

Militaire macht Europa?

Het categorisch afwijzen van een Europees leger vindt Trineke Palm voorbarig. Tegen de achtergrond van de verschuivende geopolitieke verhoudingen, met een toenemende competitie en zelfs confrontatie tussen grootmachten, klinkt de roep dat de Europese Unie moet 'ontwaken' als geopolitieke speler. Strategische autonomie is hierbij het sleutelwoord: de EU moet economisch, technologisch en militair op eigen benen staan. Daarom kan zo'n leger onder bepaalde voorwaarden dienstbaar zijn aan publieke gerechtigheid en de EU versterken.

Door Trineke Palm





Als het belangrijk is dat de EU meer op eigen benen moet kunnen staan, ligt hier met name op het gebied van veiligheid en defensie een grote uitdaging. Hoewel de EU-lidstaten maar liefst 200 miljard euro (2020) uitgeven aan defensie, is de militaire slagkracht daarvan beperkt omdat het versplinterd wordt uitgegeven en de interoperabiliteit eronder lijdt.¹ De annexatie van de Krim in 2014, het afnemende vertrouwen in de VS als bondgenoot² en de Brexit hebben een impuls gegeven aan de ontwikkeling van het EU veiligheids- en defensiebeleid. Het Strategisch Kompas (2022) dat in maart door de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie werd vastgesteld is hiervan het meest recente voorbeeld.³ Uit onderzoek van Clingendael blijkt dat ruim 70% van de ondervraagden vindt dat 'Europa in staat [moet] zijn zelfstandig militair op te treden, zonder steun van de Verenigde Staten.'⁴ De grootschalige invasie in februari van Rusland in Oekraïne heeft de urgentie van Europese defensiesamenwerking, en zelfs integratie, alleen maar kracht bijgezet.

Dit artikel schetst de ontwikkeling van de EU als militaire macht en reflecteert hierop vanuit de notie van 'publieke gerechtigheid' – een centrale notie in de christelijk-sociale overheidsvisie. Het geeft de kaders aan waaraan voorstellen voor EU defensie-integratie, en zelfs een Europees leger, getoetst kunnen worden. Hiertoe wordt eerst uiteengezet dat deze notie van publieke gerechtigheid ook van toepassing is op het overheidsgezag van de Europese Unie.

Overheid, krijgsmacht & publieke gerechtigheid | In het christelijk-sociale denken staat het bevorderen van publieke gerechtigheid als overheidstaak centraal. Publieke gerechtigheid omvat alle politieke structuren met overheidsgezag. Hoewel het geweldsmonopolie vaak wordt verbonden met nationale soevereiniteit, kun je dit vanuit christelijk-sociaal perspectief dus breder opvatten. Of het wenselijk is dat de EU als overheidsmacht over een krijgsmacht beschikt, wordt niet primair bepaald vanuit het perspectief van nationale soevereiniteit, maar van publieke gerechtigheid. Vasthouden aan formele nationale soevereiniteit wordt een lege huls als dit het bevorderen van veiligheid voor burgers in de weg staat.

Daarnaast geldt dat de eerste twee hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht bij uitstek in Europees verband



AUTEUR

Dr. Trineke Palm is Universitair Docent Internationale Veiligheidsstudies aan de Nederlandse Defensie Academie.

Zij promoveerde in 2017 op een onderzoek naar de besluitvorming van militaire operaties door de EU. Van 2017 tot en met 2020 was zij de coördinator van het Fellowsprogramma van het Wetenschappelijk Instituut van de ChistenUnie.

behartigd kunnen worden: 1) beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten; 2) bevorderen van de (internationale) rechtsorde en stabiliteit.

Om de ontwikkeling van de EU als militaire speler te toetsen aan de notie van publieke gerechtigheid, onderscheiden we drie dimensies.⁵ Ten eerste, de *beleidsdimensie*. Hierin sluit de christelijk-sociale traditie aan bij de principes van een rechtvaardige oorlog: het militaire instrument is er als *last resort* en de inzet moet erop gericht zijn vrede en recht te herstellen. Ten opzichte van het pacifisme erkent de christelijk-sociale traditie dat het soms bittere noodzaak is de wapens op te pakken. Anderzijds waakt ze ervoor het militaire instrument het vlaggenschip te maken van internationale macht en prestige. Ten tweede, de *pluraliteitsdimensie*. Dit betreft het belang de diversiteit tussen lidstaten te erkennen als het gaat om de inzet van militaire middelen. Ten derde, de *legitimiteitsdimensie*. De democratische legitimiteit van besluitvorming is altijd van belang. Die weegt des te zwaarder als het om het uitzenden van militairen gaat.

De ontwikkeling van de EU als militaire veiligheidsactor | Het idee van een Europees leger heeft oude papieren. Het plan voor een Europese Defensie Gemeenschap dat de Fransen in de jaren vijftig lanceerden sneuvelde echter bij de ratificatie. De integratie van de nationale krijgsmachten van Frankrijk, Duitsland, Italië en de Benelux – één begroting en één commandostructuur – was hiermee van de baan.⁶ Het proces van Europese integratie ging voort langs de

economische route. De veiligheidsparaplu van de VS/NAVO bood bescherming tegen 'het rode gevaar'.

Met het Verdrag van Maastricht (1993) werd de ambitie voor een 'gemeenschappelijke defensie' nieuw leven in geblazen. En in het Verdrag van Lissabon (2009) werd daaraan een clause van wederzijdse assistentie toegevoegd (artikel 42.7) die overeenkomt met artikel 5 van de NAVO. Dit verplicht lidstaten elkaar bij te staan 'met alle middelen waarover zij beschikken' in het geval een 'lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen'.

In de praktijk bleef het EU veiligheids- en defensiebeleid echter vooral beperkt tot het uitvoeren van militaire crisismanagementoperaties in onder meer de Balkan (EUFOR Althea) en bij de kust van Somalië (EUNAVFOR Atalanta).⁷ Besluitvorming vindt plaats op basis van unanimiteit en Nederland beslist dus zelf of en hoe ze aan een EU militaire operatie wil bijdragen. Er was geen gezamenlijke defensiebegroting en voor de EU-operaties werd gebruik gemaakt van het NAVO-hoofdkwartier of die van lidstaten.

Tegen de achtergrond van verschuivende geopolitieke verhoudingen, zoals de Russische dreiging en veranderende prioriteiten van de VS, heeft het EU veiligheids- en defensiebeleid sinds 2016 een nieuwe impuls gekregen. De focus ligt hierbij met name op de gezamenlijke aanschaf en ontwikkeling van militaire capaciteiten, zoals gevechtshelikopters en pantservoertuigen. Voor het eerst is er defensiegeld in de meerjarenbegroting van de EU opgenomen (Europees Defensiefonds). Daarnaast is er een

intergouvernamenteel fonds van de lidstaten (Europese Vredesfaciliteit) dat gebruikt kan worden voor de bekostiging van missies en operaties – en voor het ondersteunen van krijgsmachten van derden (bijvoorbeeld Oekraïne). Ook is er een kleinschalig militair hoofdkwartier opgericht als onderdeel van de EU diplomatieke dienst. Vooralsnog beperkt dit hoofdkwartier zich tot kleinschalige trainingsmissies, maar op termijn zijn executieve operaties mogelijk.

Van een integratie van krijgsmachten is tot dusver dus geen sprake. En hoewel het idee van een Europees leger nog steeds rondzingt, blijft het onduidelijk wat zo'n Europees leger precies zou betekenen. Is dit de volledige integratie van de nationale krijgsmachten onder een Europese minister van Defensie? Of moeten we meer denken aan een aanvulling op de nationale krijgsmachten – een permanente, snel inzetbare eenheid die onder de Hoge Vertegenwoordiger valt, onder het toezicht van de Raad en het Europees Parlement? Met het Strategische Kompas wordt het idee van de EU-Battlegroups⁸ nieuw leven ingeblazen: in 2025 moet een snel inzetbare EU-capaciteit van 5000 manschappen gereedstaan. Duitsland wil hier de kartrekker van zijn. Hoewel het Kompas spreekt van het belang van 'flexibele besluitvorming', blijft de unanimitéitsnorm in tact. Dit voorstel staat ver af van wat de lidstaten ooit als gezamenlijk doel formuleerden: gezamenlijk 60.000 militairen binnen zestig dagen kunnen inzetten (Helsinki Headline Goal 1999). En het onderstreept de taakverdeling tussen de NAVO en de EU: de NAVO is voor collectieve verdediging tegen een grootschalige

militaire aanval en de EU voor crisismanagementoperaties (bijvoorbeeld op verzoek van de VN).

De gevaren van militarisering | De toenemende focus op het militaire aspect van de EU als veiligheidsactor kan enerzijds worden begrepen vanuit de noodzaak het bestaande potentieel effectief in te zetten indien nodig. Anderzijds bestaat het gevaar van militarisering (het militaire instrument wordt bepalend in plaats van ondersteunend aan het EU-veiligheidsbeleid). De notie van publieke gerechtigheid kan ons helpen kaders te stellen aan deze militarisering.

Ten eerste, het beschermen van de internationale rechtsorde begint bij de eigen toepassing ervan. Bijvoorbeeld, het beschermen van de gezamenlijke buitengrenzen mag er niet toe leiden dat centrale principes van het internationaal recht, zoals non-refoulement⁹, worden geschonden – door de EU en/of haar lidstaten.

Ten tweede, defensie-integratie via de markt is kwetsbaar. Dan staat de logica van concurrentie voorop. De Europese Commissie heeft via haar marktcompetenties en het Europese Defensiefonds een stem gekregen ten aanzien van de defensie-industrie. Enerzijds kan de Europese Commissie heilige huisjes van de nationale defensie-industrie doorbreken. Zo bestaat er een veelheid aan radiosystemen die niet met elkaar kunnen communiceren – daar is de Europese veiligheid niet mee gediend. Anderzijds kleven er ook risico's aan

een defensie-integratie via de markt. De belangen van de defensie-industrie zijn erop gericht geld te verdienen aan de productie van wapens – binnen en buiten de EU. De EU-lidstaten zijn gezamenlijk de tweede wapenexporteur van de wereld.¹⁰ Het versterken van de Europese defensie-industrie moet dus ook gepaard gaan met strenger toezicht op de wapenexport. Ondanks de sancties die zijn ingesteld tegen wapenleveranties aan Rusland sinds de annexatie van de Krim, leverden EU-lidstaten toch nog wapens aan Rusland.¹²

Ten derde, militaire integratie om vorm te kunnen geven aan de twee hoofdtaken van de krijgsmacht (bescherming van het grondgebied en de internationale rechtsorde) is niet hetzelfde als militaire integratie ten behoeve van een Europese *grandeur* op het wereldtoneel. Als het militaire instrument de EU als internationale speler gaat definiëren (Militaire Macht Europa) gaat het z'n boekje te buiten.

Diversiteit & legitimiteit | Als het gaat om integratie van Europese krijgsmachten dan veronderstelt de pluraliteitsdimensie van publieke gerechtigheid dat er recht wordt gedaan aan de diversiteit binnen de EU. Dit betekent dat er moet worden aangesloten bij bestaande samenwerkingspraktijken. Nauwe samenwerking in clusters van landen die qua geografie en strategische cultuur goed op elkaar aansluiten gebeurt al. Dit kan in EU-verband geformaliseerd en geïntensiveerd worden. Nationale specialisatie krijgt op deze manier betekenis – van duplicatie naar specialisatie.

Ten slotte, de legitimiteit van de besluitvorming die leidt tot defensie-integratie is van groot belang. Traditioneel is dit een terrein waarop parlementaire controle sowieso lastig is.¹² Het risico is dat er op het Europese niveau bevoegdheden bijkomen terwijl de parlementaire controle (op zowel EU- als nationaal niveau) daarop achterblijft. Hoewel het Europees Parlement heeft ingestemd met het Europees Defensiefonds heeft ze beperkte mogelijkheden de implementatie ervan te controleren en bij te sturen.

Conclusie | In maart stemde de ChristenUnie in met een motie van Van Houwelingen (FvD) dat de regering verzoekt 'de oprichting van zo'n «Europees leger» uit te sluiten'.¹³ In dit artikel heb ik willen laten zien dat een categorisch afwijzen van een Europees leger, zonder dat dit nader ingevuld is, voorbarig is. Vanuit het christelijk-sociale denken staat het dienstbaar zijn aan publieke gerechtigheid, en niet aan nationale soevereiniteit, centraal. De veiligheidsvraagstukken waar de EU en haar lidstaten voor gesteld worden vragen een gezamenlijke aanpak – dit gaat dieper dan een functionalistische argumentatie (*more bang for your buck*).

Aan steun voor een Europees leger kan de ChristenUnie overigens belangrijke voorwaarden verbinden: het voortbouwen op bestaande samenwerkingsverbanden en het versterken van parlementaire controle. Op deze manier kan het leger de EU versterken als onderscheidende veiligheidsactor, die geloofwaardig is in het beschermen van haar grondgebied en de internationale rechtsorde.