

Magnus Ekengren och Sara Larsson

Säkerhet och försvar i framtidens EU

– en analys av försvarsfrågorna
i det europeiska konventet

Magnus Ekengren och Sara Larsson

Säkerhet och försvar i framtidens EU

**– en analys av försvarsfrågorna
i det europeiska konventet**

Rapport nr 10
Juni 2003

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten kan beställas på
info@sieps.su.se

Den finns även tillgänglig på
www.sieps.su.se

Författarna står själva för analys och slutsatser.

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO-print AB

Stockholm i juni 2003

ISBN 91-85129-09-7

ISSN 1651-7679

FÖRORD

Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i europapolitiska frågor med inriktning främst på områdena statsvetenskap, juridik, ekonomi och handel.

Sieps har låtit ta fram ett antal rapporter med betydelse för den kommande regeringskonferensen. Dessa rapporter behandlar olika konstitutionella, institutionella och sakpolitiska frågor. Varje rapport tar upp kärnfrågorna inom respektive område mot bakgrund av konventets förslag samt analyserar dessa förslag utifrån tydligt angivna antaganden med utgångspunkt i den akademiska debatten. Syftet är således att ge läsaren dels en överblick av den aktuella situationen dels en introduktion till respektive ämnesområde.

Sieps ser som en av sina främsta uppgifter att fungera som en länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare, *policy makers*. Förhoppningsvis kommer denna rapportserie att bidra till detta. Vidare hoppas vi att dessa rapporter rent allmänt skall leda till ökat intresse för frågor relaterade till den europeiska integrationen och debatten om framtidens Europa.

Tomas Dahlman
Kanslichef
Sieps

OM FÖRFATTARNA

Magnus Ekengren är fil dr i statsvetenskap och forskare vid Institutionen för Säkerhet och Strategi vid Försvarshögskolan i Stockholm. Hans forskning rör bl a europeiseringen av nationell förvaltning och EU:s krishantering. Han är f n tjänstledig från Utrikesdepartementet där han bl a arbetat med EU:s utvidgning och framtidsfrågor.

Sara Larsson är fil mag i statsvetenskap inom Europaprogrammet från Södertörns högskola. Hon arbetar som analytiker vid CRiSMART vid Försvarshögskolan sedan våren 2000.

Författarna önskar tacka följande personer för deras värdefulla kommentarer och synpunkter som har varit till stor hjälp i skrivandet och färdigställandet av rapporten: Pär Eriksson, Paul 't Hart, Ulrika Mörth, Maria Nilsson, Johan Norman, Stefan Ring, Maria Strömvik, Carl-Einar Stålvant, Bengt Sundelius, Lars Wedin, samt medarbetarna vid CRiSMART, Försvarshögskolan.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	6
1.1	Syfte och metod	6
1.2	Dispositon	6
2	SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	8
2.1	Sammanfattning	8
2.2	Slutsatser	10
3	FÖRÄNDRAD SYN PÅ SÄKERHET	19
4	EU:S SÄKERHETS- OCH FÖRSVARSPOLITIK: EN BAKGRUND	25
4.1	EU:s kriskantering – yttre och inre	30
4.2	ESFP:s effekter på medlemsstaternas säkerhet och försvarspolitik	36
5	KONVENTETS FÖRSLAG	38
5.1	Vilken typ av säkerhet strävar konventet efter?	38
5.2	Vilken typ av försvar strävar konventet efter?	39
5.3	De enskilda förslagen	42
5.3.1	Krishantering och Nätverk	42
5.3.2	Strävan efter ett kollektivt försvar	49
5.3.3	Ett europeiskt organ för försvarsmateriel och strategisk forskning.	61
5.3.4	Solidaritetsklausulen – ett steg mot ”samhällsförsvar”?	65
6	FRAMTIDSSCENARIER	77

SÄKERHET OCH FÖRSVAR I FRAMTIDENS EU – EN ANALYS AV FÖRSVARSPRÅGONA I DET EUROPEISKA KONVENTET

1 INLEDNING

1.1 Syfte och metod

Syftet med denna skrift är att analysera det Europeiska konventets förslag på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Unionen har växt fram som ett säkerhetspolitiskt projekt för att säkra fredliga relationer mellan Europas stater. Alltsedan bildandet av gemenskapen har det dock funnits EU-medlemsstater som strävat efter att gå vidare mot ett kollektivt försvar gentemot yttre fiender och hot. Motståndarna till detta har istället förespråkade ett mellanstatligt utrikespolitiskt samarbete, multilaterala lösningar och krishantering som det bästa medlet att skapa säkerhet även utanför EU:s gränser. Försvarsfrågan i EU anses i de flesta medlemsstater utgöra ett av de känsligaste områdena för den nationella suveräniteten. Att nå enighet bland EU:s medlemsstater kring en europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) är därför en stor utmaning. Liksom EU:s medlemsstater står konventsledamöterna i många frågor långt ifrån varandra vad gäller synen på ett framtida EU-försvar. Denna rapport analyserar hur konventet i ljuset av det nya säkerhetspolitiska läge som uppstått efter den 11 september och Irak-kriget söker förena de olika synsätten i ett utkast till konstitution för EU. Fokus ligger på konventets förslag men i rapporten skissas även en bakgrund till och framtidsscenarier för ESFP.

Rapporten är skriven med en kvalitativ och analytiskt utredande metod och bygger på olika slags material och källanalys. Primärkällorna består framförallt av dokument och intervjuer. Därtill har sekundärlitteratur använts.

1.2 Disposition

I rapportens avsnitt 2 ges en sammanfattning av rapportens innehåll och huvudsakliga slutsatser. I avsnitt 3 diskuteras hur det säkerhetspolitiska läget och synen på säkerhet har föränd-

rats efter det kalla kriget, samt hur detta har påverkat förutsättningarna för utvecklingen av ESFP. Därefter följer en bakgrund till EU:s säkerhets- och försvarspolitik i avsnitt 4. I avsnitt 5 presenteras och analyseras konventets förslag. Först ges en översikt av konventets syn på säkerhet och försvar, därefter analyseras de enskilda förslagen, bland annat med hjälp av en uppdelning mellan de förslag som behandlar krishantering, fortsatta mellanstatliga lösningar och nätverksbyggande och de som syftar till ett kollektivt försvar. Några av förslagen, ökat försvarsmaterielsamarbete och ”Solidaritetsklausulen”, sorterar inte direkt under någon av dessa två synsätt och behandlas därför separat. Avsnitt 6 målar avslutningsvis upp sex olika utvecklingsscenarier för EU och ESFP.

2 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

2.1 Sammanfattning

Denna rapport behandlar det europeiska konventets förslag rörande den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). Europeiska unionen (EU) har först under det senaste decenniet kommit att förknippas med säkerhets- och försvarspolitik. Anledningen är konflikterna på Balkan och 11 september-händelserna som lett till en utveckling av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), och inom denna ESFP. Det är dock viktigt att komma ihåg att det grundläggande syftet med bildandet av Europeiska gemenskapen var säkerhetspolitiskt, nämligen att binda samman och ena det splittrade Europa efter andra världskriget. Målet var framförallt att göra Frankrike och Tyskland ömsesidigt beroende av varandra. Trots att ESFP idag anses utgöra en integrerad del av GUSP finns begreppet ännu inte med i EU-fördraget. I konventets förslag till artiklar om yttre åtgärder tillägnas ESFP egna avsnitt och skulle vid nästa regeringskonferens 2004 för första gången bli konstitutionellt förankrat inom EU.

I förslagen eftersträvas ett *fördjupat samarbete* inom unionen på det försvarspolitiska området och att de institutionella strukturerna för ESFP förstärks. Integration inom detta område är en kontroversiell fråga för medlemsstaterna som på många punkter har mycket olika åsikter. Det råder dock enighet om att ESFP bör stärkas och anpassas efter de hotbilder som råder idag. Frågan EU:s medlemsstater nu står inför är vilken försvarspolitisk roll EU egentligen skall ha.

Det råder stor *enighet* bland konventsdelegaterna kring vad själva begreppet säkerhet innebär. Medlemsländerna är överens om att de mellanstatliga konflikter som präglade tiden under det kalla kriget inte längre är förhärskande. Istället betonas att säkerhet berör en mängd olika sektorer i samhället och sträcker sig längre än till rent militära angelägenheter. Terrorism lyfts fram som ett av de ”nya” hot som allra tydligast utskiljer sig och måste bemötas med nya angreppssätt och instrument än vad EU idag förfogar över.

Enighet råder också kring att EU måste förbättra sin samstämmighet och effektivitet i det utrikespolitiska beslutsfattandet för att kunna framstå som en internationell aktör att räkna med. För att uppnå ökad effektivitet har de nuvarande beslutsförfarandena setts över. Frågan om att överlåta makt från nationell nivå till EU nivå är dock känslig och konventsdelgaternas åsikter går isär på detta område. De förslag som vunnit störst genomslagskraft bygger på omarbetade beslutsvägar, som för den skull inte tar den slutgiltiga makten ifrån rådet.

Den råder oenighet mellan de ledamöter som önskar att EU även i fortsättningen skall inriktas mot krishantering och nätverksbyggande och de som strävar efter ett kollektivt försvar. Företrädarna för respektive synsätt har insett vikten av att gå samman för att kunna vinna genomslag, vilket gör denna spänning tydlig i konventet.

De rekommendationer som gäller krishantering (framförallt aktualiseringen av Petersbergsuppgifterna), som konventet lagt fram, är i stor utsträckning en vidareutveckling av dagens ESFP. Förslaget om att ”uppdatera” listan över uppdrag där militära medel kan användas kan betraktas som svar på händelserna den 11 september och stöds av i princip alla konventsledamöter.

De ledamöter som strävar efter ett *kollektivt försvar* hävdar att en gemensam europeisk utrikespolitik inte är möjlig utan en gemensam försvarspolitik. Denna har vunnit stort genomslag i de utkast till artiklar som konventets presidium lagt fram. Medvetenheten om de stora meningsskiljaktigheterna har lett till att förespråkarna för en klausul om kollektivt försvar föreslår nya former för flexibilitet på det försvarspolitiska området.

Förslaget om inrättandet av ett organ för *försvarsmateriel* kan vinna stöd från både de som vill se ett kollektivt EU-försvar och de som förespråkar krishantering och nätverkslösningar. Alliansfria länder kan komma att stödja förslaget eftersom man betraktar det som en fråga för den gemensamma marknaden, dit försvarsmaterielsamarbetet inom unionen hittills har

sorterat. Andra betraktar främst frågan som ett led i den försvarspolitiska integrationen.

Viljan att föra in en *solidaritetsklausul* i fördraget visar på ett nytt säkerhetspolitiskt tänkande inom unionen. Klausulen skulle syfta till att utnyttja unionens alla instrument för att skydda civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna. Den skulle medge insatser på unionens territorium för att bland annat förhindra terrorishot, skydda civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna, samt bistå en medlemsstat på dess territorium för att hantera följderna av en eventuell terroristattack. Skillnaden gentemot en klausul om kollektivt försvar är att det inte råder skyldighet att bistå militärt och dessutom skall den, enligt diskussionerna i konventet, enbart tillämpas vid hot från icke-statliga enheter. Därtill skulle bara ett lands civila myndigheter kunna begära hjälp.

Diskussionen om försvarsfrågor i konventet och de artikelutkast presidiet lagt fram visar på att medlemsstaterna står inför en stor utmaning i den kommande regeringskonferensen 2004. I dagens EU är splittringarna kring många av de grundläggande frågorna så stora att det framstår som mycket svårt att inom kort kunna nå konsensus kring dem. Konventet uttrycker dock även en strävan att tänka i alternativa och innovativa banor när det gäller bemötandet av dagens säkerhetspolitiska hot.

2.2 Slutsatser

Kollektivt försvar och flexibilitet

Framtidskonventets presidium har föreslagit att en klausul om kollektivt försvar införs i EU-fördragen. Samarbetet skall vara öppet för samtliga medlemsstater. Mot bakgrund av den oenighet som råder mellan EU:s medlemsstater och Nice-fördragets förbud mot "närmare samarbete" på försvarsområdet har presidiet föreslagit upprättandet av en ny typ av flexibelt samarbete för de stater som önskar delta i kollektivt försvar kallat "closer cooperation" (ung. fördju-

pat samarbete). I praktiken innebär förslagen att det åtagande om kollektivt försvar som tio EU-medlemsstater idag är bundna av inom ramen för den Väst europeiska unionen (VEU) skall föras in i EU:s framtida konstitution. Förslagen kommer sannolikt att möta stort motstånd på grund av att dels de alliansfria medlemsstaterna och de stater som ser Nato som huvudsaklig aktör inte ser något behov av dem, dels att EU:s institutioner skulle användas vilket skulle kunna uppfattas som om EU som helhet omfattas av kollektiva försvarsgarantier.

Konventsledamöterna och EU-medlemsstaterna står idag långt ifrån en gemensam och enhetlig syn på vad begreppet försvar innebär för unionen. Återigen ges uttryck för de två huvudsakliga synsätt på utvecklingen av ett EU-försvar som präglar unionen alltsedan 1950-talet. Problemet bottnar även i att man även har svårigheter att enas om målsättningarna för GUSP, något som naturligt borde föregå skapandet av ett eventuellt kollektivt försvar. Genom att fokusera på medel (kapacitetsmål etc.) och konkreta missioner (polismission i Bosnien, fr o m 2003) har EU trots denna oenighet snabbt kunna bygga upp en europeisk säkerhets- och försvarspolitik. Frågan är om det finns en gräns för hur långt ESFP kan utvecklas med hjälp av denna metod.

De konventsledamöter och medlemsländer som idag förespråkar ett kollektivt försvar pekar på den kortsiktighet och låga grad av trovärdighet som präglar dagens ESFP. Detta visade sig inte minst under Balkan-konflikterna och senast i Irak-kriget. De ser ett kollektivt försvar som en logisk följd av det samarbete som uppnåtts hittills inom EU och ett sätt att stärka unionens ställning som utrikespolitisk aktör på den internationella arenan. Motståndarna framhåller istället att fördragsmässiga och institutionella förslag inte kan förändra de nationella säkerhetspolitiska särdrag som ännu präglar medlemsstaterna. Något som händelserna kring Irak-kriget belyste. Det kan finnas stora risker med att utveckla fördragsmässiga förpliktelser

som inte står i samklang med befolkningarnas uppfattning samt försvarsberedskap och vilja. ESFP måste i detta perspektiv även fortsättningsvis utvecklas pragmatiskt och växa fram organiskt. Enligt detta synsätt är EU:s bästa försvar att fortsätta utveckla sin militära och civila krishanteringsförmåga och sitt konfliktförebyggande. Den stora utmaningen är att utveckla ESFP:s komparativa fördelar som är dess breda arsenal av instrument för krishantering och konfliktförebyggande samt förmåga att bidra till multilaterala lösningar av konflikter. Detta, hävdas det, är av särskild vikt i dagens säkerhetspolitiska situation som präglas av icke-statliga hot och inbördeskrig. För att detta skall kunna uppnås krävs en högre grad av samordning inom EU såväl som mellan medlemsstaterna.

Petersbergsuppdragen: flexibilitet och tillägg

Framtidskonventets presidium har föreslagit en klausul om "strukturerat samarbete" mellan de medlemsstater som uppfyller i förväg fastställda militära kapacitetskriterier för genomförande av "särskilt krävande" Petersbergsuppdrag. Syftet är att åtagandena skall göras mer trovärdiga. Förslaget innebär i praktiken att endast vissa medlemsländer kommer att kunna uppfylla villkoren och därmed ha rätt att upprätta samarbetet. Övriga medlemsstater skulle ställas utanför även om de skulle vilja delta. Endast de stater som deltar i samarbetet skall anta beslut om målet med samarbetet. Förslaget är mycket omdiskuterat. Många inom konventet är starka motståndare. En anledning är att det utesluter medlemsstater och splittrar unionen. "EU-insatser" av vissa stater kan även leda till att riskerna för sido-effekter i form av till exempel ökat terrorishot kan drabba även övriga. Detta skulle kunna påverka det nationella självbestämmandet negativt.

Petersbergsuppdragen omfattar idag humanitära uppdrag och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder. Konventet föreslår att dessa utökas till att omfatta även

gemensamma insatser för nedrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, samt stödåtgärder på begäran av en tredje stat i kampen mot terrorism samt stabiliseringsoperationer efter konflikter. Tilläggen till Petersbergsuppgifterna kan tolkas som en breddning av uppdragen. De syftar till att täppa till luckor i fördraget som skulle minska möjligheten för att det skall kunna hävdas att EU i någon specifik krissituation inte har kompetens att handla. Å andra sidan kan man fråga sig vilken funktion en mer detaljerad listning av uppgifterna egentligen har. Redan idag skulle de allra flesta situationer och utmaningar relativt lätt kunna inordnas under något av Petersbergsuppdragen. Ett nytt fördrag skulle i detta perspektiv endast kodifiera något som redan existerar i verkligheten.

Konventets förslag om ”konflikthantering” i bred mening är ett sätt att sammanlänka de två huvuddelar som utgjort ESFP sedan 2001, nämligen krishantering och konfliktförebyggande. Genom tilläggen betonas att det handlar om en glidande skala snarare än två typer av aktiviteter. Genom att utöka Petersbergsuppdragen med insatser av mer konfliktförebyggande karaktär kommer troligen instrumenten som helhet att vinna ökad legitimitet. Tilläggen kan komma att leda till ökade möjligheter för mer begränsade och diskreta unionsinsatser såsom avvärningsoperationer, särskilt i EU:s närområde.

En möjlig konsekvens som pekar i motsatt riktning är att tilläggen kan innebära en högre grad av differentiering mellan de olika uppgifterna. Fredsbevarande, fredsskapande och mer omfattande insatser generellt kommer även fortsatt att utgöra en kategori där de allra flesta medlemsstater med stor sannolikhet kommer att kräva FN-mandat för EU-operation. Gemensamma insatser för nedrustning och stabiliseringsoperationer efter konflikter kommer kanske främst att bli aktuella i EU:s närområden. I takt med östutvidgningen kommer sannolikt medlemsstaternas egenintresse av regional stabilitet i sin närhet, för att undvika territoriell spridning, att stärkas. Här kommer de nya Petersbergsuppgifterna närmast att ses som en del i en konfliktförebyggande verksamhet som bidrar till att

stärka säkerheten i EU:s ”gränsområde” snarare än som internationella missioner. Det kommer att te sig naturligt för medlemsstaterna att uppfatta insatserna som i första hand en unionsangelägenhet där EU kan besluta autonomt. Kraven på FN-mandat kommer här sannolikt att vara svagare.

Solidaritetsklausulen första steget mot ett ”EU-samhällsförsvär

Unionen har alltsedan 1950-talet bidragit till en utveckling av transnationell säkerhet mellan EU-medlemsstaterna. Idag står EU inför utmaningen att skapa ett transnationellt försvar som kan möta nya gränsöverskridande hot, såsom terrorism. Konventets förslag om en ”solidaritetsklausul” i fördraget kan ses som ett första steg i denna riktning. I denna föreskrivs att unionen skall använda samtliga medel som står till dess förfogande, även militära resurser, för att förhindra terroristhot, skydda civilbefolkningen och de demokratiska institutioner och bistå medlemsstat på begäran av dess politiska myndigheter. Det ömsesidiga biståndet mellan medlemsstaterna skall grundas på solidaritet och samverkan, ej bindande förpliktelser. Nya typer av samarbete kommer sannolikt att krävas för att skapa den samsyn och den samverkan mellan nationella strukturer som är nödvändig för att klausulen skall fungera effektivt. Förslaget kommer troligen att få ett starkt stöd i den kommande regeringskonferensen.

De klassiska mellanstatliga konflikterna kommer fortsatt att hanteras med hjälp av nationella territorialförsvar, eller inom försvarsallianser som Nato etc. EU:s solidaritetsklausul kan ses som ett komplement till detta. Till följd av sin unika transnationella karaktär har unionen kunnat skapa säkerhet på ett nytt sätt. EU äger idag potential att utveckla även en ny typ av ”samhällsförsvär”. Utvecklingen av ett parallellt EU-försvär styrker den amerikanske forskaren Rosenaus förutsägelse om en tudelad säkerhetspolitik, som är både centraliserad och de-

centraliserad¹. Tecken på både statscentrering och multicentring av säkerhetspolitiska frågor kan tydligt ses i konventets tänkande. Det svåra är dock att överkomma den barriär det innebär att använda ordet EU-försvaret, då "försvaret" fortfarande är starkt knutet till nationell säkerhet och mellanstatliga konflikter. Det yttersta ansvaret för traditionella säkerhetspolitiska frågor som direkt kan härröras till den militära sektorn antas av de flesta ledamöter finnas kvar på den nationella nivån, medan det finns acceptans för att andra säkerhetspolitiska frågor kommer att handhas på EU nivå.

Bortom den traditionella uppdelningen mellan ett kollektivt gemensamt försvaret i EU och krishantering inom ESFP framtonar den nya tidens "förvarsunion"², som skiljer sig från förvarsallianser. Ett försvaret som har utarbetade regelverk och rutiner för att bemöta och hantera hot mot *samhällets* säkerhet. Man skulle kunna hävda att det nya gränsöverskridande, globala terroristhotet framtvingar en konvergens mellan de två traditionella synsätten på ESFP:s fortsatta utveckling. För att uppnå en trovärdig förvarspolitik i ett säkerhetspolitiskt landskap präglad av gränsöverskridande hot är sektorsövergripande medel troligen en förutsättning. Genom en solidaritetsklausul utmanar EU ånyo de strukturer där säkerhetsfrågorna i princip uteslutande sammankopplades med den militära sektorn och med staten som enskild aktör³.

Den stora frågan för framtiden är hur den allmänna mobilisering av unionens instrument som föreslås vid terrorist-attack skall ske i praktiken. Bland annat kommer graden av förpliktelse att bistå drabbat medlemsland att bli föremål för fortsatta diskussioner. Vissa konventsledamöter menar att klausulen är att likna vid en "mjuk" version av kollektivt försvaret, en "artikel 5" för civilt kollektivt försvaret. Andra menar att den endast är att se som en kodifiering av en solidaritet och beredskap

¹ Rosenau 1990:453

² "Försvaret" kan här definieras som medel för att svara på hot i syfte att uppnå, bibehålla och skapa säkerhet.

³ Buzan et.al. 1998:207–208.

att bistå som redan existerar i dagsläget. Nästa steg för att förverkliga klausulen är sannolikt att bygga vidare på EU:s ”gemenskapsmekanism för räddningstjänster” och att vidareutveckla nätverken och samarbetet mellan medlemsstaternas civila och militära beredskapsmyndigheter.

Samtidigt visar diskussionen i konventet att det är en svår balansgång mellan detta nytänkande och strävan efter att tillfredsställa medlemsstaternas nationella särintressen. De alliansfria medlemsstaterna kommer till exempel att vara extra uppmärksamma på formuleringarna som rör beslutsfattande och graden av ”automatik” i utlösandet av EU:s mobilisering. Spänningen mellan ett samlat EU-försvarstänkande och nationella särintressen utgör allmänt en stor utmaning för den långsiktiga utvecklingen av en samstämmig europeisk säkerhetspolitik. Hur omfattande och förpliktigande en solidaritetsklausul slutligen kommer att bli är kanske den mest centrala frågan under den kommande regeringskonferensen 2004.

Långsiktiga förutsättningar för konventionsförslagen

Framtidens säkerhet och försvar i EU växer fram i skärningsspunkten mellan EU:s utvidgning, ambitionen att utveckla GUSP samt behovet av att skapa intern EU-säkerhet. Mellan utvidgning och fördjupning om man så vill. En nyckel till framgång har varit unionens förmåga att skapa transnationella nätverk med drivande noder som EU-kommissionen. Detta har bidragit till att förverkliga ”avsäkerhetspolitiseringsen” av de mellanstatliga relationerna. Denna metod utsträcks nu, i och med utvidgningen, vidare österut. GUSP har utvecklats som en återspeglings av EU:s interna struktur och utifrån en identifiering av de gemensamma mål, intressen och värderingar som länderna vill driva tillsammans. Detta kommer sannolikt i hög grad även gälla för försvarsfrågans utveckling i EU. För att bli framgångsrikt måste försvarssamarbetet sannolikt bygga på både en förankring i EU:s grundläggande metod och ett tydligt gemensamt intresse hos medlemsstaterna. Om det

senare saknas kommer den försvarspolitiska integrationen att försvåras avsevärt. Möjligheterna och gränserna för GUSP och ESFP har i hög grad satts och kommer att sättas av medlemsstaternas gemensamma intresse. I ljuset av den senaste tidens utveckling kan man fråga sig var den minsta gemensamma nämnaren mellan EU:s 15 och snart 25 medlemsstater kommer att kunna identifieras på kort- och medellång sikt (se vidare avsnitt sex: Framtidsscenarios).

En central fråga för konventionsförslagets långsiktiga förutsättningar gäller om karaktären på terroristhoten kommer att ställa krav på kvalitativ förändring av EU:s ”säkerhetspolitiska” metoder. Innebär de nya hoten att EU:s metoder, som utvecklades i syfte att undanröja mellanstatliga konflikter, är föråldrade? Den traditionella EU-metoden skulle idag innebära att kraften läggs på att långsiktigt undanröja även terrorismens grundorsaker. Skapandet av nätverk och gemensamma institutioner kan idag självklart inte undanröja internationella terrorister då något egenintresse att omfattas av dessa metoder inte kommer att kunna uppbringas hos dessa aktörer. I detta perspektiv bör kanske unionen snarast utveckla sina metoder i syfte att söka undanröja orsakerna till och de mer direkta förutsättningarna – såsom finansiella nätverk – för framväxten av dessa aktörer. Detta samtidigt som man stärker den gemensamma interna infrastrukturen i linje med solidaritetsklausulförslaget.

En grundläggande fråga är om terrorism bör definieras som en försvarsfråga för unionen. Kanske det skulle ligga mer i linje med EU:s historia och växande antal medlemsstater att se den som en EU-”inrikespolitisk” fråga och som internationell brottslighet, alltså som främst en polisiär uppgift? De flesta av EU:s svar på 11 september-händelserna utgjordes av civila åtgärder och pekar således i denna riktning. Unionens krishantering och terrorismbekämpning återfinns idag i samtliga tre EU-pelare.

En rad frågeställningar uppstår vad gäller konsekvenserna av EU:s ”nya” säkerhetsmetoder: civil och militär krishantering samt eventuella kollektiva försvar i flexibel form. Vilka blir de långsiktiga effekterna av att unionen själv utvecklas till en försvarspolitisk aktör – att den själv säkerhetspolitiserar? Kan unionen riskera att tappa sin grundläggande identitet? Vad finns det för risker med detta i en tid av stark utvidgning som i sig kommer att innebära förskjutningar i unionens identitet? Kan en union med höjda försvarspolitiska ambitioner i samma grad som hittills bidra till att ”avsäkerhetspolitiserar” mellanstatliga relationer och de nya transnationella hoten i Europa? Eller är det just de nya hotens icke-statliga karaktär som tvingar unionen att söka nya metoder; att själv bli en försvarspolitisk aktör?

I vad mån kommer ESFP att tvingas att inriktas på försvaret på det europeiska territoriet (”homeland defence”) om EU som försvarspolitisk aktör inte kommer att ha tillräckliga medel att verka för stabilitet (”force projection”) utanför sina gränser? Vilken bör resursavvägningen vara mellan krisinsatser utanför EU, försvar vid EU:s yttre gränser och utökat säkerhetsskapande samarbete inom unionen? Mellan EU:s multilaterala, tvärsektoriella nätverksmetoder och utökade militära aktörsresurser? Påverkan från EU:s säkerhets- och försvarspolitik på den nationella säkerheten och försvarsplaneringen ställer i centrum den engelske forskaren Buzans fråga om ”Vems säkerhet det egentligen handlar om?”. Förstärker ESFP EU:s, alternativt EU-medborgarnas, säkerhet på bekostnad av den nationella säkerheten? I vad mån är svaret på frågan beroende av det tidsperspektiv vi lägger?

3 FÖRÄNDRAD SYN PÅ SÄKERHET

Det nya världsläget för med sig nya utmaningar och möjligheter för politiska beslutsfattare. Bland annat kan mellanstatliga angelägenheter inte längre helt självklart sägas vara den dominerande dimensionen av det "globala livet". Åtminstone framträder andra dimensioner, vilka utmanar den tidigare dominerande bilden, interaktionen mellan nationalstaterna. Allt detta får givetvis implikationer på vår förståelse av begreppet säkerhet⁴. Att anpassa sig till detta nya säkerhetstänkande är en utmaning för stater och organisationer. Ett av de mest framträdande exemplen på svårigheterna det innebär för beslutsfattare att frånga den traditionella synen på utrikespolitik och internationella relationer är USA:s agerande efter den 11 september 2001. Ett krig mot terrorismen och mer specifikt Al Qaida skulle då inledas. Men hur för en nationalstat ett krig mot ett terroristnätverk? Denna typ av asymmetri, förde de amerikanska beslutsfattarna snabbt in i att försöka rationalisera situationen de stod inför genom strategin att bekämpa de nationalstatsregimer som kunde anses stödja Al Qaida, med en början i Afghanistan och Talibanregimen och nu även i Irak. USA har som den ena supermakten under kalla kriget varit en av de mest framträdande aktörerna på den internationella arenan, vilket har satt ramar och skapat föreställningar som kan vara svåra att ta sig ur.

Man kan fastställa att EU:s medlemsstater nu har ett unikt läge att utveckla en gemensam säkerhets- och försvarspolitik med utgångspunkt i den nya världsordningen och med hänsyn till den förändrade säkerhetspolitiska situationen. Till skillnad från andra organisationer på den internationella arenan som FN och NATO är EU:s säkerhets- och försvarspolitik under uppbyggnad, vilket innebär att dess grundläggande struktur inte i samma omfattning behöver omarbetas.

Den nya internationella situationen och de gränser för EU-medlemsstaternas verksamhet som konstaterades under Bal-

⁴ Ehrhart 2002.

kankrisen har lett fram till en diskussion av hur ESFP skall utformas i praktiken⁵. Med utgångspunkt i de förslag som lagts fram av konventets arbetsgrupp VIII för försvar och presidiets artikelukast från den 23 april 2003 diskuteras i denna rapport vilken riktning EU:s säkerhets- och försvarspolitik kan komma att ta.

I den vetenskapliga litteraturen har säkerhetspolitik traditionellt betraktats som ett samlingsbegrepp för åtgärder som aktörerna i det internationella systemet vidtar för att neutralisera hot utifrån mot dem, genom förebyggande politiska åtgärder, genom avskräckande åtgärder eller genom försvar mot angrepp⁶. Vad som utgör hot och säkerhet i världspolitiken har forskaren normalt definierat ”objektivt” redan som utgångspunkt för sina empiriska studier. Säkerhet har ofta i detta utifrånperspektiv likställts med säkerhet mellan stater. Subjektivitet – vad de deltagande aktörerna själva upplever som hot – ges begränsat utrymme inom denna skola⁷. Denna syn har på senare tid kommit att ifrågasättas och omprövas, vilket har lett fram till ett nytt sätt att betrakta säkerhet och vad det egentligen är som utgör säkerhetspolitiska hot. I och med det kalla krigets slut och i synnerhet efter den 11 september 2001, har det nya säkerhetsstudiet vunnit fotfäste. Hoten tar sig i dag andra uttryck än de traditionella mellanstatliga konflikter som länge dominerat den säkerhetspolitiska agendan. Subjektivitet blir betydelsefullt, eftersom dagens hotbilder i hög grad bestäms av vad regeringarna och befolkningen *uppfattar* vara säkerhetsrisker.

Buzan har i linje med denna förskjutning i synsätt utvecklat ett nytt teoretiskt ramverk för studiet av säkerhet. Medan traditionella säkerhetspolitiska studier fokuserar på och prioriterar en sektor (den militära) och en aktör (staten), betonar och förespråkar Buzan en multisektoriell syn på säkerhet. Sociala konstruktioner av hot, det vill säga vad aktörerna uppfattar

⁵ CONV 461/02, 2002-12-16.

⁶ Andrén 2002:13–14.

⁷ Eriksson 2001:1.

som hotande, styr vad som kan betecknas och betraktas som säkerhet, till skillnad mot den traditionella objektiva synen⁸. Medvetandet om att säkerhetspolitikens gränser har blivit mer flytande har ökat känslan av att i princip all samhällsaktivitet har eller kan få säkerhetspolitisk betydelse. Både föremålet för säkerhetspolitisk aktivitet och de hot som kan uppstå har förändrats⁹.

James S. Rosenau utvecklade i början av 1990-talet ett teoretiskt ramverk för att kasta ljus över denna ”turbulens i världspolitik”¹⁰. Rosenau menar att det framträder ett nytt tudelat system på den globala nivån, bestående av en statscentrerad värld och en multicentrerad värld. Med detta menar han att maktens källor i dagens värld är mer varierade än tidigare, vilket skapar oklara och diffusa förhållanden. Lojaliteten är vida spridd och betingad av de olika aktörernas ageranden, det vill säga att den inte längre är direkt riktat gentemot statsmakten eller dess legitimitet. Enligt Rosenau mynnar makten istället ifrån en mängd, välorganiserade och/ eller välbärgade grupper med diffusa och spridda lojaliteter och åsikter, liksom villighet att trotsa påbud från den nationella nivån. Med tiden fokuserar dessa grupper sin egen säkerhet snarare än nationens. Uppfattade hot mot värden och principer snarare än (nationalstatligt) territorium växer i betydelse.¹¹ Rosenau ser både positiva och negativa aspekter med den förändring samhället genomgår och hur det påverkar internationellt beslutsfattande och internationella relationer. De positiva aspekterna är att det öppnar upp nya möjligheter, medan de negativa aspekterna är de nya risker som följer med. Detta är vad som kallas ”post- internationell politik”.

⁸ Buzan et. al. 1998:207–208.

⁹ Andréén 2002:13–14.

¹⁰ James S. Rosenau, 1990:453–454.

¹¹ Se bl a: Ignatieff, Michael, 2000. *Det virtuella kriget Kosovo och därefter*, Göteborg: Daidalos; Kaldor, Mary, 1999. *Nya och gamla krig – organiserat våld under globaliseringens era*, Göteborg: Daidalos; Gudmundson, Ulla, 2001. *Idéernas kamp i säkerhetspolitiken*, Försvarsberedningen.

Sammanfattningsvis kan man säga att en mängd nya hot mot säkerheten under de senaste tio åren har lagts till i den övergripande hotbilden. Från att den säkerhetspolitiska debatten koncentrerats till hot så som kärnvapen och främmande ubåtar, vilka har kunnat härledas till en annan stat, så har dagens hot blivit fler och mer mångfacetterade. Hoten kan vara tvärsektoriella och inbegripa alltifrån IT till miljöproblem, samt organiserad brottslighet. Säkerhetspolitik anses ofta vara grunden för all annan politik. Det som klassificeras som ett säkerhetspolitiskt hot får automatiskt företräde och prioriteras framför andra frågor, då hot mot överlevnaden måste avvärjas för att andra mål ska kunna nås. Säkerhetspolitiska hot inbegriper att det rör sig om något som snabbt måste tas itu med, något brådskande. Frågan måste ges högsta prioritet eftersom överlevnaden står på spel på ett eller annat sätt. Statens ansvar kan då innebära att extraordinära åtgärder som till exempel sekretess och våldsinsatser kan vara nödvändiga¹².

Förskjutningen i synen på säkerhetspolitik tog sig för EU:s del uttryck genom Maastrichtfördraget 1993. Definitionen av säkerhetspolitik gjordes här medvetet diffus, då den i fördraget kom att ingå som en del av ett vidare begrepp, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Genom att tala om en gemensam säkerhets- och utrikespolitik istället för säkerhets- och försvarspolitik tog man ett steg emot en gemensam säkerhetspolitisk identitet, utan att för den skull utmana dem som ännu inte var beredda att acceptera ett gemensamt europeiskt försvar. Det gemensamma försvaret angavs endast som ett möjligt framtida mål¹³.

Nödvändigheten av att konkretisera en egen säkerhets- och försvarspolitik inom EU visade sig i samband med Balkankriserna under 1990-talet och som svar lades grunden för ESFP i form av nya institutioner samt militär och civil krishanteringsförmåga. Den 11 september fungerade som en andra väckarklocka för unionen vad gäller upplösningen av gränsen mellan

¹² Eriksson 2001:1–5.

¹³ Andrén 2002:13–14.

inre och yttre unionssäkerhet. Konventet söker idag anta denna utmaning genom att utveckla det nuvarande fördraget inom försvarsområdet och har i sitt utkast till artiklar om yttre åtgärder valt att integrera ESFP som en del av fördraget. Idag erkänns den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken utgöra en integrerande del av GUSP. Begreppet finns dock inte i fördraget för närvarande, men har använts allmänt efter Europeiska rådet i Köln i juni 1999¹⁴.

Konventets svar på frågan om hur ESFP skall utformas i praktiken ger delvis fortfarande uttryck för den tudelade syn på försvar som alltsedan 1950-talet har präglat diskussionerna kring vad EU:s uppgift bör vara. Dels betonas EU:s fortsatta främjande av den internationella säkerheten genom nätverksskapande, krishantering och förebyggande av konflikter, dels finns de stater som framhåller behovet av ett kollektivt försvar av territoriet i form av skyldighet till ömsesidiga militära säkerhetsgarantier mellan EU:s medlemsstater. Samtliga medlemsstater är dock eniga om att dagens ESFP och dess krishanteringskapaciteter är en viktig beståndsdel som bör utvecklas.

Men konventet ger även uttryck för att denna intressekonflikt inte längre kan göras lika klar på grund av de nya hot som unionen och dess medlemsstater nu står inför. Exempelvis behövs hot som terrorism bemötas med nya former för försvar – kanske utformat som ett ”samhällsförsvar” eller ”EU-totalförsvar”. Terroristhotet innebär att EU har såväl ett behov av att skapa internationell stabilitet utanför unionen som att garantera säkerheten på unionens territorium. Förslaget om införandet av en Solidaritetsklausul, som innebär att unionens samtliga instrument – inklusive militära resurser – utnyttjas för att skydda civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna är det mest tydliga exemplet på detta nytänkande.

Meningsskiljaktigheterna mellan EU:s medlemsstater inom det säkerhets- och försvarspolitiska området kom nyligen att belysas i samband med Irakkrisen. EU:s roll som en stark och

¹⁴ CONV 685/03, 2003-04-23.

sammanhållen utrikespolitisk aktör ifrågasattes av många både inom och utom unionen. Europeiska konventets ordförande Giscard D'Estaing betonade, i samband med denna "GUSP-kris", att EU-länderna måste hitta former och vägar för att kunna enas. Samtidigt höjde han ett varnande finger för att ingen text, hur välformulerad den än är, kommer att ha någon effekt om det inte finns en politisk vilja att följa den, och syftade med detta till GUSP-samarbetet. *"Dagens kris om Irak har gjort det tydligt att de inte följer det. Fördragen upplevs helt enkelt inte som bindande"*, sade Giscard d'Estaing¹⁵.

En stor utmaning för huruvida GUSP i allmänhet och ESFP i synnerhet kommer att utvecklas i framtiden är givetvis medlemsländernas nationella säkerhetspolitiska agenda med deras särintressen och inriktningar. Nationella strukturer utgör en stor utmaning för framtidens ESFP inom detta traditionellt mellanstatliga område. I den mån staterna lyckas se gemensamma EU reformer inom området som en möjlighet till utveckling istället för ett hot mot suveränitet och traditionella strukturer finns det stora chanser att viktiga förändringar kan komma att genomdrivas. Att enas om en gemensam försvarspolitisk agenda för EU i en ny tid av säkerhet kommer sannolikt att kräva en grundläggande och bred diskussion – och i vissa fall stora omprövningar – i många medlemsstater. Unionsarbetet kan påskynda de nationella processerna och framtinga reformer i respektive medlemsland som bättre kan möta dagens säkerhetssituation.

Det går således att identifiera både möjligheter och hinder för utvecklandet av ESFP. Det Europeiska konventets arbete har dock huvudsakligen präglats av en strävan att uppnå förslag på reformer vilka EU:s alla medlemmar skall kunna enas om vid regeringskonferensen 2004. Med utgångspunkt i deras resonemang och förslag torde EU:s framtida inriktning inom detta område åtminstone kunna skönjas.

¹⁵ Bøe 03-03-01.

4 EU:s säkerhets- och försvarspolitik: en bakgrund

EU:s effekter på säkerhet och försvar i Europa bör förstås mot bakgrund av unionens inre utveckling. EU skapades som ett fredsprojekt för att binda de forna ärkefienderna Frankrike och Tyskland samman och därmed omöjliggöra nya storkrig i Europa. Unionens grundidé är att skapa nätverk mellan medlemsstaterna och gemensamma institutioner för fred, säkerhet och välfärd. Syftet är att skapa gemensam europeisk säkerhet genom att undanröja orsakerna till krig. Resultatet är att karaktären på förhållandet mellan Europas stater har omvandlats från säkerhetspolitik till att likna ”inrikespolitisk” funktionell problemlösning. Idag är en väpnad konflikt mellan någon av EU:s medlemsstater i det närmaste otänkbar.

EU-samarbetet har starkt bidragit till framväxten av ett transnationellt europeiskt säkerhetstänkande kring hot och kriser. Unionen fungerar idag som en förhandlingsarena och referenspunkt för de nationella säkerhetspolitiska och ordningsskapande aktörerna; militären, polisen, underrättelsetjänsten, gränskontrollen etc.¹⁶ Resultat är att dessa i växande omfattning ägnar sig åt den gemensamma uppgiften att verka för ”intern” europeisk säkerhet. Samarbetet sker i hög grad i informella nätverk och uppfattas av de nationella aktörerna som ett ”nöd-vändigt” svar på de nya utmaningar och hot som ett gränslöst Europa leder till¹⁷. EU-samarbetet har bidragit till upplösningen av distinktionen mellan intern sårbarhet och extern säkerhet för den nationella nivå.

Utrikespolitiskt samarbete mellan EU:s medlemsstater har funnits sedan 1970-talets början och har förstärkts allt sedan dess. I grunden har det varit ett mellanstatligt samarbete, där samtliga länder haft möjlighet att använda sitt veto. Unionens interna nätverk återspeglas i dess externa identitet. Denna roll kommer till uttryck i att EU, snarare än att vara en traditionell

¹⁶ Bigo, 2000: 183, 2001.

¹⁷ Bigo, 1996.

aktör, främst skapar förutsättningar för långsiktig utveckling, stabilitet och fred genom sin handels- och biståndspolitik samt värdegrundade utrikespolitik. Unionen har beskrivits som något mer än en internationell organisation utan att vara en stat¹⁸. Detta visar sig i att GUSP varit starkast närmast EU:s gränser. Här samverkar den utrikespolitiska samordningen med EU:s utvidgningsprocess, eller med utsträckningen av EU:s nätverk om man så vill. EU:s utvidgningar har inneburit en utsträckning av fred och stabilitet till de nya medlemsstaterna. EU-samarbetet har även genererat ökat samarbete och stabilitet mellan medlemsstaterna och icke-medlemmar. Perspektivet av ett EU-medlemskap har bidragit till att kandidatländer med bilaterala gränsproblem, som Ungern och Rumänien, kunnat lösa dessa¹⁹.

Förslag om *kollektivt försvar* gentemot yttre fiende (Sovjetunionen) lades redan i början av 1950-talet. Den intog en viktig ställning i en federal idétradition som förespråkar att EU bör utvecklas till en stat. Denna tradition var stark hos EU:s sex grundarstater: Belgien, Holland, Luxemburg, Västtyskland, Italien och Frankrike. Någon enighet kring försvarsfrågan kunde dock inte uppnås. Den franska nationalförsamlingen avvisade förslaget 1954 med hänvisning till att det skulle försvaga den nationella suveräniteten i alltför hög grad. Bakgrunden till att försvarsfrågan fick en sådan framskjuten plats just dessa år var att USA hade ställt krav på en upprustning av Västtyskland. Genom förslaget om en försvarsunion som skulle binda in Tyskland sökte de västeuropeiska staterna möta detta krav.²⁰ Även försvarssamarbete syftade alltså till att binda samman medlemsstaterna sinsemellan. En kollektiv försvarsgaranti för EU:s stater existerade redan genom det så kallade Brysselavdraget i Västeuropeiska unionen (VEU) som bildats 1948 och som i praktiken kom att underordnas Nato från och med 1949. Idag ingår tio av EU:s 15 medlemmar i VEU.

¹⁸ Strömvik 2002.

¹⁹ SOU 1997:143.

²⁰ Gudmundson 2002:50.

Under det kalla kriget vilade de västeuropeiska staternas säkerhet och försvar på Nato-medlemskapet och USA:s engagemang. Det var inte förrän efter det kalla krigets slut som frågan om en europeisk försvarsdimension aktualiserades på nytt. Detta tog sig två uttryck: dels utvecklades en europeisk säkerhets- och försvarsidentitet inom Nato (ESFI), dels skapades en europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Hur dessa två försvarsdimensioner skulle förhålla sig till varandra var under 1990-talet en av de mest kontroversiella frågorna i den europeiska säkerhetspolitiska debatten. I grunden har frågan gällt i vilken grad EU skulle utveckla en autonom försvarskapacitet vis-à-vis USA och Nato. Frankrike har varit en förespråkare av ESFP, medan Storbritannien betonat ESFI.

Erfarenheterna från Balkan ställde krav på en tydligare och effektivare EU-roll inom säkerhets- och försvarspolitiken. EU:s Maastricht-fördrag 1993 hade för första gången slagit fast att säkerhetspolitik tillhörde unionens uppgifter. Fördraget gav även förutsättningarna för en försvarsdimension genom att föra in GUSP i det gemensamma institutionella ramverket. GUSP kom att utgöra andra pelaren i en trepelarstruktur, vilket innebar att en gemensam säkerhetspolitik skulle skapas som på sikt skulle kunna leda till ett gemensamt försvar. I samband med Maastrichtfördragets införande fastslogs även att EU-kommissionen skall vara delaktig i det arbete som pågår i GUSP. Kommissionen har förslagsrätt och deltar även i den s k trojkan tillsammans med sittande och inkommande ordförandeland.

En lärdom från 1990-talet som EU drog är att den måste handla snabbare. Genomgående för hoten och kriserna var den kortsiktighet som präglade omvärldens och EU:s agerande. Unionen tycktes ofrivilligt tvingad till denna kortsiktighet när väl kriserna var ett faktum. Slutsatsen var att GUSP även måste kunna agera preventivt med konfliktförebyggande medel för att möta uppblussande kriser innan de eskalerar i öppen konflikt. Ekonomisk och social oreda liksom trycket på EU:s gränser från svårt förföljda människor, flyktingvågorna, ut-

gjorde skrämmande bevis på att utrikespolitiken också är inrikespolitik i Europa. Ingenstans uttrycktes detta klarare än i kraven på och besvikelsen över EU och GUSP. Denna utveckling stärkte i hög grad EU:s behov av att tänka nytt kring säkerhets- och försvarsfrågor.

Från och med 1994 accepterade Nato en ESFI ungefär samtidigt som VEU slog fast att den även skulle kunna utföra krishanteringsuppgifter (1992). Dessa så kallade Petersbergsuppgifter, som omfattar humanitära och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder – har kommit att spela en central roll för EU:s försvarspolitiska dimension. Genom Maastricht-fördraget knöts VEU till EU. Tanken var att EU skulle kunna ”anmoda” VEU att utföra Petersbergsuppgifter.

Efter det kalla krigets slut har Nato sökt finna en ny roll. 1992 beslöts att Nato även skulle kunna utföra ”icke-artikel 5” uppgifter, det vill säga krishanteringsuppdrag som i det forna Jugoslavien. Artikel 5, det vill säga gemensamt försvarsåtagande till stöd för angripen NATO-medlem aktiverades för första gången till följd av 11 september-händelserna 2001. Nato-länderna stödde USA:s intervention i Afghanistan 2001. Några av medlemmarna deltog även i själva operationen. Nato:s omvandling inbegriper även dess utvidgning och skapandet av nya institutionella former för samarbete med utanförstående stater. Polen, Tjeckien och Ungern blev Nato-medlemmar 1999. Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR), tidigare Nordatlantiska samarbetsrådet (NACC) och Partnerskap för fred (PFF) har möjliggjort såväl politiska konsultationer som militära samövningar med icke-medlemmar. Ryssland har genom Nato-rysslandsrådet fått en särskild politisk kanal till Nato. En viktig del av Nato:s ”utrikespolitik” under 1990-talet har även varit ett vidgat samarbete med andra internationella organisationer, såsom FN och OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa). Nato har under 1990-talet lett och leder flera insatser på Balkan där en rad EU-medlemsstater bidrar med förband, däribland Finland och Sverige.

De första fördragsmässiga stegen mot en ESFP togs i 1996 års regeringskonferens (IGC 96)²¹, som ledde fram till Amsterdamfördraget. I förhandlingarna drev Tyskland och Frankrike frågan om gemensamt territorialförsvar för EU. De femton medlemsländerna var dock inte redo för detta steg. Sverige drev tillsammans med Finland linjen att EU skulle fokusera på konfliktförebyggande och krishantering. EU skulle bygga vidare på sin grundläggande fredstanke genom att skaffa sig en förmåga att genomföra Petersbergsuppgifterna, som skrevs in i Amsterdamfördraget. I fördraget, som trädde ikraft 1999, fastslogs att alla EU-medlemmar, såväl militärt alliansfria som Natoanslutna, skall kunna delta i dessa uppgifter fullt ut och på lika villkor. Nice-fördraget, som trädde ikraft 2003, föreskriver att unionen inom försvarspolitiken inte får ha ett s k ”närmare samarbete” mellan endast vissa medlemsstater (en förändring av denna regel diskuteras i konventet, se nedan).

Tongivande för ESFP-utvecklingen blev det fransk-brittiska toppmötet i St. Malo 1998, som definierade den europeiska försvarsdimensionen i termer av autonom krishanteringskapacitet. Detta ledde till ett mer direkt förhållande mellan EU och Nato. Ett viktigt element i detta förhållande var Nato:s utveckling av begreppet Combined Joint Forces (CJTF), som underlättade deltagande i Alliansens missioner av icke-medlemmar. EU:s säkerhetspolitiska roll nämndes för första gången i en Nato-deklaration 1994. En central målsättning var att EU genom en egen krishanteringsförmåga och en närmare relation med Nato skulle kunna bemöta konflikter och hot om konflikter med civila och militära åtgärder. För att stödja detta arbete beslutades att unionen skulle ta över Petersbergsuppgifterna från VEU samt få tillgång till Nato:s militära resurser. Vidare gjordes det klart att processen enbart skall handla om krishantering, inte gemensamt försvar, samt att denna krishantering skall ske i enlighet med principerna i FN-stadgan.

²¹ Inför regeringskonferensen utreddes frågorna bland annat av Herolf, Gunilla och Lindahl, Rutger i SOU 1996. *Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen.*

4.1 EU:s krishantering – yttre och inre

Krishanteringskapaciteter återfinns i EU:s samtliga tre pelare vilket innebär att unionens befogenhet redan idag i viss utsträckning spänner över både inre och yttre säkerhet. Inom första pelaren (Europeiska gemenskapen) har EU-kommissionen till exempel utvecklat en ”Rapid Reaction Mechanism” och ”gemenskapsmekanism” för räddningstjänster (se nedan). Till förstapelarkompetensen hör även återuppbyggnadsuppgifter. Inom tredje pelaren sker det rättsliga och polisiära samarbete som exempelvis ligger till grund för terroristbekämpningen (nedan).

Krishanteringsarbetet inom andra pelaren (GUSP) bedrivs längs två spår, dels den militära krishanteringen dels den civila krishanteringen. Dessutom lades vid toppmötet i Göteborg 2001 på svenskt initiativ konfliktförebyggande till som en tredje dimension i säkerhets- och försvarspolitik. Medlemsstaterna beslutade 1999 att inrätta tre nya organ för planering, beslut och genomförande av krishanteringsinsatser: en kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), en militär kommitté (EUMC) samt en militär stab (EUMS). Samtidigt beslutades om tillsättande av en ”hög representant” för GUSP. År 2000 inrättades även en särskild kommitté för civila aspekter av krishantering. Denna kommitté ger, liksom den militära kommittén, råd till KUSP i olika frågor inom sitt ansvarsområde. För att skapa pelaröverskridande samordning passerar ärendena dessutom Coreper (”de ständiga representanternas kommitté” i Bryssel), som är beredande organ till EU:s Ministerråd.

För genomförandet av krishanteringsinsatser utanför EU krävs militära och civila resurser. Medlemsstaternas övergripande mål är att från och med år 2003 kunna sätta in en militär kapacitet omfattande 60 000 man inom 60 dagar och under minst ett år, samt stödjande marin- och flygstridskrafter. Sedan denna målsättning formulerades har länderna arbetat med att i detalj fastställa vilka resurser som krävs för att genomföra de militära krishanteringsinsatserna. Målsättningen med kapacitetsutvecklingen är att nå de s k gemensamma målen (”Head-

line Goals”). Medlemsstaterna har angett vilka resurser de är beredda att bidra med till EU:s krishantering vid s k kapacitetskonferenser. Svårigheterna att nå dessa mål har inte varit av kvantitativ natur utan gällt de kvalitativa, strategiskt viktiga och mest kostsamma delarna.²² I december 2001 kom medlemsstaterna överens om en handlingsplan för att förbättra de europeiska kapaciteterna.²³ En slutrapport om bristerna kommer att presenteras vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki, sommaren 2003. EU:s utrikespolitiske talesman Solana har föreslagit att EU:s försvarsministrar i högre grad involveras i denna process.²⁴

EU beslutade vidare att medlemsstaterna senast år 2003 skall kunna sätta in 5000 poliser i internationella insatser, varav 1000 skall kunna finnas på plats inom 30 dagar. Stärkande av rättsväsendet och civil administration samt räddningstjänst är prioriterade områden. Svårigheten har här gällt att utveckla konkreta mål och öronmärka tillräckliga nationella resurser såsom jurister, tjänstemän och annan expertis samt att utveckla den civila planeringskapaciteten. Målsättningarna har dock kunnat uppnås. Dessutom är formerna för samordningen mellan den militära och civila delen av krishanteringen – EU:s potentiella komparativa fördel internationellt sett – outvecklade. En orsak till detta är EU:s pelarstruktur som försvårar nyttjandet av EU:s breda arsenal av instrument och försvårar långsiktiga synergieffekter mellan militära, civila, ekonomiska, diplomatiska och politiska medel. Även trögheterna i EU:s beslutsprocesser har framhållits som ett hinder för ESFP, särskilt med tanke på de krav på snabbhet som ställs av EU:s militära snabbinsatsstyrka. Nato:s beslut hösten 2002 om att inrätta en snabbinsatsstyrka utgör naturligtvis ett stort frågetecken för EU:s snabbinsatsstyrka.²⁵ EU:s krishantering bygger på ett nära samarbete mellan EU och Nato. Det handlar i praktiken

²² För en utmärkt genomgång av uppbyggnaden av de militära kapaciteterna se Hagman 2002.

²³ Den så kallade ”European Capability Action Plan” (ECAP).

²⁴ Quille 2002:4.

²⁵ Piana 2002:2.

om att unionen skall få tillgång till Natos kapacitet för att planera krishanteringsinsatser samt möjlighet att utnyttja Natos resurser i händelse av en EU-ledd krishanteringsinsats. Genom en gemensam politisk deklaration i mars 2003, det s k Berlin plusavtalet, skapades ett permanent institutionellt ramverk för den praktiska samverkan mellan organisationerna.

Det första ESFP-uppdraget är EU:s polismission i Bosnien (EUPM) som påbörjades i januari 2003. Uppdraget innebar att EU övertog ansvaret från FN:s ”International Police Task Force” och omfattar 470 poliser och 70 civila experter. Uppgiften är främst utbildning av den lokala poliskåren. EU:s utrikespolitiske talesman (Solana) är ansvarig tillsammans med EU:s särskilde representant i Bosnien sedan tidigare. KUSP sköter det dagliga politiska och strategiska ledarskapet i Bryssel. En poliskommissarie har det operativa ansvaret på fältet. EU:s medlemsstater finansierar själva sitt deltagande. Vissa logistiska delar – högkvarteret i Bosnien – finansieras med EU-medel. I mars 2003 övertog EU Nato:s militära observationsmission om cirka 450 man i Makedonien. Uppdraget är nu under EU-ledning och -finansiering men utförs med fortsatt stöd av Nato, som bland annat tillhandahåller sitt operativa högkvarter i Mons för unionen. Deltagande stater står för sina egna kostnader. EU står för en relativt liten del, 5–6 miljoner Euro. Framtida uppdrag som har diskuterats är ett EU-övertagande även av SFOR-styrkorna i Bosnien.

EU:s svar på 11 september utgjordes av civila åtgärder. I praktiken var de flesta av dessa åtgärder ett resultat av att en snabb enighet hos medlemsstaterna uppstod kring redan tidigare lagda förslag. Bland de åtgärder som togs kan nämnas samarbete i rättsliga- och inrikesfrågor under EU:s tredje pelare. Här har EU-medlemsstaterna enats om en gemensam definition av terroristbrott och harmonisering av straffrättsliga åtgärder. Vidare har antagits en europeisk arresteringsorder. Ett team av nationella experter har tillsammans med Europol:s enhet för terrorism bildat ”Europol Task Force on Terrorism”, som är tänkt att fungera som analyscentrum och sambandscentral för informationsutbyte mellan medlemsstaterna. På förslag är ett utökat

samarbete i tredje pelaren i form av ett gemensamt organ för åklagare och domare, Eurojust. För närvarande diskuteras på basis av en kommissionsutredning möjligheten att skapa en gemensam myndighet för kontroll av EU:s yttre gränser. Ett första steg skulle vara gemensam utbildning för medlemsstaternas gränsbevakningspersonal.²⁶ Ett andra är inrättandet av europeiska Centra med uppgift att utarbeta förslag om förbättrad gemensam bevakning av yttre gräns²⁷.

Inom EU:s ”gemenskapsmekanism” (pelare 1), antagen 2002²⁸, har vidtagits en rad åtgärder för att underlätta samordning av medlemsstaternas civila skyddsinsatser (civil protection). Syftet är att bidra till bättre skydd för människor, men även för miljö och egendom vid större olyckor som inträffat, t ex naturolyckor, tekniska och radiologiska olyckor, olyckor till havs. Kommissionen har inrättat ett övervaknings- och informationscentrum med 24-timmarsbemanning (”MIC”²⁹), vars uppgift är att vidarebefordra tidiga varningsmeddelanden och begäran om hjälp samt sända ut samordningsgrupper. En förteckning över tillgängliga resurser och insatsstyrkor som länderna kan ställa till förfogande är under utarbetande. Förteckningen kommer att innehålla uppgifter om antalet experter, insatsstyrkornas mobiliseringstid, graden av självförsörjning, medicinska resurser, ut hållighet och transportmedel. Ett syfte är att EU-kommissionen snabbt skall kunna sätta samman expertgrupper, såväl för bedömning, samordning (logistik och kommunikation) och tekniska uppgifter. Procedurerna är under utveckling. Dessutom planeras gemensamma utbildningsprogram med övningar. Mekanismen skall även omfatta egna unionsexperter. Ett gemensamt kommunikations- och informationssystem för olyckor (”CECIS”³⁰) planeras vara i bruk 2004–2005. Gemenskapsmekanismen är öppen för samtliga medlemsstater i EU, EES-

²⁶ Myrdal 2002; Nilsson 2002.

²⁷ Intervju 2003-04-11.

²⁸ 2001/792/EG, Euroatom, 2001-10-23.

²⁹ MIC=Monitoring and Information Centre.

³⁰ CECIS=Community Emergency Communication and Information System.

länderna och EU:s kandidatländer.

När en större olycka eller katastrof inträffar som har gränsöverskridande effekter eller kan leda till begäran om hjälp skall det drabbade landet informera övriga medlemsländer i gemenskapsmekanismen. Insatser måste alltid föregås av en begäran från det utsatta landet till MIC som sedan vidarebefordrar denna till övriga stater. Det är upp till varje medlemsstat att avgöra om och på vilket sätt man kan bistå det utsatta landet, som ansvarar för ledningen av insatserna. Gemenskapsmekanismen gör EU till en aktör både inom och utanför unionens gränser när det gäller räddningstjänst, då tanken är att mekanismen skall spela en viktig roll i EU:s civila krishantering inom GUSP.³¹

Denna typ av samarbete sker traditionellt på bilateral grund, mellan medlemsstaterna. Unionen måste kunna visa att gemenskapsmekanismen har ett mervärde och implementera den i samklang med de nationella strukturerna för att skapa goda förutsättningar och rutiner för användning i akuta lägen. Bland de första konkreta insatserna kan nämnas bistånd i form av pumpar efter tjeckisk förfrågan via MIC under översvämningsskatastrofen sommaren 2002 och förfrågan om hjälp i samband med oljeolyckan med tankern "Prestige" utanför spanska kusten hösten samma år.³² Många problem återstår enligt de första utvärderingarna, främst på det kommunikationstekniska området. Dessutom har – i verkligheten och i övning³³ – funnits tecken på förvirring och dubblering till följd av att utsatta stater kombinerar den traditionella efterfrågan

³¹ Intern PM, Räddningsverket, 2003-02-05.

³² Intervju 2003-02-13.

³³ I den första fullskaliga övningen (EUROTOX, oktober 2002) testades EU:s förmåga att svara på en terroristattack. Scenariot byggde på en attack ("dirty bomb" med radioaktivt innehåll) mot en biograf i en fransk stad. Franska myndigheter alarmerade MIC efter en varning mottagen före attentatet. Nästa dag spred ett sportflygplan gift in över en fotbollsarena vilket resulterade i att över 2000 människor skadades. I detta fall efter-

³³ *Fortsätter på nästa sida*

om bilateral hjälp med aktivering av EU:s gemensamma instrument.³⁴ I konventets utkast till framtida kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och unionen föreslås att medlemsländerna har kvar huvudansvaret och lagstiftande befogenhet vad gäller skyddet mot katastrofer. Unionen skall kunna vidta samordningsåtgärder, kompletterande åtgärder eller stödjande åtgärder.³⁵

Bland övriga skyddsåtgärder som diskuterats inom EU kan nämnas förslag om att skapa en "europeisk samordnare för NBC-skyddsfrågor" och "Europeisk byrå för civila skyddsåtgärder". Kommissionen har betonat "skyddet av samhällsviktig infrastruktur" och föreslagit ny EG-lagstiftning beträffande flygsäkerhet. Kommissionen har även utarbetat planer för skyddet av informationssystem. Tanken är att en pelaröverskridande "Cyber security task force" skall vara i arbete från och med 2003.³⁶ Ordföranden i EU:s militärkommitté, den finske generalen Gustav Hägglund, har framhållit att EU måste fokusera skyddet av sina egna medborgare till följd av de nya hoten. Idag syftar EU:s militära organ endast till att skydda civila i kriser utanför unionens gränser. Det är nu enligt Hägglund logiskt att EU även överväger att skapa ett "homeland defence" efter amerikansk förebild där inte bara civilt försvar ingår.³⁷ Begreppet pekar även på behovet av större medborgerligt engagemang för EU:s försvar. Rådssekretariatet i Bryssel har föreslagit pelaröverskridande civil/militär samverkan på NBC-området. EU borde enligt sekretariatet undersöka förutsättningarna för att använda det militära kapacitetsregister som

frågade Frankrike hjälp från övriga EU-medlemsstater via gemenskapsmekanismen. Fem av EU:s medlemsstater, däribland Sverige, svarade med att sända experter och materiel till olycksplatsen. Sammanlagt deltog omkring 100 experter. Enligt utvärderingen låg EU:s mervärde i en bättre överblick av resurser och därmed (i teorin) ett snabbare och mer precist svar mot ett eventuellt hot. MIC:s värde låg i snabb datainsamling och översättning av medlemsstaternas inrapporterade resurser.

³⁴ Woodbridge 2002.

³⁵ CONV 528/03, 2003-02-06; Ekengren 2003.

³⁶ Myrdal 2002:79.

³⁷ Euobserver.com 2003:13.

skapats för den externa krishantering även vid attacker på unionens territorium. Den militära utrustningen skulle användas som stöd vid civila insatser för att skydda befolkningen inom unionen.³⁸

4.2 ESFP:s effekter på medlemsstaternas säkerhet och försvarspolitik

Nationell försvarsplanering- och beredskap påverkas i stor omfattning till följd av samverkan i internationell krishantering³⁹. Sannolikt integreras de västeuropeiska staterna i högre grad till följd av dagens krishanteringskrav än de gjorde inom försvarsallianserna under kalla kriget⁴⁰. "EU-solidariteten" inom krishantering kan få vittförgrenade och svåröverskådliga effekter för medlemsstaternas befolkningar och nationella säkerhet och försvar. Frågan om vems säkerhet som skall äga prioritet – nationens eller EU:s – ställs i fokus. Även om medlemsstaternas territorium inte riskeras så leder EU:s krishantering till ökade kostnader för medlemsstaterna vad gäller risker för de involverade styrkorna och möjliga "sidoeffekter" som påverkan på handel, ekonomi, råmaterialtillförsel, flyktingströmmar, terroristhot och internationell kriminalitet. Inte bara försvarspolitiken, beredskapsfrågorna och räddningstjänsten kan alltså komma att beröras utan breda delar av nationell förvaltning. Nya kompetensfrågor mellan t ex medlemsstaternas Försvars- och Justitiedepartement kommer att uppstå. Den konvergens som krävs för effektiv modern krishantering kan riskera att leda till en process där de nationella försvaren och förvaltningarna integreras i en omfattning som medlemsstaterna ej avsett ("slippery slope")⁴¹. Samarbetet kan leda till ett "gråzonsförhållande" mellan goda europeiska beroendeförhållanden och ökad nationell sårbarhet⁴².

En rad krav ställs idag på medlemsstaterna av den gemensam-

³⁸ Myrdal 2002:83–84.

³⁹ Roper 2000.

⁴⁰ Bailes 2000: 22.

⁴¹ Bailes, 2000: 25.

⁴² Sundelius 2001:5.

ma militära kapacitetsutvecklingen för EU:s krishantering. Målsättningarna vad gäller kapaciteter (Headline Goals) påverkar den nationella försvarsplaneringen hos medlemsstaterna. För närvarande är bidragen från respektive land frivilliga. Den informella pressen på medlemsländerna förväntas dock öka i takt med att de operativa kraven skärps. Dessa kommer att formuleras i termer av tydligare arbets- och rollfördelning mellan staterna i syfte att undvika duplicering och fylla EU-ländernas väl kända brister, t ex vad gäller satellitkommunikationssystem och strategisk lyftkapacitet.⁴³ Det är i detta sammanhang vissa medlemsländer talat om behovet av konvergenskriterier för bidragen till EU:s krishanteringskapacitet efter EMU-modell. Att hitta indikatorer för utformningen av dessa kriterier skulle dock vara svårare än inom det monetära området. Förslag som diskuterats är specificering av bidrag som andel av BNP som går till försvar eller till krishanteringskapacitet. Frågor om eventuellt upprättande av nationella ESFP-fonder, gemensam finansiering och gemensamt ägande av ESFP-resurser kommer troligen att följa som en konsekvens av dessa diskussioner. Konventet föreslår ökat samarbete inom försvarsmaterielsektorn och ett ”strukturerat samarbete” enligt EMU-modell (se nedan). EU:s kapacitetsmål har alltså både en direkt och indirekt påverkan på nationell säkerhet och försvarsplanering.

⁴³ Hagman 2002.

5 KONVENTETS FÖRSLAG

5.1 Vilken typ av säkerhet strävar konventet efter?

Konventets arbetsgrupp för försvarsfrågor har i sin slutrapport definierat sin syn på begreppet säkerhet. Enligt denna definition är *”säkerhetsbegreppet ett mycket vitt begrepp som till sin natur är odelbart, går utöver de rent militära aspekterna och inbegriper både staternas och medborgarnas säkerhet”*⁴⁴. Denna formulering visar på en ny vid syn på säkerhet inom EU som tar hänsyn till det av forskarna kallade post-internationella världsläget och den nya synen på säkerhet detta medför. Det betonas att säkerhet sträcker sig längre och är mer komplext än till att enbart omfatta den militära sektorn. Både staternas och medborgarnas säkerhet omfattas, vilket automatiskt innebär att flera sektorer berörs och dessutom flera nivåer⁴⁵. I arbetsgruppens vida säkerhetsdefinition håller man sig till helheten och bryr sig inte om att definiera olika sektorer inom denna. Istället betonas att begreppet är mycket vitt och man tar avstånd från det traditionella synsättet vilket med automatik sorterar in säkerhet i den militära sektorn.

Vidare betonar arbetsgruppen att GUSP och ESFP som en del av denna med utgångspunkt i definitionen av säkerhetsbegreppet *”bidrar till att främja den internationella säkerheten på grundval av multilaterala lösningar och respekt för folkrätten”*⁴⁶. Som Jaques Santér belyste i sitt tal innan han tillträdde posten som kommissionsordförande 1995 måste man för att uppnå *”en säker union”* till stor del fokusera på säkerhet utanför unionen. *”...the Union cannot be a haven of peace in a troubled sea. Hence the importance of future enlargement. Hence too, the importance of developing a genuine foreign and security policy”*⁴⁷. Genom att främja den internationella säkerheten främjas i förlängningen säkerheten inom EU. Detta

⁴⁴ CONV 461/02, 2002-12-16.

⁴⁵ Buzan et.al 1998:8.

⁴⁶ CONV 461/02, 2002-12-16.

⁴⁷ Buzan et.al. 1998:179.

gällde 1995 när Santér höll sitt tal och det betonas fortfarande som något av det mest betydelsefulla för unionens säkerhet av Europeiska konventet. Konventet betonar särskilt att arbetet med att främja säkerheten utanför unionens gränser fortsatt bör ske med multilaterala lösningar och enligt rådande folkrätt, varför samarbete med andra organisationer, i synnerhet FN, är nödvändigt. Framförallt lyfts förebyggande av konflikter fram som en viktig del av unionens strategi för de internationella förbindelserna, något som bör utvecklas ännu mer i framtiden enligt konventet. Genom ESFP har unionen tillgång till militära alternativ tillsammans med civila instrument för förebyggande och hantering av kriser⁴⁸.

Som har fastställts i diskussionen ovan har arbetsgruppen konstaterat att de hot som EU måste avvärja gradvis har förändrats sedan den första utvecklingen av ESFP. Gruppen lyfter fram hotet från terrorismen som det mest uppenbara och övergripande i detta sammanhang. Terrorismen och terroristgruppers användning av massförstörelsevapen skulle ha civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna i unionens medlemsländer som måltavla⁴⁹. Att terrorism därmed utgör ett säkerhetspolitiskt hot kan fastställas utan meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna.

5.2 Vilken typ av försvar strävar konventet efter?

Konventet nämner civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna som de värden man i första hand vill skapa säkerhet för och försvara mot eventuella interna och externa hot⁵⁰. Arbetsgruppen för försvarsfrågor framhåller att säkerhets- och försvarspolitik i hög grad bidrar till unionens trovärdighet internationellt. Att kunna tala med en enad röst gentemot omvärlden är högst eftersträvänsvärt, något som EU:s medlemsstater är eniga om. Problematiken i att uppnå

⁴⁸ CONV 461/02, 2002-12-16.

⁴⁹ CONV 461/02, 2002-12-16.

⁵⁰ CONV 461/02, 2002-12-16.

detta har dock tydligt belysts i skenet av Irakkrisen och kriget. Konventet menar dock att: *"Den högsta målsättningen är inte att omvandla EU till en militärallians, utan att utrusta unionen med nödvändiga instrument för att försvara sina mål och värderingar och bidra till fred och stabilitet i världen i enlighet med principerna i FN-stadgan och folkrätten⁵¹."* Samtidigt är strävan att skapa ett kollektivt försvar stark hos vissa medlemsländer och deras vilja har fått stor genomslagskraft i konventionspresidiets utkast till artiklar om yttre åtgärder⁵². Dessa två kontrasterande inställningar till EU:s framtid inom det säkerhets- och försvarspolitiska området är det mest svåröverkomliga hindret för att nå enighet om hur det framtida samarbetet skall utformas.

Det europeiska konventets arbetsgrupp för försvarsfrågor betonar att när ESFP utarbetades i början av 1990-talet skedde detta utifrån 1990-talets bedömningar och hot. Enligt arbetsgruppen råder det inga tvivel om att denna politik har blivit föråldrad på grund av de internationella händelser som inträffat sedan dess. Den 11 september 2001 lyfts fram som en skiljelinje mellan det "gamla" världssystemet, med konflikter mellan stater och folkgrupper, och det "nya", som betecknas som en situation av global osäkerhet. "Begreppet global osäkerhet kännetecknas av obestämda risker, inbegripet risker med anknytning till internationella terroristorganisationer eller

⁵¹ "Principerna och målen" för EU:s yttre åtgärder definierade av Europeiska konventets arbetsgrupp VII: *Unionens åtgärder på den internationella arenan kommer att vägledas av och utformas för att i den vidare världen föra fram de värderingar som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning; nämligen demokrati, rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, principerna om människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för folkrätten i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga. Unionen kommer att sträva efter att utveckla förbindelser och bygga partnerskap med länder samt regionala eller globala organisationer som delar dessa värderingar. Den kommer att främja multilaterala lösningar på gemensamma problem, särskilt inom ramen för Förenta nationerna* (CONV 459/02, 2002-12-16).

⁵² CONV 685/03, 2003-04-23.

användning av massförstörelsevapen som inte kan bemötas genom krishantering i ordets traditionella bemärkelse”⁵³.

Betydelsen av att skapa stabilitet såväl inom som utom unionen understryks också med händelserna den 11 september. Det går tydligt att observera att den 11 september har fungerat som en väckarklocka för dessa nya tankegångar inom unionen. Den post-internationella verklighet som sedan tidigare betonats av forskare tog sig i och med terroristattacker mot World Trade Center och Pentagon konkreta uttryck och det går i en diskussion om säkerhets- och försvarsfrågor numera inte att bortse från detta. Nationella ramverk anses inte längre vara tillräckliga som svar på de nya hoten och det understryks i rapporten att allmänheten i Europa mer än någonsin kräver säkerhet och skydd och i stort sett förefaller vara positiv till ett europeiskt försvar, varför arbetsgruppen för försvarsfrågor anser att konventets uppgift framförallt är att diskutera hur klyftan mellan förväntningarna och verkligheten kan överbryggas⁵⁴.

I och med att de förutsättningar som de nuvarande formuleringarna kring GUSP och ESFP bygger på har förändrats finns det behov av att uppdatera dessa för att de ska överensstämma med det nuvarande behovet. Att det finns adekvata militära resurser som kan samverka inom EU läggs fram som en väsentlig faktor för unionens trovärdighet inom försvarspolitik, och i ett större perspektiv dess roll som en trovärdig internationell aktör⁵⁵. Skall man utveckla en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, samt försvarspolitik är man enig om att unionens trovärdighet i denna roll måste vara stark. Framstår man inte som en trovärdig aktör blir det svårt att uppnå goda resultat. Vilka förändringar bör genomföras inom ESFP-området för att EU skall bli den trovärdiga aktör man har som målsättning att bli? Svaret på denna fråga beror givetvis på vilken ställning man intar i frågan: Vilken typ av för-svar skall EU sträva efter?

⁵³ CONV 461/02, 2002-12-16.

⁵⁴ CONV 461/02, 2002-12-16.

⁵⁵ CONV 461/02, 2002-12-16.

5.3 De enskilda förslagen

Konventsarbetsgruppen för försvarsfrågor rekommenderar:

- a. Aktualisering av Petersbergsuppdragen
- b. Förbättringar gällande samstämmighet och effektivitet vid genomförandet av krishanteringsinsatser
- c. Ökad parlamentarisk kontroll
- d. Olika former av flexibel integration ("closer cooperation", "strukturerat samarbete"/"eurozone")
- e. Införandet av nya klausuler: 1) om solidaritet för skydd av civilbefolkningen 2) om kollektivt försvar
- f. Inrättandet av ett europeiskt organ för försvarsmateriel och strategisk forskning
- g. Inrättandet av råd för försvarsfrågor.

De flesta av de framlagda förslagen på tillägg och reformer kan härledas antingen till EU:s roll som krishanterare och nätverksbyggare eller till strävan efter ett gemensamt EU-försvar. Det går dock samtidigt att urskilja ett nytänkande i rapporten, i synnerhet återspeglat i förslaget om en solidaritetsklausul, vilket söker förena de två synsätten. För att kunna svara på vissa av de nya hoten, i synnerhet terrorism, behövs ett tänkande som går utanför det traditionella ramverket. När det gäller frågan om försvarsmaterielsamarbete råder det olika uppfattningar om det framförallt är en fråga för EU:s gemensamma marknad eller för EU:s gemensamma försvar, varför även denna fråga behandlas separat.

5.3.1 Krishantering och Nätverk

Konventets rekommendationer som gäller krishantering är i stor utsträckning en fortsättning dagens ESFP. Petersbergsuppgifterna ses här som ytterligare ett instrument i EU:s breda arsenal av internationella medel. Med dessa instrument kan EU närmast ses som ett regionalt FN, men med bättre förutsättningar till följd av sin multisektoriella förmåga. Att utveckla ESFP på detta sätt innebär ett fortsatt utvecklande av samarbe-

tet med ad hoc lösningar på uppkomna gemensamma problem, vilket är det sätt på vilket GUSP har skapats hitintills. Arbetsgruppen menar att EU nu måste koncentrera sig på att se över huruvida de medel man brukar eller har för avsikt att sätta i bruk är tillräckliga och överensstämmer med det nya säkerhetstänkandet.⁵⁶

*** Aktualisering av Petersbergsuppdragen**

Konventionspresidiet föreslår följande tillägg till dagens Petersbergsuppdrag: gemensamma insatser för nedrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, stödåtgärder på begäran av en tredje stat i kampen mot terrorism samt stabiliseringsoperationer efter konflikter.⁵⁷

Analys

Det finns många orsaker bakom behovet av att aktualisera Petersbergsuppdragen. Uppdragen utvecklades delvis som ett svar på erfarenheterna från Balkan. De formulerades dock redan 1992 då kriget bara börjat. Ett uttryck för den utveckling som konventionsförslagen är tänkta att svara mot är att det då främst handlade om fredsskapande ("peace making") medan den idag vedertagna termen är fredsframtvingande ("peace enforcement"). Konventets förslag att "uppdatera" listan över uppdrag där militära medel kan användas är även ett svar på händelserna den 11 september. Tio dagar efter den 11 september förklarade Europeiska rådet att kampen mot terrorism skulle vara en prioritet för EU⁵⁸. För att kunna uppfylla denna ambition ses tilläggen om terrorism som en "nödvändighet" av konventets försvarsarbetsgrupp.⁵⁹ Förslagen är en naturlig följd av att terrorism numera pekas ut som ett av de

⁵⁶ CONV 461/02, 2002-12-16.

⁵⁷ Presidiets utkast till artiklar om yttre åtgärder i det konstitutionella fördraget. 2003-04-23. ANDRA DELEN – AVDELNING B: Unionens yttre åtgärder. Kapitel I: Den Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken. B. Gemensam utrikes- och försvarspolitik. Artikel 17.

⁵⁸ Ehrhart 2002.

⁵⁹ CONV 461/02, 2002-12-16.

största hoten mot unionen. Terrorism faller inom ramen för hot från icke-statliga aktörer. Detta skall enligt konventet mötas solidariskt av samtliga medlemsstater som gemensamt skall undanröja hotet (se nedan om Solidaritetsklausulen).

En förfining av de ursprungliga Petersbergsuppgifterna kan tolkas som ett uttryck för insikten om det internationella systemet genomgår en mer omvälvande förändring än vad som kunde anas bara för ett antal år sedan. En ensam lågintensiv konflikt och dess effekter rubbar inte världsordningen, men ett ökande antal kan leda till systemets erosion⁶⁰. EU måste i detta läge möta på bred front för att upprätthålla den internationella ordningen och dess normer. Det påpekas att ”konflikt-hantering” bör bli en huvuduppgift för EU. Termen syftar till att betona EU:s heltäckande uppdrag som inbegriper hela skalan från fredsskapande med militära medel över fredsbevarande och humanitära insatser till konfliktförebyggande, rådgivning och bistånd.

Tilläggen till Petersbergsuppgifterna kan tolkas som en breddning av uppdragen. De syftar till att täppa till luckor i fördraget som skulle minska möjligheterna för att det skall kunna hävdas att EU i någon specifik krissituation inte har kompetens att handla. Å andra sidan kan man fråga sig vilken funktion en mer detaljerad listning av uppgifterna egentligen har. Redan idag skulle de allra flesta situationer och utmaningar relativt lätt kunna inordnas under något av Petersbergsuppdragen. Ett nytt fördrag skulle i detta perspektiv endast kodifiera något som redan existerar i verkligheten.

Konventets ”konflikthantering” i bred mening kan som ett sätt att sammanlänka de två huvuddelar som utgjort ESDP sedan 2001, nämligen krishantering och konfliktförebyggande. Genom tilläggen betonas att det handlar om en glidande skala snarare än två typer av aktiviteter. Krishantering kan definieras som ”handlingar som utförs med det huvudsakliga motivet att förhindra vertikal (intensifiering av våldsamheter) eller hori-

⁶⁰ Ehrhart 2002.

sontell (territoriell spridning) upptrappning av existerande våldsamma konflikter”. Enligt denna definition är krishantering förebyggande, om än i ett senare skede än vad konfliktförebyggande åtgärder är⁶¹. Konfliktförebyggande kan betraktas som en preventiv åtgärd i syfte att undvika ett tillgripande av de andra åtgärderna, såsom krishantering, fredsskapande och fredsbevarande. I allmänhet kan förebyggande politik sägas vara skapad för att hantera externa situationer i vilka större civila konflikter ännu inte har brutit ut. Alternativet till detta är att låta konflikter eskalera till våldsamheter och stå vid sidan av och engagera sig först senare, vilket resulterar i högre risk att behöva utnyttja militära styrkor och större kostnader för världssamfundet. Genom att utöka Petersbergsuppgifterna med insatser av mer konfliktförebyggande karaktär kommer troligen instrumenten som helhet att vinna ökad legitimitet. Förslaget om tillägg kan komma att leda till ökade möjligheter för mer begränsade och diskreta unionsinsatser såsom avvärningsoperationer, särskilt i EU:s närområde.

En möjlig konsekvens som pekar i motsatt riktning är att aktualiseringen kan komma att innebära en högre grad av differentiering mellan de olika uppgifterna. Fredsbevarande, fredsskapande och mer omfattande insatser generellt kommer även fortsatt att utgöra en kategori där de allra flesta medlemsstater med stor sannolikhet kommer att kräva FN-mandat för EU-operation. Gemensamma insatser för nedrustning och stabiliseringsoperationer efter konflikter kommer kanske främst att bli aktuella i EU:s närområden. I takt med östutvidgningen kommer sannolikt medlemsstaternas egenintresse av regional stabilitet i sin närhet, för att undvika territoriell spridning, att stärkas. Här kommer de nya Petersbergsuppgifterna närmast att ses som en del i en konfliktförebyggande verksamhet som bidrar till att stärka EU:s yttre säkerhet. Det kommer att te sig naturligt för medlemsstaterna att uppfatta insatserna som i första hand en unionsangelägenhet där EU kan besluta autonomt. Kraven på FN-mandat kommer här att vara svagare.

⁶¹ Ehrhart 2002.

*** Förbättringar gällande samstämmighet och effektivitet vid genomförandet av krishanteringsinsatser**

I sin slutrapport understryker arbetsgruppen för försvarsfrågor att det kommer att vara nödvändigt med nya insatser i fråga om kapacitet, vilket framförallt kan komma att hamna i konflikt med medlemsstaternas budgetmässiga begränsningar. För att bemästra det problemet är man helt eniga om att effektiviteten i utgifterna måste öka. Vikten av att snabbt kunna mobilisera sina militära resurser i samband med krishantering understryks och man påpekar att det inte går att begränsa sig till uttalanden om operativ kapacitet eller styrkecataloger.

En målsättning till följd av detta resonemang är att beslut måste kunna fattas snabbt och effektivt⁶², vilket skulle innebära att beslutsvägarna måste omarbetas och förändras. Arbetsgruppen har arbetat fram förslag på hur beslutsvägarna skulle kunna förändras för att uppnå ett snabbare och mer effektivt beslutsfattande. Särskilt betonas faran i att man i strävan efter att uppnå dessa faktorer riskerar att undergräva den politiska kontrollen. För att undvika detta rekommenderar arbetsgruppen att man bör använda sig av artikel 25 i Nicefördraget, som fastställer att den politiska kontrollen av, och den strategiska ledningen för en operation som rådet har beslutat om får delegeras till KUSP⁶³. En centralisering till rådet i detta sammanhang skulle med andra ord riskera att underminera den politiska kontrollen över de olika insatserna, vilket i förlängningen skulle kunna försvaga unionens trovärdighet och kapacitet. Rådet behåller dock det yttersta ansvaret, men delegerar kontrollen till KUSP⁶⁴. Som ett led i denna effektiviseringsprocess bör även den höge representantens roll gällande krishanteringsinsatser också utvecklas. Arbetsgruppen förespråkar att denne får initiativrätt när det gäller krishantering, men beslutet om att inleda en operation bör fortsatt förbehållas rådet. Förutom att den höge representanten får till uppgift att lägga fram förslag där det specificeras vilken typ av operation som planeras och

⁶² CONV 461/02, 2002-12-16.

⁶³ CONV 461/02, 2002-12-16.

⁶⁴ Fördraget om den Europeiska unionen (Nice), 2000.

vilka medel som är nödvändiga att sammanställa för att genomföra operationen, bör denne även sköta samordningen av operationen⁶⁵. I nödsituationer bör det även vara möjligt för den höge representanten att fatta nödvändiga beslut, under rådets överseende och i nära samarbete med KUSP⁶⁶.

Flertalet av medlemmarna i arbetsgruppen för försvarsfrågor understryker också vikten av att se över beslutsförfarandena inför den kommande utvidgningen. Det förespråkas en övergång från strikt enhällighet till beslutsformer som i högre grad bygger på samtycke och en ”*solidaritetskultur*” mellan medlemsstaterna. Detta skulle exempelvis kunna genomföras genom att beslut även i fortsättningen fattas med enhällighet, men med tillämpning av reglerna om konstruktiv röstnedläggning, vars regler också skulle kunna mjukas upp. På detta sätt skulle de medlemsstater som inte önskar delta i en operation, och som i synnerhet inte skulle vilja bidra militärt, kunna undvika detta genom att lägga ner sin röst. Därmed skulle de inte behöva delta när beslut fattas om genomförandet av själva operationen, men ha friheten att ansluta sig senare⁶⁷. Idag, när unionen består av 15 medlemsstater, anses de rådande beslutsformerna som rigida och att uppnå konsensus kan vara komplicerat och svårt. Klart är att om arbetet inom denna sfär i framtiden med ytterligare 10 medlemmar skall kunna fungera snabbt och effektivt, måste beslutsförfarandena ses över. Den belgiske premiärministern Guy Verhofstadt har kommenterat problemet med beslutsförfarandet och menar att mellanstatligt samarbete kan vara bra som ett första steg och i början av utvecklingen, men aldrig som slutgiltigt mål. I längden skulle mellanstatlighet med stor sannolikhet leda till obeslutsamhet och oförmåga att fatta beslut⁶⁸.

⁶⁵ Samordning i den bemärkelse att insatserna är samstämmiga i sina civila och militära aspekter under rådets ledning och inom ramen för de parametrar som rådet har godkänt. Befälhavaren för den militära operationen och de som ansvarar för de civila aspekterna är redovisningsskyldiga inför den höge representanten.

⁶⁶ CONV 461/02, 2002-12-16.

⁶⁷ CONV 461/02, 2002-12-16; CONV 422/02, CONTRIB 150, 2002-11-22.

⁶⁸ Herolf, Huldt 2002:69.

Analys

Förslagen om delegering till KUSP och den höge representanten är främst tänkta att öka snabbheten och förmågan att utnyttja EU:s breda resurser vid genomförandet av krishanteringsinsatser. Det yttersta ansvaret skall fortfarande vila i rådet. Betoningen ligger på samordning och finansiering från fall till fall inte på utveckling av samsyn, gemensam strategi och långsiktiga utrikes- och säkerhetspolitiska mål för krishanteringen. Vissa kritiker menar att EU för att bli en inflytelserik krishanterare måste lämna denna reaktiva multilateralism och övergå till en mer proaktiv hållning grundad på en fördjupad diskussion om internationella frågor och sin egen roll⁶⁹. Frågan i detta sammanhang är i vad mån EU:s institutioner som främst utformats i syfte att långsiktigt sammanväva Europas stater samt unionen med andra regioner i världen, lämpar sig för snabbinsatser. Parallellen med nationalstaters förmåga till långsiktigt försvarstänkande och snabba beslut för krishantering bör inte dras för långt. Detta kan till exempel leda till missriktade förväntningar om snabba insatser och resultat. EU står för något nytt, som bör utvecklas utifrån sina förutsättningar. Detta måste liksom GUSP förklaras i grunden. EU har här ett ”image”-problem.

Diskussionen om hur man kan utveckla och skapa nya försvarspolitiska instrument fokuserar till stor del på högre effektivitet, och till följd av det ökad trovärdighet både inom och utom unionen. Effektivitet, samstämmighet och trovärdighet är nyckelord och högt prioriterade mål i EU:s säkerhets- och försvarspolitiska satsning. Dessa faktorer är givetvis nödvändiga att uppfylla om man skall kunna bli en aktör att räkna med inom detta område på den internationella arenan. Dock bör problematiken med att medlemsstaterna har olika mål med reformerna uppmärksammas. Samarbetet kan mycket väl drivas framåt trots dessa meningsskillnader, då staterna kan enas om reformer och åtgärder de alla anser gynna deras egna mål. Samma medel kan användas i riktning mot olika mål. Det

⁶⁹ Delpech 2002:50.

finns dock en stor risk att man gång på gång halkar tillbaka i samma grundläggande diskussioner om vilken försvarspolitisk roll man egentligen bör spela, vilket i förlängningen är något som påverkar effektiviteten och framförallt unionens trovärdighet som en utrikes- och säkerhetspolitisk aktör i stort.

*** Ökad parlamentarisk kontroll**

För att utveckla Europaparlamentets möjlighet till inflytande på ESFP-området har konventet lagt fram ett förslag till en artikel som skall reglera detta. Parlamentets chanser att påverka är idag små. Det enda sättet är att lägga fram resolutioner till rådet, som har att beakta dessa synpunkter. Rådets ordförande är skyldig att informera Europaparlamentet om ESFP:s utveckling och om de beslut som fattas inom området⁷⁰.

I presidiets artikelutkast föreslås ett införande av en garanti om hörande av och information till Europaparlamentet.

Artikel 30⁷¹

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

Punkt 8. Europaparlamentet skall höras om huvudaspekterna av och de grundläggande valmöjligheterna inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken och hållas underrättat om utvecklingen av denna.

Detta förslag innebär egentligen inga större förändringar mot den nuvarande ordningen. Skillnaden ligger framförallt i att parlamentets roll förstärks genom att proceduren förs in i konstitutionen. På detta sätt garanteras parlamentets insyn i säkerhets- och försvarspolitiken och dess chans att kunna påverka processen ökar.

5.3.2 Strävan efter ett kollektivt försvar

När slutrapporten i arbetsgruppen för försvarsfrågor diskuterades på plenarmötet den 20 december 2002 rådde stor enighet

⁷⁰ CONV 461/02, 2002-12-16.

⁷¹ Presidiets utkast till artiklar om yttre åtgärder i det konstitutionella fördraget, 2003-04-23. FÖRSTA DELEN, AVDELNING 5.

kring många av de framlagda förslagen. De frågor där störst splittring uppstod rörde förslagen om införandet av en klausul för kollektivt försvar. Man enades om att presidiet måste diskutera uppdelningen mellan möjliga former av närmare samarbete och räckvidden av en försvarspolitik som skulle inbegripa alla EU-medlemmar⁷².

Liksom vid tidigare fördragsrevisioner är Frankrike och Tyskland, stödda av bland andra Belgien och Luxemburg, de främsta förespråkarna för ett kollektivt försvar för unionen. I november 2002 lade den tyske och den franske utrikesministern, som både ingår i konventet, fram ett gemensamt förslag till konventet, i vilket de framförde sina gemensamma ståndpunkter. Deras förslag har i hög grad integrerats i arbetsgruppen för försvarsfrågors slutrapport, samt även presidiets artikelutkast⁷³. Liksom övriga länder påpekar de att unionen måste anpassas efter det nya säkerhetspolitiska världsläget och i enlighet med konventets analys av säkerhetsläget understryker de också att EU:s medlemsstater idag konfronteras med flersektoriella och transnationella hot och inte enbart mellanstatliga av militär natur.

I ännu ett försök att mobilisera sina krafter samlades Frankrike, Tyskland, Belgien och Luxemburg den 29 april 2003 på ett ministertoppmöte i Bryssel. Syftet med mötet, som var ett belgiskt initiativ, var att diskutera ESFP och dess utveckling och utarbeta gemensamma ståndpunkter. *”Detta är vårt bidrag för att EU ska kunna ta ett språng framåt inom det säkerhets- och försvarspolitiska området. Genom att visa vår vilja att samarbeta ökar vi trovärdigheten för en gemensam utrikespolitik inom EU”*, sade den franske presidenten Jacques Chirac. De fyra länderna är eniga om att en gemensam europeisk utrikespolitik inte är möjlig utan en gemensam försvarspolitik, och deras långsiktiga mål är att alla 25 medlemsländer så småningom skall komma att delta i detta samarbete⁷⁴.

⁷² CONV 473/02, 2002-12-20.

⁷³ CONV 685/03, 2003-04-23.

⁷⁴ Chirac, Schröder, Juncker, Verhofstadt, 2003-04-29; Bøe 03-04-30.

* Klausul om kollektivt försvar

I presidiets fördragsutkast av den 23 april 2003 föreslås följande formulering:

Artikel 30⁷⁵

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

Punkt 2. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik skall omfatta den gradvisa utformningen av unionens gemensamma försvarspolitik. Denna *kommer* att leda till ett gemensamt försvar, så snart som Europeiska rådet enhälligt har beslutat det. Europeiska rådet skall i så fall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. (kursiveringen tillagd av författarna)

Analys

Såsom EU-fördragets artikel 17.1 idag är utformad betonas *möjligheten* till ett gemensamt försvar i framtiden ("skulle kunna leda till ... om Europeiska rådet beslutar"). Denna formulering, som är en kompromiss mellan medlemsstaterna, är främst ett uttryck för en syn på försvar som en långsiktig *integrationslogisk* följd av utvecklingen av GUSP och uppbyggningen av ESFP. Den är en förutsägelse av EU:s gradvisa utveckling – som skulle kunna ta en annan riktning – snarare än konstituerande politik. Dagens fördrag specificerar inte heller vilken typ av gemensamt försvar som åsyftas. Frågan om det handlar om nätverksskapande och krishantering eller kollektivt försvar hålls öppen och därmed hålls medlemsstaterna samman. Det breda säkerhetsbegreppet hålls på detta sätt levande.

Genom att slå fast *att* ett gemensamt försvar *kommer* att inrättas, *när* Europeiska rådet så beslutar och att definiera *vad* som avses med ömsesidigt försvar (se sid 54) ändrar konventionsförslaget i hög grad innebörden av dagens fördragstext. Förslaget kommer sannolikt att få starkt gehör hos Frankrike, Tyskland, Belgien och Luxemburg som ytterligare vill understryka att målet för ESFP är ett gemensamt försvar. Skillnaden gentemot

⁷⁵ Presidiets utkast till artiklar om yttre åtgärder i det konstitutionella fördraget, 2003-04-23. FÖRSTA DELEN, AVDELNING 5.

den uppfattning som genomsyrar den gamla författningstexten är att dessa betraktar det gemensamma försvaret som en logisk *politisk* följd av den gemensamma försvarspolitik⁷⁶.

För att bedöma möjligheterna för och drivkrafterna bakom ett införande av ett kollektivt försvar i EU är det viktigt att förstå argumentationen för detta. Belgien betonar att ett kollektivt försvar utgör en viktig del i det federala EU man förespråkar. Frankrike å sin sida ser istället införandet som ett led i att stärka Europas roll globalt och att i förlängningen bli oberoende av USA i så stor utsträckning som möjligt⁷⁷. Med den franske presidenten Jacques Chiracs ord: ”... *för balansens skull krävs både ett starkt EU och ett starkt USA. Utan balans kan man inte kallas partners*”⁷⁸. Dessa olika synsätt behöver inte stå i motsatsförhållanden till varandra eftersom de som ser den interna utvecklingen som den primära drivkraften också ofta anser att ökad styrka är viktigt. På samma sätt kan också de som har ett starkare Europa som primärt mål anse att integration kan vara ett användbart medel. Dock anser de att Europa först bör vara starkt och sedan homogent. Frågan är dock hur mycket integration de senare verkligen är villiga att acceptera⁷⁹.

I dagsläget är inkluderandet av en klausul om kollektivt försvar i EU-fördraget gällande för samtliga medlemsstater inte en trolig utveckling. Medlemsländerna står ännu långt ifrån varandra i denna fråga. Terrorism som idag anses utgöra det främsta hotet kräver, enligt de flesta medlemsstater, ett starkt och enat Europa och GUSP. Trots att detta kräver utökade befogenheter och uppgifter för unionen leder det enligt dessa inte med automatik till ett behov av att införa en klausul om kollektivt försvar. Det nya hoten, hävdar klausulens motståndare, bemöts mer effektivt med de utökade Petersbergsuppdragen, ett eventuellt införande av ”strukturerat samarbete” och

⁷⁶ CONV 685/03, 2003-04-23; Bøe 03-04-30; Chirac, Schröder, Juncker, Verhofstadt, 2003-04-29.

⁷⁷ Herlof, Huldt 2002:69.

⁷⁸ Bøe 03-04-30.

⁷⁹ Herlof, Huldt 2002:69-70.

inte minst en solidaritetsklausul för att förhindra och förebygga terrorism (se nedan).

Naturligtvis finns även andra skäl för motståndet. De medlemsstater som är motståndare mot idén om ett kollektivt försvar är det huvudsakligen av två olika anledningar. Först är det de alliansfria länderna, vilka av naturliga skäl inte kan skriva under försvarsgarantier gentemot något land. Sedan finns de stater som i första hand tillskriver Nato rollen som försvarspolitisk aktör och anser att ett europeiskt försvar inte är nödvändigt. Nato förespråkas framförallt av Storbritannien. *"Ett europeiskt försvar är inte ett alternativ till Nato. Alliansen är och kommer att förbli hörnstenen i vår försvarspolitik... Nato kommer att fortsätta vara ensam ansvarig för de allierades kollektiva försvar och kommer att fortsätta vara den huvudsakliga krishanteringsaktören"*, framhöll den brittiska försvarsministern Geoffrey Hoon när han uttryckte briterernas ställningstagande⁸⁰.

*** Flexibel integration ("closer cooperation",
"strukturerat samarbete"/"eurozone")**

Till följd av den oenighet kring kollektivt försvar som råder mellan ledamöterna har konventet föreslagit olika former av flexibilitet för att grupper av länder som önskar inleda ett fördjupat samarbete skall kunna göra detta inom unionens ramar. Som tidigare beskrivits är ett "närmare samarbete" enligt Nicefördragets allmänna regler, artikel 43–45 och GUSP-avdelningen, artikel 27 a–e, idag inte tillåtet på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Förslagen handlar alltså om att ändra denna regel, som ett stort antal stater, däribland Sverige, vill kvarhålla. Vissa delegater i arbetsgruppen för försvarsfrågor föreslog även att dagens villkor för användning av närmare samarbete mjukas upp, det vill säga att beslutet skall kunna fattas med kvalificerad majoritet och att färre stater än de nu föreskrivna åtta skall krävas för närmare samarbete.⁸¹

⁸⁰ Citat från Herolf, Huldt 2002:74–75.

⁸¹ CONV 461/02, 2002-12-16.

Konventionsförslagen kan ses som en bekräftelse av det krishanteringsbaserade synsättet på ESFP där man liksom i FN tillåter en krets stater att utföra uppdrag som man gemensamt har beslutat att inleda. I ett EU med 25 medlemsstater kan troligen inte samtliga ingå alla krishanteringsuppdrag samtidigt. Men förslagen kan även tolkas som ett medel att nå ett kollektivt försvar genom att tillåta några stater att gå före på det försvarspolitiska området inom ramen för EU:s institutioner. Syftet med detta är att underlätta fördjupat försvarssamarbete genom att göra det lättare för grupper av medlemsstater att fatta beslut utan att hindras av de som inte önskar delta.

Förslagen rör dels nya fördragsregler om flexibelt samarbete när det gäller kollektivt försvar, dels de kapacitetskriterier som skall gälla för medlemsstaters tillåtelse att delta i krishanteringsoperationer. Inte för något av dessa syften föreslås den idag fördragsfästa formen ”närmare samarbete”. Istället föreslås möjligheten att upprätta en ny typ av flexibelt samarbete inom unionen när det gäller kollektivt försvar kallat ”closer cooperation” (ung. fördjupat samarbete). För det senare syftet föreslås ett ”strukturerat samarbete”, i arbetsgruppen kallat *Eurozone* för Petersbergsuppgifterna.

Konstitutionsutkastets första del, artikel 30, lyder som följande:

”Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

Punkt 7. Så länge som Europeiska rådet inte har fattat beslut enligt punkt 2 i denna artikel skall ett närmare samarbete (*fördjupat samarbete åsyftas*) upprättas inom unionen när det gäller ömsesidigt försvar. Detta samarbete innebär att om en av de stater som deltar i detta samarbete utsätts för väpnat angrepp på sitt territorium, skall de övriga deltagarna i enlighet med artikel 51 i Förenta Nationernas stadga ge stöd och bistånd med alla till buds stående militära och andra medel.” (kursiveringen tillagd av författarna)

Det ”strukturerade samarbetet” beskrivs i artikel 20 i andra delen av konstitutionsutkastet:

Medlemsstaterna på förteckningen i den till konstitutionen fogade förklaring X, vilka uppfyller höga kriterier för militära

resurser och önskar göra mer bindande åtaganden på detta område med hänsyn till de mer krävande uppdragen, skall sinsemellan inrätta ett strukturerat samarbete i enlighet med artikel 30.6 i den första delen av konstitutionen. De kriterier och åtaganden i fråga om militära resurser som dessa medlemsstater har fastställt återges i nämnda förklaring.

Det syfte som angivits för ett ”strukturerat samarbete” för de stater som vill utföra de mest krävande uppdragen och som uppfyller de nödvändiga villkoren är att deras åtagande skall göras trovärdigt. Ett av villkoren för deltagande i detta strukturerade samarbete är att i förväg identifierade styrkor och ledningskapaciteter är tillgängliga.

Försvarsarbetsgruppen föreslog även att man mjukar upp kravet på enhälliga beslut för att inleda en Petersbergs-operation genom att uppmuntra de stater som inte vill delta att inte motsätta sig en operation som andra vill genomföra. Gruppen föreslog att en krishanteringsoperation skall inledas efter enhälligt beslut av medlemsstaterna. Reglerna om konstruktiv röstnedläggning skall tillämpas, det vill säga istället för att förhindra beslut skall den stat som ej önskar delta lägga ned sin röst och låta övriga stater gå vidare. Länderna skulle ”uppmuntras” att inte motsätta sig en operation utan att använda sig av denna möjlighet. När en operation har inletts skulle de medlemsstater som lagt ned sin röst inte delta när besluten om genomförandet fattas. De skulle dock delta i beslut som har betydelsefulla politiska konsekvenser eller i grunden ändrar mandatet för operationen. Dessa idéer har dock ej tagits upp i presidietts artikelutkast.

Analys

I syfte att uppnå enighet bland konventsledamöterna kring frågan om kollektivt ”ömsesidigt” försvar har förespråkarna föreslagit en ny form för flexibilitet.

Fördjupat samarbete (”closer cooperation”)

I praktiken skulle förslaget om ”fördjupat samarbete” möjliggöra för de stater som så önskar att inom ramen för unionen återuppta åtagandet om ömsesidigt bistånd i artikel 5 i Brys-

selffördraget inom Västuropeiska unionen. Tio nuvarande EU-medlemsstater är medlemmar av VEU och därigenom bundna av ett åtagande om ömsesidigt försvar. Det nuvarande samarbetet sker således utanför unionens ramar. På detta sätt menar förespråkarna att den blivande konstitutionen skulle bekräfta det ömsesidiga försvaret och därmed också bidra till att öka unionens trovärdighet hos medborgarna. Det skulle också göra det möjligt för de deltagande medlemsstaterna att använda unionens institutioner, såsom den höge representanten för GUSP, KUSP, militärkommittén och dess militära stab.⁸² Formen kan tolkas som en möjlighet för en ”coalitions of the willing” inom ramen för EU-institutionerna.

Det fördjupade samarbetet skulle vara öppet för unionens samtliga medlemsstater och innebära att när en medlemsstat blir föremål för väpnat angrepp på sitt territorium skall övriga medlemsstater underrättas om situationen och den angripna staten kan begära hjälp ifrån dem. De deltagande staterna skall då sammanträda på ministernivå, biträdda av sina företrädare i KUSP och i militära kommittén. Förslaget poängterar att FN:s säkerhetsråd omedelbart skall underrättas om varje väpnat angrepp och om de åtgärder som vidtas till följd. Det betonas vidare att dessa bestämmelser inte skall påverka de rättigheter och skyldigheter som följer av Nordatlantiska fördraget för de stater som berörs av detta⁸³.

Samarbetet skulle alltså vara öppet för alla och inte liksom i det ”strukturerade samarbetet” (se nedan) kunna utestänga några på grund av att de inte uppfyller i förväg uppsatta resurskriterier. Detta relativt långtgående förslag skulle visserligen inte tvinga några medlemsstater att delta, men enligt samma logik som diskuterades i Bakgrund (se sid 36) skulle det kunna sätta säkerheten på spel även i de länder som inte deltar i samarbetet. Även om enbart en liten krets EU-medlemsstater deltar i kollektivt försvar kan deras aktioner och ställningstaganden lätt komma att bli betraktade som ”EU-ställnings-

⁸² CONV 685/03, 2003-04-23.

⁸³ CONV 685/03, 2003-04-23.

taganden” till följd av att unionsstrukturer används. Detta skulle kunna innebära att även EU-medlemmar som står utanför samarbetet och inte har varit med eller kan påverka processen hamnar i en situation med ökade hotbilder. De fördelar som VEU-medlemsstaterna kan komma att vinna genom att kunna använda EU:s strukturer och sakkunskap kan således slå tillbaka mot de som inte deltar i samarbetet. Eftersom det råder olika politiska uppfattningar är det ytterst svårt att tänka sig att samtliga medlemsstater kommer att kunna acceptera denna typ av flexibilitet inom EU-fördragets ram.

På vilket sätt skulle förslaget om kollektivt flexibelt försvar påverka unionen på medel- och lång sikt? Denna ESFP-fråga är kanske en av de mest svårförutsägbara. Detta är en av anledningarna till att vi även analyserar förslagen i form av scenarios under avdelning sex.

Strukturerat samarbete

Förslaget om ett *strukturerat samarbete* är inte endast en fråga om kapaciteter. Det kan till följd av den särskilda integrationsdynamiken på det säkerhets- och försvarspolitiska området få långtgående konsekvenser. På EMU-sätt skulle de medlemsstater som deltar behöva uppfylla vissa ”nödvändiga kriterier”. Följden blir sannolikt att endast några stater kommer att ha den insatskapacitet som krävs för deltagande i ”krävande uppdrag”. Resten kommer att lämnas utanför. Till skillnad från förslaget om fördjupat samarbete kring kollektivt försvar som drivs fram av att vissa medlemsstater inte vill samarbeta, handlar det här om att kunna begränsa kretsen av medlemsstater till de som både vill och kapacitetsmässigt kan delta. Tanken är att lägga grunden för en arbetsfördelning mellan EU:s medlemsstater på krishanteringens område.

Möjligheterna för ett strukturerat samarbete för de mest krävande militära Petersbergsuppgifterna är kanske främst beroende av vad uppdragen kommer att handla om. Om tonvikten kommer att ligga på insatser av starkt gemensamt säkerhetsintresse, säg i EU:s närområde, blir det troligen svårt för många EU-medlemsstater – hur ”krävande” uppdrag det än gäller –

att acceptera att endast vissa stater utför dessa. I det fall EU:s krishantering kommer att få en global prägel kan ett strukturerat samarbete komma att framstå som mer ändamålsenlig. Frågan gäller vilka resurser EU kommer att ha för att verka utanför sina gränser. Skall ESFP inriktas på försvaret av EU bortom, av eller på det europeiska territoriet, som ju föreslås i solidaritetsklausulen (se nedan)?

”Sidoeffekter” på krishanteringens område i dagsläget då samtliga medlemsstater alltid äger rätt att delta diskuterades under Bakgrund sid 36. Det konstaterades att den nationella säkerheten kan påverkas även för de stater som inte väljer att delta. Bakgrunden är EU:s starka regionala identitet på världsarenan. Även om ESFP fortsatt kommer att vila på mellanstatlig och frivillig grund ses EU i växande omfattning både internt och i omvärlden som en enhetlig internationell aktör. Insats av endast en krets av medlemsländer kan lätt riskera att ses som en ”EU-operation” i omvärldens ögon. Man skulle t o m kunna tänka sig större risker för de icke-deltagande till följd av att ”fienden” kan välja att slå till mot en ”del av Europa” som inte på samma sätt som de deltagande medlemsstaterna har höjt sin beredskap eller rent allmänt ses som sårbara. Vidare kan det finnas stora politiska vinster för de deltagande medlemsstaterna att söka uppnå en EU-stämpel på operationerna.

Konventets förslag om strukturerat samarbete föder delvis nya aspekter av dessa sido-effekter. Skillnaden gentemot dagsläget är att medlemsstatens autonomi ytterligare kringskärs om den hamnar i en situation där den önskar att delta men inte kan på grund av att den inte uppfyller ”de nödvändiga villkoren”. Följden kan alltså bli att en medlemsstat inte får delta samtidigt som det riskerar samma internationella politiska kostnad och säkerhetsrisk på hemmaplan.

För att detta skall kunna accepteras krävs sannolikt – som ju också föreslås – att medlemsstaterna enhälligt beslutar om inledning av krishanteringsoperation. Pressen på medlemsstater som inte önskar delta att lägga ned sin röst kan bli stor. I

denna situation måste dock de sido-effekter som här beskrivits vägas in i bedömningen av huruvida det är rimligt eller ej att en eller några stater motsätter sig operationen. Ett alternativ – som skulle följa EMU-modellen – är att endast den krets som uppfyller kapacitetskraven fattar beslut om de ”mest krävande” EU-insatserna. Faran skulle då – liksom i EMU-fallet – vara att inflytandet från de stater som står utanför inte bara minskar i det beslutsfattande som rör operationen utan i EU:s krishantering som helhet, kanske även i EU generellt. Med tanke på att vitala säkerhetsintressen kan stå på spel vid varje typ av EU-insats kommer behovet av bred enighet och delaktighet sannolikt att vara större än i EMU. En utveckling där arbetsfördelningen i EU:s utrikespolitik resulterar i att några stater blir ”krishanterare”, andra ”biståndsförvaltare” och en tredje grupp ”handelsförhandlare” ter sig i dagsläget mindre sannolik.

Frågan om beslutsform kommer troligen att vara kopplad till hur kapacitetskriterierna kommer att vara utformade. Hur strikta kommer villkoren att vara? EMU-modellen skulle innebära strikta krav för de styrkor och den insatskapacitet som medlemsstaten skall ställa till förfogande. I detta fall kommer troligen medlemsstaterna kräva att villkoren sätts med hjälp av enhälliga beslut (liksom var fallet med EMU:s konvergenskriterier). I det fall villkoren tar formen av lösare *riktlinjer* som medlemsstaten skall sträva mot att uppnå kan man tänka sig en större acceptans för majoritetsröstning. Denna metod praktiseras bland annat inom EU:s sysselsättnings- och socialpolitiska samarbete i form av den öppna samordningsmetoden. Metoden innebär att medlemsstaterna utarbetar nationella handlingsplaner för att söka uppnå EU:s riktlinjer. Planerna jämförs och utvärderas gemensamt av medlemsstaterna och EU-kommissionen årsvis. Riktlinjerna är ej juridiskt bindande. Medlemsstaterna kan istället med majoritetsröstning anta politiska rekommendationer till det land som inte anses göra tillräckligt för att uppfylla EU:s målsättningar. Fördelen gentemot EMU-modellen är att det är lättare att hålla samtliga medlemsstater kvar i samarbetet trots stora skillnader i förutsättningar.

Inrikespolitiskt kan ett strukturerat samarbete få stor politisk betydelse om landets egna intressen på något sätt står på spel i en konflikt som andra EU-medlemmar väljer att intervensera i. Kraven på landets deltagande kan vara stora, kanske inte minst mot bakgrund av eventuell mångårig satsning av skattemedel på "EU-krishantering" från regeringens sida. De nya hoten är till sin natur mer obestämbara geografiskt och kommer sannolikt i mycket låg grad upplevas som begränsade endast till vissa EU-medlemsstater. Att EU i detta läge konstaterar att landet inte uppfyller kriterierna och därmed inte tillåts delta kan te sig märkligt i allmänhetens ögon. Vad händer i potentiellt "krävande" situationer då de EU-medlemmar som uppfyller kapacitetskriterierna inte väljer att intervensera och då ett mer berört medlemsland önskar en EU-aktion men inte själv skulle få delta? En ny drivkraft för ytterligare försvarsintegration skulle på sikt kunna skapas till följd av de krav på handlande som detta lands regering och befolkning kan komma att ställa på de EU-medlemmar som kan och får utföra "krävande" krishantering. Omvänt kommer kraven från de senare på de medlemmar som inte uppfyller kapacitetskriterierna att öka vad gäller förstärkt satsning på krishanteringsmateriel och ökad mental förberedelse för medverkan. En situation där endast vissa stater skall stå för kostnaderna för skyddet av europeiska värden och försvaret av EU som helhet kommer i längden troligen att leda till starka spänningar mellan medlemsstaterna. Kostnaderna för att inte delta i termer av inflytande och trovärdighet i EU generellt kommer sannolikt att öka med ett långtgående strukturerat samarbete. Klart är att varje enskild medlemsstat kommer att behöva göra en ny autonomikalkyl – cost-benefit-analys – för sitt ESFP-engagemang till följd av dessa möjliga konsekvenser.

Grundfrågan är alltså i vad mån EMU kan tjäna som modell på ett område som så starkt skiljer sig från det penningpolitiska vad gäller de sidoeffekter som kan drabba utanförstående medlemsstater. Med strukturerat samarbete inom EU:s krishantering ökar den indirekta påverkan på nationell säkerhet

och försvarsplanering ytterligare i jämförelse med dagens kapacitetsmål (Headline goals). Därmed kommer viljan att ingå i detta samarbete troligen att bli stark av säkerhets- och inflytandeskäl. Ett strukturerat samarbete kommer hos många medlemsstater att pressa fram ett behov av att kapacitetsmässigt kunna delta för att säkerställa den politiska handlingsfriheten och europeiska trovärdigheten. I den nationella autonomikalkylen kommer trovärdig förmåga att delta sannolikt bli relativt viktigare i förhållande till den fortsatta formella "rätten" att välja att inte delta.

Den indirekta påverkan från EU:s säkerhets- och försvarspolitik på den nationella säkerheten och försvarsplaneringen ställer Buzans fråga om *Vems* säkerhet i blyxtbelysning. Förstärker ESFP EU:s, alternativt EU-medborgarnas, säkerhet på bekostnad av den nationella säkerheten? Är svaret på frågan beroende av det tidsperspektiv vi lägger? I fallet med strukturerat samarbete kan cost-benefit analysen ("det vi vinner på EU-nivå bör vara större än det vi eventuellt förlorar på nationell nivå") troligen att se olika ut för de stater som kan ingå och de utanförstående, respektive kanske även mellan de stora och de mindre medlemsstaterna.

Troligtvis kommer de flesta medlemsstater att ställa sig mycket tveksamma till förslaget om strukturerat samarbete av de skäl som redovisats ovan. De kommer sannolikt att kräva att unionen som helhet även fortsättningsvis har den politiska kontrollen och strategiska ledningen över styrkor som används i EU:s namn.

5.3.3 Ett europeiskt organ för försvarsmateriel och strategisk forskning

Frågan om försvarsmateriel har sedan länge varit ett politikområde inom den europeiska gemenskapen. Det dröjde dock till slutet av 1990-talet och i början av 2000 innan frågan inramades som en försvarsfråga. Tidigare har försvarsmateriel varit en del av marknaden och behandlades ur ett teknologiskt och ekonomiskt konkurrensperspektiv. Föreställningen att Europa släpade efter USA har påverkat viljan att driva frågan.

Viktiga ekonomiska och teknologiska värden ansågs stå på spel, vilket nödvändiggjorde ett europeiskt och globalt tänkande. Ur denna marknadsintegration växer en mer harmoniserad och standardiserad europeisk marknad för försvarsmateriel. Frågan politiserades först när försvarsmateriel började inramas och karaktäriseras som en försvarspolitisk fråga, vilket skedde i samband med att en försvarspolitik för EU kom på den politiska agendan. Behovet av militär krishantering visade sig efter det kalla krigets slut och dessa nya typer av militära operationer gör interoperabilitet och standardisering av försvarsmateriel nödvändig. Eftersom försvarsmaterielsamarbetet redan var inlett inom den marknadspolitiska sektorn inom unionen var den politiska och industriella processen redan igång vid denna tidpunkt⁸⁴.

*** Europeiskt organ för försvarsmateriel och ett råd för försvarsfrågor**

I presidiets fördragsutkast av den 23 april 2003 föreslås följande formuleringar:

Artikel 19⁸⁵

Punkt 1. Det europeiska organet för försvarsmateriel och strategisk forskning skall ha som uppdrag att

- bidra till att fastställa målen för medlemsstaternas militära resurser och utvärdera hur medlemsstaterna fullgör sina resurssåtaganden,
- verka för att de operativa behoven harmoniseras och för att metoder för effektiv och kompatibel anskaffning antas,
- lägga fram multilaterala projekt för att de militära resursmålen skall uppfyllas och sörja för samordningen av de program som genomförs av medlemsstaterna och förvaltningen av särskilda samarbetsprogram,
- stödja försvarsteknikforskning, samordna och planera gemensam forskningsverksamhet och undersökningar om tekniska lösningar som motsvarar de framtida operativa behoven,

⁸⁴ Mörth 2003

⁸⁵ Presidiets utkast till artiklar om yttre åtgärder i det konstitutionella fördraget, 2003-04-23. ANDRA DELEN, AVDELNING B.

- bidra till att fastställa och i förekommande fall genomföra alla åtgärder som kan förstärka försvarssektorns industriella och tekniska grund och förbättra effektiviteten i försvarsutgifterna.

Punkt 2. Organet skall vara öppet för alla medlemsstater som önskar delta i det. Rådet skall med kvalificerad majoritet anta ett beslut om stadgan för organet, dess säte samt regler för dess verksamhet. Härvid skall hänsyn tas till graden av effektivt deltagande i organets verksamhet. Inom organet skall särskilda grupper bildas av medlemsstater som genomför gemensamma projekt⁸⁶.

Analys

I dagens diskussion i konventet är frågan starkt sammankopplad med den försvarspolitiska utvecklingen, vilket återspeglar sig i arbetsgruppen för försvarsfrågors slutrapport, samt i presidets artikelutkast. Arbetsgruppen slår fast att om unionen skall kunna fungera som en försvarspolitisk aktör krävs resurser. Vikten av försvarsmaterielutveckling lyfts fram som en viktig beståndsdel i unionens resursförstärkning inom det försvarspolitiska området. Redan idag har EU ett visst försvarsmaterielsamarbete, men ännu så länge sker det mesta utanför EU:s ramverk, till exempel inom LoI-avtalet och inom OCCAR. De länder som idag samarbetar inom dessa två existerande försvarsmaterielsamarbeten är EU-medlemmar, men avtalen ligger formellt utanför EU. Förslaget om inrättandet av ett europeiskt organ för försvarsmateriel och strategisk forskning skulle förstärka EU:s roll på försvarsmaterielmarknaden. Detta organ skulle innebära att redan existerande samarbetsformer inom detta område, såsom OCCAR och LoI-avtalet, införlivas med en EU-stämpel. Även vissa av de alliansfria länderna har mottagit förslaget positivt. I samband med detta har arbetsgruppen för försvarsfrågor identifierat olika konvergenskriterier som skulle kunna användas för att förstärka medlemsstaternas militära kapacitet. Ett förslag är att man skulle inrätta ett råd för försvarsfrågor vilket skulle kunna utgöra den

⁸⁶ CONV 685/03, 2003-04-23.

instans som bedömer dessa konvergenskriterier. Rådet skulle kunna övervaka genomförandet av medlemsstaternas åtaganden och anpassa unionens kapacitetsmål efter utvecklingen av behoven och den internationella situationen⁸⁷.

Det fransk-tyska förslaget efterfrågar en konvergenspakt för försvarsutgifter. De föreslår att ett protokoll skall finnas som bilaga till fördraget, vilket skulle anförtro intresserade medlemsstater att utveckla och förbättra militära förmågor och resurser genom en process av militär planering, *pooling* av förmågor och resurser, samt ökad arbetsfördelning. Liksom arbetsgruppen föreslår Tyskland och Frankrike vidare att en artikel om mål för europeisk försvarsmaterielpolitik bör inkluderas i EU-fördraget. Denna artikel skulle inkludera det stegvisa skapandet av en europeisk försvarsmaterielmarknad, liksom skapandet av ett europeiskt organ för försvarsmateriel⁸⁸. Försvarsmaterielsamarbetet blir med denna utveckling alltmer förankrad både i den första pelaren genom den inre marknaden, och i den andra pelarens säkerhets- och försvarspolitiska samarbete.

Liksom ovan konstaterats finns det två olika syften med ett samarbete kring försvarsmaterielfrågor inom unionen. Rent marknadsmässigt har frågan länge varit en del av samarbetet och flera länder som kan tänka sig stödja inrättandet av ett organ för försvarsmateriel har detta som syfte. Andra länder, med Frankrike och Tyskland i spetsen betraktar ett utvecklande av försvarsmaterielsamarbetet framförallt som ett försvarspolitiskt projekt. De båda riktningarna kan på detta sätt komma att enas om samma mål, men har olika utgångspunkter och syften för sitt ställningstagande. Frågan kan därmed även stödjas av de länder som traditionellt är emot idén om ett kollektivt försvar eftersom de inte betraktar frågan som ett led i att stärka försvarssamarbetet i Europa, utan en fråga för den gemensamma marknaden.

⁸⁷ Piana 2002; CONV 461/02, 2002-12-16.

⁸⁸ Piana 2002.

5.3.4 Solidaritetsklausulen – ett steg mot "samhällsförsvaret"?

Konventets arbetsgrupp föreslår:

"Klausul om solidaritet som innebär att unionens samtliga instrument utnyttjas för att skydda civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna"

Innebörden av denna klausul är att länderna i samverkan använder alla de medel som unionen, och särskilt medlemsstaterna, idag förfogar över för att kunna hantera terroristhotet⁸⁹. Klausulen är tänkt att "medge en mobilisering av alla instrument som unionen förfogar över". Detta inkluderar de militära resurser och de strukturer som ursprungligen inrättats för Petersbergsuppgifterna, polissamarbetet, det rättsliga samarbetet, räddningstjänsten. Arbetsgruppen menar att klausulen skulle uttrycka principen om solidaritet mellan medlemsstaterna och kunna ingå i artikel 1 i det konstitutionella fördraget. Den skulle medge insatser på unionens territorium för att bland annat förhindra terroristhot, skydda civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna, samt bistå en medlemsstat på dess territorium för att hantera följderna av en eventuell terroristattack. Klausulen är starkt påverkad av det fransk-tyska förslaget om införandet av en deklaration i EU-fördragen om "gemensam solidaritet och säkerhet". Den fransk-tyska tanken är att denna deklaration skall ligga till grund för att ESFP gradvis utvecklar EU till en "säkerhets- och försvarsunion". Klausulen skulle enligt det fransk-tyska förslaget förstärka den europeiska pelaren i Nato.⁹⁰

För att kunna uppnå enighet inom arbetsgruppen, vilket troligtvis också kan antas gälla i en kommande regeringskonferens och i Europeiska rådet, har gruppen understrukit att meningen med solidaritetsklausulen inte är att den skall vara en klausul för kollektivt försvar med *skyldighet* att bistå militärt. Enligt slutrapporten från arbetsgruppen skulle den inte tilläm-

⁸⁹ Dessa instrument kan exempelvis vara militära medel, underrättelseverksamhet, polissamarbete och straffrättsligt samarbete, räddningstjänst m fl.

⁹⁰ CONV 461/02, 2002-12-16; CONV 422/02, CONTRIB 150, 2002-11-22.

pas vid hot från andra stater, utan uteslutande vid hot från *icke-statliga* enheter. Dessutom skulle det enbart vara de civila myndigheterna i det berörda landet som skulle kunna begära hjälp med att hantera följderna av en attack. Den skulle alltså inte innebära någon automatik eller vara av tvingande natur. Gruppen föreslår även att Europeiska rådet utvecklar ett system för tidig varning som regelbundet utvärderar hotbilden för unionen⁹¹. I rapportens förklaring betonas den stora betydelsen av att utnyttja den sektorsövergripande karaktären hos unionens strategi i syfte dels att på ett effektivt sätt reagera på nya utmaningar, dels klart framhäva vad som skiljer den Europeiska unionen från en militärallians⁹².

Den svenska och den finska utrikesministern, som stödjer förslaget, skiljer mellan samordning av militära resurser under civil ledning till stöd för civila räddningstjänstinsatser och militära insatser i skyddet mot terroristattacker. Den tidigare bör enligt ministrarna kunna inkluderas i en solidaritetsklausul medan de senare även fortsatt är en uppgift för det nationella territorialförsvaret.⁹³

Ett konkret förslag som hänger samman med ett eventuellt utvecklande av en solidaritetsklausul är att upprätta en pool av civila eller militära enheter som är identifierade av medlemsstaterna och specialiserade inom räddningstjänsten. De skulle tillsammans genomföra gemensamma utbildningsprogram, samt program för att samordna sina insatser. Syftet med denna ”pool” skulle vara att effektivare kunna ingripa vid naturkatastrofer eller humanitära katastrofer inom unionen. I förlängningen skulle detta kunna verka som ett led för att förstärka solidariteten mellan medlemsstaterna och i syfte att förstärka den tidigare beskrivna gemenskapsmekanismen⁹⁴.

I konventionspresidiets utkast till artiklar rörande en Solidaritetsklausul har arbetsgruppens förslag modifierats något. Där

⁹¹ CONV 461/02, 2002-12-16.

⁹² CONV 461/02, 2002-12-16.

⁹³ Lindh, Tuomioja 02-12-18.

⁹⁴ CONV 461/02, 2002-12-16.

föreslås att unionen skall mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även militära resurser, för att förhindra terroristhot, skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen vid en eventuell terroristattack samt bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack (alltså ej endast för att hantera följderna). Specifieringen att det endast skulle röra sig om terrorism från icke-statliga enheter har tagits bort, med hänvisning till att en attack från tredje stat om den utförs med "terrorist"-teknik skall anses vara ett "angrepp". Presidiet har även skärpt formuleringen genom att föreslå att unionen i enlighet med solidaritetsprincipen skall mobilisera alla sina instrument, underförstått omedelbart. I arbetsgruppen talades det om att klausulen skulle "medge" en mobilisering.

I utkastet återfinns även en artikel om genomförande av solidaritetsklausulen. Där föreslås att EU:s "utrikesminister" och kommissionen skall föreslå en ram för genomförandet som skall kunna antas av rådet. Om en medlemsstat utsätts för en terroristattack, skall de andra medlemsstaterna lämna bistånd på begäran av den drabbade statens politiska myndigheter. Rådet skall biträdas av KUSP och av en ny "Ständig kommitté för inre säkerhet". Någon enhetlig omröstningsmodell för användningen av alla unionens medel föreslås ej av förklarliga skäl. Vissa av instrumenten omfattas av den första pelaren och kvalificerad majoritetsröstning, medan andra, t ex vad gäller de militära medlen, beslutas om med enhällighet.

Analys

Å ena sidan kan förslaget om en solidaritetsklausul ses som ett första steg mot en försvarsunion grundad på ett åtagande om kollektivt försvar à la VEU. Denna tolkning ges trovärdighet av det fransk-tyska förslagets formuleringar om en framtida försvarsunion och kopplingar till möjligheten av ett "fördjupat samarbete" för det stater som vill gå före de andra på detta område.

Å den andra sidan kan förslaget om en solidaritetsklausul tolkas som en brygga mellan de som betonar krishantering och

de som vill gå vidare mot kollektivt försvar. Det gäller enligt konventet att utnyttja den sektorsövergripande karaktären på unionen – inklusive militära resurser – vid insatser *på* unionens territorium för att bland annat förhindra terroristhot. Detta utan att EU övergår till att bli en militärallians för kollektivt försvar med skyldighet att bistå militärt i händelse av angrepp mot någon medlemsstats territorium. Klausulen kombinerar EU:s multilaterala, sektorsövergripande förmåga att förebygga och förhindra terroristhot med en princip om ökad solidaritet och frivilligt bistånd till en medlemsstat på dess territorium för att hantera följderna av en eventuell attack.

Klausulen ger uttryck för ett behov av en försvarssolidaritet, som inte skulle behöva bekräftas i form av tvingande fördragsartiklar. Solidaritet, inte avtalad förpliktelse, skall ligga till grund för medlemsstaternas ömsesidiga bistånd till varandra. Tanken är att få medlemsstaterna att långsiktigt dra åt samma håll på det försvarspolitiska området för att möta det nya terroristhotet. Förutsättningen är att medlemsstaterna idag står varandra nära värdemässigt och har uppnått en tillräcklig grad av integration i form av samverkande nätverk. Ett annat villkor för att klausulen skall fungera är att de förebyggande insatserna och de nationella infrastrukturerna samordnas i en så hög grad att medlemsstaterna kan agera samfällt i situationer av krisartad natur. Denna beredskap att handla aktivt kan i begränsad grad lagstiftas fram via EU utan måste bygga på långsiktig uppbyggnad av samsyn, sannolikt även på en utveckling av nya samarbetsformer i EU (se nedan).

Problemen har varit liknande på andra områden som övergått från negativ till positiv integration, det vill säga från att undanröja hinder för utbyte och samarbete mellan EU:s medlemsstater till att söka samla dessa kring gemensam ”aktiv” politik.⁹⁵ Solidaritetsklausulen söker – med stöd av de nya krishanteringsredskapen – omvandla unionens traditionella sektorsövergripande instrument för ”passivt” konfliktförebyggande till en mer aktiv säkerhets- och försvarspolicy. Klausu-

⁹⁵ Pinder 1968:88–110.

len liknar därmed EU:s öppna samordningsmetod som utan bindande regler syftar till att fördjupa den ekonomiska integrationen i form av en gränslös marknad till att även omfatta politiska målsättningar såsom full sysselsättning och kunskapsbaserad ekonomi.⁹⁶

Skulle solidaritetsklausulen bli verklighet kan det tolkas som att EU tar ett steg mot en ny typ av gemensamt förebyggande "samhällsförsvär" av civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna. Detta "EU-totalförsvär" skiljer sig såväl från kollektivt territorieförsvär som krishantering och konfliktförebyggande för europeisk och global säkerhet. Detta försvär svarar tydligare på frågan om vems säkerhet som står i fokus för EU:s agerande än hittillsvarande ESFP. Skulle då EU bli en "försvärunion" med ett gemensamt "samhällsförsvär" snarare än en försvärallians med detta förslag?

Fördelar med solidaritetsklausulen

Internt inom EU kan klausulen ses som ett steg mot den säkerhet för medborgarna och det europeiska samhället – en förskjutning från staternas säkerhet – som blir den politiska konsekvensen av det nya landskap som skissats av Buzan och andra. Betoningen av skydd av civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna pekar i riktning mot att EU:s roll skulle vara att bidra till ett europeiskt samhällsförsvär snarare än territorieförsvär. Klausulen skulle bättre motsvara unionens transnationella karaktär och bidra till en upplösning av gränsen mellan EU:s "externa" krishantering för global säkerhet och nationellt territorieförsvär för "intern" säkerhet. Den skulle därmed undvika den svaghet hos dagens ESFP som utgörs av en strikt uppdelning mellan extern och intern unions-säkerhet. De nya säkerhetspolitiska hoten har som vi redogjort för utmanat gränslinjen mellan gemensamt försvär och krishantering. Detta har ännu så länge enbart påverkat utvecklingen av ESFP i begränsad omfattning. De "de nya hoten" har kopplats till kollektivt Nato-försvär för EU:s Nato-medlemmar, medan inriktningen av unionens krishantering begränsats

⁹⁶ Ekengren 2001.

till insatser utanför dess gränser och till kriser av mer traditionell natur, t ex regelrätta militära strider.

Uppdelningen mellan extern och intern säkerhet tenderar att hårdnas i EU-sammanhang – delvis som en olycklig följd av EU:s pelarstruktur – medan den upplöses i diskussionen om nationalstatens säkerhet. Konsekvensen är att EU:s institutioner och militära och polisiära insatser inriktas mot mer klassiska försvarspolitiska uppdrag, samtidigt som nya interna hot ("nya sårbarheten") sägs kräva förbättrad krishanteringsförmåga inom den nationella försvarspolitiken. Risker är att unionen utformar nya oprövade EU-krishanteringsinstrument för den gamla typen av konflikter samtidigt som medlemsstaterna använder föråldrade försvarsmetoder för att möta nya nätverksshot. Klausulen bidrar till en mer utvecklad syn på skillnaden och samspelet mellan EU:s nätverkskapacitet för säkerhet och de mer traditionella försvarsinstrument som de senaste åren byggts inom ESFP. Den klargör de komparativa fördelar som EU:s nätverksstruktur har i arbetet med att höja beredskapen inför de nya transnationella hoten.

EU-externt kan klausulen bidra till en förstärkning av unionens trovärdighet. EU-försvar *på* unionens territorium kan kopplas mer naturligt till unionens långsiktiga byggande av fredsstrukturer än ett försvar *av* EU-territoriet som leder tanken till traditionella militära maktmedel. Argumentet att EU:s interna nätverk och institutioner i hög grad skall genomsyra även ESFP skulle stärkas. Ett EU-försvar som byggs kring förebyggande samhällsförsvar på unionens territorium riskerar inte att upplevas som ett hot av omvärlden på samma sätt som ett kollektivt försvar vars resurser även skulle kunna användas externt. EU:s "säkerhetsspärr" skulle understrykas. Redan idag hävdas att unionsmodellen till följd av en välgörande balans mellan medlemsstaternas intressen innebär en spärr mot äventyrligt eller aggressivt utrikespolitiskt agerande. EU uppfattas i låg grad som ett hot, då dess handlande utgår från en sammanvägning av ett större antal länders gemensamma intressen. I jämförelse med ett kollektivt försvar är riskerna för att ge länder som Ukraina och Ryssland en känsla av utanförskap

mindre. Vidare skulle framtida internationella krishanteringsoperationer underlättas om denna syn på EU:s försvarsidentitet vinner gehör i EU:s omvärld. EU skulle kunna uppfattas som ”mer neutralt” och välvilligt i förhållande till exempelvis stormaktsintressen.

Frågetecken och risker

Hur skulle solidaritetsklausulen fungera i praktiken? Förslaget har tolkats på olika sätt. Skillnaderna kan bland annat avläsas i de olika betydelser och valörer hos centrala begrepp i de skilda språkversionerna av arbetsgruppens förslag.

En nyckelmening i förslaget är: ”en mobilisering av alla instrument som unionen förfogar över ... för att bland annat förhindra terroristhot, skydda civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna samt att bistå en medlemsstat på dess territorium för att hantera följderna av en eventuell terroristattack”. Frågan är vad termen ”förhindra” innebär? På svenska kan uttrycket tolkas som ”förebygga” (terroristförebyggande?), vilket skulle rimma väl med EU:s långsiktiga säkerhetsskapande försvarslogik. I den engelska versionen av konventsförslaget används ”avert” (presidiet: ”prevent”), vilket ordagrant betyder avvärja, avstyra, förhindra. Termen drar åt mer kortsiktigt, snabbt handlande i en eventuell, mer akut situation. I den franska talas om ”prevenir” (underrätta/förekomma/förebygga/avvärja) som är ett bredare mer heltäckande begrepp än svenskans ”förhindra” och engelskans ”avert”. De engelska och franska termerna tenderar att dra solidaritetsklausulen åt en funktion som utlösare av gemensam mobilisering av unionens instrument i konstaterat fall av hot eller vid attack. Logiken ligger därmed närmare det kollektiva försvarets. Även termen ”mobilisera” (fr: mobilise) leder tankarna till gemensam aktion när något specifikt har inträffat, snarare än förebyggande eller undanröjande av orsaker till och förutsättningar för terroristhot.

Enligt arbetsgruppsförslaget skulle hjälp med att bistå ett land med att hantera följderna av en attack eller *vid* attack (presidiet's förslag) på dess territorium lämnas på begäran av de poli-

tiska/civila myndigheterna i det berörda landet. För övriga åtgärder "förhindra terroristhot" samt "skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen vid eventuell attack" – har en dylik begäran ej uttryckligen angivits som villkor för EU-insatser. Genom att inte specificera kravet för mobilisering lämnar denna del av artikeln öppet i vad mån någon slags europeisk automatik skall gälla för dessa insatser. Avses skyddet av *unionens* "institutioner", "befolkning" och "territorium"? Vad skall vara utlösande faktor för mobilisering för dessa syften? Skulle även dessa åtgärder förutsätta en begäran från en medlemsstat eller skulle denna kunna komma från EU:s institutioner? Skall varje medlemsstat äga rätt att avgöra om EU eller någon av medlemsstaterna utsatts för angrepp och därmed kunna utlösa "solidariteten"? Kravet på handling är dock tydligt vid begäran om bistånd från medlemsstat som utsatts på eget territorium. Enligt presidiets förslag om genomförande skall övriga medlemsstater lämna bistånd på begäran. Det föreskrivs dock ej i vilken form biståndet skall ges vilket underförstått innebär att detta är att upp till varje enskild medlemsstat att själv bestämma.

En jämförelse med Nato:s artikel 5 om ömsesidig försvarsförpliktelse är här fruktbar. Enligt denna ses ("shall be considered") en attack mot en eller flera av paktmedlemmarna som ett angrepp på dem alla, vilket får till konsekvens att staterna kommer att bistå ("will assist") den angripna medlemmen. Konventionsförslaget om EU-medlemsstaternas förpliktelse att bistå är på ett sätt mer tvingande till sin natur ("shall assist") än Nato:s artikel 5 som istället tar handling från övriga paktmedlemmar som given under hänvisning till rätten till individuellt och kollektivt självförsvar enligt FN-stadgans artikel 51. Å andra sidan förutsätter EU-formuleringen inte samma grad av "automatik" då kravet på handling inte utlöses förrän en medlemsstat begär bistånd. Skillnaden skulle kunna tolkas som om behovet av ett starkare explicit krav på EU-medlemmarna är ett uttryck för att försvarssolidariteten anses svagare inom EU än i Nato. En annan tolkning är att folkrätten inte på samma sätt som vid mellanstatliga konflikter kan tjäna som vägled-

ning, det vill säga förutsätta handlande, vid terroristattacker. Vad gäller form och omfattning på biståndet liknar dock förslaget i hög grad artikel 5 där varje enskild stat själv fattar beslut om "such action as it deems necessary".⁹⁷ I praktiken blir skillnaden vad gäller konsekvenser alltså inte så stor: den enskilda medlemsstaten bestämmer i båda fallen själv på vilket sätt och i vilken omfattning den önskar bistå. I detta perspektiv skulle klausulen i praktiken kunna liknas vid en "artikel 5" för civilt kollektivt försvar – en "mjuk" version av kollektivt försvar.

Frågan är huruvida solidaritetsprincipen skulle träda i kraft redan om en enskild medlemsstat "endast" känner sig *hotad* av "icke-statliga" enheter. Skulle denna stat kunna ställa krav på mobilisering av EU:s "samtliga instrument" för att förebygga och förhindra hotet och skydda landets civilbefolkning? Eller skall klausulen liksom vid "angrepp" tolkas som om EU och samtliga medlemsstater har rätt att avgöra om hot föreligger mot enskild medlemsstat och därmed unionens civilbefolkning och territorium?

I samband med klausulen ställs frågan om vems säkerhet som skall främjas på sin spets – medlemsstatens eller EU:s. Eller sammanfaller dessa helt till följd av karaktären på det nya hotet? Hot eller terroristattacker mot enskild medlemsstat är även ett hot eller attack mot samtliga stater, det vill säga EU som helhet. Klart är att det sätt på vilket försvarsfrågan i allmänhet och solidaritetsklausulen i synnerhet kommer att lösas kommer att ha mycket stor betydelse för EU:s fortsatta arbete med att skapa en europeisk identitet.

Ett första konkret steg och en framkomlig väg om EU önskar samla samtliga medlemsstater kring en solidaritetsklausul är att se den som en utveckling av EU:s gemenskapsmekanism för räddningstjänster. Vissa inom försvarsarbetsgruppen förespråkade just en bred tolkning av klausulen som även omfattade bistånd till civilbefolkningen i fall av naturkatastrofer eller

⁹⁷ Se Washington-fördraget 1949.

”olyckor orsakade av människor”. Mekanismen bygger som redogjorts för på en begäran om hjälp och medlemsländernas frivilliga bistånd. Medlemsstaterna skulle genom kommissionens övervaknings- och informationscentrum (”MIC”) på ett tidigt stadium kunna varsko varandra om terroristhot eller katastrof. De manade ges härmed möjlighet att ”solidariskt” förbereda eventuellt bistånd som på kort varsel skulle kunna sändas. I mekanismen skulle EU kunna avpolitiserat terroristhotet genom att behandla det som andra typer av ”olyckor” såsom naturkatastrofer, snarare än som en strikt säkerhetspolitisk fråga under GUSP. Detta skulle troligen vara till gagn för unions-solidariteten. För mekanismen har resursförteckningar redan upprättats. På detta sätt skulle det underrättelse- och polissamarbete kring terroristfrågor som redan existerar kunna kompletteras med en mer ”aktiv” och handfast politik. Mekanismen skulle på sikt även kunna omfatta ett växande antal egna unionsexperter. Som övningen EUROTOX 2002 visade är det sannolikt tillräckligt och kanske t o m önskvärt att endast ett antal medlemsstater ställer upp med hjälp så att problem med logistik och samordning kan undvikas. Det kommer att uppstå en stark politisk press på de stater som innehar lämpliga insatsmedel enligt EU-mekanismens resursförteckningar. En mindre krets av stater med mer ändamålsenliga medel och insatser är troligen att föredra framför ett ”automatiskt” utlösande av allmän mobilisering av ”alla unionsinstrument”. En frivillig ”EU-solidaritet” snarare än förpliktelser om viss typ och omfattning av bistånd skulle i detta perspektiv alltså vara tillräcklig för att bära fram erforderliga europeiska insatser.

Solidaritetsklausulens och gemenskapsmekanismens koppling till EU:s civila krishantering inom GUSP är problematisk. Frågan är hur de strukturer som sätts upp för extern civil krishantering behöver utvecklas för att möta de nya uppgifter som solidaritetsklausulen behandlar. Hägglunds förslag om EU ”homeland defence” utgör en början på denna process. En lång väg återstår med komplicerade diskussioner i de flesta medlemsstater. Den diskussion som idag förs kring utvecklingen av civil-militär samordning för externt EU-bruk kom-

mer att behöva sin motsvarighet för försvaret på unionens territorium. Klart är att behovet av pelaröverskridande koordinering skulle öka än mer till följd av en eventuell solidaritetsklausul. Frågan är vad som händer om medlemsstaterna upplöser pelarstrukturen genom nästa fördragsändring. Kanske behöver EU skapa nya övergripande artiklar för det alltmer tvärsektoriella ESFP (en informell 'fjärde' pelare)? Klart är även att samordningsproblemen kommer att kvarstå. Gemenskapsmekanismen faller idag under första pelaren. Frågan är om den civila kommittén under GUSP, som idag ägnar stor möda åt koordineringsfrågor, eller EU-kommissionen och förstapelarkommittéerna kommer att äga huvudansvaret för den EU-samordning som kommer att krävas för solidaritetsklausulens förverkligande.

Till de praktiska förutsättningarna för klausulen hör behovet av en ny transnationell, tvärsektoriell EU-infrastruktur av "arbetande nätverk" mellan medlemsstaterna inom krishanteringsområdet. Detta bör omfatta såväl nationell offentlig administration som det civila samhället, näringsliv och frivilliggrörelser. Frågan är i vilken grad solidaritetsklausulen kräver nya samarbetsformer som kan underlätta ett EU-beredskapsarbete som i begränsad grad kan EG-lagstiftas fram eller samordnas från högsta politiska nivå i GUSP-organen. Samordningsproblemen liknar de på sysselsättningsområdet. I vad mån skulle den öppna samordningsmetoden kunna användas även här? Den skulle kunna sätta tryck på medlemsstaterna och ansvariga aktörer att skapa "en mänsklig och organisatorisk infrastruktur av arbetande nätverk", som enligt Sundelius behöver byggas upp⁹⁸. Skillnaden mot de områden som idag berörs av öppna samordningsmetoden är att den nationella civila försvarskapaciteten i så hög grad är decentraliserad – och i många avseenden icke-offentlig. Detta kommer sannolikt att kräva nytänkande kring möjligheten av mer djupverkande riktlinjer och metoder för att få berörda aktörer att dra åt samma håll i samtliga medlemsstater. Gemensam utbildning är natur-

⁹⁸ Sundelius 2001:14.

ligtvis ett första steg. EU-kommissionsledd samordning av nationella handlingsplaner för regional och lokal nivå kan vara ett andra. Skapandet av politiskt tryck genom gemensam årlig utvärdering och möjligheten att anta EU-rekommendationer till enskilda medlemsstater som inte gör tillräckligt för att uppnå EU:s riktlinjer ett tredje. En fråga är här hur man skall finna de kriterier som skall ligga grund för beredskapsjämförelsen mellan medlemsstaterna. En övergripande fråga är även på vilket sätt EU:s kandidatländer bäst kan involveras i processerna. Liksom öppna samordningsmetoden på de ”välfärdspolitiska områdena” har möjliggjort att dessa länder kunnat jämföras med EU-medlemmarna på ett icke-förpliktande sätt, skulle ”EU-beredskapsriktlinjer” kunna tjäna som nätverks- och normskapande grund för ett allomfattande europeiskt ”samhällsförsvar”.

6 FRAMTIDSSCENARIER

Den senaste tidens splittring inom EU samt mellan USA och vissa EU-medlemsstater vad gäller Irak-kriget har gjort framtiden för konventets förslag inom säkerhets- och försvarsområdet mycket svårförutsägbar. Splittringen har ytterligare minskat sannolikheten att konventet kommer att kunna nå en konsensus kring svåra frågor som t ex införande av flexibel integration på försvarsområdet. Dessa svårigheter bör dock beaktas i ljuset av att den första ESFP-missionen i Bosnien (EUPM) påbörjades i januari 2003, att avtalet mellan EU och Nato (Berlin plus) slöts i mars 2003, samt att den första militära ESFP-missionen inleddes i mars 2003 i form av stationeringen av en EU-ledd internationell styrka i Makedonien. I detta avsnitt skissas sex scenarios för medel- och långsiktig ESFP-utveckling. Vidare diskuteras sannolikheten för de olika konventsförslagens förverkligande i förhållande till respektive scenario.

1. Återgång till läget före Irak-kriget

I detta perspektiv fortsätter ESFP att utvecklas i enlighet med tidigare fastlagd tidtabell och hittillsvarande dynamik. Säkerhetsavtalet (Berlin plus) mellan EU och Nato utvecklas. EU fortsätter att ta över krishanteringsuppgifter från Nato och USA, först och främst i närområdet, såsom SFOR och KFOR i Bosnien och Kosovo. Men på sikt även i andra delar av världen. EU:s kapaciteter, förmåga att fatta snabba och samstämmiga beslut stärks successivt i nära samarbete med Nato/USA. ESFP och ESDI stärks inom ramen för säkerhetsavtalet.

ESFP präglas av dynamiken mellan integration och mellanstatligt samarbete. ESFP utvecklas som "low-politics" i enlighet med Monnet-metoden och övriga EU-områden, snarare än som en del av konstitutionella kvalitativa steg. Fokus ligger på kapacitetsutveckling för att undvika politiskt-strategiska GUSP och ESFP-frågor som riskerar leda till oenighet mellan medlemsstaterna ("a bottom up approach"). Frågor om till vad, var och hur EU:s krishantering skall användas besvaras från fall till fall. ESFP:s svaghet i form av alltför kortsiktiga

mål kvarstår därmed. En relativt hög grad av samstämmighet nås till priset av fortsatta problem med att uppnå effektivt och snabbt beslutsfattande och svårigheter med delegering till EU:s höge representant.

ESFP:s kapaciteter bygger huvudsakligen på medlemsstaternas ”pooling” av resurser på basis av konvergenskriterier som säkerställer komplementaritet och hög kvalitet. Frankrike och Storbritannien är tongivande i EU:s krishantering på grund av att dessa har de mest utvecklade militära krishanteringsresurserna. Rutiner för gemensam upphandling av försvarsmateriel till EU:s krishantering har skapats. Försvarsmaterielsamarbetet är i grunden mellanstatligt och omfattar ett växande antal gemensamma projekt. EU:s anslag till gemensam försvarsrelaterad forskning har ökat väsentligt.

Det tidiga 2000-talets geografiska och funktionella arbetsfördelning mellan Nato/USA och EU består vad gäller krishantering. På det globala planet tar Nato och dess snabbinsatsstyrka hand om ”större” högteknologiskt och militärt krävande, fredsskapande insatser. EU:s krishanteringskapacitet används för såväl snabba stabilitetsskapande insatser i ”mindre”, lågintensiva konflikter som fredsbevarande, konfliktförebyggande och post-konfliktuppgifter. EU:s breda arsenal av instrument har visat sig passa bäst för långsiktigt hållbara, konfliktförebyggande, insatser i Östeuropa, Nordafrika och Mellanöstern. I unionens närområde har ESFP i praktiken kommit att fungera som en för- förmedlingsstrategi för kandidatländer och andra EU-aspiranter.

EU:s medlemsstater ej överens i frågan om kollektivt försvar för EU. Vissa förespråkar ökad EU-överstatlighet, andra den transatlantiska länken och Nato. De senaste fördragsändringarna har inneburit små steg mot ökad överstatlighet som dock lett till avsevärd informell integration såsom ökad samsyn och press att medverka i krishanteringsoperationer.

På lång sikt (20–30 år) har EU:s ekonomiska integration resulterat i genuina europeiska utrikes- och säkerhetspolitiska intressen, som bildar grund för en gemensam försvarspolitik.

Följande konventionsförslag har genomförts:

- A. Aktualisering av Petersbergsuppgiften.
- B. Förbättringar gällande samstämmighet och effektivitet vid genomförandet av krishanteringsinsatser.
- C. Införandet av solidaritetsklausul som innebär att unionens samtliga instrument utnyttjas för att skydda civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna.
- D. Inrättandet på mellanstatlig grund av ett europeiskt organ för försvarsmateriel och strategisk forskning.
- E. Ökad parlamentarisk kontroll genom förstärkt roll för de nationella parlamenten i enlighet med de nya reglerna för subsidiaritet i EU.
- F. Kvalificerad majoritetsröstning har införts för viss verkställighet av krishanteringsinsatser som beslutats enhälligt i Europeiska rådet.

2. Åternationalisering av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Det utrikespolitiska samarbetet mellan EU:s medlemsstater (GUSP) och därmed även ESFP upphör eller tynar bort. Den avsaknad av ett gemensamt säkerhets- och försvarspolitiskt intresse som tydliggjordes under Irak-kriget består. Fördragsmässiga och konstitutionella förändringar kunde inte förändra grundläggande nationella säkerhetspolitiska särintressen. Dessutom bedöms riskerna för EU-samarbetet som helhet med att söka fördjupa GUSP och ESFP utan starkt stöd hos allmänheten som mycket stora. "Sidoeffekterna" i form av ökat terroristhot mot nationell säkerhet till följd av EU:s internationella krishanteringsoperationer ledde till att kostnaderna för ESFP ansågs alltför stora.

Nästan samtliga EU-medlemmar är med i ett Nato med långtgående utrikespolitisk samordning. Den transatlantiska länken har stärkts till följd av EU:s utökning med nya medlemsstater i Östeuropa. Regionalt försvarspolitiskt samarbete inom Europa har växt fram till följd av post-nationella säkerhetspolitiska realiteter. Det nordisk-baltiska samarbetet har vitaliserats inom

ramen för Nato med civil och militär samverkan mot ”de nya hoten”. Ett nära samarbete med Ryssland sker inom ramen för Nato.

Övriga delar av EU-samarbetet lever kvar. EU:s externa politik vilar på unionens handels- och biståndspolitik, utvidgningen samt samarbets-, associations- och partnerskapsavtal. EU:s ursprungliga säkerhetspolitiska metod – transnationellt samarbete – upplever en renässans. Genom utvidgningen ”avsäkerhetspolitiserar” relationerna mellan ett växande antal stater i Europa och närområdet. EU utvecklar sin roll som säkerhetspolitisk ”modell” för andra regioner i världen och sin maktutövning i form av spridning av ”EU-normer” och ”standards”.

Säkerhetspolitiken domineras starkt av ett mellanstatligt tänkande. Irak-kriget blottade de djupt förankrade nationella reflexerna i tider av allvarliga hot och kriser. Detta har gjort synen på de internationella organisationerna mer realistisk. De internationella organisationerna kan från tid till annan fungera som hävstänger och påtryckare för utvecklingen av egen och möjliga allierades försvarsförmåga. Europas stater väljer att verka inom den säkerhetspolitiska organisation som i den enskilda situationen kan bidra till den egna nationella säkerheten. Valet av internationell organisation för stunden är av liten principiell vikt för framtiden. Europas nationer utvecklar sina försvars- och krishanteringskapaciteter oberoende av varandra.

Inga konventionsförslag har genomförts.

3. EU och Nato/USA utvecklas som komplementära organisationer

EU-GUSP-ESFP och Nato/USA utgör tydliga komplement till varandra i världspolitiken. Grunden är en utvecklad funktionell arbetsfördelning för krishantering. En betoning av de civila delarna i ESFP – ”EU:s komparativa fördelar” – underlättar samordningen mellan EU och Nato/USA. Betoningen är en följd av EU:s fortsatta underlägsenhet vad gäller militära resurser. Men den är även en följd av en het debatt med starka ifrågasättanden av kollektivt försvar som lösningen på EU:s

säkerhetsproblem. Kollektivt militärt försvar har ansetts vara uttryck för ett ålderdomligt tänkande som i begränsad omfattning bidrar till att bekämpa de nya hoten.

Ett antal konkreta utmaningar för den militära krishanteringen, bland annat i Centralasien, har tydligt visat att arbetsfördelningen mellan EU och Nato i praktiken avgörs av förmågan. Självständiga krishanteringsaktioner av EU, bland annat i Moldavien, har utförts efter beslut i Nato. Allmänt har EU främst kommit i fråga i situationer där det ställts höga krav på den civil-militära samordningen. De civila EU-kapaciteterna utvecklades i mycket snabbare takt än de militära – delvis på grund av upplösningen av EU:s interna pelarstruktur – vilket gjort att det komplementära förhållandet titt sig alltmer naturligt. Organisationernas samverkan bygger på en integrerad lednings- och planeringsstruktur grundad på Natos standards och säkerställande av interoperabilitet mellan medlemsstaternas resurser.

Solidaritetsklausulen om skydd av civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna har utvecklats till en europeisk infrastruktur för avvärjande och förebyggande av transnationella och internationella säkerhetshot. Vissa inom unionen ser klausulen som ett kollektivt civilt försvar mot terrorism. EU:s samarbete med USA har som mål att utveckla en transatlantisk infrastruktur av liknande art. Unionen har kommit att fungera som internationell modell för den sammansmältning av kollektivt försvar och multilateral, sektoriell krishantering som beskrivits tidigare i rapporten.

Följande förslag har förverkligats:

- A. Aktualisering av Petersbergsuppgifterna.
- B. Förbättringar gällande samstämmighet och effektivitet vid genomförandet av krishanteringsinsatser. Ökad delegering till EU:s president (främst vad gäller civil krishantering).
- C. "Euroområdet för försvaret" har utvecklats i enlighet med de krav som ställs på EU:s kompletterande roll till Nato. En intern arbetsfördelning mellan EU:s medlemsstater har genomförts. Varje enskild stat bidrar till en krishanterings-

pool på de områden där de enligt EU-bedömningar äger komparativa fördelar. Öppna samordningsmetoden används för att ge riktlinjer för staternas försvarsutgifter och satsningar på krishantering.

- D. Införandet av solidaritetsklausul.
- E. Inrättandet på mellanstatlig grund av ett europeiskt organ för försvarsmateriel och strategisk forskning.
- F. Ökad parlamentarisk kontroll.

4. Ett tudelat Europa

En europeisk Federation – ”Europas förenta stater” – har grundats av åtta forna EU-medlemsstater med Frankrike och Tyskland som tongivande stater. Federationens utrikes- och försvarspolitik har global räckvidd och präglas av ett maktbalanstänkande med ambitionen att använda militär makt på ett ”europeiskt” sätt.

Skillnaden mellan kollektivt försvar (ömsesidiga försvarsförpliktelser) och krishantering upplöses helt för Federationen. Tillgängliga kapaciteter används för alla typer av säkerhetspolitiska syften. ”Federationens säkerhet gagnas av såväl ett starkt territorialförsvar som kraftfull internationell krishantering”. Utrikes- och försvarspolitiken finansieras av federala skattemedel. Försvarsutgifterna har de senaste åren ökat kraftigt, både i absoluta tal och i relation till övriga utgiftsposter. Av stor vikt för Federationen har varit att satsa på högteknologiska, spektakulära projekt och snabbinsatsstyrkor för global krishantering. På detta sätt har man kompenserat sin relativa resursmässiga underlägsenhet i den globala maktbalansen. Symbolvärdet av snabb och teknologiskt avancerad militär ”force projection” är av växande betydelse i en värld präglad av den totala ”cyberdiplomatin”.

EU består och omfattar de utanförstående 22 medlemsstaterna, inklusive bland annat Ukraina. ESFP har utvecklats i enlighet med scenario ”3” ovan det vill säga fungerar som ett komplement till Nato som omfattar samtliga EU-medlemsstater. Vissa EU-stater har ställt sig öppna för en eventuell anslutning till

Federationen vilket skapat svåra spänningar såväl inom EU som gentemot Nato/USA. Inledningsvis sökte Federationen utveckla ”inklusive” strukturer för utanförstående stater på krishanteringsområdet, men även på försvarspolitikens område. Detta har emellertid successivt försvårats då statsbildningen i Europas mitt främst kommit att utveckla traditionella mellanstatliga förbindelser med utanförstående. En ny typ av regional maktbalans har växt fram mellan Federationen, EU och Ryssland. Federationen söker närma sig Ryssland i syfte att skapa en global motvikt till USA-EU.

Federationen har genomfört följande konventionsförslag:

- A. Aktualisering av Petersbergsuppdragen.
- B. Förbättringar gällande samstämmighet och effektivitet vid genomförandet av krishanteringsinsatser: Utrikes- och Försvarsdepartement.
- C. Införandet av klausul om kollektivt försvar.
- D. Europeisk förvaltning för försvarsmateriel och strategisk forskning.
- E. Ökad parlamentarisk kontroll genom EU-parlamentarism: EU:s president utses av majoriteten i Europaparlamentet.

EU har genomfört de förslag som beskrivits under scenario ”3”.

5. Ett tudelat ESFP

Ett kärneuropa inom unionen som omfattar tio av EU:s 25 stater har bildats på säkerhets- och försvarspolitikens område. Ursprungligen var det fyra stater: förutom Frankrike och Tyskland även Belgien och Luxemburg. Frågan om kollektivt försvar tudelade ESFP sommaren 2003. Kärneuropas stater har påtagit sig skyldigheterna till ömsesidigt bistånd enligt Brysselfördraget och inbjudit övriga EU-medlemmar att delta i detta fördjupade samarbete i försvarsfrågor (”flexibel integration”). Kärnländerna har skapat egna strukturer för planering och ledning av militära operationer. Övriga delar av ESFP – där särskilt solidaritetsklausulen visat sig framgångsrik vad gäller förhindrandet av terrorattentat – omfattas av EU25.

Synen inom Nato är splittrad. Flera tidigare VEU-medlemmar i "kärneuropa" hävdar att EU:s kollektiva försvar är en euro-peisk pelare i Nato och inte utgör någon skillnad till det kollektiva artikel 5 försvar som VEU omfattade. EU:s självständiga militära handlingsförmåga har i vissa fall dock lett till intressekonflikter med USA och spänningar inom EU. Även inom krishanteringen, som fortsatt är en gemensam angelägenhet, har en tudelning kunnat märkas till följd av en ökad användning av "strukturerat samarbete" för de stater som uppfyller kraven inom "euro-området för försvaret". Kärneuropa har kommit att dominera "euroområdet" genom att i högre grad än övriga medlemsstater utveckla kapaciteter för att klara "de mest krävande Petersbergsuppgifterna". Denna utveckling är delvis en konsekvens av att kärneuropa utvecklat eget satellitkommunikationssystem, strategisk lyftkapacitet, underrättelsekapacitet och nya autonoma vapensystem. En fond för finansiering av snabba insatser har skapats.

Kärneuropa har verkat för en mer aktiv EU-krishantering i takt med att dessa kapaciteter har stärkts. Övriga stater har ställt sig tveksamma till detta och vänt sig mot kärneuropas vilja att söka sätta en "EU-stämpel" på insatser utförda endast av en krets EU-stater. Kärneuropa har föreslagit att den öppna samordningsmetoden lämnas till förmån för mer krävande kapacitetskriterier för vilka som skall få ingå i "euroområdet". Detta hävdas främja en nödvändig bättre arbetsfördelning mellan EU-länderna. Enligt USA innebär splittringen inom ESFP att EU fjärmars från USA. Den transatlantiska länken är dock fortfarande påtaglig som en konsekvens av de centraleuropeiska medlemsstaternas starka band med USA.

På initiativ av kärneuropa har den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) stärkts. EU har utvecklat tydligare långsiktiga mål för att kunna svara på frågan om i vilka kriser man tänker interвенера – till vad man ämnar använda sina autonoma kapaciteter. Konkretiseringen av GUSP har lett till starka inre spänningar inom EU. De 15 länder som ej ingår i det fördjupade samarbetet har sökt slå vakt om rågången mellan krishantering och kollektivt försvar genom att verka för

operationer av tydlig krishanteringskaraktär såsom humanitära räddningsoperationer. Dessa har även betonat en funktionell arbetsfördelning gentemot Nato/USA. Kärneuropa har i högre grad förespråkade fredsframtvängande insatser och geografisk arbetsfördelning, som i praktiken inneburit starkt fokus på Afrika och närområdet. I syfte att inte dubblera uppgifterna har Nato:s roll i Europa begränsats till kollektivt försvar för Nato-medlemmarna. EU som helhet har lagt särskild tonvikt på system för samordning av civil-militära insatser och tvärsektoriella långsiktiga insatser.

EU-medlemmarnas skilda vägval inom säkerhets- och försvarspolitik har fått komplikationer inte bara inom unionen utan även för Europasamarbetet i sin helhet. Problem har uppstått mellan kärneuropa, övriga EU-stater och kandidatländerna till följd av en traktatsmässig komplexitet. Liksom i EMU-fallet har det fördjupade samarbetet skapat en rad juridiska gränsdragningsproblem, främst mellan GUSP och ESFP-artiklarna i form av oklarheter beträffande skyldigheter och åtaganden. Det har varit svårt att dra en rågång mellan de beslut som rör det kollektiva försvaret och EU:s krishantering. Många beslut har visat sig befinna sig i en gråzon mellan allmänna ESFP-frågor och ärenden som av kärnländerna uppfattas falla under kollektivt försvar. Solidaritetsklausulen har ytterligare försvårat detta genom sin koppling av EU:s tvärsektoriella krishanteringsinstrument till skyddet av civilbefolkningen på EU:s territorium.

På lång sikt gick ej de två EU-cirklarna inom ett så centralt område att förena. Det kollektiva försvaret och ökad överstatlighet för kärnländerna ledde till lojalitets- och identitetsförskjutningar inom EU. Några av de utanförstående staterna sågs sig tvingade in i det närmare samarbetet av integrationsdynamiken; kostnaden av att stå utanför blev för stor. För andra tog de centripetala krafterna över: staterna längre ut i EU:s ”gravitationscentrum”, som Tysklands utrikesminister Fischer talade om, kom att återigen ytterligare närma sig USA. EU-sammanhållningen brast. Även delningen inom ESFP ledde alltså långsiktigt till traditionella mellanstatliga förbindelser mellan staterna i det fördjupade samarbetet och de utanförstående.

Kärneuropa:

1. Aktualisering av Petersbergsuppdragen.
2. Förbättringar gällande samstämmighet och effektivitet vid genomförandet av krishanteringsinsatser.
3. Euroområde för försvaret.
4. Införandet av klausul om kollektivt försvar.
5. Inrättandet av ett europeiskt organ för försvarsmateriel och strategisk forskning.
6. Inrättandet av råd för försvarsfrågor.
7. Ökad parlamentarisk kontroll.

EU:

1. Aktualisering av Petersbergsuppdragen.
2. Förbättringar gällande samstämmighet och effektivitet vid genomförandet av krishanteringsinsatser.
3. Euroområde för försvaret. Närmare samarbete infört i fördraget.
4. Införandet av solidaritetsklausul.
5. Ökad parlamentarisk kontroll.

6. Gemensam utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik för ett enat Europa

EU25 – Europas Förenade Nationer – omfattar en enhetlig utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. EFN förfogar över relativt stora självständiga kapaciteter (250.000 man på militära sidan) och är en balanserande kraft gentemot USA/Nato på den världspolitiska arenan.

Utvecklingen är en följd av Nato:s försvagning. Nato:s förmåga försvagades kraftigt till följd av global "over-stretch" det första årtiondet under 2000-talet. USA:s missnöje med europeernas ovilja att öka försvarsutgifterna ledde till att man drog sig tillbaka från Europa, såväl militärt som politiskt. USA:s utrikespolitik inriktas alltmer mot Asien.

REFERENSER

Andrén, N. (2002). Säkerhetspolitik – *Analys och Tillämpningar*. Norstedts Juridik: Stockholm.

Bigo, D. (1996). *Polices en Réseaux – l'expérience européenne*. Paris: Presses de Sciences Po.

Bigo, D. (2000). "When two become one: internal and external securitisations in Europe", sid. 171–204 i Kelstrup, M – Williams, M.C. (2000). *International Relations Theory and the Politics of European Integration – Power, Security and Community*. London: Routledge.

Bigo, D. (2001). "A Fresh Look at Conflicts", sid. 171–198 i Smouts, M.C. (2001). *The New International Relations – Theory and Practice*. London: Hurst & Co. Ltd.

Bjurner, A. (2001). "Vision and Achievements of the Swedish Presidency in Developing A Civilian Crisis Management Capability", in Conference Report: "EU Civilian Crisis Management Capability". Conference organised by Swedish Fellowship of Reconciliation (SWEFOR) and Swedish Peace and Arbitration Society (SPAS)2001-04-20.

Buzan, B. (1991). *People, states and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd edn, Boulder, CO: Lynne Rienner.

Buzan, B. – Wæver, O. – de Wilde, J. (1998). *Security – A new Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers Inc: London.

Delpech, T. (2002). *International terrorism and Europe*. Paris: Institute for Security Studies.

Ehrhart, H-G. (2002). *What model for CFSP?* Paris: Institute for Security Studies.

Ekengren, M. (2003). *Kompetensfördelning och subsidiaritet i EU – Bakgrund, för- och nackdelar med reformförslagen*, rapport nr 3, EU2004-kommittén och Utrikespolitiska institutet, Stockholm.

Friis, L. (1997). *When Europe Negotiates, From Europe Agreements to Eastern Enlargement*. Institute of Political Science, Univ. Of Copenhagen.

Gudmundson, U. (2001). *Idéernas kamp i säkerhetspolitiken*. Stockholm: Försvarsberedningen, Försvarsdepartementet.

Hagman, H.-C. (2002). *European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities*, Adelphi Paper 353, The International Institute of Strategic Studies, Oxford: Oxford University Press.

Herolf, G. – Lindahl, R. (1996) *Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen*. SOU 1996:7.

Ignatieff, M. (2000). *Det virtuella kriget Kosovo och därefter*, Göteborg: Daidalos.

Kaldor, M. (1999). *Nya och gamla krig – organiserat våld under globaliseringens era*, Göteborg: Daidalos.

Myrdal, S. (2002). "Konturerna av en ny säkerhetspolitisk dagordning för EU?", i Myrdal, S. (red.) (2002). *EU som civil krishanterare*. Stockholm: Elanders Gotab AB.

Mörth, U. (2003). *The Building of Europe – The Organizing of European Armaments Cooperation*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, INC.

Nilsson, P. (2002). *Gemensam förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser – en presentation av Kommissionens och Sveriges ståndpunkter ur ett teoretiskt perspektiv*. C-uppsats HT, Försvarshögskolan, Stockholm.

Piana, C. (2002). "The European Convention and Defence," in *European Security Review*, Nr. 15.

Pinder, J. (1968). "Positive Integration and Negative Integration – Some Problems of Economic Union in the EEC", *World Today*.

Quille, G. (2002). "Making European Defence Work: Copenhagen, Berlin Plus and ECAP", in *European Security Review*, Nr. 15, December, International Security Information Service (ISIS), Europe, Brussels.

Ramberg, B. – Ekengren, M. (kommande). *The EU: Actor or Structure in European Crisis Management? – Two Cases of European Crisis Management Practice*.

Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. New York: Harvester Wheatsheaf.

SOU (1997). *Större EU – säkrare Europa. Betänkande av kommittén om EU:s utvidgning – säkerhetspolitiska konsekvenser*. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB.

Strömvik, M. (2002). "EU – en ovanlig utmanare i världspolitiken", i *Europaperspektiv – konkurrens på tre nivåer*, Årsbok 2002. Stockholm: Santérus Förlag.

Sundelius, B. (2001). "Totalförsvaret är överspelat – vi behöver ett samhällsförsvaret!". Stockholm: Försvarsberedningen, Försvarsdepartementet.

Winn, N. (1996). *European Crisis Management in the 1980s*, Aldershot: Dartmouth.

Woodbridge, J. (2002). "Civil Protection against terror attacks: testing EU co-operation", in *European Security Review*, Nr. 15, December, International Security Information Service (ISIS). Europe: Brussels.

Tidnings- och internetartiklar

Bøe, S. (2003). "Splittring om Irak kunde ha förebyggts" i *Dagens Nyheter*, 2003-03-01.

Bøe, S. (2003). "Skissen klar för EU-försvaret" i *Dagens Nyheter*, 2003-04-30.

Euobserver.com. (2003). "EU should encompass homeland security, says EU military chief", www.euobs.com/index.phtml, 2003-02-28.

European Commission (2001). "Overview of EU action in response to the events of the 11 September and assessment of their likely economic impact", *Common Foreign and Security Policy*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/CFSP, 2001-11-05.

Lindh, A. och Tuomioja, E. (2002) "Kontrakt tvingar alla agera mot terror", i *Dagens Nyheter*, 2002-12-18.

Sundelius, B., Mellbourn, A., Fredin, S., Jennerholm, M. (2002). "Prioritera EU:s inre säkerhet", i *Svenska Dagbladet*, 2002-03-21.

Dokument och intervjuer

2001/792/EG, Euroatom. *Rådsbeslut om "Inrättande av en gemenskapsmekanism för att underlätta ett förstärkt samarbete vid biståndsinsatser inom räddningstjänsten"*, 2001-10-23.

Chirac, J. – Schröder, G. – Juncker, J.C. – Verhofstadt, G. (2003). *Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Bryssel, 2003-04-29.

Conference Report (2001) 'EU Civilian Crisis Management Capability', Conference organised by Swedish Fellowship of Reconciliation (SWEFOR) and Swedish Peace and Arbitration Society (SPAS), 20 April.

CONV 422/02, CONTRIB 150. *Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, 2002-11-22.

CONV 459/02. *Slutrapport från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder*, 2002-12-16.

CONV 461/02, *Slutrapport från Arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor*, 2002-12-16.

CONV 473/02, *Sammanfattande rapport från plenarmötet*, 2002-12-20.

CONV 528/03, *Utkast till artiklarna 1–16 i det konstitutionella fördraget, Avdelning III: Unionens befogenheter*, 2003-02-06.

CONV 685/03, "Utkast till artiklar om yttre åtgärder i det konstitutionella fördraget", 2003-04-23

Fördraget om den Europeiska unionen (Nice), 2000.

Intern PM, Räddningsverket, *"EU:s gemenskapsmekanism för räddningstjänstinsatser – ett år efter start"*, 2003-02-05.

Intervju med expert vid EU-kommissionens Generaldirektorat för miljö,. Bryssel, 2003-02-13.

Intervju med tjänsteman vid polisens internationella avdelning, Stockholm, 2003-04-11.

Washington-fördraget: *"The North Atlantic Treaty"*, 1949-04-04.



Svenska institutet för europapolitiska studier

Universitetsvägen 10 F
106 91 Stockholm
Stockholms universitet,
Frescati, Hus F, plan 6

Tel: 08-16 46 00

Fax: 08-16 46 66

E-post: info@sieps.su.se

www.sieps.su.se