



**DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER**  
STRANDGADE 56 • 1401 København K  
32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

## **DIIS Brief**

# **Europæisk Sikkerheds- og Forsvarspolitik, EU's Forfatningstraktat og Tænkepause**

Niels Aadal Rasmussen  
september 2006

Brief'et analyserer EU's potentiale for en global rolle med særligt henblik på den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik (ESDP). Forfatningstraktaten præsenteres i lyset af tænkepausen, erklæret efter de fejlslagne folkeafstemninger i Frankrig og Nederlandene, som efterlod EU desorienteret i en længere periode. EU har besluttet at forlænge overvejelserne ind i 2007, hvor Tyskland overtager Formandskabet og vil forsøge at drive integrationsprocessen videre. Analysen viser, at det bedste svar på spørgsmålet om EU's globale rolle ville være at lade Unionen i påtage sig en i første række regional rolle baseret på værdier og fortrin som demokrati, menneskerettigheder, solidaritet, retfærdighed og fred. Midlet hertil er at gennemføre en retslig ændring af afstemningsregler i forbindelse med udvidelsesprocessen og samtidigt ophæve søjlesystemet i praksis i form af ESDP missioner. Muligvis, men ikke nødvendigvis, kunne et Socialt Charter udformes som anneks til næste udvidelse formentlig med Kroatien.

**Dette brief er en forkortet oversættelse af DIIS Report 2006:8 *EU Global Power? Reflections on European Security and Defence Policy after the failure of the 2004 Draft Constitutional Treaty*. Niels Aadal Rasmussen er forsker på indsatsområdet Forsvars- og sikkerhedspolitik, DIIS.**

**Dette brief indgår i DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på en bevilling fra Forsvarsministeriet.**

## **Indledning**

Et hovedformål med EU's Forfatningstraktat fra 2004 var, at styrke EU's mulighed for at påtage sig en global rolle. EU har længe været en økonomisk gigant, og Unionen har haft betydelig indflydelse på begivenheder kloden rundt, uanset om EU har været i stand til at enes om fælles holdninger over for resten af Verden eller ej. Når EU har besluttet at gå nye veje i internationalt udviklings-samarbejde eller har valgt en bestemt kurs i internationale handels forhandlinger, har disse beslutninger haft indflydelse på menneskers dagligdag overalt. Omvendt, når EU har været handlingslammet over for en borgerkrig i nærområdet, som det skete på det vestlige Balkan i begyndelsen af 1990'erne, har det haft konsekvenser; ikke blot for ofrene, men for det internationale samfund som sådan. Hvad enten EU bryder sig om det eller ej, har den europæiske udenrigspolitik overordentlig store og reelle konsekvenser for resten af Verden. Men gør det EU til en Global magt?

Analysen vedrører spørgsmålet om EU som Global magt, særligt i lyset af den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik, ESDP. Forfatningstraktaten præsenteres i lyset af den Tænkepause, som blev erklæret efter de fejlslagne folkeafstemninger i Frankrig og Nederlandene i sommeren 2005, der efterlod EU desorienteret i en længere periode. EU har besluttet at forlænge overvejelserne ind i 2007, hvor Tyskland overtager Formandskabet og vil forsøge at drive integrationsprocessen videre.

Denne timing svarer til vigtige, politiske begivenheder i 2007, navnlig præsidentvalget i Frankrig i maj-juni. Desuden peger den frem mod det franske Formandskab i andet halvår 2008 og nyvalg til såvel Kommissionen som Europa Parlamentet i 2009.<sup>1</sup> Inden da, ventes yderligere Bulgarien og Rumænien at blive medlemmer af EU, mens Kroatien venter i kulissen. Og som erfaringerne viser, har udvidelse i bredden og i dybden ikke alene en tendens til at følges ad tidsmæssigt, de er faktisk indbyrdes afhængige.<sup>2</sup>

## **Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik svagheder**

EU har længe haft vanskeligt ved at gennemføre en sammenhængende Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik herunder ESDP, hvilket især skyldes EU's egen opbygning. Som politisk system er EU grundlæggende splittet: Der er ingen overordnet, politisk ledelse, beslutninger tages ofte i en-

---

<sup>1</sup> Det Europæiske Råd i Bruxelles, 15/16 juni 2006, konklusioner, dok. 10633/06 af 16. juni 2006

<sup>2</sup> DIIS Report 2005:7, s. 7-8

stemmighed, og selv når EU vælger at træffe beslutninger på grundlag af kvalificeret flertal, tages der særlige hensyn til de enkelte medlemslandes nationale interesser.<sup>3</sup> Denne institutionelle splittelse har modvirket bestræbelser på at styrke sammenhængen i EU's forhold udadtil. Dels har de enkelte medlemslande ofte forskellige, nationale interesser, og desuden har medlemslandene og EU's fælles institutioner, altså Kommissionen og Parlamentet, som begge skal afbalancere medlemslandenes regeringer i Rådet, ofte meget forskellige ideer til, hvad der bedst tjener 'Unionens interesser'. Dels har funktionelle forskelle mellem de enkelte EU politikker i stigende grad gjort det vanskeligt at samordne dem.

Som politisk system er EU funktionelt splittet op i en række undersystemer, som hver for sig følger forskellige delmål på EU's dagsorden, organiseret i EU's tre søjler: (1) Fællesskabet, (2) Udenrigspolitikken og (3) Retslige og Indre anliggender (se Figur 1 : EU's søjler og politikker). Ligesom nationalstater har også EU forskellige interesser, som strider mod hinanden, og der kan gives adskillige eksempler på selvmodsigende udenrigs-initiativer. Maastricht og Amsterdam Traktaterne søgte at gøre op med modstriden ved at tilskynde Rådet og Kommissionen til at samarbejde om en højere grad af sammenhæng i EU's forhold udadtil.

Da EU altså fra begyndelsen har haft indflydelse på udenforstående parter, har medlemslandene de seneste 35 år søgt at styrke sammenhængen mellem de enkelte EU politikker udadtil. Lige siden etableringen af det Europæiske Politiske Samarbejde i 1973 er der opbygget formelle såvel som uformelle procedurer, herunder ikke mindst en slags virtuelt, diplomatisk miljø, COREU-netværket mellem medlemslandene og Kommissionen, som skal bringe overensstemmelse mellem forskellige interesser og synspunkter. Desuden har man i årenes løb forsøgt ikke mindst på det deklaratoriske plan at skabe fælles holdninger, beslutninger, procedurer og praktikker, uden at det dog har ført til effektiv koordination af de forskellige politikker udadtil. Forfatningstraktaten søgte netop at råde bod på uoverensstemmelserne og skabe sammenhæng i handlingsmønstrene.

---

<sup>3</sup> Dok. COM(2006) 278 final, "Communication from the Commission to the European Council of 15/16 June 2006" af 8.6.2006

Figur 1: EU's Søjler og Politikker.

First pillar	Second pillar	Third pillar
<p><u>European Communities (EC)</u></p>	<p><u>Common Foreign and Security Policy (CFSP)</u></p>	<p><u>Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters (PJCC)</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Customs Union and Single market</u></li> <li>• <u>Common Agricultural Policy</u></li> <li>• <u>Common Fisheries Policy</u></li> <li>• <u>EU competition law</u></li> <li>• <u>Economic and monetary union</u></li> <li>• <u>EU-Citizenship</u></li> <li>• <u>Education and Culture</u></li> <li>• <u>Trans-European Networks</u></li> <li>• <u>Consumer protection</u></li> <li>• <u>Healthcare</u></li> <li>• <u>Research (e.g. Sixth Framework Programme)</u></li> <li>• <u>Environmental law</u></li> <li>• <u>Social policy</u></li> <li>• <u>Asylum policy</u></li> <li>• <u>Schengen treaty</u></li> <li>• <u>Immigration policy</u></li> </ul>	<p><u>Foreign policy:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Human rights</u></li> <li>• <u>Democracy</u></li> <li>• <u>Foreign aid</u></li> </ul> <p><u>Security policy:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>European Security and Defense Policy</u></li> <li>• <u>EU battle groups</u></li> <li>• <u>European Rapid Reaction Force</u></li> <li>• <u>Peacekeeping</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Drug trafficking and weapons smuggling</u></li> <li>• <u>Terrorism</u></li> <li>• <u>Trafficking in human beings</u></li> <li>• <u>Organized crime</u></li> <li>• <u>Bribery and fraud</u></li> </ul>

## 2004 udkastet til Forfatningstraktat

Udkastet til Forfatningstraktat indeholdt forslag til at styrke sammenhængen mellem forskellige politikker udadtil ved at skabe et fælles retsgrundlag. Søjlestrukturen skulle opløses, således, at udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik såvel som retlige og indre anliggender samt ikke mindst handels- og udviklingspolitik skulle udformes i sammenhæng. En sådan ophævelse skulle styrke såvel den institutionelle sammenhæng mellem Rådet og Kommissionen som sammenhængen på tværs mellem de forskellige politikker. Begge disse formål var afgørende vigtige for at opnå de ambitiøse mål EU havde stillet sig med vedtagelsen i 2003 af den Europæiske sikkerhedsstrategi, "Et sikkert Europa i en bedre verden".<sup>4</sup>

Den Europæiske sikkerhedsstrategi peger på de afgørende, internationale trusler og udfordringer, som de tegner sig efter 11. september 2001 i form af terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, regionale konflikter, sammenbrudte stater og organiseret kriminalitet. Svarene herpå forekommer at være en bred kombination med udgangspunkt i politisk og diplomatisk forebyggelse samt behandling i kompetente internationale organisationer, den såkaldte effektive multilateralisme. Dernæst må der bygges på indgreb under FN Pagten, altså med FN's Sikkerhedsråd i en afgørende rolle. Traditionelt forsvar af staters territorier er ikke længere tilstrækkeligt, fordi forsvaret mod de nye trusler ofte må finde sted også uden for Europa. Sikkerhedsstrategien påpeger, at truslen om spredning af masseødelæggelsesvåben kan vokse sig uhåndterlig, ligesom terrorisme er tilbøjelig til at komme ud af kontrol, hvis der ikke gribes ind i tide. Indgrebene kan derfor ikke begrænses til militære modforanstaltninger, men må indbefatte efterretninger, retlige, politimæssige og andre midler, herunder også økonomiske forholdsregler eller sanktioner. EU er enestående velplaceret til at spille en rolle overfor de nye, mangesidige udfordringer med kombinationen af økonomisk samarbejde med politisk og militært potentiale. Sikkerhed og udvikling bliver i stigende grad to sider af samme sag: God regeringsførelse er ikke længere blot et spørgsmål om at udvikle ansvarlige og effektive statslige strukturer i udviklingslandene. Det er også, og måske nok så meget, et spørgsmål om at bekæmpe terrorismens infrastruktur såsom hvidvaskning af penge og våben-smugling.

Ifølge Forfatningstraktaten skal ansvaret for den praktiske koordination af EU's forskellige politikker udadtil påhvile EU's fælles Udenrigsminister. Udenrigsministeren skal dels være formand for

---

<sup>4</sup> Dok. 15895/03 af 8.12.2003

Rådet for Udenrigsanliggender (dvs. medlemslandenes udenrigsministre), dels være én af Kommissionens viceformænd, og dermed styrke sammenhængen mellem EU's forskellige eksterne politikker. Det er meningen, at udenrigsministeren skal varetage den fælles udenrigs-, sikkerheds-, og forsvarspolitik på vegne af medlemsstaterne med støtte i dels den Europæiske sikkerhedsstrategi, dels en medarbejderstab, der skal bistå ministeren i det konkrete politiske arbejde.

Den 'Fælles Udenrigstjeneste', der er den del af Forfatningstraktaten, hviler fortsat på yderst usikkert grundlag. Den skulle i princippet først falde på plads efter Forfatningstraktatens ikrafttræden, men opbygningen har allerede været på bordet i form af et fælles udspil fra den, der i givet fald skulle være EU's kommende udenrigsminister, Generalsekretær Javier Solana, og Kommissionens nye formand, Manuel Barosso. Der vil givetvis blive hentet inspiration fra Solana's allerede eksisterende apparat. Solana har som udenrigspolitisk koordinator således i Rådssekretariatet bistand fra afdelingen for udenrigsanliggender, samt en række særlige repræsentanter, en slags ambassadører, som dækker Balkan, Mellemøsten, Afrika, Afghanistan, Kaukasus, Moldova etc. Heroverfor står imidlertid traditionelle, nationale udenrigstjenester, der især beskæftiger sig med indhentning af politiske, militære og økonomiske oplysninger, eksport- og investeringsfremme, udviklings- og teknisk bistand samt borgerservice eller konsulære sager. En del af disse primært bilaterale anliggender vil utvivlsomt fortsætte under national varetagelse, men ikke nødvendigvis dem alle.

Den Fælles Udenrigstjenestes opgaver kendes altså endnu ikke nærmere, men den vil givetvis omfatte den informationsindhentning, som er nødvendig for at gennemføre den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og samordne EU's optræden udadtil på grundlag af de eksisterende eksterne politikker. Det vil sandsynligvis betyde, at bearbejdningen af i hvert fald visse informationer kommer til at ske i en slags udenrigsministerium. Det kunne omfatte dele af EU's fælles Situationscenter, den Militære Stab, den civil-militære celle og for den sags skyld også det Forsvarsagentur, som oprettes i kraft af Forfatningstraktaten. Forsvarsagenturet har således til opgave at fremme den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik ved at bistå med at forbedre midler til krisestyring indenfor forsvarsmateriel, forskning og militære kapaciteter.

Umiddelbart er der meget der tyder på, at den institutionelle opbygning af den Fælles Udenrigstjeneste fortsætter, uanset hvad der måtte blive Forfatningstraktatens videre skæbne. Behovet for en bedre samordning er simpelthen så indlysende og presserende, at der kan opnås politisk enighed

om at videreudvikle samarbejdet også uden en Forfatningstraktat. Den løsning stats- og regeringscheferne skal finde frem til på det organisatoriske plan kommer til at ligge mellem et minimalt og et maksimalt yderpunkt. Den minimale udenrigstjeneste ville bestå af nogle få enheder i Rådssekretariatet og Kommissionen samt EU's nuværende 128 repræsentationer i andre lande og organisationer. Ulempen ved en sådan konstruktion vil formentlig være, at udenrigspolitiske generalister vil vise sig dårligt egnede til at løse specifikke opgaver vedrørende udviklingspolitik og humanitær bistand. Den maksimale udenrigstjeneste ville foruden EU's repræsentationer i andre lande og organisationer bestå af samtlige enheder i Rådssekretariatet med opgaver udadtil, altså også landbrug og fiskeri, industri, energi og miljø, retlige og indre anliggender, osv., foruden tilsvarende dele af Kommissionen samt Generaldirektoraterne for Udviklingsbistand, Humanitær hjælp og Udvidelse. Ulempen ved en maksimal løsning er, at den fra starten vil føre til interne magtkampe og på længere sigt til formidable koordinationsproblemer samt reaktioner fra administrationerne i især de store medlemsstater.

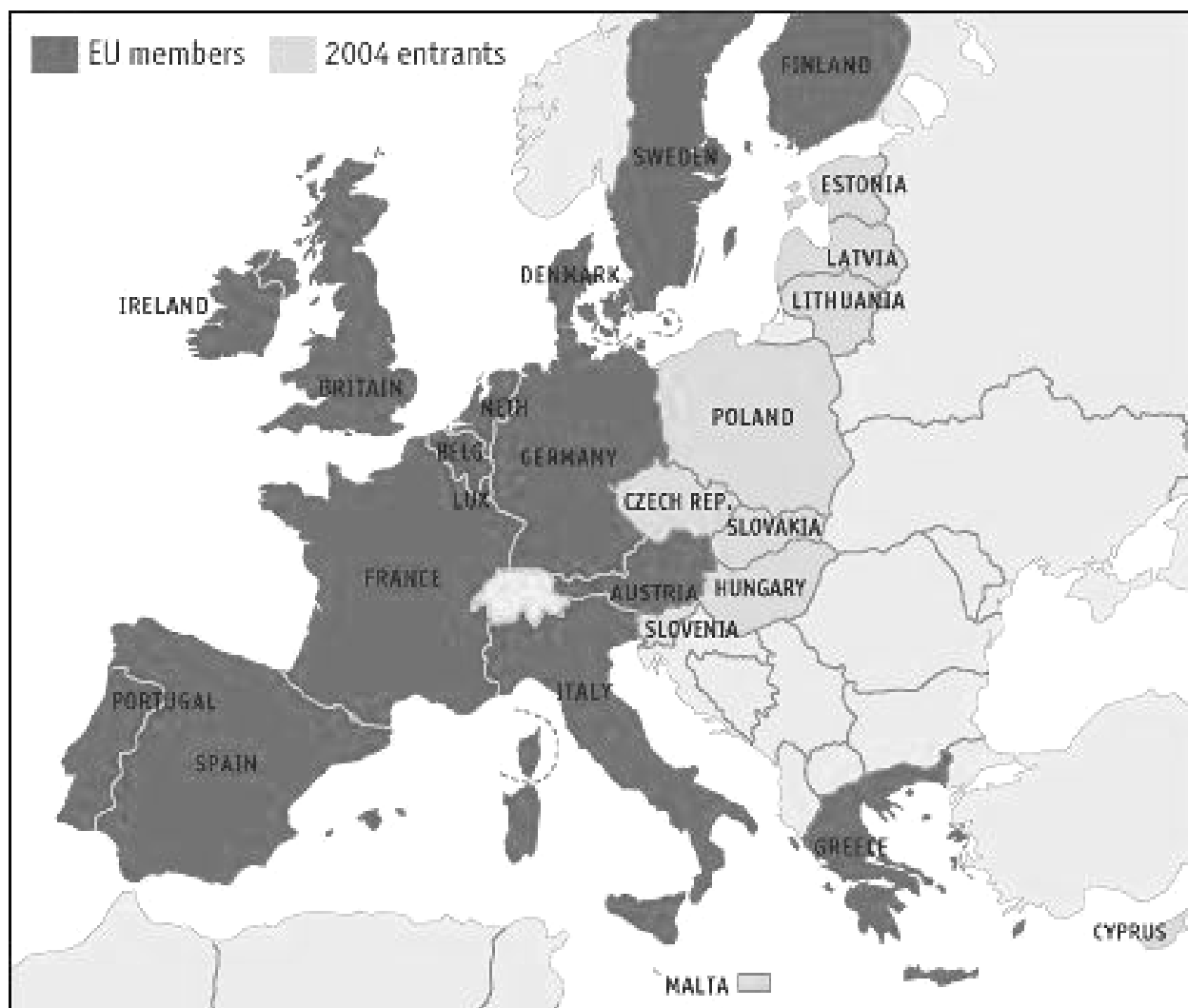
### **EU udvidelsen i 2004**

EU's østudvidelse i 2004 havde til formål at fremme den europæiske integrationsproces og samle Europa efter den kolde krig. Efter sammenbruddet af den økonomiske, politiske og militære deling af Europa i øst og vest, var det meningen at lovgivning og beslutningsprocesser med sigte på fri bevægelighed af varer, personer, kapital og tjenesteydelser skulle bidrage til at skabe en fundamentalt ny, global aktør i det internationale system med 450 millioner indbyggere, ansvarlige for en fjerdedel af verdens produktion (se Figur 2: EU's 2004 udvidelse).

Det er imidlertid langt fra sikkert, at en sådan stor udvidelse har styrket EU's Globale rolle og ansvar. Grunden er, at denne udvidelse omfattede en række relativt mindre stater med forholdsvis begrænset udenrigspolitisk infrastruktur og erfaring, hvortil kommer, at de fleste af dem i første række har deres opmærksomhed rettet mod EU's nye naboer mod øst og mod syd. Udvidelsen adskilte sig fra tidligere udvidelser, der bragte nye udenrigspolitiske aspekter ind i EU samarbejdet, Storbritannien med Commonwealth, Danmark med Nordatlanten, Spanien med Latinamerika, Portugal med det sydlige Afrika. De nye 2004 medlemmer er overvejende nye eller genopstandne demokratier med forholdsvis begrænsede ressourcer at sætte ind i udenrigspolitikken. Under den Kolde Krig var medlemmerne af Østblokken forhindret i fuld deltagelse i det internationale samarbejde. Deres erfaringer, traditioner og netværk er derfor mindre institutionaliserede end de gamle

medlemslandes. Afrika spiller åbenlyst en mindre rolle i de nye medlemslandes udenrigspolitik, bl.a. fordi de ikke har tradition for udviklingsbistand, i det mindste ikke af den type, der normalt anerkendes som officiel udviklingsbistand. Deres traditionelle interesser i Afrika eller Asien var i et vist omfang afledt af Sovjetunionens geo-strategiske indsatser under den kolde krig, og skete i form af levering af forsvarsmateriel eller akademisk og uddannelsesmæssigt samarbejde.

Figur 2: EU's 2004 udvidelse.



EU's østudvidelse fandt sted næsten samtidigt med den seneste udvidelse af NATO. Men mens NATO yder en sikkerhedsgaranti, ikke mindst overfor de central- og østeuropæiske landes traditionelle frygt for stormagten Rusland og tilstedeværelsen af atomvåben, så er EU i højere grad både en leverandør og forbruger af sikkerhed. EU er på det sikkerhedsmæssige område i stigende grad optaget af spørgsmål som nationale mindretal, handel over grænserne, visumbestemmelser,



energiforsyning og miljødelæggelser. Disse vedrører særligt det vestlige Balkan, Hviderusland og Moldova samt i stigende grad Ukraine og naturligvis Rusland. På alle disse områder vil de nye EU-medlemmer have interesse i at yde bidrag til den fælles sikkerhed. Truslerne om terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, regionale konflikter, sammenbrudte stater og organiseret kriminalitet er netop de udfordringer, som de central- og østeuropæiske EU-medlemmer møder ved deres og EU's ydre grænser. Det må derfor forventes, at de nye EU-medlemmer vil vise sig proaktive i forhold til ESDP for blandt andet at medvirke til skabelsen af mere demokratiske og stabile samfund i deres nærområder.

Særligt på ESDP-området gælder, at EU's evne til krisestyring er geografisk begrænset af mangel på militær kapacitet indenfor strategisk mobilitet eller løfteevne i forbindelse med transport og logistik, kommando- og kontrolforhold samt rekognoscering og anden indhentning. Forbedringer er imidlertid både kostbare og tidkrævende og på mellemlangt sigt kan alene mere effektiv brug af eksisterende koordinering og transportmidler udvide grænsen for fredsbevarende operationer. Med de nuværende midler skal operationsgrænsen presses til det yderste for at dække f.eks. hele Afrika, og en selvstændig Global rolle for EU ville kræve en operationsgrænse ud over de nuværende formentlig 6.000 km.

Alt i alt afhænger den eftertragtede Globale rolle i høj grad af EU's evne og vilje til at overvinde de begrænsninger der gælder for ESDP. Den umiddelbare konsekvens af EU's seneste udvidelse er da sandsynligvis også, der nærområderne mod sydøst og syd gives højere prioritet, dvs. det Vestlige Balkan, Kaukasus og Middelhavsområdet.

### **Forfatningsdebatten**

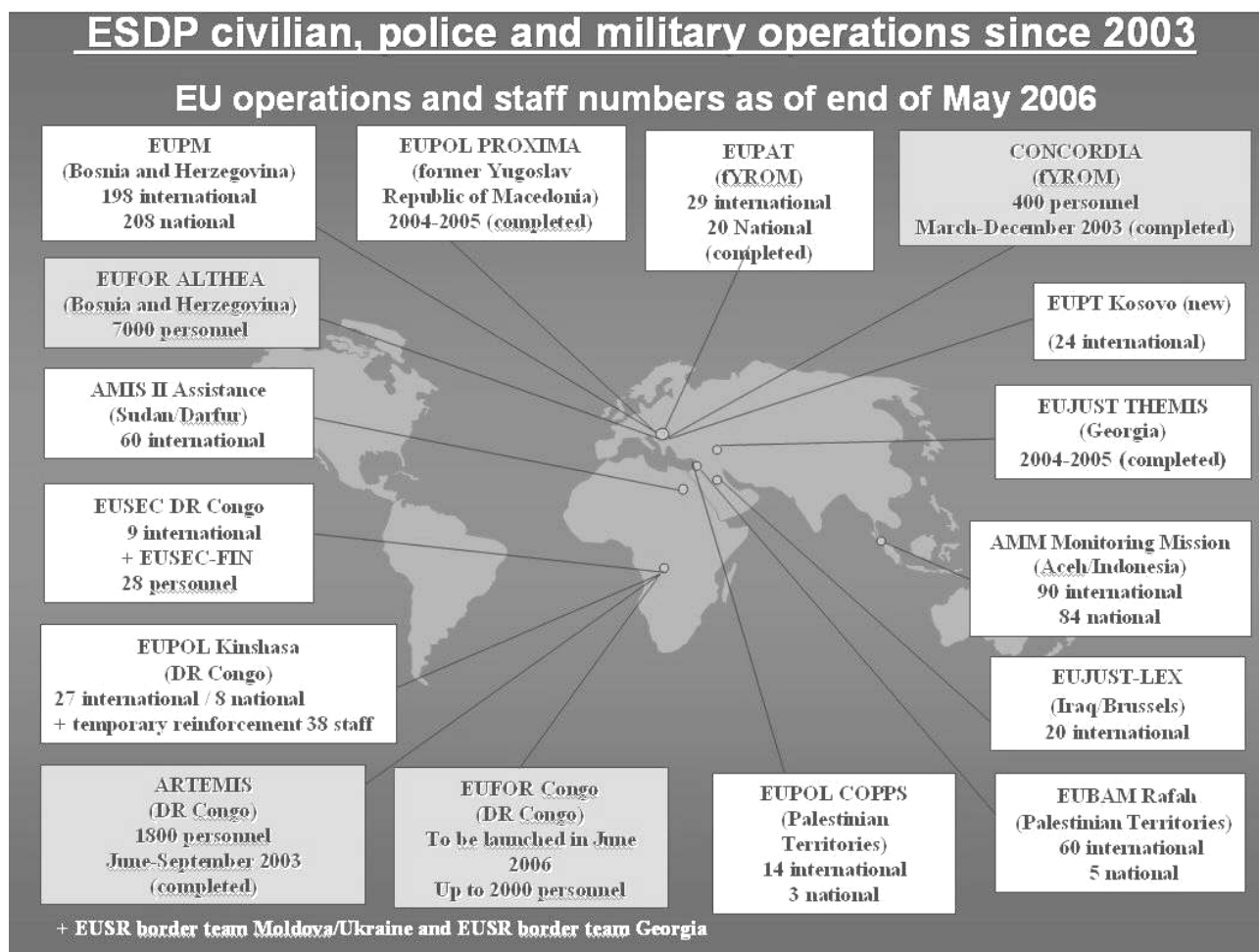
Den europæiske opinion støtter ifølge meningsmålinger i vidt omfang Forfatningstraktatens ambition om en styrkelse af EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder ESDP. Det kan derfor ikke overraske, at den udenrigspolitiske koordinator Solana tager til orde for en Global rolle for EU, som han siger har en samlet strategi for både det Vestlige Balkan, Mellemøsten, Afrika og den østlige del af Europa.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Solana, Javier, tale ved the Sound of Europe Conference, Salzburg, 27. januar 2006. Brev til EU's stats- og regeringschefer af 14. december 2005

Solana peger på fire områder, der må forbedres: (1) forbedrede militære evner ved forøgede forskningsbevillinger til især dækning af mangler som f.eks. strategisk løftekapacitet, jfr. ovenfor, (2) forbedrede ledelsesstrukturer, herunder også i forhold til naturkatastrofer som Tsunamien, (3) forøgede bevillinger til den fælles udenrigspolitik, herunder til civile operationer samt (4) forberedelse af den formentlig hidtil største EU operation, nemlig i Kosovo med forbedret koordinering af alle EU-operationer på det Vestlige Balkan, herunder kampen mod organiseret kriminalitet.

Figur 3: ESDP operationer.



Forfatningsdebatten blandt EU's politiske ledere og Kommissionen peger i stigende grad i retning af et 'projekternes Europa' til gavn for Unionens borgere, med konkret udbytte for vælgerne. Traktatprojektets skibbrud har givet anledning til navnlig to typer svar på det dilemma, som består i, at yderligere praktisk udbytte vanskeliggøres under de eksisterende traktater: Et maksimalistisk svar, som vil se bort fra de franske og nederlandske afvisninger af Forfatningstraktaten og et in-

krementalistisk svar, som ønsker at begrave Forfatningstraktaten og erstatte den med en 'mini-traktat', der skulle udbygge de eksisterende traktater, men ikke kaldes en Forfatning.

Den maksimalistiske løsning bygger på erfaringerne fra det danske nej til Maastricht traktaten, og Edinburgh protokollen som indførte de fire danske EU-forbehold vedrørende, den fælles mønt, statsborgerskab, politisamarbejde og forsvar, samt det irske nej til Nice traktaten, således at de franske og nederlandske vælgere på ny skulle stemme om Forfatningstraktaten. En sådan løsning ville formentlig forudsætte tilføjelse af et Socialt Charter, for at gøre løsningen mere acceptabel for navnlig de franske vælgere.

Den inkrementalistiske løsning indebærer en mini-traktat omfattende de formentlig mindre kontroversielle elementer i Forfatningstraktaten såsom posterne som EU Formand og Udenrigsminister (formentlig med en Fælles Udenrigstjeneste), begrænsning af antallet af kommissærer som foreskrevet i Nice traktaten og reglerne om dobbelt flertal. En sådan løsning ville ikke nødvendigvis medføre vanskelige folkeafstemninger, hvis den kunne udformes som en protokol til den næste, nye udvidelse af Unionen. En sådan strømning af institutionerne ville bevirke større gennemsigthed i beslutningsprocessen og dermed styrke den demokratiske indflydelse i EU.

Figur 4: Institutionelle muligheder.

Scenario 1: Ratifikationsprocessen genoptages med fare for fornyet afvisning i Frankrig og Nederlandene, men også med risiko for afvisning i såvel nye som gamle medlemslande.

Scenario 2: Mini-traktat med bevarelse af institutionelle ændringer til fordel for EU's handlekraft udadtil uden folkeafstemninger, men med risiko for at bryde op i hårdt tilkæmpede kompromiser.

Scenario 3: Bibeholdelse af eksisterende traktater dog tilpasset væsentligste ændringer til fordel for handlekraft udadtil, som afstemningsprocedurer og ophævelse af søjlestrukturen. ESDP kunne styrkes i kraft af flertalsafstemninger omkring EU's kampgrupper og Forsvarsagenturet. Risiko for omgåelse af demokratiske procedurer.

Scenario 4: Udarbejdelse og godkendelse af ny Forfatning med mulighed for forstærket samarbejde inden for Euro gruppen i stedet for Forfatningstraktaten. Tidkrævende med 27 medlemmer, men udsættelse af senere udvidelse.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 'The Future of the Treaty Establishing a Constitution for Europe – a strategy for Poland', Polish Institute for International Studies, 2006

## ESDP's fremtid

ESDP har tidligere i et tæt parløb mellem Frankrig og Storbritannien i perioden 1998-2003 med held været anvendt som projekt og integrationsmotor, navnlig som opfølgning på EU's vanskeligheder på det Vestlige Balkan i 1990'erne, men også fra britisk side i forhold til manglende deltagelse i Euro-samarbejdet.

Forfatningstraktatens forkastelse i Frankrig og Nederlandene retter imidlertid opmærksomheden mod de forudgående valg til Europaparlamentet i 2004, som gav den laveste valgdeltagelse nogen sinde, hvilket ud fra et demokratisk synspunkt var langt mere bekymrende end de to folkeafstemninger. Vælgerne i de to lande havde dermed allerede umiddelbart efter EU's udvidelse udtrykt deres uro over optagelsen af de nye central- og østeuropæiske lande, som på deres side viste valget til Europaparlamentet påfaldende ringe interesse.

Den mest nærliggende forklaring på denne apati fra vælgernes side synes at være, manglende opslutning til det europæiske prestige projekt, som er blevet drevet af de europæiske, økonomiske eliter med en vis støtte fra politiske og juridiske eliter, og som er kommet til udtryk i reformer af økonomi og arbejde med sigte på højere levestandard og mere forbrug.<sup>7</sup> I en tid hvor frygten for global opvarmning, forringelse af miljøet, illegal indvandring, menneskesmugling og grænseoverskridende, organiseret kriminalitet står højt på borgernes dagsorden, ønsker de at støtte en europæisk proces, som bidrager til deres sikkerhed og fred, sociale rettigheder, tryghed og frihed. Globaliseringen med udlicitering og udflytning af arbejdspladser har tilsyneladende ført til stagnation i flere europæiske økonomier og bekymring for arbejdsløshed, manglende social beskyttelse og økonomisk stilstand.<sup>8</sup> Til gengæld viser meningsmålinger påfaldende høje og stigende forventninger til ESDP, og EU's borgere synes at forvente civile indsatser til fremme af demokrati i andre lande.<sup>9</sup> Det er derfor ikke overraskende, at europæerne generelt synes at foretrække civile frem for militære optioner, med valgovervågning højt på listen og indsatser, der bygger på legitime og omkostningsbevidste midler. Den europæiske Sikkerhedsstrategi "Et sikkert Europa i en bedre verden", har tilsyneladende opfanget denne tendens, og ESDP indsatserne i henholdsvis Georgien og Aceh

---

<sup>7</sup> Vedrine, Hubert, "Pour un nouvel Eurorealism", Le Monde, 9 September 2004

<sup>8</sup> Special Eurobarometer 251, "The Future of Europe", p.41-42, Brussels, May 2006. Flash Eurobarometer 151b, "Globalisation", p. 68-69, Brussels, November 2003

<sup>9</sup> Vedrine, Hubert, "Sortir du dogme Europeiste", Le Monde, 9 June 2005. Ahtisaari, Martti, "Coordination and Coherence: How to improve EU Civilian Crisis Management, Speech in Vienna, 12 January 2006

er nylige eksempler på europæiske anstrengelser imod risikoen for sammenbrudte stater og potentiel terrorisme, regionale konflikter og organiseret kriminalitet.

## **Konklusion**

Traditionelt har den europæiske integration været karakteriseret af en føderalistisk, oppefra-og-ned tilgang med sigte på retslige løsninger, der med traditionelle folkeretlige midler søgte at tilrettelægge forholdet mellem europæiske, nationale og lokale autoriteter. Efter en sådan opfattelse, er en traktat som Forfatningstraktaten et middel til integration. Ifølge international integrationsteori, er der imidlertid en anden tolkning, som bygger på transaktioner og en nedefra-og-op tilgang, hvor pres fra markedskræfterne skaber institutioner, der skal tjene til lettelse af transaktioner med sigte på fri bevægelighed for varer, personer, kapital og tjenesteydelser, en tilgang, som også kendes fra EU analyser.<sup>10</sup>

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik's væsentligste svagheder er funktionel opsplitning og institutionel opdeling. Forfatningstraktaten søgte at skabe et fælles retsgrundlag for at styrke institutionel sammenhæng og sammenhæng på tværs af de forskellige politikker. Set på baggrund ikke mindst af EU's udvidelse mod øst og sydøst er der grund til at tro, at fokus snarere bliver regionalt end globalt. Forfatningsdebatten peger endvidere i retning af et 'projekternes Europa', med vægt på konkrete resultater og den institutionelle mulighed, som bedst synes at afspejle de politiske prioriteter er en fortsat fornyelse af ESDP og dens operative muligheder. Det kan ske indenfor de eksisterende traktater, tilpasset de vigtigste, institutionelle ændringer, som afstemningssystemet i Rådet og fordelingen af pladser i institutionerne, men samtidig med opløsning af søjlestrukturen angående udenrigs- og sikkerhedspolitik samt retlige og indre anliggender.

Det bedste svar på spørgsmålet om EU's globale rolle ville derfor være at lade Unionen påtage sig en i første række regional rolle baseret på værdier og fortrin som demokrati, menneskerettigheder, solidaritet, retfærdighed og fred. Midlet hertil er at gennemføre en retslig ændring af afstemningsregler i forbindelse med udvidelsesprocessen og samtidig ophæve søjlesystemet i praksis i form af ESDP missioner, ved først give lejlighed ved den forestående EU retsmission i Kosovo. Muligvis, men ikke nødvendigvis, kunne et Socialt Charter udformes som anneks til næste udvidelse formentlig med Kroatien.

---

<sup>10</sup> Rosamond, Ben, "Theories of European Integration", Palgrave, New York, 2000

## **DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier**

Denne publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier. Projektet, der er finansieret af Forsvarsministeriet, blev påbegyndt i 2000 og løber frem til 2009.

Forskning og formidling indenfor De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier er inddelt i seks hovedområder: Globale sikkerhedsforhold og FN, Det transatlantiske forhold og NATO, Europæiske sikkerhedsforhold og EU, Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, Militær magt, krisestyring og operationer, og endelig Nye trusler, terror og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvarsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål.

Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

### **Fagligt panel**

Christopher Coker, Professor of International Relations, London School of Economics and Political Science

Heather Grabbe, Advisor to the EU Commissioner for Enlargement

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

**Peter Viggo Jakobsen, lektor, Københavns Universitet**

Knud Erik Jørgensen, Jean Monnet Professor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Reader in War in the Modern World, Department of War Studies at King's College London

Iver Neumann, forskningsprofessor, NUPI

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

Robert C. Nurick, Director, Carnegie Endowment for International Peace, Moscow

Mikkel Vedby Rasmussen, direktør, Dansk Institut for Militære Studier

**Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet**

Terry Terriff, Senior Lecturer and Director of the Graduate School of Political Science and International Studies, University of Birmingham

Ståle Ulriksen, vicedirektør og leder af FN-programmet, NUPI

Michael C. Williams, Professor, University of Wales at Aberystwyth