

EF's sikkerhedspolitiske integration

af Henrik Bang
Hanne Petersen

I september 1983 vedtog Europa-parlamentet en »beslutning om et foreløbigt udkast til traktaten om oprettelse af en europæisk union«, også kaldet Spinelli-planen. Traktatudkastet indeholder en kompetenceregulering om sikkerhedspolitik:

■»Unionen har beføjelser med hensyn til den politiske og økonomiske side af sikkerhedsspørgsmål.

Det europæiske råd kan herudover enstemmigt vedtage at overdrage Unionen specifikke beføjelser vedrørende sikkerhedsspørgsmål, såsom nedrustning, våbenanskaffelse, salg af våben til tredjelande, forsvarspolitik og ethvert andet spørgsmål vedrørende sikkerhed¹« ■

I oktober 1983 vedtog Europa-parlamentet en betænkning udarbejdet for det politiske udvalg under Europa-parlamentet »om våbenanskaffelse som led i en fælles industripolitik samt om våbensalg«, den såkaldte Fergusson-rapport. Den indeholder en opfordring fra parlamentet til rådet til, for så vidt angår anskaffelse af konventionelle våben som led i en fælles industripolitik:

■»at tilskynde regeringerne i de medlemslande, der deltager i IEPG's arbejde [den uafhængige europæiske programgruppe for koordinering af våbenindkøb m.v. – forf. anm.] til at give IEPG's udvalg I, der beskæftiger sig med planlægning af udstyr, status som et europæisk kontor for forsvarsanalyse, der kan tjene som clearingscentral for oplysninger om forsvarsbehov og militær produktionskapacitet og udpege de muligheder, der er for samarbejde om anskaffelse, samt analysere de foreliggende valgmuligheder.²« ■

Disse to politiske manifestationer er de foreløbigt seneste udtryk for

nogle dynamikker i det økonomisk-politiske fællesskab, der bevæger fællesskabet hen imod en højere grad af integration i sikkerheds- og rustningsanliggender.

Bevægelsen drives frem af to udviklingsbehov, der gensidigt indvirker på hinanden og fremskynder takten i integrationen:

1. Behovene for at imødegå det økonomiske fællesskabs indre modsætninger og for at varetage fælles interesser i forhold til omverdenen fordrer en politisk unionsdannelse. Det for længst etablerede udenrigspolitiske samarbejde (EPS) er udtryk herfor. En fælles sikkerhedspolitik og et fælles militært apparat til at beskytte unionens interesser er blot en yderligere konsekvens heraf.
2. Behovet for en konkurrencemæssig videreudvikling af EF kræver en fælles industripolitik. Da våbenindustrien er en nøglefaktor i en højteknologisk industriel udvikling kan der ikke udvikles nogen industripolitik uden i nær sammenhæng med udviklingen af en fælles sikkerhedspolitik og rustningspolitik.

Sikkerhedspolitik og militærpolitik

Sikkerhedspolitiske hensyn er ikke noget fremmed for EF. De var en del af begrundelsen for fællesskabernes oprettelse. Men de gældende traktater bygger alene på en forudsætning om, at økonomisk integration i sig selv skaber grundlag for at værne medlemslandene mod ændringer i de økonomisk-politiske magtforhold. I de senere år er der oftere og oftere formuleret et behov for en aktiv fælles sikkerhedspolitik.

I februar 1983 vedtog Europa-parlamentet en beslutning om det europæiske politiske samarbejde og sikkerheden i Europa. Forslaget til beslutning fremgår af en betænkning udarbejdet for det politiske udvalg under Europa-parlamentet (den såkaldte Haagerup-rapport).

Rapporten konkluderer, at en ny traktat om oprettelse af rammerne for en europæisk forsvarsenhed ikke vil kunne finde flertal blandt medlemsstaterne, men fortsætter:

■»Hvis det europæiske fællesskab overhovedet har en fremtid, er det uundgåeligt, at sikkerheden og en dag endog forsvaret bliver en del heraf. ... Det er logisk og faktisk nødvendigt, at sikkerhedsovervejelserne nu udgør en officiel del af arbejdet inden for det europæiske politiske samarbejde. Det er også en kendsgerning, at der nu er øget opmærksomhed om den rolle, som en fælles europæisk fremgangsmåde skal spille i den europæiske industripolitik, hvad angår våbenudvikling, våbenforsyning og våbenforsk-

ning og våbensalg. ... Det er grundopfattelsen i denne betænkning, at fællesskabets medlemsstater uden en militær dimension og endog uden en åben erklæret sikkerhedspolitik ikke desto mindre er ved at udvikle et fælles sikkerhedsbegreb³■

At formålet med sikkerhedspolitikken er generelt og ikke kun at sikre rustningsindustriens og den civile industris overlevelse fremgår allerede klart af Colombo/Genscher-planen fra 1981:

■»Samordningen på sikkerhedsområdet skal bidrage til en fælles optræden, der tager sigte på at bevare Europas uafhængighed, beskytte dets livsvigtige interesser og øge dets sikkerhed.«■

Blandt de øvrige perspektiver ved en sikkerhedspolitik beskæftiger Haagerup sig ret indgående med de »livsvigtige« handels- og forsyningshensyn. Et vigtigt område er energiforsyningen, herunder olien:

■»Vesteuropas afhængighed af olie fra Mellemøsten nævnes ofte som et eksempel på Vesteuropas strategiske sårbarhed på baggrund af Europas manglende militære muligheder for at beskytte dets livsvigtige olieforstyringer fra Mellemøsten.«⁴■

Selv om Haagerup forventer, at USA's intervention i dette område vil være afgørende, går han dog også ud fra, at nogle af EF-landene vil kunne intervenere militært i Golf-området.

Med hensyn til anden råstofforsyning omtales i Haagerups rapport den meget vigtige rolle, som en række udviklingslande spiller. Heraf drages også nogle sikkerheds- og militærpolitiske konklusioner:

■»Det europæiske fællesskab er ude af stand til at udsende militærmagt på fællesskabsplan til andre dele af verden, herunder de lande, hvorfra fællesskabet får sine livsvigtige forsyninger. Ingen kan imidlertid nægte behovet for opretholdelse af vilkår, som muliggør en fortsat og uafbrudt handel, og det europæiske fællesskab er i stand til at anvende både politiske og økonomiske midler for at opretholde sådanne vilkår. Det ville derfor være forkert at benægte, at det europæiske fællesskab, den største handelsblok i verden, har en strategisk rolle at spille i verden, selv om den rolle udfyldes ved hjælp af ikke-militære midler.«⁵■

De ikke-militære midler, der hentydes til, har indtil videre primært været brugt i politisk øjemed over for bl.a. Sovjetunionen (Polen) og Ar-

gentina. Man må derfor forstå den »strategiske rolle« som en EF-interesse i at påvirke regeringsformen i andre dele af verden.

Med disse få citater mener vi at have illustreret, hvorledes den økonomiske integration afføder fælles politikdannelse, der også må indebære en tendens til sikkerhedspolitisk integration.

Industripolitik og sikkerhedspolitik

Der er imidlertid også en konkret virkende dynamo for en sådan integration: Behovet for fælles industripolitik, så EF kan bringes til at klare sig i konkurrencen på verdensmarkedet. Sikkerhedspolitisk samordning vil her blive en følge af samordnet våbenproduktion og rustningspolitik.

Sammenhængen imellem industripolitik og våbenproduktion fremhæves i mange rapporter og udtalelser fra parlamentet og kommissionen, fremsat igennem de sidste år.

I juni 1978 vedtog Europa-parlamentet et forslag til beslutning om et europæisk samarbejde om våbenanskaffelse (den såkaldte Klepsch-rapport), hvori parlamentet anmodede »Kommissionen om i nær fremtid som en del af den fælles industripolitik at forelægge rådet et europæisk handlingsprogram vedrørende udvikling og produktion af konventionelle våben«.⁶

Kommissionen bad herefter direktøren for Center for Defense Studies i Aberdeen, David Greenwood, om at udarbejde en rapport om en politik til fremme af forsvarsteknologisk samarbejde mellem de vesteuropæiske lande.

De to rapporter og Fergusson-rapporten (som vi omtalte i indledningen) fremhæver forskellige forhold, der gør det nødvendigt at koble industripolitik og våbenpolitik sammen:

- Det skæve handelsforhold imellem USA og Europa for så vidt angår våbensalg. USA sælger langt mere våbenmateriale til Europa end omvendt (fremhæves især i Klepsch-rapporten).
- Våbenproduktionens betydning for den europæiske industris konkurrencedygtighed. Ifølge Fergusson-rapporten er europæisk avanceret teknologi inden for elektronikområdene truet af, at Japan trænger ind på området for forsvarsteknologi.
- Våbenindustrien er en betydningsfuld eksportindustri. EF er den tredjestørste våbeneksportør i verden.
- Der foregår meget store offentlige indkøb af våben. Greenwood-rapporten foreslår en mere »dynamisk udnyttelse af offentlige kontrakter til fremme af en solid og afbalanceret struktur for industri og

til udvikling af avanceret teknologi i EF«.

– De våbenproducerende industrier i tilknytning hertil har væsentlig beskæftigelsesmæssig betydning.

Som det bl. a. er fremgået af citatet fra Haagerup-rapporten er det vanskeligt at forestille sig en koordineret våbenproduktion og en fælles våbenanskaffelse uden en fælles militær-teknisk planlægning. En sådan planlægning må samtidig indeholde grundelementer i en rustningspolitik. Og en fælles rustningspolitik vil uvægerligt indgå i og være med til at fremtvinge en generel sikkerhedspolitik.

De institutionelle former for den europæiske unionsdannelse

Indtil videre er mulighederne for at få gennemført en formel traktatændring, der giver EF sikkerheds- og forsvarspolitiske beføjelser ikke overvældende. Men er traktatændring nødvendig for at EF kan udøve sådanne beføjelser?

I vores artikel om Europas forfatning i RETFÆRD nr. 17 konkluderede vi, at der med EF reelt er etableret en ny og unik fællesskabsform, der har konsolideret et funktionelt politisk magtcentrum uden for og over for medlemsstaterne. Efter vores opfattelse udgør de traktater, der indeholder de formelle europæiske forfatningsregler, *reelt set ikke grænser for regeringernes fællesskabsorganernes handlemuligheder*. Retsformerne (traktaterne) er udviklingsformer, der suppleres og bruges til at varetage de opgaver, som historisk er blevet påtvunget nationalstatens regeringer, og som på grund af den økonomiske integration nu påtvinges og i stigende takt varetages af det europæiske fællesskabs og EF-landenes politiske instanser.

Det konkurrencemæssige pres på EF-landene, som forholdene på verdensmarkedet lægger på EF's industri- og rustningspolitik, har endnu ikke ført til en videreudvikling af de forfatningsmæssige retsformer. Men dette hindrer ikke, at der sker en faktisk udvikling og udøvelse af en fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, blot sker det på et andet retligt grundlag.

Dels ved at en embryonær forsvarspolitik gøres til en forudsætning for fællesskabets industripolitik, hvor arbejdet med udviklingen af selve politikken af formelle grunde ganske vist skal gøres i den såkaldte uafhængige europæiske programgruppe (IEPG). Og dels ved at inddrage sikkerhedspolitiske spørgsmål i det europæiske politiske samarbejde (EPS). Efter EPS-mødet i London i 1981 betragte det som officielt godkendt, at EPS beskæftiger sig med sikkerhedspolitiske spørgsmål.⁷

EPS er hen ad vejen faktisk blevet accepteret som udenrigspolitisk interessevaretagende organ og er samtidig blevet institutionaliseret med et stadigt udvidet apparat af tjenestemænd, regelmæssige udenrigsministermøder m.v.

Det, vi finder væsentligt at fremhæve, er, at den sikkerhedspolitiske integration er i gang og vil fortsætte uanset de retlige grænser i EF-traktaterne. Bekvemme juridiske formaliteter skygger for, at den politiske unionsdannelse skrider frem nogenlunde i den takt og inden for de beføjelsesområder, hvor der er behov for det.

Noter

1. Bulletin for De europæiske Fællesskaber nr. 9 1983, s. 17.
2. Protokol fra mødet i Europaparlamentet onsdag den 26/10 1983.
3. Betænkning udarbejdet for det politiske udvalg om det europæiske politiske samarbejde og sikkerheden i Europa (Haagerup-rapporten) s. 52.
4. Op.cit. s. 43. f.
5. Op.cit. s. 42.
6. Betænkning udarbejdet for det politiske udvalg om et europæisk samarbejde om våbenanskaffelse (Klepsch-rapporten) s. 6.
7. I Haagerup-betænkningen fremhæves, at EPS er »kommet til at spille en stadig større rolle ved klarlæggelsen og videreførelsen af de fælles europæiske interesser« i de sidste 10 år. I forbindelse med EF-medlemslandenes samarbejde under konferencen om sikkerhed og samarbejde i Europa, blev der rejst en række sikkerhedspolitiske spørgsmål, »selv om det næsten skete ad bagdøren«. Herefter har der yderligere udviklet sig den praksis, at de EF-stater, der er NATO-medlemmer, samordner deres synspunkter, førend de bliver taget op i NATO-rådet. »Det voksende omfang og den tiltagende betydning af EPS-konsultationerne har ubestrideligt i nogen grad mindsket betydningen af NATO-konsultationerne« (Haagerup). Samtidig er der dannet en platform for fremførelsen af en europæisk forsvarspolitik.