin yrði að engu?

Svarið við þessari spurningu er bæði nei og kannski, eftir því hvort litið er til skemmri eða lengri tíma. Ef spurningin er skoðuð með tilliti til dagsins í dag, þá er svarið afdráttarlaust nei. ESB er ekki varnarbandalag. Það hefur ekki á að skipa ákvæði um gagnkvæmar varnarskuldbindingar eins 5. gr. Atlantshafsbandalagssamningsins. Það hefur jafnframt komið fram í máli fulltrúa ESB að það sé ekki til viðræðu um slíkt við ríki sem ekki er aðili að því.

Ef litið er til lengri tíma, er ekki útilokað að Ísland gæti leitað samstarfs við ESB í varnarmálum, ef varnarsamstarfið við Bandaríkin yrði að engu. Stofnsamningur ESB gerir ráð fyrir að mótun sameiginlegrar stefnu í varnarmálum geti leitt til sameiginlegra varna. Ekki þarf að breyta stofnsamningnum til að svo verði, samhljóða ákvörðun leiðtogaráðsins nægir til að svo verði. Fram til þessa hefur ekki verið vilji til að taka þessa ákvörðun. Á hinn bóginn ef litið er til sögunnar er vert að hafa tvennt í huga. Í fyrsta lagi hefur saga varnarmálastefnunnar verið saga málamiðlana sem gengið hafa sífellt lengra undir þrýstingi þeirra sem vilja ganga sem lengst í átt að sameiginlegum landvörnum. Hitt er að tvívegis hefur innsti kjarni ESB stofnað til samvinnu utan þess sem síðar hefur orðið hluti af Evrópusamrunanum, nánar tiltekið Schengensamningurinn og myntbandalagið.

Það er ekki vafamál að aðildarríki ESB hafa fullan metnað til að þróa Evrópsku öryggis- og varnarmálastefnuna frekar, bæði stefnumál og hernaðarlegt bolmagn. Öryggismálastefna ESB sem og drögin að stjórnarskrársáttmálanum bera þess glöggt vitni. Jafnframt vitnar sagan um síaukna og dýpri samvinnu aðildarríkja á sviði her- og varnarmála.

Áður hefur verið vikið að því að þrátt fyrir einhug um að ESB hafi á að skipa sameiginlegri varnarmálastefnu þá hefur gætt mismunandi sjónarmiða um það hvert skuli vera endanlegt markmið hennar. Í megindráttum eru sjónarmiðin þrjú. Frakkland fer fyrir þeim ríkjum sem lengst vilja ganga, en sjónarmið þeirra er að varnarmálastefnan eigi að leiða til sameiginlegra varna. Sjálfstæð varnarmálastefna er talin nauðsynleg fyrir pólitískan trúverðuleika ESB og rökræn niðurstaða Evrópusamrunans. Annað sjónarmið, undir forystu Bretlands, leggur meiri áherslu á að efla getu ESB til að takast á hendur verkefni á sviði hættuástandsstjórnunar og láta NATO eftir varnir Evrópu. Þetta sjónarmið útilokar þó ekki nánara hermálastamstarf Evrópuríkja né heldur að varnarmálastefna ESB kunni í ófyrirsjáanlegri framtíð að leiða til sameiginlegra varna. Loks, í þriðja lagi, eru það hlutlausu ríkin fjögur sem af grundvallarástæðum geta ekki samþykkt sameiginlegar varnarskuldbindingar. Þessi ríki vilja takmarka Evrópsku öryggis- og varnarmálastefnuna við hættuástandsstjórnun.

Í gegnum söguna hefur það verið sjónarmið Frakklands og stuðningsríkja þess sem drifið hefur varnarmálastefnuna áfram, á meðan Bretland og hlutlausu ríkin hafa verið á bremsunni. Hver leiðtogafundurinn á fætur öðrum hefur leitt af sér nýja málamiðlun sem tekið hefur varnarmálastefnuna skrefinu lengra, en jafnframt haldið í horfinu hvað varðar sameiginlegar varnarskuldbindingar.

Síðasta umræðan um framtíðarsýn ESB í utanríkis- og varnarmálum átti sér stað við undirbúning stjórnarskrársáttmálans. Þrátt fyrir afdrif hans, endurspeglar kaflarnir um utanríkis- og varnarmál nýjustu málamiðlun ESB í þessum málaflokkum, en samstaða var um þessa kafla á stjórnlagapönginu og á milli stjórnvalda aðildarríkjanna. Efni þessara kafla ásamt nýlegum ákvörðunum

ESB kynnu að gefa vísbendingu um þróun þessara mála hjá ESB á næstu árum. Tekið skal þó fram að hér er um vangaveltur höfundar að ræða.

Í texta stjórnarskrársáttmálans er orðalagið um þróun sameiginlegrar varnarmálastefnu gert enn ákveðnara. Í stað fyrra orðalags um að mótun sameiginlegrar varnarmálastefnu geti leitt til sameiginlegra varna er í stjórnarskrárrögunum sagt að hún muni leiða til sameignilegra varna þegar leiðtogafundur ákveði svo samhljóða. Jafnframt eru kynnt til sögunnar þrjú ákvæði um sameiginlegar varnaraðgerðir. Það fyrsta segir að ef eitt aðildarríkjanna verði fyrir hernaðarlegri árás skuli hin aðildarríkin koma því til aðstoðar í samræmi við 51. gr. stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Annað er hið svo nefnda samstöðuákvæði og áður hefur verið vikið að, sem kveður á um samstöðu ef eitt aðildarríkjanna verður fyrir hryðjuverkaárás, náttúruhamförum eða hamförum af mannavöldum, með öllum tiltækum ráðum, þ.á.m. hernaðarlegum aðgerðum. Loks er það þriðja ákvæðið sem heimilar þeim ríkjum sem þess óska að gangast undir meiri skuldbindingar á hernaðarsviðinu. Ekkert þessara ákvæða er þó eins afgerandi og 5. gr. Atlantshafsbandalagssamningsins þar sem litið er á árás á eitt aðildarríkjanna sem árás á þau öll. Jafnframt er í stjórnarskrárrögunum tekið fram að skuldbindingar og samstarf á sviði öryggis- og varnarmála skuli vera í samræmi við skuldbindingar Atlantshafsbandalagsins, sem eftir sem áður verði vettvangur sameiginlegra varna fyrir þau ríki sem aðild eiga að því.

Í stjórnarskrárrögunum eru Petersberg verkefnin jafnframt útvíkuð nánar með því að bætt er við afvopnunaraðgerðum, hernaðarráðgjöf og stöðugleikaaðgerðum eftir átök. Loks er í þeim kveðið á um stofnun sérstakrar stofnunar á sviði varnarmála til að þróa hernaðargetu, stuðla að rannsóknum og styrkja hergagnaiðnað.

Aðstæður hafa valdið því að flestum þessara fyrirætlana hefur verið hrint í framkvæmd þrátt fyrir afdrif stjórnarskrársáttmálans. Áður hefur komið fram að Evrópska varnarmálastofnunin var stofnuð árið 2004. Jafnframt hefur túlkun ESB á Petersberg verkefnunum verið frekar rúm, sbr. afstöðu leiðtogaráðsins í Köln í júní 1999 sem lýsti því yfir að þau fælu í sér allt svið verkefna er lúta að hættuástandsstjórnun og því að koma í veg fyrir átök. Þá hefur samstöðuákvæði stjórnarkrárraganna verið hrint í framkvæmd með yfirlýsingu leiðtogaráðsins um viðbrögð við hryðjuverkaaðgerðum frá 2004, eins og áður er getið. Samstarf smærri hópa aðildarríkja hefur aukist á hermálasviðinu, m.a. með stofnun framangreindra átakasveita, og má telja fullvíst að þau lönd sem lengst vilja ganga muni auka hernaðarsamstarf sitt enn frekar. Leitt hefur verið að því getum að afdrif stjórnarskrárraganna muni gefa þessum ríkjum svigrúm til að kjósa sömu leið og þau gerðu með Schengen og Evrunni, þ.e. að hefja varnarsamstarf utan við ramma stofnsáttmála ESB.

Erfitt er að segja fyrir um hversu langt varnarsamstarf ESB kunnir að ganga. Þar sem samstaða hefur ekki verið um hvert skuli vera markmið Evrópsku öryggis- og varnarmálastefnunnar, er lítið um skýrar pólitískar

skilgreiningar að baki hennar. Evrópska öryggismálastefnan hefur skerpt línurnar en eftir sem áður hefur ESB ekki á að skipa hernaðarlegri framtíðarsýn á við öryggismálastefnu - *Strategic Concept* - NATO. Þróun varnarmálastefnunnar hefur markast fyrst og fremst af viðbrögðum við ytri aðstæðum sem hafa þrýst á um að Evrópusambandsríkin þjappi sér saman á sviði öryggis- og varnarmála. Það var einmitt getuleysi ESB til að stöðva átökin á Balkanskaga sem var hvatinn að því að það kom sér upp getu til að takast á hendur aðgerðir á sviði hættuástandsstjórnunar. Á sama hátt var það hryðjuverkaárásin í Madrid sem gaf tilefni til samþykktar samstöðuákvæðisins. Það kynni að vera að sameiginleg ógn eins og hryðjuverkastarfsemi muni þrýsta ESB enn frekar saman á þessu sviði. Í öllu falli væri harla ólíklegt að það myndi geta liðið stórfellda öryggisógn eða árás á landsvæði aðildarríkis. Aðgeðarleysi við slíkar aðstæður myndi verulega skaða trúverðugleika ESB, bæði innan þess og utan.

Þróun tengsla Íslands við ESB

Sögulega hafa öryggishagsmunir Íslands fallið að öryggi Evrópu og Ísland er bundið gagnkvæmum varnarskuldbindingum við 19 af aðildarríkjum ESB. Sem aðildarríki NATO hefur Ísland ávalt verið aðili að ákvörðunum sem teknar eru um öryggismál Evrópu. Þessi staða hefur óneitanlega breyst með tilkomu Evrópsku öryggis- og varnarmálastefnunnar.

Með endurvakningu VES voru hagsmunir Íslands tryggðir með aukaaðild að því. Íslandi var tryggð áframhaldandi þátttaka í öryggisumfjöllun Evrópu hvort sem var innan eða utan NATO ásamt með aðkomu að undirbúningi og þátttöku í Petersberg verkefnum. Þegar Petersberg verkefni voru felld inn í stofnsamning ESB með Amsterdamsamningnum árið 1997 var VES í raun lagt niður. Formlega er það enn til og þingmannanefnd þess hittist reglulega, en VES sem slíkt starfar ekki lengur.

Við þessi umskipti tryggðu þau NATO ríki sem standa utan ESB, sér áframhaldandi samráðsrétt við það með fyrirnefndum Berlínar plús samningi. Þetta samkomulag er hins vegar mun takmarkaðra en aukaaðildin að VES. Í stuttu máli tryggir Berlín plús að ESB hafi samráð við framangreind ríki vegna Petersberg verkefna sem það tekur að sér og þar sem stuðst er við búnað NATO. Ísland og Noregur hafa viljað túlka þetta samkomulag vítt, þ.e. að viðhalda eigi almennu öryggismálasamráði Evrópuríkjanna. ESB hefur hins vegar viljað túlka þetta samkomulag þröngt, nánar tiltekið að takmarka samráðið við einstakar aðgerðir sem nýta búnað NATO.

Með öðrum orðum, með tilkomu Evrópsku öryggis- og varnarmálastefnunnar hefur Ísland ekki lengur sömu aðkomu að umræðu um öryggismál er varða Evrópu né að vali og undirbúningi Petersberg verkefna, enda þrátt fyrir aðild að NATO þá er Ísland ekki aðili að ESB. Ísland getur eftir sem áður tekið þátt í slíkum verkefnum eftir að þau hafa verið full mótuð. Í slíkum tilvikum er Ísland upplýst, ásamt með öðrum utanaðkomandi

þátttökuríkjum, um framgang viðkomandi verkefnis í þar til stofnaðri framlaganefnd. Um framkvæmd annarra Petersberg verkefna, sem Ísland er ekki aðili að, er Ísland ekki upplýst, nema í þeim tilvikum þar sem ESB styðst við búnað NATO og verður að greina frá framvindu á samráðsvettvangi fastaráðs NATO og stjórnamála- og öryggismálanefndar ESB. Í dag er ein slík aðgerð á dagskrá nefndarinnar, það er friðargæsluverkefnið *Althea* sem ESB rekur í Bosníu og Hersegóvínu.

Árangur hernaðarlegrar samvinnu ESB

Þróun Evrópsku öryggis- og varnarmálastefnunnar hefur verið hröð, sérstaklega í ljósi þess að það var ekki fyrr en 1999 að raunveruleg mótun hennar hefist. Á næstu fimm árum framkvæmir ESB þau meginmarkmið sem það setti sér til að takast á hendur hin svokölluðu Petersberg verkefni. Hér er átt við að komið hefur verið á fót nauðsynlegum öryggismálastofnunum til að undirbúa og fylgja eftir ákvörðunum á sviði öryggis- og varnarmála. Þetta eru eins og áður er getið stjórnamála- og öryggismálanefndin, hermálanefndin og hermálaráðgjafi, sem aðsetur hafa í Brussel. Liðsaflamarkmiði ESB um 60 þúsund manna viðbragðslið, hefur verið náð og reyndar rúmlega það. Lágmarksgeta er jafnframt til staðar til áætlunargerðar vegna hættuástandaágerða. Loks hefur ESB farsælega tekist á hendur á annan tug Petersberg verkefna.

Á grundvelli þessarar reynslu hefur ESB sett sér ný markmið um áframhaldandi þróun varnarmálastefnunnar. Þar á meðal er að setja á stofn áttakaveitir, sem gengið hefur hraðar en áætlað var, og að bæta samhæfingu herafila og liðsafla til borgaralegra hættuástandsstjórnunar. Of snemmt er að meta árangur af Evrópsku varnarmálastofnuninni sem hóf störf árið 2004, en eitt af hlutverkum hennar er að aðstoða við samhæfingu og uppbyggingu hernaðarlegrar getu aðildarríkja til að takast á hendur Petersberg verkefni.

Þess ber þó að geta að þessi árangur er ekki án takmarkana og langt frá því að nálgast það sem þau ríki sem lengst vilja ganga í sameiginlegu varnarstarfi hefðu kosið. Hvað liðsaflamarkmiðið varðar eru enn takmarkanir á ákveðnum sviðum, einkum hvað varðar liðsaflaflutninga á sjó og í lofti og á ýmsum tæknilegum sviðum eins og eldsneytistöku flugvéla í lofti og ýmis samhæfingarmál herfla. Þessum takmörkunum verður ekki mætt nema með aukinni hernaðargetu og meiri samhæfingu herafila. Hvortveggja kallar á aukin útgjöld til hermála, en það gæti reynst hermálayfirvöldum erfitt því eins og fram hefur komið eru evrópskir skattgreiðendur fráhverfir auknum útgjöldin til hermála, þó svo meirihluti þeirra sé fylgjandi sameiginlegri varnarmálastefnu. Þá ber jafnframt að hafa í huga að þó áttakaveitunum sé ætlað að geta tekið þátt í fullum átökum, þá kunna landslög í sumum aðildarríkjum að setja skorður við því hverslags átökum hermenn þeirra geti tekið þátt í.

Á sviði áætlanagerðar og herstjórnar eru einnig takmarkanir. Smæð hermálastarfsliðsins og skortur á búnaði gerir það að verkum að það ræður einungis við smærri aðgerðir. Það er á engan veg í stakk búið til að taka að sér

áætlanagerð vegna stærri hernaðaraðgerða og það hefur ekki á að skipa fullnægjandi herstjórnarmiðstöð til að reka slíkar aðgerðir. Í slíkum tilvikum verður það að leita til annarra aðila, annað hvort til herstjórna aðildarríkja eða til herstjórnar NATO (þ.e. SHAPE). Þess ber þó að geta að þessi takmörkun er í samræmi við það pólitíska samkomulag sem nú er innan ESB. Þau ríki sem lengst vilja ganga í varnarsamstarfi vilja koma á fót sjálfstæðri herstjórn með viðeigandi búnaði. Skemmst er þess að minnst að þessi ríki, Belgía, Frakkland, Þýskaland og Lúxemborg, héldu með sér sértakan leiðtogafund vorið 2003 til að ræða slíka möguleika. Vilji leiðtogafundarins fékk ekki hljómgrunn innan ESB, einkum vegna andstöðu Bretlands sem taldi slíka tillögu ganga gegn hagsmunum NATO. Málamiðlunin var að stofna sjálfstæðar herstjórnarstofnanir fyrir ESB, nánar tiltekið einingu til að undirbúa borgarlegar og hernaðarlegar hættuástandsáðgerðir og aðgerðarmiðstöð fyrir sjálfstæðar áðgerðir ESB. Á móti var hins vegar tryggt að þessar einingar yrðu það litlar að ESB yrði eftir sem áður háð búnaði NATO. Spurningin er hvað framtíðin muni bera í skauti sér varðandi þessar einingar. Munu þær standa í stað, eða stækka í áföngum.