

5. og lokagrein: Leiðtogaráðið ályktar – íslenskir hagsmunir

Eftir Björn Bjarnason

Hér hefur í fimm greinum verið gerð grein fyrir samskiptum Íslands og ESB á sviði utanríkismála, þó einkum með tilliti til öryggis- og varnarmála.

- Í fyrstu greininni þriðjudaginn 7. janúar var rætt um utanríkisþjónustu ESB. Þá var vakin athygli á ágreiningi sem varð um rétt sendiherra ESB á Íslandi til að hlutast til um innanríkismál með áróðri fyrir aðild að ESB.
- Í annarri greininni sem birtist miðvikudaginn 8. janúar var rætt um Ísland sem herlaust land og hvernig sú sérstaða félli að aðildarskilmálum ESB.
- Í þriðju greininni sem birtist fimmtudaginn 9. janúar var gerð grein fyrir mótun og þróun öryggismálastefnu ESB og tengslunum við stefnu ESB-ríkisstjórnarinnar á Íslandi.
- Í fjórðu greininni föstudaginn 10. janúar var sagt frá nýrri skýrslu utanríkis- og öryggismálastjóra ESB og vikið að stöðu Íslendinga í ljósi hennar.
- Hér er í fimmtu og loka greininni er litið til nýlegrar ályktunar leiðtogaráðs ESB um öryggis- og varnarmál og hugað að því sem við blasir sem verkefni fyrir íslenska stjórnámamenn.

Leiðtogaráð ESB hafði ekki fjallað sérstaklega um öryggis- og varnarmál í fimm ár þegar þau voru tekin til umræðu á fundum ráðsins í Brussel 19. og 20. desember 2013. Hér hefur þegar verið lýst hvernig utanríkis- og öryggismálastjóri ESB lagði málið fyrir leiðtogaráðið. Í 2300 orða ályktun ráðsins er í 22 liðum tekið undir meginsjónarmiðin í skýrslu og tillögum embættismanna ESB enda höfðu þær verið ræddar á vettvangi fastafulltrúa og utanríkisráðherra ESB-ríkjanna áður en til fundarins í leiðtogaráðinu kom.

Leiðtogarnir staðfesta að virk stefna ESB í öryggis- og varnarmálum Common Security and Defence Policy (CSDP) sé til þess fallin að auka öryggi Evrópumanna og stuðli að friði og stöðugleika í nágrenni ESB og heiminum öllum. Til þess verði hins vegar að líta að strategískt og geópólítískt umhverfi Evrópu breytist hratt. Útgjöld til varnarmála hafi dregist saman og það takmarki svigrúmið til að þróa, beita og halda úti herafli. Þá veiki margskiptur evrópskur hergagnaiðnaður og markaður varnar- og öryggisiðnað í Evrópu og dragi úr samkeppnishæfni hans.

Í þessum fyrsta lið ályktunarinnar sem hér hefur verið lauslega þýddur er meginstefinu í ályktun leiðtogaráðsins lýst. Í fyrsta lagi ber að laga CSDP að breyttum aðstæðum. Í öðru lagi ber að sjá til þess að her- eða annar liðsafla sé fyrir hendi til að framfylgja stefnunni. Í þriðja lagi ber að viðhalda hergagnaiðnaði í Evrópu og stuðla að aukinni hagkvæmni með meiri samvinnu.

Lögð er áhersla á að nán samvinna verði við Sameinuðu þjóðirnar og þó einkum NATO innan þess samstarfsramma sem hefur verið myndaður við bandalagið. Þá er lögð áhersla á stuðning við partner countries and regional organisations það er samstarfsríki og svæðisbundnar stofnanir með þjálfun, ráðgjöf, tækjum og öðru sem þörf sé fyrir svo að þessir aðilar geti sjálfir tekist á við hættuástand ef það skapast.

ESB og aðildarríkin verði að geta gert ráð fyrir aðgangi að réttum borgaralegum og hernaðarlegum mannafla og búnaði til að senda á vettvang með hraði og á árangursríkan hátt. Leiðtogaráðið leggur áherslu á að efla styrk ESB til skjótra viðbragða þar á meðal með því að auka sveigjanleika og hreyfanleika viðbragðssveita (battle groups) eftir því sem aðildarríkin ákveða. Þá er einnig hvatt til þess að reglur um útkall og beitingu á borgaralegum liðsafla geri ESB kleift að sýna meiri sveigjanleika og hraða vegna borgaralegra aðgerða.

Sérgreind verkefni

Minnt er á að ný verkefni komi til sögunnar og tengslin milli innra og ytra öryggis í Evrópu verði sífellt meiri. Til að ESB og aðildarríkin geti brugðist við þessum breytingum samstiga NATO hvetur leiðtogaráðið til eftirfarandi ráðstafana:

*mótuð verði varnarstefna gegn tölvuárásum á árinu 2014 (EU Cyber Defence Policy Framework);

*í júní 2014 liggi fyrir stefna um öryggi á hafinu (EU Maritime Security Strategy) og síðan verði mótaðar áætlanir um hvernig takast eigi á við verkefni á hafinu;

*aukin samhæfing milli CSDP og verkefna á sviði dóms- og innanríkismála til að takast á við verkefni þ. á m. varðandi ólöglegt farandfólk, skipulagða glæpastarfsemi og hryðjuverk;

*unnið verði að því undir merkjum CSDP að styðja þriðju ríki og svæði við að efla landamæravörslu;

*samvinna verði eflað enn frekar til að takast á við verkefni tengd orkuöryggi,

Leiðtogaráðið fól utanríkis- og öryggismálastjóra ESB ásamt framkvæmdastjórn ESB og fulltrúum einstakra aðildarríkja að vinna að framgangi þessara mála og fylgjast náið öllum breytingum á þessum sviðum og öðrum sem snerta öryggismál og gefa skýrslu til ráðsins á árinu 2015 um stöðu mála.

Eftir að hafa fjallað á þennan hátt um almenn og brýn úrlausnarefni beina leiðtogar ESB-ríkjanna athygli að hergögnum sem þeir telja nauðsynlegt að verði til ráðstöfunar í eignarhaldi einstakra aðildarríkja þótt þeirra sé aflað í samvinnu. Í lok ályktunar leiðtogaráðsins er fjallað um rannsókn, þróun og framleiðslu á hergögnum. Í lokaorðum er áréttað að í júní 2015 muni leiðtogaráðið fara við Evrópsku varnarmálastofnunina. Þar eru nefnd fjarstýrð loftför, Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS), sem komi til sögunnar á árunum 2020 til 2025, eldneysisflugvélar til að hlaða flugvélar á lofti, fjarskipti með gervihnöttum og áætlun um þjálfun og æfingar til varna gegn tölvuárásum í netheimum,

Enginn fögnuður í Frakklandi

Eftir fundinn fjallaði franska blaðið Le Monde um hann í leiðara og sagði að sú staðreynd að liðið hefðu fimm ár, frá 2008 til 2013, á milli umræðna í leiðtogaráði ESB um öryggis- og varnarmálin kynni að benda

til þess að málaflokkurinn þætti ekki verðugt viðfangsefni á þessum fundum. Leiðtogarnir teldu að ekki væri neitt að óttast við núverandi aðstæður, að þeir gætu treyst á Bandaríkin sér til varnar eða að sameiginlega gætu þeir ekki lagt neitt af mörkum á þessu sviði.

Hvað sem segja megji um tillögur og hugmyndir um aukna samvinnu á sviði varnarmála sé ljóst að Evrópuríkin séu alls ekki samstiga. Hvert ríkjanna hugsji um eigin efnahag og hefðbundna vörn eigin fullveldis, þau séu hvorki fús til að stofna sameiginlegt vopnabúr né afsala sér rétti til vopnaframleiðslu. Le Monde minnir á að leiðtogaráðið hafi neitað að veita Frökkum fjárhagslegan eða annan stuðning vegna hernaðaraðgerða þeirra í Mið-Afríkuríkinu. Í raun sé því ekki unnt að tala um sameiginlega strategíska sýn hvorki þar né almennt þegar litið sé til málefna í Afríku og Mið-Austurlöndum.

Le Monde segir að ekki liggi fyrir nein langtímaáætlun um hergögn og annan tækjabúnað af hálfu ESB af því að ekki sé um neitt sameiginlegt strategískt mat að ræða fyrir utan einhverjar óljósar yfirlýsingar. Bretar sem haldi úti einum mikilvægasta herafla innan ESB hafi endurtekið á fundinum í Brussel að þeir vildu ekki varnarsamstarf Evrópu og þeir hafi staðið í vegi fyrir að fjárveitingar til Evrópsku varnarmálastofnunarinnar yrðu auknar. Þjóðverjar hafi haldið að sér höndum.

Leiðara Le Monde lýkur á þessum orðum:

„Um þessar mundir endurhervæðast allir í heiminum – þar eru Kínverjar og Rússar í fremstu röð – eða leggja áherslu á að fjárveitingar til varnarmála – eins og Bandaríkjamenn. Evrópa, hún afvopnast. Þegar litið er á sameiginleg útgjöld ríkjanna 28 í heild eru þau á þessari stundu enn hin önnur hæstu til varnarmála í heiminum. Hver er hins vegar þróunin: síðan 2008 hafa Evrópumenn minnkað útgjöld sín til varnarmála um 10%. Mennt rekja sig ávallt á hið sama: það skortir sameiginlega sýn á strategískar þarfir Evrópu. Kannski er þó nær að segja að meirihluti ríkjanna 28 telur að ekki steðji raunveruleg hætta að Evrópu. Þessi skoðun er röng, furðuleg og ábyrgðarlaus. Evrópumenn hafa gleymt að mannkynsagan er harmsaga.“

Það er ólíklegt að þessi leiðari í einu áhrifamesta dagblaði Evrópu sem að jafnaði tekur málstað Evrópusambandsins þegar á reynir hafi glatt ráðamenn í utanríkisþjónustu eða framkvæmdastjórn ESB. Þeir hafa ef til vill huggað sig við að Frakkar hafi reiðst yfir að sitja einir eftir með herafla í Mið-Afríkuríkinu og án þess að aðrir vildu lyfta litla fingri þeim til aðstoðar með fjármunum eða á annan hátt. Leiðarinn er á þann veg vitnisburður um að hver þjóð hugsar fyrst og síðast um sjálfa sig í öryggis- og varnarmálum.

Þótt í skýrslu utanríkis- og öryggismálastjóra ESB sé, eins og sagt var frá í fjórðu grein, tekið mið af hinu „strategíska samhengi“ vekur það enga gleði hjá leiðarahöfundum Le Monde – hann telur að innan ESB og aðildarríkjanna ráði röng, furðuleg og ábyrgðarlaus skoðun um að ekki steðji raunveruleg hætta að Evrópu.

Íslenskir hagsmunir

Hér í þessum greinaflokkum hefur oftast en einu sinni verið vakið máls á því að þeir sem ræddu og lögðu mat á öryggis- og varnarmál af Íslands hálfu í ESB-aðildarviðræðunum hafi bundið sig um of við hina formlegu hlið. Hún skiptir vissulega miklu til að laga sig að kröfum ESB en að baki öllu sem um var rætt af hálfu utanríkisráðuneytisins bjó hugsunin sem lýst var í greinargerðinni með þingsályktunartillögunni um þjóðaröryggisstefnu þar sem sagði:

„Samþykki íslenska þjóðin aðildarsamning í þjóðaratkvæðagreiðslu mundi aðild að Evrópusambandinu skapa nýja fleti á samstarfi í öryggismálum án skuldbindinga um hernaðarlega þátttöku.“

Þarna er skauta fram hjá að skilgreina til hlítar hvað sigldi í kjölfar aðildar eða hvort hún breytti á einhvern hátt eða styrkti stöðu Íslands í öryggismálum. Eitt er að færa rök fyrir að hvert ríki eigi síðasta orðið um skyldur sínar og rétt á þessu sviði annað að líta til þess hvað gert er og hvernig leitast er við að fá alla til að samþykkja sameiginleg markmið og veita embættismannaveldi heimild til að þoka málum að þessu markmiði.

Hvergi er lagt mat á hvort Íslendingar séu eða yrðu betur settir í öryggismálum utan ESB en innan. Óbeint er gefið til kynna að þjóðin yrði þó betur sett innan ESB. Undirtónninn er þessi enda í samræmi við það markmið utanríkisráðuneytisins að viðræðurnar við ESB leiddu ekki til ágreinings.

Ekkert bendir til að Íslendingar yrðu betur settir í þessum málaflokki sem aðilar að ESB en í þeirri stöðu sem þeir eru nú. Utanríkisráðuneytið áréttar hvað eftir annað að ESB-ríkin hafi sjálfstæðan ákvörðunarrétt í utanríkis- öryggis- og varnarmálum. Ísland er skilgreint sem samstarfsland partner ESB í þessum málum og tekur að sér þau verkefni sem íslensk stjórnvöld ákveða hverju sinni, þau ákveða einnig hvort þau gerast aðilar að yfirlýsingum ESB um utanríkismál. ESB leggur af sinni hálfu mikla áherslu á samstarfslönd sín og telur þau gegna mikilvægu hlutverki.

Íslendingar hafa hag af því að Evrópusambandið láti sig öryggismál á hafinu varða og taki þátt í áætlanagerð um viðbúnað og viðbrögð vegna öryggis sjómanna og skipa á norðurslóðum. Íslensk stjórnvöld og starfsmenn landhelgisgæslunnar hafa öðlast dýrmæta reynslu af samstarfi á vettvangi FRONTEX, Landamærostofnunar Evrópu, við gæslu á Miðjarðarhafi og undan vesturströnd Afriku. Teygi ESB sig út á Norður-Atlantshaf eða efli almennt eftirlitsstarf sitt á höfunum er sjálfsagt og eðlilegt að þátttaka Íslendinga taki mið af því.

Hið sama á við um EUROPOL, Evrópulögregluna, þar sem haldið hefur verið úti íslenskum fulltrúa í nokkur ár. Nýta á breytingar á þeim vettvangi íslenskum yfirvöldum til gagns.

Aðild að FRONTEX og þátttaka í EUROPOL ræðst af Schengen-aðild Íslands. Innanríkisráðuneytið kemur þar fram fyrir Íslands hönd. Leggja þarf rækt við samstarf á þessum sviðum til að styrkja borgaralegar innlendar stofnanir á sviði öryggismála.

Af ályktun leiðtoga ráðs ESB og skjölunum sem búa henni að baki verður eins og áður sagði ráðið að það er ESB og einstökum aðildarríkjum síður en svo öndvert að eiga samstarf um þessi mál við önnur ríki. Schengen-ríkin gegna þar að sjálfsögðu sérstöðu. Schengen-samstarfið er öðrum þræði borgaralegt samstarf lögregluliða þar sem tekist er á við skipulagða glæpastarfsef af öllu tagi og vaxandi áhersla lögð á varnir gegn tölvuárásum.

Friðargæsla er á ábyrgðarsviði utanríkisráðuneytisins. Hún snertir hernaðarlega þætti og þar með öryggishagsmuni Íslendinga á annan hátt en þátttakan í borgaralegu samstarfi undir stjórn innanríkisráðuneytisins. ESB vill að störf á þessum sviðum verði samhæfð meira en áður á milli CSDP og stofnana sem sinna löggæslu og landamæravörslu. Undir merkjum friðargæslu sinna menn íslenskum hagsmunum óbeint við verkefni í fjarlægum löndum. Af hálfu herlausrar þjóðar eins og hinnar íslensku er hins vegar óhjákvæmilegt að borgaralegir starfsmenn gegni friðargæslustörfum.

Í minnisblaði utanríkisráðuneytisins til utanríkismálanefndar alþingis frá 9. janúar 2012 sem fjallað var um í 2. grein í þessum flokki er tekið fram að ekki sé nauðsynlegt að breyta stofnunum á Íslandi vegna þátttöku í utanríkisþjónustusamstarfi ESB eða í varnar- og öryggismálastarfinu. Skipaður verði sérstakur tengiliður innan utanríkisráðuneytisins við ESB vegna þessara málaflokka og muni starfsmaður alþjóða- og öryggissviðs ráðuneytisins gegna því hlutverki með öðrum störfum.

Þetta orðalag bendir til þess að utanríkisráðuneytið telji að kæmi til aðildar að ESB hefði það sérstöku hlutverki að gegna vegna öryggis- og varnarmála. Á sínum tíma hélt dómsmálaráðuneytið úti starfsmanni í sendiráði Íslands í Brussel til að sinna Schengen-málefnum enda gerði utanríkisráðuneytið það ekki. Þetta starf var lagt niður við sparnað eftir 2008. Eigi að fela íslenskum embættismönnum að sinna málefnum sem tengjast samvinnu við ESB í öryggismálum eru verkefnin á sviði innanríkisráðuneytisins en ekki utanríkisráðuneytisins.

Skjölín frá utanríkisráðuneytinu sem hér hafa verið nefnd, tilvitnunin í greinargerðina með þingsályktunartillögum um þjóðaröryggisstefnu og áhættumatsskýrslan sem skilað var árið 2009 eru allt börn síns tíma. Ný ríkisstjórn og nýr þingmeirihluti verða að fylgja stefnu sinni í Evrópumálum eftir með því að fara yfir öll þessi gögn í ljósi nýrrar stefnu og breyttra aðstæðna.

Ríkisstjórn Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar verður að laga stefnuna að nýjum aðstæðum, ESB-aðild er ekki lengur á döfinni. Utanríkisráðuneytið hefur látið stjórnast af formlegum atriðum vegna ESB-aðildar. Nú er óhjákvæmilegt að kalla fram viðhorf sem taka meira mið af efnislegum þáttum en hinum formlegu og diplómatísku.

Forsætisráðherra ber að beita sér fyrir heildarendurmati á utanríkisstefnunni og öryggis- og varnarmálastefnunni við hinar breyttu aðstæður sem skapast hafa vegna stefnu ríkisstjórnar hans. Þar ber að kalla til stjórnmalamenn og sérfræðinga til samstarfs við embættismenn án þess að meginmarkmiðið sé að laga sig að kröfum Evrópusambandsins.