

## Europeiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete



Gunilla Herolf

**Gunilla Herolf**

**Europeiskt säkerhets- och  
försvarspolitiskt samarbete**

– Sieps 2018:4 –

Rapport nr. 4  
Maj 2018

Rapporten finns tillgänglig på [www.sieps.se](http://www.sieps.se)  
Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser i  
rapporten.

Omslag: LuxLucid  
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, maj 2018

ISSN 1651-8942  
ISBN 978-91-86107-80-2

# Förord

Försvarsområdet skiljer sig från många EU-samarbeten: få andra områden berör den nationella suveräniteten så djupt och mellanstatlighet präglar därför området.

EU har visserligen en försvarspolitik men inga trupper – det är medlemsstaterna som står för resurserna. Operationer får inte heller finansieras via EU:s budget – genom en särskild mekanism är det länderna själva som täcker huvudkostnaderna.

Samtidigt har omvärlden förändrats under senare år: militära konflikter i närområdet, terrordåd i Europa, Storbritanniens beslut att lämna EU, valet av ny president i USA och Rysslands geopolitiska omorientering.

På kort tid har EU:s försvarspolitik därmed utvecklats snabbare än många trodde var möjligt: i december 2017 fattade 25 medlemsstater beslut om ett strukturerat försvarssamarbete (PESCO) där EU-institutionerna får en tydligare roll. Försvaret är också ett av de områden som kommissionen prioriterar i diskussionen om EU:s framtid.

Detta innebär dock inte gemensamma EU-insatser i konflikter och krig. Länderna är fortfarande huvudaktörerna och EU:s uppgift handlar mer om att möjliggöra kapacitet.

Hur ska vi förstå dagens komplexa situation? Enligt Gunilla Herolf – som under lång tid har forskat om säkerhetspolitik – gäller det att studera de faktorer som historiskt har drivit fram det europeiska säkerhets- och försvarssamarbetet. I den här rapporten tar hon avstamp i slutet av 1940-talet för att få ett grepp om den troliga utvecklingen framöver. Tyngdpunkten ligger på de senaste 20 åren.

En viktig diskussion är om några länder ska kunna fördjupa samarbetet mer än vad som är fallet idag. Enligt författaren är det inte förvånande att länder agerar på egen hand med tanke på att EU har blivit större och mer heterogent, men hon ställer samtidigt frågan hur det kan påverka solidariteten mellan medlemsländerna.

I det sammanhanget påminner hon om en central förutsättning för framgångsrika fredsansträngningar, nämligen att länder har sammanfallande intressen och normer.

Eva Sjögren  
Direktör

# Innehåll

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| Sammanfattning .....                                   | 7  |
| 1 Introduktion.....                                    | 10 |
| 1.1 Termer och avgränsning.....                        | 11 |
| 1.2 Rapportens innehåll.....                           | 12 |
| 2 Organisationernas uppkomst .....                     | 13 |
| 2.1 Federalistiska planer.....                         | 13 |
| 2.2 Pragmatiskt samarbete i kalla krigets början ..... | 13 |
| 2.3 Kol- och stålgemenskapen .....                     | 15 |
| 2.4 Europeiska försvarsinitiativ.....                  | 15 |
| 3 Samarbete under kalla kriget.....                    | 17 |
| 3.1 EG:s bildande .....                                | 17 |
| 3.2 Ökande utrikespolitisk samordning .....            | 18 |
| 3.3 Natosamarbetet .....                               | 19 |
| 3.4 Västeuropeiska unionen .....                       | 20 |
| 3.5 FN och ESK.....                                    | 21 |
| 3.6 Ländernas roller i det europeiska samarbetet.....  | 22 |
| 4 Berlinmurens fall och ett förändrat Europa.....      | 25 |
| 4.1 Maastrichtfördraget .....                          | 27 |
| 4.2 Organisationerna efter Maastricht .....            | 29 |
| 4.3 De jugoslaviska krigen.....                        | 31 |
| 5 Saint Malo 1998 – enighet i Europapolitiken .....    | 34 |
| 5.1 Fördjupning och utvidgning.....                    | 35 |
| 6 Nya hot och ny strategi.....                         | 38 |
| 6.1 Attackerna mot USA 2001.....                       | 38 |
| 6.2 Den europeiska säkerhetsstrategin 2003 .....       | 38 |
| 6.3 Högkvarter och stridsgrupper .....                 | 40 |
| 6.4 Berlin plus .....                                  | 41 |
| 6.5 EU-operationer .....                               | 42 |

|                                                          |         |
|----------------------------------------------------------|---------|
| 6.6 Nato-operationer.....                                | 44      |
| 6.7 EU:s grannskapspolitik .....                         | 45      |
| 6.8 Lissabonfördraget 2009 .....                         | 47      |
| <br>7 Utmaningarnas tid .....                            | <br>50  |
| 7.1 EU som global aktör .....                            | 50      |
| 7.2 Det turbulenta grannskapet .....                     | 53      |
| 7.3 Det sammansatta Europa.....                          | 60      |
| 7.4 Inre hot .....                                       | 62      |
| <br>8 Det militära området.....                          | <br>67  |
| 8.1 EU-initiativ .....                                   | 67      |
| 8.2 Nato tillbaka till territorialförsvaret.....         | 70      |
| 8.3 Militärt samarbete utanför organisationerna.....     | 72      |
| 8.4 Försvarsmaterielsamarbete .....                      | 73      |
| <br>9 Länder kontra organisationer.....                  | <br>75  |
| 9.1 De tre stora.....                                    | 75      |
| 9.2 Rollfördelning mellan länder och organisationer..... | 79      |
| <br>10 Gränslösa hot och nya gränslinjer.....            | <br>81  |
| <br>11 Slutord.....                                      | <br>84  |
| <br>Källförteckning .....                                | <br>87  |
| <br>Förkortningar .....                                  | <br>97  |
| <br>Bilaga 1 .....                                       | <br>100 |
| <br>Bilaga 2 .....                                       | <br>101 |
| <br>Executive summary .....                              | <br>103 |

# Om författaren

Gunilla Herolf är fil.dr i statsvetenskap (Stockholms universitet). Hennes huvudområde är europeiskt säkerhetspolitiskt samarbete. Hon har varit senior researcher vid Utrikespolitiska institutet (UI) och Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI) och är ordförande i forskarrådet för Ålands fredsinstitut. Gunilla Herolf är medlem av Kungl Krigsvetenskapsakademien (andre styresman 2010–2014). Hon har undervisat vid Stockholms universitet och Shandong University, Jinan, Kina. Gunilla Herolf har varit styrelsemedlem i Trans European Policy Studies Association (TEPSA) och i the Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo) samt medlem av Wissenschaftlicher Beirat vid Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

# Författarens tack

Författaren vill rikta ett stort tack till Eva Sjögren och Jakob Lewander vid Sieps för gott samarbete och till Patricia Wadensjö för kunnig och professionell redigering av rapporten.

Ett stort tack går också till Björn Fägersten som kommenterade skriften vid presentationen i december 2017 samt till två okända granskare.

# Sammanfattning

## Inledning

Europa präglas idag av osäkerhet och oro inför framtiden. Det brittiska beslutet att lämna EU och valet av Donald Trump till USA:s president har starkt bidragit till detta. I söder tycks kriget i Syrien och flyktingsituationen vara omöjliga att komma till rätta med. Kampen om makten i Mellanöstern, Rysslands nya politik i Europa och Kinas utvidgade inflytande skapar hot av flera olika slag. Inom EU utgör terrordåd, populism och extremism stora samhällshot. Därutöver urholkas den europeiska värdegrunden av vissa EU-länders inre politik.

Detta är emellertid inte hela bilden. Opinionsundersökningar visar på ett ökat stöd för EU bland medlemsländerna. Sedan drygt ett år har det europeiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet också fått ny fart, vilket har mötts av brett stöd bland medlemsländerna.

Hur starkt står europeiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inför de yttre och inre hoten? Kommer dagens enighet att bestå när de nya idéerna preciseras i konkreta förslag? Hur ska det gå med sammanhållningen i framtiden?

För att få svar på sådana frågor söker denna rapport identifiera de faktorer som tillsammans bestämmer säkerhets- och försvarssamarbetet. Syftet är att ta avstamp i den formativa perioden på 1940-talet och följa utvecklingen under de olika perioderna, och därigenom påvisa hur olika typer av hot, motsatta och sammanfallande intressen, normer och institutioner alla bidrar till att skapa denna politik.

## Omvälvningar och utveckling

För Europeiska gemenskapen (EG) var målet ursprungligen att avvärja det inre hotet, fiendskapen mellan Frankrike och Tyskland. Yttre hot har också haft stor betydelse. Sovjetunionens agerande, bland annat genom Pragkuppen 1948, ledde till skapandet av Nato. Därefter bildades Warszawapakten och en lång period av kallt krig följde.

Med Berlinmurens fall 1989 inleddes en tid av stor hoppfullhet och utveckling. De länder och sovjetrepubliker som en gång varit fria länder sökte sig nu västerut. Genom Maastrichtfördraget från 1993 lades grunden till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och EG omvandlades till Europeiska unionen (EU).

De jugoslaviska krigen under 1990-talet blev en påminnelse om att vapen fortfarande användes för att lösa konflikter i Europa. För Frankrike och Storbritannien var lärdomen att Europa måste kunna agera utan USA. Mötet i den nordfranska staden Saint-Malo ledde till en kompromiss mellan å ena sidan Frankrike, som ville att EU ska agera så självständigt som möjligt från USA, och å andra sidan Storbritannien,



som betonade Natos betydelse. Deras initiativ fick stöd av övriga EU-länder, vilket medförde att EU:s säkerhets- och försvarspolitik utvecklades ytterligare.

Världen förändrades på nytt genom terroristattacken mot USA 2001. Samtidigt fanns olika uppfattningar om hur terrorism och andra nya hot skulle mötas. I mars 2003, då en koalition anförd av USA anföll Irak, var relationerna mycket dåliga mellan USA och ett antal europeiska länder. Det ledde slutligen, i december 2003, till antagandet av den europeiska säkerhetsstrategin. I den enades EU-länderna om att de stora hoten mot Europa var terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, stater i upplösning och organiserad brottslighet. De förklarade också att inget av de nya hoten var rent militärt, att hoten inte kunde tacklas med uteslutande militära medel samt att de bara kunde mötas i samverkan.

Det tidiga 2000-talet var i stort en positiv period. Relationen till Ryssland var fortsatt god och EU inledde en rad krishanteringsoperationer. Några var militära, men de allra flesta var civila och innebar bland annat gränsövervakning samt stöd till polis och domstolar som en del i uppbyggnaden av rättsstaten. Under denna period fick EU tolv nya medlemmar och Nato sju. För dessa länder gav medlemskapet såväl trygghet som den europeiska identitet de länge hade sökt. Inom EU växte dock utvidgningströttheten. EU försökte lösa problemet genom att ge så kallade partnerländer en närmare anknytning till EU, men utan löfte om medlemskap.

Lissabonfördraget från 2009 syftade till att skapa ökad effektivitet och kontinuitet inom EU. Inom säkerhets- och försvarsområdet förlorade ordförandeskapslandet sin roll som ledare, och i stället stärktes handlingsutrymmet för den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik, som nu också blev vice ordförande i kommissionen.

### **Dagens komplicerade situation**

Samtidigt som Lissabonfördraget trädde i kraft började problemen också hopa sig. Georgienkonflikten 2008 hade visat att Ryssland inte respekterade ingångna avtal. Med Vladimir Putins återkomst som president 2012 kom ett geopolitiskt tänkesätt att dominera den ryska politiken, och partnerländerna i öst utsattes för stark press. I mars 2014 annekterades Krim och i sydöstra Ukraina inleddes ett gerillakrig. I Nordafrika och Mellanöstern startade den så kallade arabiska våren i slutet av 2010. Denna protest mot förtryck och dåliga levnadsförhållanden ledde i stället till kaos och krig, främst i Libyen och Syrien. En följd av detta har varit att ett stort antal flyktingar sökte sig till Europa, vilket därmed testade EU:s inre sammanhållning. I vissa fall har länder helt vägrat att ta emot flyktingar. Några länder har visat att de inte delar den värdegrund som Lissabonfördragets artikel 2 handlar om, bland annat respekt för domstolar och mediefrihet.

Under 2016 inträffade något som tidigare aldrig hänt EU: att en medlemsstat begär sitt utträde. Tillsammans med valet av Donald Trump har brexit skapat en

osäkerhet inför framtiden. Som så många gånger förr har en svår situation lett till ett nytt initiativ och som så ofta tidigare har det kommit från Frankrike och Tyskland. Det initiativ som dominerar och hittills har fått starkt stöd är emellertid EU:s globala strategi, utarbetad av EU:s höga representant, Federica Mogherini.

EU har nu på kort tid tagit en rad beslut. Ett av de viktigaste och mest omtalade är Pesco, som står för ”permanent strukturerat samarbete”. Det innebär att vissa länder ska kunna inleda ett närmare samarbete med målet att förstärka unionens operativa kapacitet, genom att utveckla och delta i gemensamma försvarsrelaterade projekt. Ett annat gäller att förbättra den civila och militära krishanteringskapaciteten genom att skapa en civil/militär operativ planeringsenhet (det senare enbart för träning). Man ökar också finansieringen för att EU:s snabbinsatsstyrkor, etablerade 2007 men aldrig använda, ska kunna sättas in. En viktig del av de förändringar som sker nu är dessutom att EU och Nato kommit överens om att samarbeta på en rad områden.

Frågan är nu hur EU ska komma överens om detaljerna i dessa frågor. När det gäller Pesco önskade bland andra Frankrike och Italien att endast en liten grupp länder skulle ingå. Beslutet som togs 2017 innebär att 25 EU-länder ingår i Pesco, som därmed utformades enligt tyska (och svenska) önskemål, men många beslut återstår inom detta stora samarbete.

En stor diskussionsfråga är om EU ska utvecklas i olika hastigheter. Argumentet är att det i en så stor organisation är osannolikt att alla har samma syn på utvecklingen och att de som vill mer också ska ha rätt att gå före. Bland andra Tyskland och Frankrike har varit positiva till detta. Hur det skulle utformas är emellertid oklart och det finns åsiktsskillnader även bland förslagsställarna.

Frågan är också hur ett EU där vissa länder ingår i en inre grupp ska kunna förena effektivitet med enighet. Att länder som inte får ingå i kärntruppen ska känna solidaritet i svåra frågor är inte troligt. Redan i dag fruktar man att en skiljelinje ska uppstå mellan öst och väst, när konflikten djupnar om värdegrunds- och migrationsfrågor mellan å ena sidan Bryssel och å den andra Visegradsländerna (Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern). EU skulle i så fall försvagas betydligt. Risken finns dessutom att Ryssland skulle komma att utnyttja situationen.

Sammantaget visar denna rapport att europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete i hög grad påverkats av yttre omvälvningar och dramatiska händelser. Med sitt ursprung i målet att förhindra krig har EU-samarbetet därefter utvecklats för att kunna möta nya hot och uppfylla gemensamma mål. Detta har lett till både utvidgning och fördjupning av EU. Samarbetet har aldrig varit enkelt och alltid byggt på såväl skilda som gemensamma intressen. Rapporten visar också att samarbetet hela tiden förändras. Ett ökande antal medlemmar och nya typer av problem skapar ständigt nya utmaningar med åtföljande diskussioner om förslag till lösningar. Om de framtida hoten vet vi inte mycket, men vi ser ett Europa som trots oro och osäkerhet försöker bemästra dem.

# 1 Introduktion

Europa präglas idag av osäkerhet och oro inför framtiden. Utfallet av folkomröstningen om Storbritanniens EU-medlemskap och valet av Donald Trump till USA:s president, två oväntade händelser, har starkt bidragit till detta. I söder tycks kriget i Syrien och flyktingproblemen vara omöjliga att komma till rätta med. Kampen om makten i Mellanöstern och Rysslands nya politik i Europa skapar hot av flera olika slag och längre österut är Kina i färd med att utvidga sitt inflytande i Europa. Även inom EU finns stora problem. Terrordåd fortsätter att skapa fruktan samtidigt som populismen växer sig starkare och extremismen utgör ett stort samhällshot. Den europeiska värdegrunden urholkas när vissa länder stoppar massmediernas frihet och domstolarnas oberoende. I förlängningen innebär det ett allvarligt hot mot EU:s sammanhållning och därmed dess framtid.

Detta är emellertid inte hela bilden. Efter brexit har opinionsundersökningarna visat på ett ökat stöd för EU bland medlemsländerna. Sedan drygt ett år har det europeiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet också fått ny fart, vilket har mötts av brett stöd bland medlemsländerna. EU och Nato har en bättre relation än någon gång tidigare i de två organisationernas historia.

Europa står nu inför stora utmaningar och frågor. Hur starkt står europeiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inför de yttre och inre hoten? Kommer den enighet som nu finns inom EU att bestå när de nya idéerna ska preciseras i konkreta förslag? Hur kommer det att gå med sammanhållningen i framtiden? Syftet med denna rapport är att bidra till att besvara sådana frågor genom att beskriva och analysera det europeiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet på ett sådant sätt att bakomliggande faktorer och styrande mekanismer tydliggörs.

Det handlar inte enbart om att studera de förslag som nu ligger på bordet eller de beslut som nyss tagits. Organisationens utveckling och länders politik har rötter långt tillbaka i Europas efterkrigshistoria och det finns därför anledning att ta avstamp i den formativa period som inleddes i slutet av 1940-talet.

Europas länder samarbetar om säkerhet och försvar inom en rad olika organisationer, strukturer och områden. I fokus står EU, men samarbetet inom Nato är också centralt. Anledningen är givetvis att alla Natoländer utom två också är europeiska länder och att det idag finns starka länkar mellan de två organisationerna.

Ibland äger samarbetet rum utanför organisationerna. Ett sådant samarbete kan fungera som en drivkraft för organisationernas utveckling, men det kan också konkurrera med dem. Tyskland och Frankrike har i många fall varit drivande inom EU, men andra länder har också agerat för att skapa, påverka eller förhindra

initiativ. USA:s politik har likaså haft stor påverkan. Länders individuella och gemensamma intressen har skapat samarbetsmönster, där organisationerna har fungerat ibland som aktörer, ibland som medel eller arena.

Liksom idag har också den tidigare utvecklingen av europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete i hög grad påverkats av de externa faktorer som drabbat världen och Europa, ibland med stor kraft. Berlinmurens fall 1989, de jugoslaviska krigen under det tidiga 1990-talet och terroristattackerna samt de nya hoten under 2000-talet har varit av avgörande betydelse för såväl politiken som samarbetet. Tidens dramatiska händelser har dessutom samverkat med EU:s interna diskussioner och förhandlingar som gällt federalism kontra mellanstatlighet, utvidgning kontra fördjupning, relationer till andra organisationer och till Ryssland samt frågan om hur man möter interna och externa hot.

## 1.1 Termer och avgränsning

Som framgått av inledningen ligger tonvikten i denna rapport på det europeiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbete som utgått från Västeuropa. Den östra delen av Europa var under en stor del av den period som behandlas en diktatur, styrd av Sovjetunionen, vilken inte gav några förutsättningar för fritt samarbete med andra länder. Även efter murens fall har de västliga organisationerna varit i centrum. Nu har orsaken varit att de länder som tidigare tillhört Warszawapakten och eller utgjort sovjetiska republiker i hög grad sökt EU- och Natomedlemskap.

Rapporten kommer att behandla den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, definierad i enlighet med den terminologi som används av EU. I centrum står den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, GSFP (på engelska Common Security and Defence Policy, CSDP). Före den 1 december 2009, då Lissabonfördraget trädde i kraft, gick den under namnet den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, ESFP (European Security and Defence Policy, ESDP). GSFP är (liksom ESFP mellan 1999 och 2009) en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP (Common Foreign and Security Policy, CFSP), som skapades i och med Maastrichtfördraget från 1993.

GSFP innehåller båda civila och militära delar, som är av en rad olika slag. Rapporten gör inga anspråk på fullständighet och av utrymmesskäl har en del områden som räknas till säkerhets- och försvarspolitik lämnats utanför. Det gäller till exempel arbetet för mänskliga rättigheter och demokrati liksom icke-spridning av kärnvapen och vapenexportkontroll. Av samma skäl kommer försvarsmaterielsamarbetet inom EU och Nato att behandlas mycket kortfattat.

I valet av vilka områden som inkluderats finns emellertid inga fasta gränser. Områden som migrationspolitik och värdegrundsrelaterad politik, vilka tidigare inte haft någon större betydelse i ett säkerhetspolitiskt sammanhang, har idag blivit centrala för EU. I vissa fall har de en potentiell sprängkraft att avgöra organisationens framtid.

## 1.2 Rapportens innehåll

Rapporten inleds med de europeiska organisationernas uppkomst. Därefter följer en beskrivning av hur samarbetet utvecklats inom organisationer och mellan länder, vilket tar sig uttryck i de olika fördragen, som alla har byggt på varandra. Berlinmurens fall ledde till Maastrichtfördraget, vilket innebar en stark organisatorisk utveckling av EU, som efter de jugoslaviska krigerna och därefter Saint Malo-överenskommelsen fick ytterligare fart. Med attacken mot USA 2001 och den europeiska säkerhetsstrategin inleddes en ny era av samarbete för att bemästra de nya hoten och med insikten om att de bara kan mötas gemensamt. Vid den tid som Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 började dock problemen hopa sig med Rysslands nya politik, tilltagande terrorism, ett grannskapsområde karakteriserat av kris och krig samt – under det senaste året – britternas val att lämna EU och en svårhanterlig relation till en amerikansk president som uppfattas som irrationell av sina allierade.

I rapporten beskrivs också hur de europeiska organisationerna och länderna reagerat på utmaningarna. En rad frågor står nu på EU:s dagordning. En av de viktigaste och mest omtalade är PESCO, som står för "permanent strukturerat samarbete". Det innebär att vissa länder ska kunna inleda ett närmare samarbete med målet att förstärka unionens operativa kapacitet genom att utveckla och delta i gemensamma försvarsrelaterade projekt. Ett annat gäller att förbättra den civila och militära krishanteringskapaciteten genom att skapa en civil och en militär planeringsenhet (den senare enbart för träning). EU och Nato har dessutom kommit överens om att skapa ett närmare samarbete inom en rad områden, till exempel försvaret mot cyberkrigsföring. Fortfarande återstår dock många frågor om detaljerna i de beslut som tagits och om de ytterligare idéer som framförs av olika aktörer.

Rapporten avslutas med en analys av hur dessa yttre utmaningar och förslag från EU:s sida i framtiden ska kunna förenas med frågorna om inre sammanhållning och effektivitet i EU. Samarbete inom säkerhets- och försvarsområdet sker idag ofta som så kallad variabel geometri. Det innebär att idéerna inte kommer från EU utan från enskilda länder och att samarbetet äger rum mellan dem, i olika konstellationer för olika typer av samarbete. Inom Europa finns också stora skiljelinjer mellan länder, där konflikten nu djupnar om bland annat värdegrunds- och migrationsfrågor. En stor diskussionsfråga är huruvida EU ska utvecklas i olika hastigheter, det vill säga att vissa medlemsstater ska kunna fördjupa integrationen mer än andra. Argumenten är att det i en så stor organisation är osannolikt att alla har samma syn på utvecklingen och att de som vill mer också ska ha rätt att gå före. För vissa länder ingår också tanken att Europa behöver mer av ledarskap och effektivitet. Frågan är om EU kan förena effektivitet med enighet om vissa länder ingår i en inre grupp. Visserligen kan skapandet av en inre grupp medföra en viss höjning av effektiviteten, men det sker troligen på bekostnad av att det blir svårare att nå den enighet som ibland är helt nödvändig när komplicerade frågor kräver solidaritet.

## 2 Organisationernas uppkomst

Dagens säkerhetspolitiska samarbete i Europa kan tidsmässigt framför allt härledas till perioden strax efter andra världskrigets slut. Det har emellertid djupare rötter än så.

En starkt bidragande faktor var första världskriget. Medan krigets oerhörda förluster fick vissa att tro att detta för alltid skulle avskräcka länder från att inleda nya krig, insåg andra att det krävdes fler åtgärder. En av de drivande i försöken att undanröja risken för framtida konflikter var den amerikanske presidenten Woodrow Wilson. Hans förslag att skapa en hållbar fred på humana villkor efter första världskriget röstades emellertid ned och kraven på Tyskland blev mycket hårda.

Wilson låg också bakom grundandet av *Nationernas förbund (NF)*, vars målsättning var att skapa säkerhet i världen genom konfliktlösning och samarbete. Under 1930-talets kriser blev NF:s maktlöshet dock uppenbar och från andra världskrigets utbrott upphörde NF i praktiken att fungera. En av svagheterna var att det i sakfrågor krävdes full enighet. Den nya organisationen, *Förenta nationerna (FN)*, som bildades 1945, var visserligen mer kraftfull än sin företrädare, men många hade haft ännu högre förhoppningar.

Nationernas  
förbund

Förenta  
nationerna

### 2.1 Federalistiska planer

Vissa såg den nationella suveräniteten som orsaken till de krig som återkommande härjat i Europa. I stället skulle en federalistisk struktur leda till ett framtida fredligt samhälle. I Europa såg många den långa fiendskapen mellan Frankrike och Tyskland som något som bara kunde brytas genom en överstatlig federal lösning.

De första försöken att skapa en federalistisk lösning för Europa koncentrerades kring det som blev *Europarådet*. En av initiativtagarna var Winston Churchill, som i ett tal 1946 hade uppmanat européerna att skapa ett Europas förenta stater med ett Europaråd som ett första steg. När Europarådet slutligen bildades år 1949 hade emellertid mycket hunnit hända och det var uppenbart att européerna inte var eniga om vilken struktur organisationen skulle ha. Den stora skiljelinjen gick mellan dem som önskade en federal struktur och dem som föredrog ett mellanstatligt samarbete. Mest entusiastiska för den federalistiska linjen var Frankrike och Belgien medan Storbritannien och de skandinaviska länderna var mest negativa. (Lindahl och Larsson 1991:9–12; Dinan 2004:22–25, 35–37)

Europarådet

### 2.2 Pragmatiskt samarbete i kalla krigets början

I stället för en allomfattande federalistisk organisation kom Europa att präglas

|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dunkerque-fördraget   | av ett pragmatiskt samarbete som ägde rum inom flera olika organisationer. En bidragande anledning till det var den snabba försämringen av relationerna mellan å ena sidan västmakterna och å den andra Sovjetunionen, krigstidens allierade. 1947 hade visserligen Storbritannien och Frankrike ingått <i>Dunkerquefördraget</i> , riktat mot Tyskland, men samma år blev det också uppenbart att kalla kriget hade inletts och att Sovjetunionen nu skulle bli ett problem. Det förtryck som nu inleddes mot de länder i Östeuropa som kontrollerades av Sovjetunionen, liksom inbördeskriget i Grekland, blev starka tecken på att förhållandet inte skulle bli harmoniskt. I Trumandoktrinen 1947 utlovades hjälp till kampen mot främmande intressen, något som framför allt kom att tolkas som bistånd till Turkiet och Grekland. |
| Truman-doktrinen      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Brysselpakten         | I februari 1948 tog tjeckiska kommunister över makten från ett demokratiskt valt styre, kallat Pragkuppen. Strax därefter ingicks <i>Brysselpakten</i> mellan Beneluxländerna, Frankrike och Storbritannien. Utöver ekonomiska, sociala och kulturella frågor var pakten riktad mot tysk, men framför allt sovjetisk, aggression. Varje land var förpliktat att försvara de andra medlemsländerna i händelse av angrepp. 1948 genomfördes också en valutareform i de delar av Tyskland som kontrollerades av västmakterna. Med 1947 och 1948 års händelser hade den tidigare goda relationen mellan väst och Sovjetunionen definitivt upphört – och därför ses de som inledningen till kalla kriget.                                                                                                                                    |
|                       | Reaktionen från Sovjetunionens sida var att blockera tillfartsvägarna till Berlin för att strypa stadens tillförsel av nödvändiga varor. Planen misslyckades på grund av den massiva luftbron av framför allt amerikanska plan, som försörjde staden under nästan ett år. I maj 1949 skapades Västtyskland (officiellt namn: Förbundsrepubliken Tyskland), en självständig stat bestående av den västra delen av Tyskland. Senare samma år förklarades den av Sovjetunionen kontrollerade delen, Östtyskland (officiellt namn: Tyska Demokratiska Republiken), också som självständigt.                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Atlantpakten och Nato | År 1949 bildades också Atlantpakten och 1951 dess militära del, <i>North Atlantic Treaty Organization (Nato)</i> , av en rad stater i Europa (Belgien, Danmark, Frankrike, Island, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Storbritannien) samt USA och Kanada. Liksom Brysselpakten var Nato en militär allians och innehöll därför en försvarsgaranti: medlemsländerna lovade att bistå varandra i händelse av en militär attack, den så kallade artikel 5-garantin. Med Nato kom USA att bli en ännu viktigare aktör i Europa.                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| OECD                  | Även på det ekonomiska området skapades ett samarbetsorgan tidigt. <i>Organization for European Economic Cooperation (OEEC)</i> bildades 1948 med uppgiften att samordna återuppbyggnaden av Europa och framför allt att administrera den amerikanska Marshallhjälpen, men den blev också ett organ för att stärka den västliga politiken i Europa. Med tiden kom uppgifterna att förändras och organisationen (senare omdöpt till <i>Organization for Economic</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

*Cooperation and Development, OECD*) kom liksom Europarådet att överskuggas av andra organisationer. (Grosser 1982:70–90)

## 2.3 Kol- och stålgemenskapen

Under den period då de försvarsrelaterade frågorna hade stått i förgrunden fanns ändå ambitionerna kvar att skapa bredare samarbete på federalistisk grund. Huvudfokus var att lösa förtroende- och säkerhetsproblem mellan Tyskland och Frankrike. Tyskar och fransmän var också mest engagerade i detta. Den franska Schumanplanen från 1950 blev startpunkten för det arbete som kom att leda till *Kol- och stålgemenskapen*, ofta oegentligt kallad Kol- och stålunionen. Planen uppkallades efter den franske utrikesministern Robert Schuman, som lanserade den, men hade utvecklats av politikern (ursprungligen vinhandlaren) Jean Monnet. Politiker i ett antal andra länder, inklusive förbundskansler Konrad Adenauer i Västtyskland, ställde sig positiva och sex stater undertecknade 1951 Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen, som trädde i kraft följande år. De sex var Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland. Storbritannien hade avböjt medverkan. (Grosser 1982:120–1; Dinan 2004:47–48)

Schuman-  
planen

Kol- och stålgemenskapen innebar att kol- och stålindustrierna lades under en gemensam myndighet (Höga myndigheten), med Jean Monnet som förste ordförande. Den kunde bestämma över produktion och distribution, och på så vis skulle ingen enskild stat kunna använda dessa tillgångar som bas för en expansionspolitik riktad mot andra länder. Tanken var också att den nya organisationen skulle leda till en rationalisering av de gammalmodiga industristrukturen i de olika länderna. Det federalistiska målet låg fast och man tänkte sig att det skulle uppnås genom ett gradvis uppgivande av den nationella beslutanderätten. (Lindahl och Larsson 1991:15–17; Dinan 2004:37)

## 2.4 Europeiska försvarsinitiativ

Vid tiden för Kol- och stålgemenskapens bildande hade världsläget försämrats betydligt. Anledningen var Koreakriget som inletts under sommaren 1950. Det ledde till en skärpning av kalla kriget och därmed amerikanska krav på tysk upprustning. En reguljär tysk armé kunde emellertid inte accepteras av fransmännen, som 1950 lanserade den så kallade *Plevenplanen*. Den gick ut på att skapa vad som officiellt benämndes *European Defence Community (EDC)*, oftast kallad *Europaarmén*, ledd av ett överstatligt organ. I den armén skulle de tyska trupperna integreras med trupper från de övriga länder som ingick i försvarssamarbetet. Förslaget bifölls av regeringarna inom Kol- och stålgemenskapen.

Plevenplanen

Fransmännen började dock allt mer tvivla på det egna förslaget. En anledning var att amerikanerna kanske skulle se en Europaarmé som tillräckligt skydd och därför dra tillbaka sina trupper från Europa. En annan var att Europaarmén skulle utgöra ett alltför stort uppgivande av det franska nationella självbestämmandet. Förslaget fälldes därmed i nationalförsamlingen. (Grosser 1982:119–126)



I oktober 1954 togs i stället, på amerikanskt och brittiskt initiativ, beslutet att Västtyskland skulle bli medlem av Nato. Den västtyska armén skulle därmed direkt underställas denna organisation. Samtidigt blev såväl Västtyskland som Italien medlemmar av Brysselpakten, som fick benämningen *Västeuropeiska unionen (VEU)*. I de nya stadgarna för VEU fanns de tidigare försvarsgarantierna kvar, men stadgarna innehöll också en klausul om att de skulle bindas till Nato. Eftersom alla VEU-länder också var Natomedlemmar innebar detta inga förändringar för dem. (Jensen 1994:21–22)

Med dessa förändringar genomförda fick Västtyskland 1955 sin fulla suveränitet och blev medlem av Nato i maj samma år. Som en reaktion på detta bildades Warszawapakten samma månad. Pakten kontrollerades helt av Moskva och omfattade Sovjetunionen, Albanien, Bulgarien, Polen, Rumänien, Tjeckoslovakien, Ungern och Östtyskland.

Med bildandet av VEU som var knutet till Nato, i stället för Europaarmén som enbart skulle ha haft en europeisk bas, hade förhoppningarna om en snabb utveckling av en europeisk politisk union inte infriats. Europa hade dessutom delats mitt itu genom en järnridå som skilde fria från ofria länder. Kalla kriget fortsatte och USA var nu en permanent faktor för europeisk säkerhet och det europeiska försvaret.

## 3 Samarbete under kalla kriget

De första tio åren efter andra världskrigets slut hade sålunda givit det västeuropeiska samarbetet en tudelad struktur, den ena rent europeisk och ekonomisk och den andra försvarspolitisk och med en stark transatlantisk länk. Denna struktur blev i stort sett oförändrad under hela den tid som återstod av kalla kriget. Det europeiska ekonomiska samarbetet tog trots många år av diskussioner endast några steg i riktning mot att inkludera säkerhetspolitiskt samarbete. Försvarssamarbetet skedde i stort sett helt inom Nato och det viktigaste var fortfarande försvaret av Europa enligt Natos artikel 5.

Under kalla kriget fanns perioder av såväl avspänning som förhöjd konfliktnivå. Det tidiga 1960-talet var en period av stora motsättningar som i Europa fick ett konkret uttryck genom uppförandet av Berlinmuren. Den lugnare period som inleddes vid slutet av 1960-talet innebar däremot ökat samarbete över järnridån. Att avspänningen hade sina begränsningar kunde dock ses 1968 när Sovjet med militära medel slog ner Alexander Dubčeks försök i Tjeckoslovakien att mjuka upp den repressiva regimen. 1979 fick avspänningsperioden ett bryskt avslut med den sovjetiska invasionen i Afghanistan. Därefter dröjde det till Mikhail Gorbatsjovs tillträde 1985 innan relationerna på nytt mjukades upp, och till 1989 innan kalla kriget slutligen var över.

Berlinmuren

### 3.1 EG:s bildande

För de sex medlemsländerna inom Kol- och stålgemenskapen var nu tanken att integrationen skulle ske inom varje område för sig, i enlighet med funktionalistiska tankegångar. Därefter skulle den äga rum på allt bredare front för att så småningom leda till en federalistisk struktur. Framför allt ville man fokusera på det ekonomiska området. *Europeiska gemenskapen (EG)* bildades 1958 genom det så kallade Romfördraget, benämnt efter den plats där fördraget undertecknades. EG byggdes upp av tre pelare: den tidigare skapade kol- och stålgemenskapen, *Euratom*, det vill säga samarbetet inom atomenergiområdet, och den europeiska ekonomiska gemenskapen, *European Economic Community (EEC)*. Med EEC skapades en europeisk marknad och en tullunion, vilket innebar att den yttre tullmuren skulle vara gemensam och att de inre tullarna successivt skulle avskrivs. I Romfördraget hade de utrikes- och säkerhetspolitiska frågorna ingen framträdande plats och det framgick tydligt att de sex medlemsländerna i EG hade rätt att vidta sina egna åtgärder på detta område. (Lindahl och Larsson 1991:19–22; Romfördraget 1958)

Romfördraget

EG:s tre pelare

EG utökade gradvis sin medlemskrets. Till de ursprungliga sex medlemmarna knöts 1973 Danmark, Irland och Storbritannien, 1981 Grekland och 1986

Portugal och Spanien. Vid kalla krigets slut omfattade organisationen tolv medlemsländer. (Se bilaga 1)

EG – en europeisk motsvarighet till Nato

Med EG skapades en stark europeisk motsvarighet till Nato. De två organisationernas områden – ekonomi respektive försvar – sågs som helt åtskilda och relationerna mellan EU och Nato var i princip obefintliga. Ett ofta använt uttryck för relationen var ”två organisationer i samma stad men i två världar”. Den institutionella strukturen för såväl EG som Nato förblev i stort tämligen oförändrad under lång tid framöver.

### 3.2 Ökande utrikespolitisk samordning

Det saknades inte försök att ta ytterligare steg mot ökad integration, men den franska synen på samarbetet hade förändrats med general Charles de Gaulle, som sedan 1959 var fransk president. Hans vision var i stället ett ”fädernesländernas Europa”, starkt utåt men styrt av suveräna stater. Den franska reaktionen på reformförsök blev ”den tomma stolens politik” under sju månader åren 1965 och 1966. Det blev nu uppenbart att inte heller den funktionella metoden med automatik skulle leda till ytterligare integration.

Europeiska politiska samarbetet (EPS)

Under de närmast följande åren togs ändå vissa steg, framför allt *Europeiska politiska samarbetet*, EPS (European Political Cooperation, EPC) 1970. Det sågs som ett viktigt steg i riktning mot en mer vidgad agenda för EG. EPS byggde på tre nyckelbegrepp: ”samråd”, ”samordning” och ”om möjligt och önskvärt gemensamt handlande”. Den långsiktiga ambitionen var att Europa skulle tala med en röst i utrikespolitiska frågor. Ämnet var emellertid fortfarande känsligt, och därför lades samarbetet utanför det egentliga EG-samarbetet. Det organiserades också efter mellanstatliga principer och byggde på enighet i beslutsfattandet. Det fick inte heller något eget sekretariat. I stället sköttes den funktionen av det land som för tillfället hade ordförandeposten i EG. (Allen och Wallace 1982:24–27)

EPS-samarbetet utvecklades gradvis men marginellt fram till 1980-talets början, då det allmänt i EG-kretsen sågs som nödvändigt att stärka samarbetet. Bakgrunden var de stora kriserna: Sovjetunionens invasion i Afghanistan 1979 och de starka reaktionerna bland befolkningen i väst på utplacering av nya medeldistansmissiler i Öst- och Västeuropa. EG-länderna upplevde nu att det fanns ett behov av att skapa ett system med automatiska konsultationer inför beslut som regeringarna skulle ta i dessa frågor.

Därmed kom en del reformer till stånd. Europeiska kommissionen fick nu rätt att delta i diskussionen med tanke på de länkar som fanns mellan utrikes- och handelspolitik, inte minst rörande den ökade användningen av ekonomiska sanktioner. Diskussionerna var emellertid inte konfliktfria – regeringarna hade ofta olika synsätt i de kriser som uppstod på 1980-talet, till exempel i Sydafrika-Namibia-frågan och beträffande Mellanöstern.

1986 antogs *Europeiska enhetsakten* (Single European Act), vilken medförde att EPS fördes in i EG:s regelverk och ett särskilt EPS-sekretariat inrättades i Bryssel. Liksom tidigare skulle alla beslut tas med enhällighet, men medlemsländerna förband sig att samråda med varandra i frågor av gemensamt intresse och att sträva efter att tillsammans formulera och genomföra en europeisk utrikespolitik. Nu inkluderades också ekonomiska och politiska aspekter på säkerhet i EG-samarbetet, medan försvarspolitiken låg kvar hos medlemsstaterna. (Lindahl och Larsson 1991:34–52; Dinan 2004:206–216)

Europeiska  
enhetsakten

Denna gradvisa utveckling av EPS liksom allt annat inom europeisk politik kom några år senare att i grunden förändras som en följd av Berlinmurens fall 1989 och de därav följande omvälvningarna inom hela östblocket.

### 3.3 Natosamarbetet

I likhet med EG-samarbetet men i ännu högre grad förblev Natosamarbetet oförändrat under en rad år. Det kalla krig som rådde från slutet av 1940-talet och fram till Berlinmurens fall permanentade ett stort beroende av USA:s krigsmakt och USA:s politiska vilja att använda den till Europas försvar. Oavsett hur man bedömde Sovjetunionens avsikter såg Nato ett stort hot i Warszawapaktens starka krigsmakt, med vapen utstationerade på ett sätt som ansetts mer lämpat för anfall än försvar.

På båda sidor om järnridån utplacerades tidigt trupper och vapen, däribland kärnvapen. Warszawapaktens kärnvapen ägdes och kontrollerades helt av Sovjetunionen. Natos vapen var framför allt amerikanska, men också Storbritannien (under 1950-talet) och Frankrike (under tidigt 1960-tal) utvecklade egna sådana, först på egen hand och därefter med amerikansk hjälp. De franska vapnen ingick inte längre i Natosamarbetet efter att Frankrike 1966 valde att lämna den militära delen av Nato. I samband med Frankrikes partiella utträde flyttades Natos högkvarter från Paris till Bryssel. (Grosser 1982:168–174 och 201–217)

Kärnvapen på  
båda sidorna  
om järnridån

Natos militära doktrin gick inledningsvis ut på att möta ett anfall med massiv nukleär vedergällning, men riskerna med att ett världskrig kunde utlösas av misstag sågs senare som alltför stora. 1967 införde Nato därför ett så kallat *flexibelt svar* (flexible response). Tanken var att ett anfall i första hand skulle mötas med konventionella vapen och att kärnvapen endast skulle sättas in om det blev nödvändigt. Även denna doktrin sågs emellertid som mindre säker, särskilt i Tyskland, eftersom den kunde leda till en alltför sen insats, vilket skulle vara förödande för ett land som låg precis invid järnridån. Som ett försök att lösa detta problem kom det så kallade dubbelbeslutet 1979, vilket innebar utplacering av landbaserade medeldistansmissiler i Västeuropa. Många såg detta som ännu farligare än den tidigare situationen och stora demonstrationer ägde rum i Europa. Genom INF-avtalet (Intermediate-range Nuclear Forces), som slöts 1987, förbjöds medeldistansmissilerna.

Natos militära  
doktrin

Natos högsta organ, Nordatlantiska rådet, bestämmer riktlinjerna för organisationens verksamhet vid toppmöten mellan stats- och regeringschefer. Full enighet krävs för ett beslut och därmed kan ett land stoppa ett förslag genom att lägga in sitt veto mot det. Vanligare är dock att ett kritiskt land anmäler en avvikande mening i en fotnot till protokollet. Informellt har givetvis den amerikanska åsikten i olika frågor vägt tungt, med tanke på att det är USA som med sina stridskrafter garanterar övriga länders säkerhet. Andra viktiga organ är Nuclear Planning Group och Military Committee. Nato har också en parlamentarisk församling, North Atlantic Assembly (NAA). En annan del av Nato är den rent militära strukturen med högkvarter i Mons i Belgien. En rad andra högkvarter och centrum med militära uppgifter placerades i de olika medlemsländerna. (NATO Structure 2017)

Med tanke på de dyra anskaffningskostnaderna för vapen strävade Natos medlemsländer tidigt efter att utveckla och producera vapen tillsammans, men alla Natoländerna har i hög grad köpt amerikanska vapen. De europeiska Natomedlemmarna etablerade 1976 the Independent European Programme Group (IEPG), som med föga framgång arbetade för gemensamt europeiskt försvarssamarbete. (IEPG 2017)

Liksom beträffande EG utökades Natos medlemskrets kontinuerligt. 1952 anslöt sig Grekland och Turkiet, 1955 Västtyskland och 1982 Spanien (dock först enbart i det politiska samarbetet). Vid kalla krigets slut omfattade organisationen 16 medlemmar. (Se bilaga 1)

### 3.4 Västeuropeiska unionen

VEU bildades 1954 (se 2.4 Europeiska försvarsinitiativ) i samband med att Västtyskland och Italien anslöt sig till Brysselpakten, vars medlemsgrupp därtill hade bestått av Belgien, Frankrike, Nederländerna, Luxemburg och Storbritannien. I samband med detta bytte Brysselpakten namn till Västeuropeiska unionen. VEU förde under större delen av kalla kriget en obetydlig tillvaro, men som den enda rent europeiska organisationen med befogenhet att diskutera och agera i säkerhets- och försvarspolitiska frågor sågs den ibland som mycket användbar. Särskilt gällde det då man hade andra åsikter än USA eller av andra skäl ville markera mot detta land.

Den så kallade reaktiveringen av VEU inleddes i början av 1980-talet och gällde VEU:s egna statuter. Den skedde på franskt initiativ. Anledningen var att fransmännen oroades över att de tyska reaktionerna inför utplaceringen av Natos medeldistansmissiler skulle leda till en tysk neutralisering. Det skulle ha medfört en stor försämring av det franska strategiska läget. På franskt initiativ tog man nu bort de begränsningar som fanns för Tyskland att producera vissa typer av vapen. Tyskland välkomnade avvecklingen av regler som ensidigt begränsade det egna landet, men såg också det franska agerandet som positivt för ett försvarspolitiskt mer aktivt Europa. (Jensen 1994:39–52)

Ett annat tillfälle då VEU kom att spela en viss roll var efter den så kallade Reykjavikchocken, som inträffade i oktober 1986 då Mikhail Gorbatsjov och Ronald Reagan träffades i Reykjavik. Många, framför allt briter och fransmän, blev bestörta när det visade sig att de två ledarna hade diskuterat centrala frågor som avskaffande av brittiska och franska kärnvapen utan att några representanter för dessa länder varit närvarande. Reaktionen blev den så kallade Haagplattformen i oktober 1987. I den förenade sig VEU-länderna om ett antal riktlinjer för Europas försvar, framför allt fortsatt amerikansk närvaro samt de franska och brittiska kärnvapnens betydelse för Europas säkerhet. (Jensen 1994:52–61)

Reykjavik-  
chocken

Haag-  
plattformen

Ytterligare ett tillfälle under kalla kriget när VEU kom att bli en lämplig organisation var i samband med kriget mellan Iran och Irak. VEU företog en minsvepningsoperation i Persiska viken 1987–1988 där franska, brittiska, italienska, belgiska och nederländska flottstyrkor deltog, samtidigt som tyska fartyg ersatte de övriga ländernas fartyg i Medelhavet. I det sammanhanget sågs VEU som en lämplig organisation att agera genom, för att de europeiska länderna inte skulle associeras alltför nära med USA, som ju hade en mer aktiv roll i kriget. (Jensen 1994:115–120)

### 3.5 FN och ESK

Föreanta nationerna, som etablerades 1945, var visserligen kraftfullare än sin företrädare, Nationernas förbund, men var ändå beroende av enighet i organisationens säkerhetsråd, där USA, Sovjetunionen, Frankrike, Storbritannien och Kina (inledningsvis Taiwan-Kina) hade vetorätt. I de stora konflikter som ägde rum under kalla kriget befann sig öst och väst på olika sidor och FN var sålunda maktlös.

Frankrikes och Storbritanniens ställning som permanenta medlemmar av FN:s säkerhetsråd påverkade givetvis också det europeiska samarbetet. Båda dessa länder såg sig fria att självständigt formulera sina ståndpunkter inom FN och medlemskapet gav dem också en särställning i Europa.

Under den senare delen av 1960-talet inträffade en viss avspänning mellan öst- och västmakterna. Ett tecken på detta var Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK), som inleddes i Helsingfors 1973. I Helsingfordokumentet, undertecknat 1975, delades innehållet in i korgar. Den som fick störst betydelse under tiden därefter var den tredje korgen om förtroendeskapande åtgärder och humanitära frågor. Vid Stockholmskonferensen (avslutad 1986) blev resultatet ökade krav på förvarning om militära aktiviteter och möjlighet att inspektera vad som ser ut som avvikelser i det normala mönstret av militära rörelser. Däremot misslyckades förhandlingarna om reella nedrustningar, vilka pågick mellan 1973 och 1989. Gränsen för vad som kunde åstadkommas under kalla kriget hade därmed klart visat sig och den vidare utvecklingen fick vänta till efter murens fall.

Konferensen  
om säkerhet  
och samarbete  
i Europa (ESK)

Stockholms-  
konferensen

### 3.6 Ländernas roller i det europeiska samarbetet

Det fransk-tyska närmandet har varit centralt i det europeiska samarbetet. Utan detta hade Kol- och stålgemenskapen och dess efterträdare, EG, knappast existerat. Samarbetet har ägt rum mellan två mycket olika länder. Den mellanstatliga linje som Frankrike drev efter 1958 skilde sig starkt från Tysklands idé om en decentraliserad federalistisk struktur. Tysklands historia har också medfört att de tyska politikerna, i motsats till de franska, har varit mycket försiktiga i sin utrikespolitik och helst förankrat den i internationella organisationer.

Samarbetet mellan dessa länder byggde sålunda inte på deras likheter utan snarare på deras olikheter, i kombination med sammanfallande eller kompletterande intressen. Efter kriget sågs Tyskland som paria av andra länder, men tack vare Frankrike kom landet med i det europeiska samarbetet som fullvärdig medlem. Frankrike kunde å sin sida räkna med tyskt stöd i olika projekt. För båda var EG den nödvändiga organisationen för att åstadkomma detta. Fransk-tyska initiativ har ofta legat till grund för förslag som sedan antagits av hela den europeiska gemenskapen. På grund av olikheterna mellan länderna har de fransk-tyska initiativen ofta uppnåtts först efter mycket kompromissande och därmed har grunden lagts för andra länder att kunna samlas bakom dem.

Redan från början stod det klart att samarbetet mellan Frankrike och Tyskland skulle vila på en balans mellan de två. Den har sett olika ut under åren men alltid varit viktig. I grova drag har den franska tyngden vilat på Frankrikes roll som segrarmakt i kriget med plats bland de permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd och så småningom med egna kärnvapen. Tyskland har visserligen haft en tung historisk barlast men också en stor tillgång med sin starka ekonomi.

I januari 1963 slöts det så kallade *Elyséefördraget* mellan Frankrike och Tyskland. Å ena sidan var fördraget ett stort steg framåt, å den andra visade det också var gränsen för det fransk-tyska närmandet gick. Den version av Elyséefördraget som förhandlades fram mellan Frankrike och Tyskland innehöll långtgående förpliktelser mellan de två men hade ännu inte granskats av den tyska förbundsdagen. General de Gaulles besvikelse var stor när avtalet kom tillbaka med ett tillägg som innebar att Tysklands säkerhet i slutändan ändå vilade på relationen till USA (Gnesotto 1986:11–12). Samarbetet mellan Frankrike och Tyskland fortsatte trots detta, även om det för Tyskland medfört en ständig balansgång mellan Frankrike och USA. Den fransk-tyska brigad som den tyske förbundskanslern Helmut Kohl föreslog 1987, och som kom till stånd några år senare, hade ingen större militär vikt och var inte avsedd att i krigstid ha en framtida placering. Däremot hade den en viktig symbolisk betydelse genom att markera närhet mellan de två länderna.

Samarbetet mellan Tyskland och Storbritannien, det tredje stora landet i Västeuropa, har varit helt annorlunda. Relationen har varit i stort problemlös och de bilaterala så kallade Königswinter-samtalen har knappast låtit tala om sig.

En viktig förenande länk var de brittiska trupperna stationerade i Västtyskland (British Army of the Rhine). Speciellt nära var samarbetet när det gällde att komma till ett beslut om de kärnvapenbestyckade medeldistansmissilerna i Västeuropa. (Bluth 1988:28–29)

Det fransk-brittiska relationerna har däremot haft stor betydelse för de båda länderna. Till synes paradoxalt har samarbetet präglats av såväl nära samarbete som stora konflikter. Den konfliktfyllda delen har gällt EG och de Gaulles veto mot ett brittiskt inträde. 1969 avgick de Gaulle och 1973 kunde Storbritannien ta sitt inträde i organisationen (Grosser 1982:266–268). Trots denna konflikt, liksom budgetkriser, har Frankrike och Storbritannien haft ett starkt bilateralt försvarssamarbete under många år, vilket hängde samman med att dessa två var de i särklass militärt starkaste makterna i Västeuropa. De hade dock olika inställningar till Europa och USA, vilka kan spåras till Suezkrisen 1956. I den konflikt som uppstod efter att Egyptens president Nasser bestämt sig för att nationalisera Suezkanalen invaderade Storbritannien och Frankrike kanalområdet men fick därefter inte det stöd av USA som de hade förväntat sig. Besvikelsen fick båda länderna att inse att stormaktstiden var över. Medan britterna drog slutsatsen att man i fortsättningen skulle hålla sig nära USA i politiken, blev den franska slutsatsen att i fortsättningen söka största möjliga frihet inom ramen för en västlig politik. (Grosser 1982:140–153)

Brittiskt  
och franskt  
försvars-  
samarbete

Suezkrisen

Frankrike, Tyskland och Storbritannien har stora olikheter sinsemellan, men de är också de tre mäktigaste länderna i Västeuropa. Mellan de tre har, trots tidvis oenighet, kommunikationen varit tät. Tillsammans har de kommit att få benämningen ”direktorater” och mindre länder har ofta fruktat att de tre skulle komma så nära varandra att övriga länder skulle bli helt maktlösa. Man kan knappast säga att detta har hänt. De tre har ibland sökt kontakt med varandra inför större möten och haft enskilda samtal, men det har oftast gällt frågor där något av dem haft en avvikande mening eller där andra länder också kommit in i samtalen.

Sedan andra världskrigets slut och inträdet i Nato har USA varit en mycket viktig europeisk aktör, utan att geografiskt befinna sig i Europa. Under kalla kriget vilade de transatlantiska förbindelserna i hög grad på USA:s försäkringar att hjälpa de europeiska bundsförvanterna vid ett eventuellt sovjetiskt anfall. Mest sårbart var Västtyskland, med sin långa gräns mot Östtyskland, och landet ville därmed ha försäkringar i form av trupper från USA och andra Natoländer på sitt territorium. Det gällde såväl konventionella stridskrafter som det så kallade amerikanska kärnvapenparaplyet. Att detta kunde uppfattas på olika sätt blev emellertid uppenbart under det tidiga 1980-talet då medeldistansmissilerna placerades ut.

USA som  
europeisk  
aktör

USA var dessutom en stormakt med en global agenda som på olika sätt påverkade Europa och de transatlantiska relationerna, även när den rörde andra delar av



världen. Kubakrisen 1962 innebar en upptrappning av spänningen till en nivå där ett kärnvapenkrig mellan USA och Sovjet kom hotande nära. Vietnamkriget, där USA deltog under cirka tio år innan man slutligen gav upp 1975, dominerade i hög grad den amerikanska debatten men hindrade inte USA och Sovjet från att inleda förhandlingar om att minska kärnvapenarsenalerna 1972, vilket båda ansåg nödvändigt. 1979 avslutades förhandlingarna med undertecknandet av SALT II-avtalet (Strategic Arms Limitation Talks), samma år som kalla kriget skärptes på nytt genom den sovjetiska invasionen av Afghanistan.

För Frankrike upplevdes relationen till USA som ett hinder för den oberoende politik som man eftersträvade, vilket ledde till att fransmännen 1966 begärde utträde ur den militära delen av Nato. Man stod dock kvar i den politiska delen som innebar medlemskap och full rösträtt i Natos högsta organ, Nordatlantiska rådet (Costigliola 1992:144–149). Frankrike behöll samtidigt nära relationer till USA som (i hemlighet) hjälpte Frankrike med att utveckla de mer avancerade delarna av de franska kärnvapnen. Hemliga avtal fanns också om att USA och Nato i krigstid skulle få använda sig av franska hamnar. (Costigliola 1992:161, 181, 185, 213)

En rad andra länder i Europa har tidvis varit betydelsefulla i det europeiska samarbetet, men inga andra än Frankrike, Storbritannien och Tyskland har ständigt haft en stormaktsroll. Italien, också med stor folkmängd, har plågats av instabila politiska förhållanden och ekonomiska problem. Grupper av länder har i olika konstellationer och vid olika tidpunkter spelat en viktig roll inom och utanför organisationerna. Sålunda har EG:s sex grundarländer sett sig själva som särskilt viktiga inom organisationen, och ibland också betraktats så av andra. De olika regionerna har spelat mycket olika roller: Sydeuropa har haft stora problem i såväl Nato som EU, och Natosamarbete i sydöstra Europa har förhindrats av de dåliga relationerna mellan Grekland (medlem av Nato sedan 1952 och EG sedan 1981) och Turkiet (medlem av Nato sedan 1952).

Under kalla kriget var delningen av Europa och de två militära organisationerna, Nato och Warszawapakten, de faktorer som överskuggade allt annat på försvarsområdet. Medan Nato grundade sig på frivilligt deltagande var Warszawapakten sammansatt av länder som i praktiken var ockuperade av Sovjetunionen och vilkas försök att uppnå större frihet (Östtyskland 1953, Ungern 1956 och Tjeckoslovakien 1968) brutalt slogs ner. Gemensamt för alla länder i Europa var dock den fara som militariseringen av Europa utgjorde. Mängden kärnvapen såväl som konventionella vapen, och deras framskjutna placering, medförde att konfrontationsrisken och risken för krig på grund av ett misstag var stor.

## 4 Berlinmurens fall och ett förändrat Europa

I november 1989 föll Berlinmuren, en händelse som kom som en överraskning för de allra flesta. Med detta inleddes en process som medförde att såväl Warszawapakten (i juli 1991) som Sovjetunionen (i december 1991) upplöstes. Med upphörandet av den bipolära världsordningen och Rysslands fortsatta ekonomiska och politiska försvagning återstod nu endast USA som världsmakt. Samtidigt medförde Warszawapaktens och Sovjetunionens sönderfall att en rad nya länder skapades, alternativt blev fria att föra sin egen politik. Deras nya och gamla intressen men också konflikter kom därmed till uttryck.

Sovjetunionens  
upplösning

Effekterna blev stora också för Västeuropa. Väst- och Östtyskland kunde nu förenas till ett enda land och organisationerna kunde utvecklas under nya förutsättningar. För EG och Nato betydde det att den tidigare strikta fördelningen av ekonomiska respektive försvarspolitiska uppgifter upphörde. EG kunde anta ett nytt fördrag där en ekonomisk och monetär union liksom en politisk union ingick. För såväl EG (nu EU) som Nato tillkom försvarspolitiska uppgifter som inte existerat under kalla kriget.

Tysklands  
enande

Det nya Europa var emellertid inte enbart harmoniskt. USA:s fortsatta roll i Europa var ett diskussionsämne, liksom den rivalitet som under en period fanns beträffande fördelningen av uppgifter mellan EU/VEU och Nato. Frågan om EU:s och Natos utvidgning blev en annan problematisk fråga. Den svåraste utmaningen för det nya Europa blev ändå de jugoslaviska krigerna som man under en lång period stod hjälplös inför.

Relationen till det Ryssland som efterträdde Sovjetunionen blev helt annorlunda när detta land inte ansågs ha vare sig avsikten eller kapaciteten att anfälla väst. START 1-avtalet (Strategic Arms Reduction Treaty) om nedskärning av strategiska styrkor undertecknades 1991. I väst upplevdes denna utveckling som att den västerländska demokratin hade segrat och att alla länder i Europa nu gradvis skulle komma att likna de västeuropeiska. De baltiska länderna, liksom Polen, Tjeckoslovakien, Ungern, Rumänien och Bulgarien, uttryckte också alla sin önskan att bli del av Västeuropa. Allt eftersom de tidigare sovjetiska republikerna och Warszawapaktsländerna gjorde sig fria kom stora hjälpprogram att initieras inom en rad olika områden och en utvidgning av EU och Nato började diskuteras. Samtidigt började också molnen hopa sig över Jugoslavien.

START 1-avtalet

I början dominerade dock den positiva utvecklingen i Europa och många hade förhoppningen att Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) nu skulle bli den dominerande organisationen i Europa. Inom ESK-processen slöts

|                |                                                                                                                                                              |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CFE-avtalet    | tre viktiga avtal under hösten 1990. Ett av dem var Conventional Armed Forces in Europe (CFE-avtalet) om nedskärning av konventionella vapen. Ett annat, det |
| Wiendokumentet | så kallade Wiendokumentet, handlade om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. Det tredje var Parisstadgan. I denna förklarades att det nya Europa       |
| Parisstadgan   | skulle bygga på demokrati grundad på mänskliga rättigheter, välstånd genom ekonomisk frihet och säkerhet för alla Europas länder.                            |

|                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) | Genom Parisstadgan fick ESK mer än tidigare karaktär av att vara en institution. Enligt stadgan skulle det inrättas ett sekretariat, ett konfliktreduktionscentrum och ett organ för att övervaka fria val. Det senare är nu byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR). Organen fick emellertid begränsade befogenheter och enhällighetsprincipen skulle fortfarande råda (Ekéus 1991). ESK döptes 1994 om till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE (Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE). |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

En stor fråga kom nu att gälla USA:s fortsatta roll i Europa och därmed Natos fortsatta existens. Speciellt i Frankrike fanns inledningsvis förhoppningar om att skapa en rent europeisk organisation, men utfallet av diskussionerna blev ändå att behålla Nato i den form som redan existerade. Ännu ansågs situationen inte tillräckligt stabil för att européerna skulle kunna kapa den transatlantiska länken.

|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Två plus fyra-samtalen | Också inom Västeuropa blev förändringarna stora. Mindre än ett år efter murens fall, den 3 oktober 1990, enades Öst- och Västtyskland. Enandet föregicks av "Två plus fyra"-samtalen <sup>1</sup> , som innebar att de fyra tidigare ockupationsmakterna godkände det tyska enandet. Uppenbart för alla var att enandet förändrade balansen i Europa. Såväl premiärminister Margaret Thatcher i Storbritannien som president François Mitterrand i Frankrike såg med viss oro fram emot ett Europa dominerat av Tyskland (Haftendorn 1991). Tyskarna själva var medvetna om dessa känslor i Europa och angelägna om att dämpa dem. Det enade Tysklands rätt till medlemskap i Nato var säkrat genom Två plus fyra-samtalen och ett ytterligare sätt att dämpa dessa farhågor skulle vara att binda upp Tyskland ännu hårdare till EG. Som så ofta skedde detta i samarbete mellan Frankrike och Tyskland. Samarbetet omfattade nu också flera områden. Murens fall hade lett till insikten att ekonomi och säkerhetspolitik i vid bemärkelse var tätt sammanknutna. |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Europeiska politiska unionen (EPU) | Arbetet skedde snabbt och redan vid EG:s toppmöte i Dublin i april 1990 kunde Frankrike och Tyskland presentera ett förslag om att knyta införandet av en ekonomisk och monetär union (EMU) till en europeisk politisk union (EPU). EMU hade redan tidigare varit under diskussion, men det hade varit svårt att nå enighet i vissa frågor, bland dem tidtabellen. För första gången gick nu förbundskansler Kohl med på en tidtabell för det som i mångas ögon var ett sätt |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

<sup>1</sup> Västtyskland och Östtyskland plus USA, Ryssland, Storbritannien och Frankrike.

för övriga europeiska länder att få kontroll över den mäktiga tyska D-marken. Förslaget om EPU innebar att länderna skulle skapa en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, inbegripet en gemensam försvarspolitik. För den gemensamma försvarspolitiken sågs VEU som en lämplig organisation. (Europeiska rådet 1990; Anderson och Goodman 1993:43)

Under denna process utbröt också det så kallade Kuwaitkriget, som inleddes med att Irak i augusti 1990 anföll Kuwait och att västmakterna med början i januari 1991 kom att delta i kriget under amerikansk ledning. EU tedde sig här både splittrat och svagt, och den frustration som framför allt Frankrike kände ledde till ytterligare ansträngningar att skapa en europeisk försvarsidentitet inom ramen för EU-VEU.

Kuwaitkriget

USA var också angeläget att behålla inflytande i Europa, men även inom EG skilde sig åsikterna åt: när EG:s medlemmar möttes i december 1991 fanns ännu ingen enighet om hur den nya strukturen skulle se ut.

#### 4.1 Maastrichtfördraget

De beslut som togs vid Europeiska rådets möte i Maastricht i Nederländerna den 9–11 december 1991, och som formellt undertecknades i februari 1992 och trädde i kraft den 1 november 1993, utgjorde ett grundfördrag som innebar mycket stora förändringar för det europeiska säkerhetspolitiska samarbetet. Detta samarbete hade tidigare begränsats till de ekonomiska och politiska aspekterna av säkerhetspolitik. Med det nya fördraget slopades alla begränsningar på detta område. Genom Maastrichtfördraget bildades också Europeiska unionen (EU), som byggde på ett system med tre pelare: ekonomiskt samarbete (första pelaren), en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, GUSP (andra pelaren) samt rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren). Det ekonomiska samarbetet var av överstatlig natur och ledde först till skapandet av en *Europeisk centralbank (ECB)* och 2002 till det slutliga införandet av en gemensam valuta. Inom den andra och den tredje pelaren var däremot samarbetet mellanstatligt och kontrollerades av medlemsländerna.

Europeiska unionen

EU:s tre pelare

Europeiska centralbanken (ECB)

Den långa tiden mellan undertecknande och ikraftträdande berodde på att ratificeringsprocessen i flera länder var komplicerad. I Frankrike, Irland och Danmark hölls folkomröstningar. Den danska befolkningen röstade emot förslaget, vilket ledde till att Danmark fick undantag för valuta-, försvars- och rättssamarbetet. Storbritannien fick undantag beträffande den gemensamma valutan.

##### 4.1.1 Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt försvarspolitik

GUSP, som ersatte EPS, skulle ”omfatta alla frågor som berör unionens säkerhet, inbegripet utformningen på lång sikt av en gemensam försvarspolitik, som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar”. (Maastrichtfördraget 1993:

GUSP

J.4.1). Denna formulering visar tydligt att länderna var eniga om genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, men att samma enighet inte gällde den gemensamma försvarspolitiken och ännu mindre ett gemensamt försvar. Termerna var odefinierade, vilket (tillsammans med de försiktiga formuleringarna) var en förutsättning för att de skulle accepteras. I praktiken kom det att innebära att säkerhetspolitik omfattade icke-militära uppgifter, att försvarspolitik stod för internationella operationer och att gemensamt försvar betydde ett gemensamt territoriellt försvar. För att tillfredsställa vissa medlemsländers oro tillfogades ytterligare formuleringar. En sådan var att unionens politik inte skulle påverka ”den särskilda karaktären av vissa staters säkerhets- och försvarspolitik”, en passus som var nödvändig med tanke på Irland (som då var det enda landet inom EU som inte var medlem av Nato). Ett annat tillägg – att man skulle ”respektera vissa medlemsstaters förpliktelser enligt Nordatlantiska fördraget” – var avsedda att tillfredsställa de länder som ville markera vikten av den transatlantiska länken. (Maastrichtfördraget 1993: J.4.4)

Eurocorps

Andra tillägg hade en annan karaktär. Det skulle till exempel inte finnas några hinder mot att två eller flera medlemsländer utvecklade ett närmare samarbete inom ramen för VEU eller Atlantalliansen under förutsättning att detta inte stred mot eller hämmade det samarbete som angavs i unionsfördraget (Maastrichtfördraget 1993: J.4.5). Ett sådant samarbete var den fransk-tyska brigaden, som nu också inkluderade Belgien, Luxemburg och Spanien och som hade fått namnet *Eurocorps*.

EU-institutionernas roll

De allmänna riktlinjerna och principerna för GUSP skulle dras upp av *Europeiska rådet* (Maastrichtfördraget 1993: J.8), som bestod av medlemsländernas regeringschefer samt Frankrikes president. *Allmänna rådet*, bestående av medlemmarnas utrikesministrar, hade i uppdrag att definiera och genomföra utrikes- och säkerhetspolitiken på grundval av Europeiska rådets riktlinjer. De ärenden som föredrogs i allmänna rådet skulle dessförinnan förberedas inom de permanenta representanternas kommitté (*Coreper*), sammansatt av diplomater som agerar efter instruktioner från den egna regeringen. Beslut i alla dessa frågor skulle fattas med enhällighet. Om alla utrikesministrarna kom överens under behandlingen i det allmänna rådet kunde man dock bestämma att följdbeslut som gällde genomförandet skulle tas med kvalificerad majoritet.

Trojkan

Ordförandelandet fick en viktig roll inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området med ansvar för att genomföra gemensamma åtgärder och företräda unionen i internationella organisationer. Därvid skulle ordförandeskapet bistås av den så kallade trojkan (det tidigare och det följande ordförandeskapslandet). (Maastrichtfördraget 1993: J.5)

Europeiska kommissionens och Europaparlamentets roll förstärktes också. I fördraget förklarades att kommissionen skulle ”delta i full omfattning i arbetet på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område” (Maastrichtfördraget 1993: J.9). Kommissionens representanter skulle delta i allmänna rådets

möten och dessutom ha rätt att initiera frågor (Maastrichtfördraget 1993: J.8). Europaparlamentet fick nu bland annat rätt till samråd med ordförandeskapet, men främst fick det en rådgivande funktion. (Maastrichtfördraget 1993: J.7)

Västeuropeiska unionen, som 1954 hade knutits till Nato, kom genom Maastrichtfördraget att få en nära anknytning också till EU. I fördraget förklarades att VEU skulle utgöra EU:s försvarskomponent och att trupper skulle kunna vara underställda VEU. I fördragstexten uttrycktes att VEU, "som är en integrerad del av unionens utveckling", anmodades att "utarbeta och genomföra unionsbeslut och unionsaktiviteter som berör försvaret" (Maastrichtfördraget 1993: J4 och Förklaring om Västeuropeiska unionen).

## 4.2 Organisationerna efter Maastricht

### 4.2.1 VEU och Petersbergsuppgifterna

Under en intensiv period på 1990-talet utkristalliserades nya roller för en rad organisationer. Processen präglades dels av enighet om vikten av att tillmötesgå de nya ländernas säkerhetspolitiska behov, dels av intressekonflikter mellan västländerna och därigenom organisationerna.

I juni 1992, redan innan Maastrichtfördraget hade trätt i kraft, hade VEU antagit den så kallade Petersbergdeklarationen. Utöver den tidigare nämnda försvarsförpliktelsen förklarade VEU i denna deklaration att man ville inrikta sin verksamhet på tre uppgifter: (1) humanitära aktioner och räddningsinsatser, (2) fredsbevarande operationer, (3) krishantering med militära medel, inbegripet fredsframtvingande operationer. VEU-operationer kunde endast äga rum under FN-mandat och deltagandet från medlemmarnas sida var frivilligt (Petersberg Declaration 1992). VEU utförde därefter flera operationer under de jugoslaviska krigen, till sjöss och i Bosnien och Hercegovina. Även Nato förklarade att man, utöver de uppgifter som var relaterade till organisationens försvarsförpliktelser, nu också ville ägna sig åt dessa tre uppgifter.

Petersberg-  
deklarationen

VEU hade under de första åren efter murens fall ett komplicerat förhållande till Nato. Det gällde inte försvarsgarantierna – där var Nato tveklöst den överordnade – men däremot Petersbergsuppgifterna, för vilka Frankrike sökte en större europeisk roll. I huvudsak kom konkurrensen mellan Nato och VEU att gälla omfattningen av det amerikanska inflytandet i Europa. Frankrike ville gärna begränsa det amerikanska inflytandet och agerandet till de militära områden där européerna saknade förmåga att agera på egen hand.

VEU och Nato

Relationen mellan VEU och Nato förbättrades under 1993, då såväl kongressen som den amerikanska befolkningen i stort fick en allt större motvilja att engagera sig internationellt på grund av det för USA katastrofala engagemanget i Somalia.<sup>2</sup> VEU fick nu löfte om vissa Natoresurser, till exempel flygplan utrustade med

<sup>2</sup> En illa skött amerikansk operation i Mogadishu ledde till att man på amerikansk tv kunde se bilder av en eller flera döda amerikanska soldater som släpades efter bilar längs gatorna.

Airborne Warning and Control System (AWACS) (Jensen 1994:139). Nato behöll sålunda ett övergripande ansvar i Europa men behövde inte engagera sig i alla konflikter som kunde uppstå. Därmed var såväl USA som de europeiska länderna nöjda.

Delaktighet i  
VEU

Då Maastrichtfördraget trädde i kraft den 1 november 1993 hade VEU vuxit till nio medlemmar: Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Under 1990-talet blev VEU-kretsen ännu större. Observatörsgruppen utgjordes av EU-medlemmar som av olika anledningar valt att inte bli medlemmar av VEU. För Finland, Sverige och Österrike (EU-medlemmar den 1 januari 1995), liksom för Irland, var det inte förenligt med alliansfriheten att vara medlem av en organisation med försvarsförpliktelser, medan Danmark stod utanför i enlighet med de ståndpunkter som gjorde att landet fick ett antal undantag i Maastrichtfördraget. En ytterligare grupp utgjordes av de associerade medlemmarna, de länder som var medlemmar i Nato men inte EU, det vill säga Norge, Island och Turkiet. Slutligen ingick en grupp på nio länder som från 1992 var medlemmar av ett samrådsforum men som från 1994 kallades associerade partnerländer: de tre baltiska länderna, Polen, Slovakien, Tjeckien, Ungern, Rumänien och Bulgarien.<sup>3</sup> Ingen av dessa anslutningsformer förutom medlemskap gav några militära garantier, men för gruppen med associerade partnerländer, där alla önskade fullt medlemskap, kunde ändå möjligheten att samråda med VEU i en krissituation skapa en viss trygghet.

Fokus på  
utvidgning  
av EU

#### 4.2.2 EU mot en europeisk säkerhets- och försvarspolitik

För EU kom utvidgningen i fokus efter det avslutade arbetet med Maastrichtfördraget. Medlemskapsförhandlingarna med Finland, Sverige, Österrike och Norge ledde till att de tre förstnämnda blev medlemmar den 1 januari 1995, medan Norge avstod. De tre alliansfria länderna tog samtidigt plats som observatörer i VEU. Redan 1996 lanserade emellertid Sverige och Finland förslaget att Petersbergsuppgifterna skulle införlivas i EU, även om uppgifterna fortfarande skulle utföras av VEU. Fördelarna för de tre länderna var att de då kunde delta i diskussionerna om nya fredsbevarande operationer, något som inte var möjligt för dem som observatörer inom VEU, även om de också under gällande regler hade rätt att delta. En annan fördel inför en ibland tveksam hemmaopinion i dessa länder var att man nu blev mindre associerad med militäralliansen VEU. 1997 antogs förslaget och integrerades i Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999.

Höga  
representanten

En annan förändring som infördes i och med Amsterdamfördraget var det formella inkluderandet av funktionen med speciella representanter, med uppgiften att lösa vissa problem eller bevaka utvecklingen inom en region, som hade funnits sedan 1996. I fördraget inrättades också befattningen som hög

<sup>3</sup> Slovenien blev associerat partnerland 1996.



representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I och med dessa förändringar började också den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) att ta form. (Amsterdamfördraget, 1999: (ny) J.7)

#### 4.2.3 Ett allt vidare Nato

Även Nato genomgick vid denna tid stora förändringar. Nato välkomnade utvecklingen av VEU som EU:s försvarskomponent men betonade samtidigt att detta skulle ske på ett sätt som var förenligt med ländernas Natoförpliktelser om det gemensamma försvaret. (NATO 1992)

I likhet med EU och VEU sträckte Nato ut delar av sin verksamhet österut. USA:s engagemang var i hög grad knutet till intresset att säkerställa en positiv utveckling i det forna östblocket och inte minst att ha goda relationer med Ryssland. Sålunda hade Nordatlantiska samarbetsrådet (North Atlantic Cooperation Council, NACC) bildats redan 1991, med uppgiften att skapa dialog och samarbete med forna Warszawapaktstater. Amerikanerna såg gärna att operationer ägde rum under NACC, inte minst på grund av att Ryssland var medlem av organisationen.

Nordatlantiska  
samarbetsrådet  
(NACC)

NACC var av stor betydelse för de baltiska och centraleuropeiska länderna som nu blivit fria, men pressen på Nato fortsatte. Länderna ville ha fullt medlemskap i organisationen, något som Ryssland varnade för med motiveringen att det skulle leda till en tudelning av Europa. Lösningen blev att skapa Partnerskap för fred, PFF (Partnership for Peace, PFP). PFF var konstruerat som bilaterala avtal mellan å ena sidan Nato och å den andra enskilda länder. Avtalen kunde därför vara mer eller mindre omfattande. I många fall innebar det att länder kunde meritiera sig för ett framtida medlemskap i Nato genom att delta i olika aktiviteter. Från Natos sida underströks att organisationen inte var en stängd klubb, men att man nu inte var beredd att anta fler medlemmar. (Herolf 1995)

1997 ombildades samarbetet genom att Euroatlantiska partnerskapsrådet, EAPR (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) ersatte NACC och organiserades som ett paraplyorgan för samarbetet inom PFF. EAPR bildades av 43 länder, inklusive Ryssland. Bland uppgifterna ingick, liksom för NACC, att utföra krishanteringsuppgifter av de typer som VEU skisserade redan 1992.

Euroatlantiska  
partnerskaps-  
rådet (EAPR)

#### 4.3 De jugoslaviska krigen

De västliga organisationernas agerande inför de jugoslaviska krigen illustrerar väl den utveckling som de genomgick under denna tid. Den allt allvarigare utvecklingen i området tilldrog sig inledningsvis inte mycket uppmärksamhet i övriga Europa. Konflikten hade under 1980-talet gällt Kosovo men spred sig därefter till att gälla relationen mellan Slovenien och Kroatien och sedan mellan serber och kroater. Under 1991 trappades konflikterna upp och Slovenien och Kroatien inledde aktioner med syftet att göra sig fria. Medan det första landet hade lyckats efter endast tio dagar av strider i juni–juli 1991, fortsatte striderna

Upptrappning  
av konflikter i  
Jugoslavien



i Kroatien. Bosnien blev indraget i kriget 1992, med en flera år lång belägring av Sarajevo som följd. Under tiden började rapporter komma om omfattande övergrepp mot befolkningen.

Humanitära  
aktioner

Politiker och organisationer i Väst Europa försökte först förhindra en upplösning av Jugoslavien, men inriktade sig sedan på att förhindra stridigheterna. EU, VEU, Nato, ESK och FN var alla engagerade, antingen genom förhandlingar, sanktioner, embargon till sjöss eller humanitära aktioner som syftade till att undsätta civilbefolkning under beskjutning. FN:s fredsbevarande trupper United Nations Protection Forces (UNPROFOR) fanns på plats i Bosnien från 1992. Ibland samordnades organisationernas agerande, men här fanns också en viss rivalitet mellan aktörerna. Allt eftersom samtal, löften, hot och genomförda sanktioner visade sig otillräckliga kom de militära åtgärderna mer i förgrunden. Det fanns dock stora meningsskiljaktigheter mellan amerikaner och européer. De förra ansåg att vapeninsatser var nödvändiga, medan de senare såg bombningar som en dålig lösning; européerna menade att den serbiska reaktionen inte skulle drabba amerikanerna, som själva inte bidrog med soldater på marken, men däremot riskera såväl FN-truppers som civilbefolkningens liv. De avgörande händelserna var massakrerna på Markaletorget i Sarajevo 1994 och i Srebrenica 1995. De ledde till att Nato i augusti 1995 inledde en militär offensiv som tvingade bosnienserberna att återvända till fredsförhandlingarna. Med Daytonavtalet i december 1995 avslutades kriget.

Nato-  
intervention

Daytonavtalet

Oroligheterna i Kosovo hade pågått under en längre tid och hade sina rötter i de begränsningar av områdets autonomi som rest-Jugoslaviens (Serbien och Montenegro) president Slobodan Milošević hade infört. Krisen stegrades 1998, vilket fick FN:s säkerhetsråd att fördöma det överdrivna våldet mot civila och införa sanktioner mot Jugoslavien. Efter att 300 000 albaner fördrivits från sina hem av serbiska styrkor, och efter en massaker i januari 1999, samlades parterna i Rambouillet utanför Paris för en fredskonferens. Efter flera misslyckanden inledde Nato i mars bombningar av rest-Jugoslavien. I juni gick Milošević med på Natos krav och drog tillbaka de serbiska styrkorna från Kosovo.

Kontakt-  
gruppen

Med de jugoslaviska krigerna kom insikten om hur illa rustade de europeiska organisationerna var att lösa en konflikt med starka etniska inslag. Alltför sent insåg de allvaret i konflikten, och de insatser som då gjordes var otillräckliga. Organisationer som skapats för helt andra uppgifter saknade dessutom resurser för att hantera denna typ av konflikter. De förhandlingslösningar som organisationerna regelbundet presenterade i FN möttes också ständigt av ett veto från något håll. Lösningen på detta var att skapa en kontaktgrupp där de fem stormakterna USA, Ryssland, Frankrike, Storbritannien och Tyskland ingick, för att därmed säkra ett stort stöd inom FN redan från början.

Tysklands dilemma var att antingen anklagas för att vara alltför aktivt (som då de unilateralt erkände Slovenien och Kroatien) eller alltför passivt (som när de

ogärna satte in trupper). Ryssland brännmärkte visserligen serbiska övergrepp men bidrog också till att hindra ett starkare västligt agerande mot dem. Flygangreppen mot rest-Jugoslavien i samband med Kosovokonflikten, vilka skedde utan FN-mandat, väckte en mycket stark reaktion i Ryssland och har setts som prejudicerande också för ryskt agerande efter det.

Den sista konflikten i raden ägde rum under 2001 i Makedonien och gällde relationen mellan makedonska albaner och slaver. De europeiska organisationerna hade nu lärt av tidigare misstag. EU, Nato, OSSE, FN och de olika länderna mötte nu de stridande med samma budskap. Speciellt tätt var samarbetet mellan EU och Nato. Detta ledde slutligen till att striderna upphörde i juli 2001 och till att Ohridfördraget ingicks. Den albanska gerillan lovade att lämna in sina vapen och gav upp sina anspråk på ett eget område. I gengäld fick albanerna ökade rättigheter, bland annat rätten att få arbeta inom den offentliga sektorn och att använda albanskan som officiellt språk. Både slaver och albaner begärde att Nato skulle övervaka insamlingen av vapen. (Herolf 2004:200–282)

Ohridfördraget

De jugoslaviska krigen kom att få stor betydelse för den fortsatta utvecklingen av europeisk säkerhets- och försvarspolitik. Man insåg att denna typ av konflikt skulle kunna återkomma och den stora optimism som präglade det tidiga 1990-talet blev mot slutet av decenniet allt mer dämpad. Visserligen hade järnridån fallit utan blodspillan och Europa var nu fritt att skapa sitt framtida samarbete, men nya problem hade tillstött. Liksom Kuwaitkriget hade de jugoslaviska krigen visat att militär makt fortfarande spelade roll och hur svagt Europa var i detta avseende.

## 5 Saint Malo 1998 – enighet i Europapolitiken

Det möte som ägde rum i december 1998 mellan Frankrike och Storbritannien fick stor betydelse för det fortsatta försvarspolitiska samarbetet i Europa. Genom mötet, som ägde rum i den nordfranska staden Saint Malo, överbryggades de två ländernas olika syn på europeiskt säkerhetspolitiskt samarbete och det uppstod en ny drivkraft som alla EU-länder drogs med i. Bakgrunden var de jugoslaviska krigen. Under den period som krigen varade kom de europeiska länderna, och framför allt Storbritannien och Frankrike, att uppleva hur nära de stod varandra. De såg också den stora skillnaden mellan amerikanskt och europeiskt tänkande om hur denna typ av konflikt skulle hanteras.

Frankrike och Storbritannien, som tillsammans hade stått för en stor del av de europeiska fredsbevarande insatserna, såg nu framför sig att framtida insatser kanske inte skulle ske tillsammans med USA. Samtidigt såg de hur mycket denna enda konflikt hade tärt på resurserna hos dessa två ändå så militärt starka länder. Att hantera en eller flera ytterligare konflikter av samma typ skulle vara en mycket svår uppgift och det var därför nödvändigt att mobilisera europeiska resurser inför framtiden. För att förändra det brittiska synsättet på ett starkare försvarssamarbete inom EU krävdes emellertid ett annat tänkande i London. Det skedde genom valet 1997 som resulterade i att Labour och premiärminister Tony Blair kom till makten.

Den nya brittiska EU-politiken ledde fram till den deklaration som undertecknades av premiärminister Tony Blair och den franske presidenten Jacques Chirac vid mötet i Saint Malo. I deklarationen förklarades att EU måste kunna utföra autonoma operationer baserade på en trovärdig militär kapacitet, en beslutsmekanism för att använda denna kapacitet och en beredskap för att göra det, om unionen ska kunna reagera på internationella kriser. Samtidigt förklarade de två länderna att de såg detta som ett bidrag till en vitalisering av Atlantpakten, grunden för medlemmarnas säkerhet (British-French Summit 1998:8–9). Saint Malo-deklarationen var uppenbarligen en kompromiss där tanken att EU skulle utföra autonoma operationer överensstämde med traditionellt franskt tänkande och frasen om Natos betydelse låg i linje med det traditionellt brittiska.

Autonoma  
EU-operationer

Saint Malo-  
deklarationen

Saint Malo-deklarationen vann genast gehör bland övriga EU-länder och under det tyska ordförandeskapet våren 1999 fortsatte reformprocessen. Vid Europeiska rådets möte i Köln i juni antogs förklaringen och länderna förklarade sig eniga om att Saint Malo-deklarationens innehåll inte skulle strida mot åtgärder som vidtogs av Nato. När Petersbergsuppgifterna nu inte bara skulle initieras och beslutas utan även implementeras av EU ansågs VEU ha fullgjort sitt syfte. (Europeiska rådet 1999a)

USA reagerade positivt men utrikesminister Madeleine Albright ställde tre viktiga krav på europeerna: "...avoiding what I would call the Three Ds: decoupling, duplication and discrimination." Det betydde att det europeiska försvarssamarbetet inte skulle försöka ersätta Natosamarbetet, att det inte skulle duplicera de resurser som redan fanns inom Nato och att det inte heller fick diskriminera de länder i Europa som var medlemmar i Nato men inte EU (Island, Norge och Turkiet och från 1999 Polen, Tjeckien och Ungern) (Albright 1998)<sup>4</sup>. Inget av kraven orsakade någon diskussion i Europa eftersom de i stort överensstämde med de europeiska ståndpunkterna.

Processen fortsatte i december samma år i Helsingfors. Genom att utföra EU-ledda militära operationer som svar på internationella kriser där Nato inte var engagerat, förklarade man, undveks onödigt dubbelarbete. Innebörden var dock inte att inrätta en europeisk armé. I stället antogs så kallade *headline goals*, enligt vilka EU senast år 2003 skulle ha kapaciteten att inom 60 dagar ställa upp 50 000–60 000 soldater. Dessa skulle kunna ingripa inom ett område med en radie av 600 kilometer och ha en uthållighet på ett år. Samtidigt inrättades ett antal organ för att handha krishantering: en kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik, KUSP (Political and Security Committee, PSC) bestående av nationella företrädare på hög nivå med uppgift att utöva den politiska kontrollen, Europeiska unionens militärkommitté (European Union Military Committee, EUMC) bestående av försvarsschefer eller deras företrädare för militär rådgivning samt Europeiska unionens militärstab (European Union Military Staff, EUMS) för expertkunnande. I Europeiska rådet nåddes också enighet om att skapa en mekanism för icke-militär krishantering (Europeiska rådet 1999b). Våren 2000 beslutades vidare att skapa en civil krishanteringsenhet bestående av 5 000 poliser. (Europeiska rådet 2000)

Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP)

Europeiska unionens militärkommitté

Europeiska unionens militärstab

## 5.1 Fördjupning och utvidgning

Mot bakgrund av de jugoslaviska krigen såg många den framtida utvidgningen av EU som ett sätt att sprida den stabilitet som rådde i Västeuropa till ett vidare område. Utvidgningen av medlemskretsen var emellertid inte en oomstridd fråga. Många ansåg att fördjupning och utvidgning var svåra att förena och olika länder tenderade att ha olika preferenser.

I Tyskland sågs problemet som allvarligt och här fanns också en livlig diskussion. Hösten 1994 kom två CDU-politiker, Wolfgang Schäuble och Karl Lamers, med den så kallade Schäuble-Lamers-planen, enligt vilken man skulle skapa ett EU i flera hastigheter kring en kärna av fem stater. Frankrike och Tyskland skulle bilda den innersta kärnan med de tre Benelux-länderna i cirkeln utanför dessa två. Andra länder (här tänkte man på Italien, Spanien och Storbritannien) skulle kunna få plats i kärnan så snart de övervunnit sina nuvarande problem och i den mån som de själva ville. (Reflection on European Policy 1994)

Schäuble-Lamers-planen

<sup>4</sup> Vid ett annat tillfälle använde Madeleine Albright diminution (förminskning) i stället för decoupling.

De franska inläggen i denna diskussion rörde sig kring begreppet koncentrisk cirkel, även här med Frankrike och Tyskland i den innersta kärnan. President Chirac ansåg att ett Europa med 25 eller 30 medlemmar med nödvändighet måste inkludera grupper av länder som ville gå snabbare mot gemensamma mål. För dem som ville skulle emellertid grupperna vara öppna för nya medlemmar (Europe 7.9.1994, 23.3.1995, 25/26.9.1995). Det franska förslaget ser ut att likna det tyska men gällde ett samarbete mellan suveräna stater, medan den tyska planen var ett EU statt i ständig förändring mot ett federalistiskt slutmål.

Storbritannien hade ett annat synsätt. Premiärminister John Major utvecklade sina tankar i ett tal den 7 september 1994 i Leiden, där han välkomnade tanken på ett mer flexibelt Europa där olika länder skulle delta i olika grupper, något som han såg som den enda möjligheten att utvidga EU (Europe 10.9.1994). Många kallade denna inriktning "Europe à la carte" och såg den som ett misslyckande för den europeiska tanken.

Diskussionen inom EU gällde också beslutsfattandet. Här intog de tre stora länderna sina traditionella positioner: Tyskland ansåg att utrikes- och säkerhetspolitiska frågor skulle kunna avgöras med kvalificerad majoritet eftersom de inte hade några militära implikationer. Frankrike och Storbritannien ville däremot att besluten skulle fortsätta att tas med enhällighet. (Diskussionsbeitrag 1995; Barnier 1995:95–96; Major 1995)

Natodiskussionen var annorlunda, eftersom det inte fanns några tankar om att skapa vare sig koncentrisk cirkel eller någon annan typ av beslutsfattande än enhällighet. I stället kom den att fokusera mycket på huruvida nya medlemmar gick att försvara. Även inom EU kom säkerhetspolitiska aspekter av den typen in, men där var de knappast dominerande.

De nya länderna satte stor press på såväl EU som Nato. Alla önskade att så snabbt som möjligt bli medlemmar av de västliga organisationerna. Till stor del gällde det för dem att söka skydd mot ett eventuellt framtida revanschistiskt Ryssland – och här var det givetvis ett Natomedlemskap som eftersträvades. För många länder var både EU och Nato också en identitetsfråga: att mer konkret bli en del av det Västeuropa som man hela tiden tyckt sig tillhöra men som historien hade förmenat dem.

En stor skillnad mellan de två processerna var den starka ryska reaktionen mot en Natoutvidgning jämfört med EU-utvidgningen. Men också i Västeuropa och USA var frågan om en Natoutvidgning ett stort diskussionsämne. I såväl Storbritannien som Frankrike betonades att en utvidgning bara kunde äga rum med fortsatt goda relationer med Ryssland. Det var också förbundskansler Helmut Kohls inställning i ett Tyskland där det fanns både förespråkare av och motståndare till en utvidgning.

I USA varierade åsikterna över tid. Inledningsvis var man generellt skeptisk eftersom de goda relationerna till Ryssland ansågs viktigast. Under 1994 vände emellertid politiken och amerikanerna blev mycket positiva till en utvidgning. De diskuterade då frågan direkt med de centraleuropeiska länderna utan att ha informerat västeuropeerna, vilket skapade irritation bland dessa. Efter Natomötet i december 1994, då frågan togs upp, agerade emellertid USA i större samstämmighet med sina europeiska allierade (Herolf, 1995). Frågan kom sedan mer att röra sig kring tidsordning och vilka länder som först skulle få komma in.

1999 blev Polen, Tjeckien och Ungern medlemmar av Nato. 2004, samma år som EU utvidgades, fick också Estland, Lettland, Litauen, Slovakien, Slovenien, Bulgarien och Rumänien medlemskap. (Se bilaga 1)

Kraven på de nya länderna från EU:s och Natos sida var likartade, men EU:s krav var betydligt mer omfattande. Sedan 1993 gällde de så kallade Köpenhamnskriterierna (det politiska, det ekonomiska och det administrativa kriteriet). Det politiska kriteriet innebar att ett land skulle ha stabila institutioner som garanterade demokrati, mänskliga rättigheter, en fungerande rättsstat och skydd för nationella minoriteter för att få status som kandidatland (Europeiska rådet 1993). Diskussionen om vilka länder som skulle ingå i den första gruppen blev intensiv. Vid Europeiska rådets möte i Luxemburg 1997 fastställdes den så kallade regattametoden. Det betydde att alla kandidatstater skulle omfattas av förhandlingsprocessen, inom samma ram och under samma förutsättningar (Europeiska rådet 1997). En intensiv reform- och förhandlingsprocess inleddes, som ledde till att tio länder blev nya medlemmar år 2004: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Slovenien, Cypern och Malta. Bulgarien och Rumänien ansågs inte ha uppfyllt alla kriterier men utlovades medlemskap till den 1 januari 2007, då man räknade med att detta skulle ha skett. De nya EU-länderna hade alla tagit stora steg för att uppfylla Köpenhamnskriterierna, men politiska skäl spelade också en stor roll när de godkändes för EU-medlemskap.

Köpenhamns-  
kriterierna

Saint Malo-mötet kom att inleda en period av stark utveckling för EU. Utan den låsning som tidigare funnits mellan Frankrike och Storbritannien, och med USA:s godkännande, låg vägen öppen för att skapa strukturer som var avsedda att förhindra en upprepning av det som hänt i forna Jugoslavien liksom möjligheter att medverka till krishantering också i Europas närhet. Att utmaningarna snart skulle bli betydligt större kunde vid denna tid ännu inte anas. Detsamma gällde de diskussioner som hölls kring EU:s och Natos utvidgning: de ryska reaktionerna (som vid denna tid enbart gällde Natoutvidgningen) sågs som ett problem som det för övrigt goda samarbetet skulle kunna lösa.

# 6 Nya hot och ny strategi

## 6.1 Attackerna mot USA 2001

Med attackerna mot New York och Washington den 11 september 2001 kom perspektiven att förändras på flera sätt. Framför allt insåg nu USA att landet inte hade en skyddad position, långt borta från de mest brännande konflikterna i världen. Övriga Natoländer reagerade med att visa omedelbar solidaritet med USA och medlemsländerna var eniga om att det nu gällde att infria löftena i artikel 5, Natos försvarsgaranti. Man kom därför överens om åtta olika åtgärder: bland annat skulle AWACS-plan tillhörande andra Natoländer hjälpa USA med att bevaka amerikanskt territorium, och fartyg i östra Medelhavet skulle patrullera i sökandet efter terroristaktiviteter (Invocation of Article 5 2001). Afghanistanoperationen – som motiverades av att Usama bin Ladin, hjärnan bakom attentaten, gömde sig där – blev en solidaritetshandling som omfattade en lång rad länder, också utanför Nato.

Natos försvars-  
garanti

Skiljelinjen mellan USA och en rad andra länder uppkom i stället med kriget mot Irak, som inleddes i mars 2003. Från amerikansk sida förklarades att man skulle föra ett krig mot terrorismen och att Saddam Hussein var en fara för världsfreden. En av motiveringarna, Iraks kärnvapeninnehav, visade sig senare vara byggt på konstruerade dokument. Medan Storbritannien gick med i den USA-ledda alliansen, förklarade sig bland andra Tyskland och Frankrike inte vara övertygade om att ett krig mot Irak var nödvändigt. Klyftan mellan USA och de länder som inte ingick i koalitionen, speciellt Frankrike, blev allt djupare och ordvalen allt skarpare.

Kriget mot  
Irak

## 6.2 Den europeiska säkerhetsstrategin 2003

EU:s medlemsländer hade just genomgått en period av reformer när oenigheten om Irak skapade en spricka rakt igenom organisationen. Det blev en chockartad erfarenhet. En samsyn växte fram under år 2003 om att något måste göras för att återskapa förtroendet mellan medlemmarna och kontakter etablerades också med USA. Samma år som EU upplevde en av organisationens värre kriser beträffande sammanhållningen fick man sålunda också uppleva en stor framgång.

Den europeiska säkerhetsstrategin, som antogs i december 2003, var visserligen inte en riktig strategi, med riktlinjer om vilka steg som först skulle tas, men den visade en gemensam syn på de främsta hotbilderna: terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, stater i upplösning och organiserad brottslighet. Den demonstrerade också en rad lärdomar från de jugoslaviska krigen. I strategin förklarades bland annat att inget land på egen hand kunde angripa dagens komplicerade problem och att Europas säkerhet och välbefinnande var allt mer beroende av ett effektivt multilateralt system. De nya hoten betraktades inte som militära och ansågs inte heller kunna tacklas med rent militära medel. I

Gemensam syn  
på hotbilder

stället krävdes en samverkan mellan olika instrument. Globaliseringen medförde också att avlägsna hot kunde vara lika oroväckande som hot på nära håll och försvarslinjen kunde därför ofta ligga utomlands. På grund av sin storlek såg sig EU som en global aktör som borde vara beredd att ta sin del av ansvaret för säkerheten i världen.

Européernas beroende av USA och Nato betonades i skrivningar som "Förenta staterna har spelat en avgörande roll för den europeiska integrationen och för Europas säkerhet, framför allt genom Nato" (ESS 2003:1). En önskan om att återfå de goda relationerna till USA var också uppenbar i fraser som "De transatlantiska relationerna är oersättliga. I samverkan kan Europeiska unionen och Förenta staterna bli en överväldigande kraft för det godas sak i världen" (ESS 2003:13).

Säkerhetsstrategin fängade tidens anda: "I en värld med globala hot, globala marknader och globala medier är vår säkerhet och vårt välbefinnande allt mer beroende av ett effektivt multilateralt system. Utvecklingen av ett starkare internationellt samfund, väl fungerande internationella institutioner och en reglerad internationell ordning är vår målsättning." (ESS 2003:9)

Denna utveckling och dessa mål stod i samklang med den liberala teorin. Enligt den teorin var världen anarkisk och stater huvudaktörer, men staterna leddes inte bara av sina intressen utan också av normer. Utöver stater fanns andra aktörer, exempelvis institutioner av olika slag, som inte bara styrdes av politiska hänsyn utan även ekonomiska intressen och förhållanden. I motsats till realismen, enligt vilken det anarkiska systemet oundvikligen leder till konflikter, ser liberalismens anhängare samarbete som ett rationellt sätt att lösa problem (Kegley 1995). I detta fanns också ett politiskt program. Utvidgningsprocessens kriterier och förhandlingar har i hög grad varit en process för att föra in kandidatländerna i ett liberalt tänkande. Samma tänkande har också gällt relationerna med grannländer, vilket framgår av EU:s grannskapspolitik och programmet för Östliga partnerskapet (se 6.7 EU:s grannskapspolitik).

Liberalism  
kontra realism

Säkerhetsstrategin kom att tjäna som en energiinjektion för EU. Upplevelsen var att man nu var på rätt spår och med självförtroende kunde fortsätta enligt de riktlinjer som man gjort upp med sikte inställt mot en riktig strategi. Därmed fortsatte också den utveckling som hade inletts med mötet i Saint Malo och som lett till att ett antal nya säkerhetspolitiska organ etablerats. Som hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och generalsekreterare för Europeiska unionens råd hade man 1999 utsett den spanske politikern Javier Solana, som kom att bli en central person i det nya samarbetet.

Ordförandeskapet hade emellertid fortfarande en viktig roll inom det säkerhetspolitiska området, i och med uppgiften att lägga upp programmet för det kommande halvåret och därmed formulera målen för EU. Ordförandeskapet



ledde också arbetet i KUSP och andra GUSP- och ESFP-kommittéer, med undantag för den militära kommittén. Beslutsrätten inom säkerhetspolitiken låg fortfarande hos medlemsländerna och för beslut krävdes enighet. Konstruktivt avstående, som introducerades i Amsterdamfördraget 1999, var en möjlighet för ett land som inte ville ställa sig i vägen för ett beslut men ändå inte helt ville stödja det. Samtidigt ökade kontinuiteten genom den roll som spelades av kommissionären för de yttre förbindelserna, Chris Patten. Solana och Patten ingick också i EU:s trojka av de tidigare, nuvarande och kommande ordförandeskapens utrikesministrar och skapade därmed en dynamik som inte fanns i det tidigare samarbetet.

För att komma till beslut måste EU:s medlemsländer också enas. Generellt skilde sig utgångsläget starkt mellan vissa länder. Frankrike betonade EU:s autonomi och militära aktioner, medan Storbritannien visserligen underströk den militära sidan men också Natos roll i Europa. Tyskland, liksom Sverige och Finland, ville öka tonvikten på de civila operationerna. Ofta benämndes de olika inriktningarna atlanticistiska eller europeiska, och oenigheten gällde i många fall huruvida man skulle utveckla europeiska vapen och resurser när amerikanska motsvarigheter redan existerade.

### 6.3 Högkvarter och stridsgrupper

I april 2003 föreslog Tyskland, Frankrike, Belgien och Luxemburg vid ett möte att ett militärt högkvarter skulle sättas upp i Tervuren utanför Bryssel för autonoma europeiska operationer (Meeting on defence 2003). Förslaget kom från länder som hade ställt sig mycket kritiska till Irakkriget och vid den tid då den klyfta mellan länderna som kriget hade orsakat var som störst. Det väckte därför stort uppseende och en hel del negativa reaktioner.

Förslaget om ett högkvarter var ett exempel på en önskan att utveckla europeiska resurser av en typ som redan fanns inom Nato och därför tillhörde givetvis Storbritannien den kritiska gruppen. Diskussionen slutade med en kompromiss mellan Frankrike, Tyskland och Storbritannien i november 2003 och därefter ett beslut av Europeiska rådet i december. Beslutet innebar att länkarna mellan den militära staben, EUMS och Natos högkvarter (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE) uppgraderades på så sätt att det etablerades en liten EU-cell vid SHAPE och vice versa. Dessutom skapades en civil-militär cell inom EUMS för att öka planeringskapaciteten. (Grevi 2009:41)

En annan viktig fråga gällde implementeringen av EU:s beslut i Helsingfors 1999, där det utöver 50 000–60 000 soldater också hade föreskrivits att EU:s medlemsländer skulle utveckla mindre snabbinsatsenheter (Europeiska rådet 1999b). Detta utvecklades vidare i förslaget om att skapa en snabbinsatskapacitet som skulle kunna sättas upp inom 5–10 dagar, en idé som fördes fram i februari 2003 vid det bilaterala brittisk-franska mötet i Le Touquet. Operationerna var inledningsvis tänkta att gälla framför allt för uppgifter i Afrika (Franco-British

Summit 2003:36–39). Artemisoperationen sommaren 2003 blev en operation av den typ som man hade skisserat i Le Touquet och visade att detta var möjligt. Detta ledde till flera ytterligare möten, det sista i februari 2004 (Battlegroups 2004:10). Stridsgrupperna beskrevs nu som en enhet bestående av 1 500 personer, som skulle ledas av ett eller flera länder. De skulle kunna stanna i insatsområdet i 30 dagar med möjlighet till förlängning i upp till 120 dagar. I juni 2004 inkluderade Europeiska rådet konceptet med stridsgrupper som en del av *Headline Goals 2010*, vilket stod för det år då alla kapaciteter skulle vara färdigutvecklade. Stridsgrupperna skulle agera under FN-mandat enligt kapitel VII. De skulle kunna genomföra ett brett spektrum av operationer i enlighet med de ursprungliga Petersbergsuppgifterna, till vilka man också lagt sådana uppgifter som nämnts i den europeiska säkerhetsstrategin: gemensamma insatser för avrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och stabilisering efter konflikter. Här fanns dock också en viss frihet för länderna att utforma sina stridsgrupper efter egna förutsättningar (Europeiska rådet 2004, Presidency report on ESDP:103–104).

Stridsgrupperna skulle politiskt ledas av KUSP med stöd av EUMC, medan den militära ledningen skulle komma från operationshögkvarteret (Operation Headquarters, OHQ). Fem länder erbjöd sig att anpassa sina nationella operativa högkvarter för detta: Frankrike, Grekland, Italien, Storbritannien och Tyskland. I det aktuella området skulle det också finnas ett styrkehögkvarter (Force Headquarters, FHQ). Ingen geografisk begränsning etablerades för stridsgrupperna, även om en radie på 6 000 kilometer från Bryssel ofta nämndes. Kostnaderna för EU:s stridsgrupper skulle följa Athena-mekanismen som gällde för alla ESDP-operationer: gemensamma kostnader skulle täckas av EU medan individuella kostnader, som transport av trupper till området i fråga, skulle falla på de bidragande länderna (Lindström 2007:9–26). Från januari 2007 hade EU:s stridsgrupper full operativ förmåga med två stridsgrupper samtidigt i beredskap, men i december 2017 hade ännu ingen satts in.

Athena-  
mekanismen

## 6.4 Berlin plus

Efter den rivalitet som under en period på 1990-talet fanns mellan Nato och VEU-EU rådde i stort goda relationer mellan de båda organisationerna. Det första formella mötet mellan de två ägde emellertid rum först i maj 2001, efter att det svenska ordförandeskapet i januari samma år hade initierat kontakten (Missiroli 2017:58). Ett stort problem var Cypernkonflikten mellan Turkiet och Grekland, vilken medförde att en rad samarbetsförslag stupade på antingen ett turkiskt eller ett grekiskt veto inom Nato eller ett grekiskt (och senare också cypriotiskt) inom EU.

Cypern-  
konflikten

På den militära sidan medförde olikheterna i resurser att stora militära fredsbevarande operationer kom att bli en uppgift för Nato. Samtidigt var det uppenbart att EU saknade resurser även för mer begränsade militära operationer. Efter en process som pågått länge slöts ett avtal mellan EU och Nato i mars

2003. Enligt detta avtal, vilket fått namnet ”Berlin plus”, skulle EU kunna få stöd från Nato för EU-ledda operationer i vilka Nato som sådant inte deltog. Det gällde (1) Nato-planering som stöd till arbetet inom EUMC i tidiga skeden av en kris, (2) ledning av en militär EU-operation och (3) lån av Nato-resurser i enlighet med en lista som satts upp (EU-NATO 2003).

Olika konstellationer i samarbetet mellan EU och Nato

I och med Berlin plus-överenskommelsen öppnade sig ett vitt fält av olika typer av uppgifter för Nato och EU, i olika konstellationer beroende på den militära svårighetsgraden. Utöver Berlin plus har relationerna mellan Nato och EU kommit att bli allt tätare. Samtidigt förändrades inte det tidigare mönstret mer än marginellt, eftersom Nato fortsatte att utföra de stora och EU de mindre uppgifterna. Det var också klart att EU med sin betydligt större verktygslåda hade helt andra förutsättningar att leda de civila operationerna.

## 6.5 EU-operationer<sup>5</sup>

Ett stort antal EU-operationer ägde rum från 2003 och speciellt intensivt mellan 2005 och 2009. Nedan ges några exempel på aktuella och avslutade insatser av olika kategorier. I bilaga 2 finns en lista på de 16 operationer som pågår i december 2017. Dessa äger rum i två olika områden i Afrika: dels söder om Libyen, dels vid Afrikas horn. Vidare finns operationer i östra Europa, på Balkan och i de palestinska territorierna. De skiljer sig från varandra inte bara när det gäller typ av verksamhet men också i storlek och längd. Några få har varit stora och utsträckta i tiden, men de allra flesta har varit små och kortvariga. De flesta av de sammanlagt över 30 operationerna har varit civila och de som deltagit i dem har varit tjänstemän, som poliser, diplomater, jurister och administratörer.

Militära operationer

Berlin plus-arrangemang kom till användning inom kategorin *militära operationer*, som de fredsbevarande Concordia (2003) i Makedonien och Althea (2004–) i Bosnien och Hercegovina. Concordia, som ersatte Natos Allied Harmony, omfattade 400 man medan Althea, som avlöste Natos Stabilization Force (SFOR), var betydligt större med inledningsvis 6 000–7 000 man. Artemis (juni–september 2003) var den första militära operationen för EU utan Natostöd, men också i hög grad en fransk operation. Den hade en fredsframtvingande uppgift i ett oroligt område, igångsatt efter förfrågan från FN till Frankrike med målet att stabilisera läget i staden Bunia i Kongo-Kinshasa innan FN-styrkorna kunde ta över. Andra militära operationer är EUNAVFOR Atalanta utanför Somalias kust, som är inriktad på att avskräcka och stoppa piratverksamheten till sjöss och EUNAVFOR Sophia utanför Libyens kust som försöker stoppa flyktingsmugglare. Ytterligare en typ är de militära utbildningsinsatser som äger rum i Somalia, Mali och Centralafrikanska republiken.

Polis-operationer

EU har också vid flera tillfällen använt sig av *polisoperationer* för att skapa lugn i oroliga områden, ibland för att assistera de lokala polismyndigheterna. Så skedde

<sup>5</sup> För ytterligare operationer, se 7.1.2 Globala aktiviteter och 7.2.2 Medelhavsområdet.

till exempel i samband med nedtrappningen i Makedonien efter avslutandet av Concordia samt i Afghanistan, de palestinska territorierna och två gånger i Demokratiska republiken Kongo (Kongo-Kinshasa).

En ytterligare uppgift har gällt *gränsövervakning*. Sådana operationer kan vara av olika natur. De kan, som i två nu pågående operationer, syfta till att förhindra smuggling av människor, droger eller vapen över gränsen, som mellan Ukraina och Moldavien, eller att skapa en tredjepartsnärvaro för att bygga upp förtroende och medverka till öppnandet av en gränsövergång, såsom Rafah mellan Gaza och Egypten.

Gränsövervakning

EU har också tagit på sig andra *övervakningsuppgifter* i olika delar av världen. En sådan var när EU (liksom Nato) på Afrikanska unionens (AU) begäran assisterade med övervakning efter Darfurkonflikten i Sudan med AMIS-operationen 2005–2007. EU stödde redan från början AU:s roll i konfliktlösningen i enlighet med EU:s *Action Plan for ESDP in Africa* 2004 och assisterade AU med poliser och militära experter samt inte minst finansiell hjälp till bland annat löner, mat och medicin. AU fick också viss men begränsad hjälp av EU i Somalia med AMISOM 2007. En pågående insats är i Georgien där EU övervakar fredsavtalet efter kriget 2008 (EUMM Georgia).

Freds- och konfliktövervakning

En annan typ av civil uppgift är *rättsstatsinsatser*. En pågående insats är EULEX Kosovo, som inleddes i december 2008 efter att Kosovo i februari samma år hade förklarat sig självständigt och efter tidigare försök att lösa frågan om Kosovos relation med Serbien. Ett annat exempel är EUJUST LEX (Irak) som inleddes 2005 och avslutades 2013. Målet var att stärka rättsstatliga principer och skapa respekt för mänskliga rättigheter i den irakiska administrationen.

Insatser för rättsstaten

En liknande typ av operationer har gällt *reformer av säkerhetssektorn*. En sådan (EUSEC RD Congo) inleddes i Kongo-Kinshasa 2005 och avslutades först 2016. Målet var att stödja de kongolesiska myndigheterna i uppgiften att skapa en effektiv administrativ struktur för den kongolesiska armén.

Reformer av säkerhetssektorn

Ytterligare en typ av insats gäller *rådgivande missioner* som den EU bedriver i Ukraina genom EUAM Ukraine. Bland annat gäller det reformer inom den civila säkerhetssektorn. (EEAS 2017a)

Rådgivning

Sedan 2003 har en lång rad EU-operationer ägt rum. Utan att kunna värdera de sammanlagda insatserna – det är omöjligt att veta hur situationen skulle ha varit utan dem – är det uppenbart att de i stort varit otillräckliga i relation till de problem som de försöker bidra till att lösa. Finansiering har varit ett av huvudproblemen och lett till mindre och kortare operationer än vad problemen skulle ha motiverat. Oenigheter bland de bidragande länderna och nationella intressen har ibland minskat effektiviteten. Att EU nu avslutat de många operationerna i Kongo-Kinshasa, och i stället inleder operationer i andra delar av

Afrika, beror inte på att situationen blivit bättre i landet, utan på att man upplever att migrationskrisen är ännu mer akut för EU:s medlemsländer. När som så ofta flera organisationer samarbetar är det givetvis en fördel att de bidrar med sin specifika kapacitet, men det orsakar också ytterligare samordningssvårigheter. De punkter som lyfts fram i granskningen av EUPOL Afghanistan (se 7.1 EU som global aktör) är troligen typiska för många andra operationer: här påpekas att en hel del gott arbete har utförts men att de omgivande problemen var varit stora, att vissa misstag har begåtts och att resultatet i slutändan är beroende på hur landet självt tar tillvara det arbete som EU lagt ner. (ECA 2015)

## 6.6 Nato-operationer

Nato inledde 1992 en lång rad operationer på Balkan, i enlighet med Petersbergsuppgifterna som Nato samma år hade antagit. Den första, Maritime Monitor, var en blockad till sjöss i Adriatiska havet, riktad mot rest-Jugoslavien. Maritime Monitor följdes av andra operationer, till sjöss, i luften och på marken.

Omfattande  
Natostyrka i  
Kosovo

Natos operationer omfattar oftast långt fler soldater än EU:s. I Natos fredsbevarande Kosovo-operation (Kosovo Forces, KFOR) deltog som mest cirka 60 000 soldater från drygt 30 länder. Operationen etablerades 1999 efter att ett fredsavtal hade slutits (se 4.3 De jugoslaviska krigen). KFOR står under ett FN-mandat enligt kapitel VII och målet är att förhindra fientligheter och hot utifrån, etablera en säker miljö och avvärja Kosovo Liberation Army. Mandatet gäller också en civil FN-operation (UNMIK) samt personal från OSSE. I Kosovo finns dessutom en EU-operation, den tidigare nämnda rättsstatsoperationen EULEX Kosovo, som kom till stånd i december 2008 efter att Kosovo hade förklarat sig självständigt. (NATO Operations 2016)

Nato försiktig  
aktör i Afrika

I motsats till EU som ofta fokuserar på Afrika engagerar Nato sig numera ogärna på denna kontinent som en följd av händelserna i Somalia 1993 (se 4.2.1 VEU och Petersbergsuppgifterna) samt bombattacker mot de amerikanska ambassaderna i Nairobi och Dar-es-Salaam 1998 (Cornish 2006). Däremot har Nato sedan 2007 assisterat AU på olika sätt i organisationens fredsbevarande operationer. Bland annat har Nato hjälpt AMISOM i Somalia med lufttransport och hjälper också till med kapacitetsbyggande och utbildning (NATO Operations 2016). Operation Ocean Shield (Natos motsvarighet till EU:s Atalanta), som ägde rum mellan 2009 och 2016, patrullerade utanför den somaliska kusten med avsikten att avskräcka och förhindra piratverksamheten i området. (Ocean Shield 2017)

ISAF i  
Afghanistan:  
största Nato-  
operationen

Den största av Natos operationer var International Security and Assistance Force (ISAF) i Afghanistan som inleddes efter ett FN-mandat i december 2001 (gällande Kabul) och ytterligare ett för hela landet i oktober 2003. Mandatet för det senare var att hjälpa den afghanska regeringen med att skapa säkerhet i hela landet och att sätta upp afghanska säkerhetsstyrkor för att säkerställa att Afghanistan inte än en gång skulle bli en hemvist för terrorister. Operationen kom att omfatta trupper från alla Natos medlemmar samt en rad andra länder.

När den var som störst medverkade soldater från 51 länder. ISAF avslutades i december 2014 men efterträddes av Resolute Support Mission (RSM) med uppgift att utbilda, ge råd och assistera samt Enduring Partnership för fortsatt politisk dialog och praktiskt samarbete mot bland annat korruption (NATO 2017:49–51). Fortfarande är emellertid problemen i Afghanistan mycket stora och det är svårt att se en lösning.

## 6.7 EU:s grannskapspolitik

EU:s samarbete med Ryssland baseras sedan 1997 på ett partnerskaps- och samarbetsavtal (Partnership and Cooperation Agreement, PCA) som i mycket rör handelsfrågor. Relationen med Ryssland har också oundvikligen kommit att beröra säkerhets- och försvarsrelaterade frågor: vid mitten av 1990-talet gällde det kriget i Tjetjenien och kritiken från väst om hur det fördes. Från rysk sida hänvisades till kriget i Kosovo, särskilt avsaknaden av FN-mandat, samt erkännandet av landet. Andra konfliktfyllda frågor har gällt den västliga politiken i Afghanistan och Irak.

Partnerskaps-  
och samarbets-  
avtal med  
Ryssland

Med utvidgningarna av Nato (1999 och 2004) och EU (2004 och 2007) kom säkerhetspolitiska frågor allt mer in i bilden. Formellt bildades EU:s grannskapspolitik (European Neighbourhood Policy, ENP) år 2004, men redan året innan hade kommissionen publicerat ett dokument i vilket politiken presenterades. Inledningsvis gällde ENP bara stater i östra Europa, men snart inkluderades också länder i östra och södra Medelhavsområdet. Turkiet och länderna på västra Balkan ingick inte i ENP eftersom vissa av dem redan var kandidatländer och övriga sågs som sannolikt framtida EU-medlemmar. (European Commission 2003; European Commission 2004)

Natoutvidg-  
ningarna och  
grannskaps-  
politiken

Grannskapspolitiken omfattar Algeriet, Armenien, Azerbajdzjan, Egypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marocko, Moldavien, de palestinska territorierna, Syrien, Tunisien, Ukraina och Vitryssland. Den stora skiljelinjen går mellan de östliga länderna som formellt har möjligheten att bli medlemmar av EU och de södra som, på grund av att de inte är europeiska, inte har någon sådan.

EU:s intresse  
av stabilitet

Kommissionen har varit öppen med att initiativet i hög grad baserades på EU:s intresse av att skapa stabilitet i sitt närområde. Visionen var att bilda en ring av länder som alla delade EU:s grundvärderingar och med vilka EU skulle ha en relation som inte bara inkluderade samarbete, utan också en omfattande ekonomisk och politisk integration (European Commission 2004:2–5). Metoden har varit att sätta upp bilaterala handlingsplaner med politiska och ekonomiska reformprogram. Allt eftersom varje handlingsplan uppfylldes skulle dörren stå öppen för närmare samarbete. Något löfte om att länderna skulle kunna bli medlemmar av EU fanns emellertid inte och här gick åsikterna isär mellan EU-länderna. En viss utvidgningströtthet hade uppstått hos många efter den stora utvidgningen 2004 och frågan var också var gränsen skulle dras – och om någon sådan skulle dras över huvud taget.

En del av grannskapssamarbetet gäller penningtvätt, migrationsfrågor, droger, människosmuggling och polissamarbete. På ländernas egen begäran hade den ovan beskrivna (se 6.5 EU-operationer) gränsövervakningen mellan Moldavien och Ukraina etablerats. Förhoppningar har också funnits att kunna lösa de säkerhetspolitiska problemen i området, bland annat de frusna konflikterna. En sådan gäller Transnistrien, det område öster om floden Dnestr i Moldavien, som är under rysk kontroll, en annan Nagorno-Karabach, det område som formellt tillhör Azerbajdzjan, men som framför allt har en armenisk befolkning och sedan kriget 1991–1994 är ockuperat av Armenien. Även när det gällde de georgiska områdena Sydossetien och Abchazien, ockuperade av Ryssland sedan 1993, fanns förhoppningar innan kriget bröt ut 2008.

#### Östliga partnerskapet

Polsk-svenska Östliga partnerskapet, som lanserades 2008 och blev en del av EU:s grannskapspolitik följande år, kom till stånd efter att de två länderna upplevt att grannskapspolitiken hade tappat fart. Förslaget om ett östligt partnerskap gällde två frågor som partnerskapsländerna var speciellt intresserade av: visumfritt resande och tullfri handel. Innan partnerskapet blev godkänt urvattnades emellertid förslagen av EU-länder som fruktade effekterna. När det gällde visumfritt resande var man orolig att illegal och billig arbetskraft skulle komma in i Västeuropa och beträffande den tullfria handeln att de egna jordbruksprodukterna skulle bli utkonkurrerade. (Östliga partnerskapet 2009)

#### Bilateralt samarbete mellan EU och Ryssland 2003

Ryssland hade inbjudits att delta i ENP men valde att tacka nej. I stället skapades ett bilateralt samarbete vid ett möte i Sankt Petersburg 2003. Samarbetet baserades på (1) ekonomi (2) frihet, säkerhet och rättvisa, (3) extern säkerhet och (4) forskning, utbildning och kultur (EU-Russia Partnership 2011). Relationerna till Ryssland kom emellertid allt mer att färgas av det som hände i grannskapsländerna, som färgrevolutionerna i Ukraina och Georgien. Samtidigt försämrades relationerna i och med den ryska reaktionen på Natos utvidgning. Det ryska stoppet av leveranser av gas till Ukraina 2006 och 2009 påverkade också väst och ledde till ansträngningar att bli mindre beroende av rysk energi. (Missiroli 2017:121)

#### Kriget i Georgien 2008

Frankrike, som under andra halvåret 2008 var ordförande i EU, spelade en aktiv roll under konflikten i Georgien som inleddes i augusti 2008. Frankrikes agerande hyllades av vissa för att ha förhindrat en total annektering av Georgien, men när Ryssland slutligen drog sig ur större delen av landet behärskade ryssarna fortfarande Sydossetien och Abchazien genom ryska ”fredsbevarande” trupper.

EU-länderna var delade i sin syn på kriget. Vissa länder i Central- och Östeuropa samt Storbritannien och Sverige var mycket kritiska mot Ryssland, medan andra (speciellt Frankrike, Tyskland och Italien) var angelägna att lägga konflikten bakom sig. Bland dem betonades det faktum att Georgien var den part som formellt hade inlett kriget. Viktiga faktorer var det energiberoende som några europeiska länder hade gentemot Ryssland, men också alla strategiska frågor



där samarbetet med Ryssland var viktigt. Sålunda återtog samarbetet på flera områden redan i oktober, liksom EU-förhandlingarna om ett nytt partnerskaps- och samarbetsavtal (PCA) i november 2008, trots att de ryska löftena om Georgien inte hade uppfyllts. (Tran 2008; Barysch 2008; Lequesne och Rozenberg 2008:23–24)

## 6.8 Lissabonfördraget 2009

Lissabonfördraget betecknade slutpunkten på en lång process som inleddes med framtidskonventet (egentligen Konventet för Europas framtid). Konventets resultat behandlades i en regeringskonferens, som ledde till det så kallade konstitutionsfördraget 2004. Nederlag i folkomröstningarna i Nederländerna och Frankrike mynnade ut i en ”reflektionsperiod”, nya förhandlingar och ett nytt fördrag, Lissabonfördraget. Detta undertecknades av stats- och regeringschefer den 13 december 2007, och när det hade ratificerats i alla länder trädde det i kraft den 1 december 2009.

Framtids-  
konventet

Den framtida utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik är fortfarande i medlemsländernas händer, vilket framgår av följande formulering: ”Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik ska omfatta den gradvisa utformningen av unionens gemensamma försvarspolitik. Den kommer att leda till ett gemensamt försvar, när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta. Europeiska rådet ska i så fall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser.” (Lissabonfördraget, FEU 2009: artikel 42.2)

Ökad effektivitet, inbegripet kontinuitet, var ett av motiven bakom fördragsändringarna. Sålunda föreskrivs i fördraget att Europeiska rådet ska välja en permanent ordförande för två och ett halvt år, med möjlighet till förlängning en gång. Ordförandens roll är att leda Europeiska rådets arbete samt att, tillsammans med kommissionsordföranden och rådet för allmänna frågor, förbereda och samordna arbetet i Europeiska rådet. Med denna förändring försvann också det roterande ordförandeskapet i Europeiska rådet. Hermann van Rompuy (från 2014 Donald Tusk), som rådets president, och José Manuel Barroso (från 2014 Jean-Claude Juncker), som kommissionens ordförande, fick ledande positioner internt och externt. Till detta kommer den höga representantens viktiga roll, nu Federica Mogherini, som efterträdde Catherine Ashton 2014.

Institutionella  
förändringar

En annan förändring med samma motiv var att avskaffa pelarstrukturen. Förändringen fick en stor effekt på den tredje pelaren om polisiära och straffrättsliga frågor (numera ”området med frihet, säkerhet och rättvisa”) där nu fler frågor kan tas med kvalificerad majoritet i stället för enhällighet.

Området med  
frihet, säkerhet  
och rättvisa

Det utrikes- och säkerhetspolitiska området behöll även i Lissabonfördraget sin mellanstatliga karaktär. Enhällighet är fortfarande huvudregeln, även om kvalificerad majoritet kan användas för genomförande av beslut som fattats av rådet eller Europeiska rådet.



#### Utrikestjänsten

En stor institutionell förändring var att den höga representanten fick ett nytt organ till sin hjälp, utrikestjänsten (the European External Action Service, EEAS). Avdelningen skulle bestå av tjänstemän från rådets generalsekretariat och kommissionen samt utsänd personal från medlemsstaternas nationella diplomattjänster. Beslut skulle tas på förslag av den höga representanten efter att ha hört Europaparlamentet och efter kommissionens godkännande. Övriga beslut om hur utrikestjänsten skulle fungera överläts till rådet att bestämma. (Lissabonfördraget, FEU 2009: artikel 27)

Den höga representanten och utrikestjänsten fick också uppgifter som tidigare legat under det roterande ordförandeskapet och kommissionen. Den höga representanten, som också är vice ordförande i kommissionen, ska vara ordförande i rådet i konstellationen utrikes frågor men också ”genom sina förslag bidra till utformningen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och se till att de beslut som antas av Europeiska rådet och rådet genomförs” (Lissabonfördraget, FEU 2009: artikel 27). Han eller hon ska också företräda unionen utåt i frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

#### Solidaritets- klausulen

Ett antal nya klausuler har tilldragit sig särskilt mycket uppmärksamhet. En av dem är solidaritetsklausulen, som emellertid har en längre historia, eftersom den antogs av medlemsstaterna redan efter terrorbådet i Madrid 2004. Solidaritetsklausulens två första punkter lyder enligt följande (Lissabonfördraget, FEUF 2009: artikel 222):

1. Unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller [...].
2. Om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor, ska de andra medlemsstaterna lämna bistånd på begäran av den drabbade medlemsstatens politiska myndigheter. Medlemsstaterna ska i detta syfte samordna sina åtgärder inom rådet.

#### Försvars- garantier

En annan viktig och ny klausul gäller försvarsgarantier (Lissabonfördraget, FEU 2009: artikel 42.7):

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters försvarspolitik.

Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.

Klausulerna avfattades på ett sådant sätt att alla EU-medlemmar skulle kunna skriva under på dem. Formuleringen ”den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters försvarspolitik” var avsedd att friskriva de alliansfria länderna från ett åtagande som skulle stå i strid mot alliansfrihet. För uttrycket ”karaktären hos vissa staters försvarspolitik”, som gäller Nato, spelade Storbritanniens hållning en viktig roll.

Ytterligare en viktig nyhet var det permanenta strukturerade samarbetet (permanent structured cooperation, PSC), som nu oftast går under beteckningen Pesco. I Lissabonfördraget sägs att: ”De medlemsstater som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppgifterna ska upprätta ett permanent strukturerat samarbete inom ramen för unionen.” (Lissabonfördraget, FEU 2009: artikel 42.6)

Permanent  
strukturerat  
försvarssamar-  
bete (Pesco)

Med ratificeringen av Lissabonfördraget avslutades ett dramatiskt decennium för Europa och världen. Attacken mot USA inledde en period av nya och skrämmande hot men också sammanhållning och gemensamt agerande i Europa. Som framgått ovan var det i stort en mycket positiv tid för europeiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete. Den kapacitetsuppbyggnad som startade i och med Saint Malo-mötet fortsatte genom att nya organ tillkom och att både EU och Nato engagerade sig i global krishantering. Baserat på den nya situationen förändrades EU också institutionellt i riktning mot större effektivitet och kontinuitet.

## 7 Utmaningarnas tid

När Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 innebar det slutet på en lång process av förhandlingar, folkomröstningar och diskussioner. Dessa påverkades oundvikligen av yttre händelser och i hög grad av nya hot mot Europa och världen, framför allt terrorismen, klimatförändringarna, kärnvapenspridningen och den internationella brottsligheten. Typiskt för alla dessa hot var att de endast kunde lösas i samarbete mellan länder. De kom därmed att fungera som en stimulans till ökat samarbete och ökad integration.

Därefter inträdde en helt annan period med händelser som i stället för att skapa sammanhållning hade motsatt effekt. Sedan Vladimir Putins återkomst som president år 2012 har den ryska säkerhetspolitiken byggt på geopolitik och nollsummespel och därmed ett maktbalanstänkande. Även Kina har börjat bedriva en allt mer expansionistisk global politik. Nedrustning har avlösts av upprustning och investeringar i kärnvapenutveckling. Demokratirörelserna i länderna runt Medelhavet har skoningslöst slagits ner. Den liberala teorin tycks inte som tidigare bekräftas av den politiska verkligheten.

Under 2016 kom därutöver de dubbla överraskningarna att Storbritannien röstade för EU-utträde och USA för Donald Trump som president. Båda dessa händelser har fått stora effekter på Nato, EU och Europa i övrigt, vilket kommer att belysas i fortsättningen av denna rapport.

### 7.1 EU som global aktör

EU:s globala mål och ambitioner som framträder i säkerhetsstrategin från 2003 utvecklas också i Lissabonfördraget från 2009. Målen för EU:s politik inom detta område (kallat yttre åtgärder) är bland annat att skydda unionens värden, demokratin och freden, att bidra till en hållbar utveckling och integrering av alla länder i världsekonomin samt att främja multilateralt samarbete och ett gott globalt styre. EU:s mål utvecklas vidare i ett dokument som lades fram i juni 2016 av EU:s höga representant, Federica Mogherini: *Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa. En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik*. (EU:s globala strategi 2016)

#### 7.1.1 EU och Förenta nationerna

Ett starkt FN är en förutsättning för att EU:s globala mål ska kunna uppfyllas: ”En multilateral världsordning som grundar sig på folkrätten, inklusive principerna i FN-stadgan och den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna är den enda garantin för fred och säkerhet både hemmavid och utomlands.” (EU:s globala strategi 2016:13)

EU:s globala  
strategi

FN fungerar också som ett stöd för EU genom att legitimera Petersbergsoperationerna. Att militära operationer äger rum under FN-mandat har varit av vikt för de flesta länder och gäller normalt för dessa uppgifter. Undantagen har varit helt civila aktiviteter. De har emellertid blivit fler. Nu ingår också gemensamma insatser för avrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och stabilisering efter konflikter. EU:s stridsgrupper byggdes också uttryckligen upp med motiveringen att de skulle kunna användas, om inte främst, på begäran av FN (Ojanen 2011:333–347; Biscop och Drieskens 2006:115–132). Också för Nato är FN en mycket viktig organisation och liksom när det gäller EU har de två organisationerna haft ömsesidigt stöd av varandra.

Vikten av  
FN-mandat

Att EU och FN nu till en del utför samma typ av uppgifter har givetvis medfört att relationerna blivit mer komplicerade. Enskilda länder kan till exempel välja mellan att satsa på EU- eller FN-uppgifter. EU har också blivit mer likt FN när organisationen fått mer globala ambitioner (Ojanen 2011:334). Det medför att om målet är att profilera EU finns mindre anledning att delta i FN-operationer än att satsa på egna sådana. Här skiljer sig Nato och EU åt: mellan Nato och FN finns ingen potentiell konkurrenssituation eftersom Nato-operationer oftast är av en storlek och komplexitet som FN inte självt har resurser till att genomföra. Samarbetet går därför ofta ut på att komplettera varandra. Ett exempel är Natos ISAF i Afghanistan som samarbetade med UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan), vars uppgift är att skapa ett civilsamhälle byggt på rättsstatens principer. (NATO-UN 2016)

Relationerna  
mellan EU  
och FN

### 7.1.2 Globala aktiviteter

De senaste årens förändringar har visat sig också i EU:s Afrikapolitik. Tidigare har EU genom fredsbevarande operationer fokuserat mycket på konflikterna i Kongo-Kinshasa. Aktiviteterna är nu i stället i stort koncentrerade på två andra områden. Det ena är Sahel, söder om Sahara, i förhoppningen att på olika sätt stärka länderna där för att därmed dämpa flyktingkrisen i Europa. EUCAP Sahel i Mali och EUCAP Sahel i Niger avser civilt kapacitetsbyggande på områden som gäller inre säkerhet. EUTM i Mali och EUTM RCA i Centralafrikanska republiken gäller militära utbildningsinsatser (EEAS 2017a). Det andra området är Afrikas horn. EUNAVFOR Atalanta avskräcker med framgång pirater från att attackera fartyg utanför Somalia. Samtidigt bedriver EU ett civilt kapacitetsbyggande inom maritim säkerhet (EUCAP Somalia) och en militär utbildningsinsats (EUTM Somalia) i landet. (EEAS 2017a)

EU:s Afrika-  
politik

Fred och säkerhet i Afrika ses som en investering i EU:s egen säkerhet och eget välstånd. EU:s förhoppning har varit att allt mer kunna överlämna uppgifter till AU, och att AU och EU ska vara strategiska partner för varandra, enligt den EU-Afrika-strategi som slöts 2007. Hittills har utvecklingen inte blivit sådan och

samarbetet har i stort gått ut på att EU finansierat aktiviteter för AU. (Missiroli 2017:131–132)

EU:s  
engagemang  
i Asien

EU är också fortsatt engagerat i de mest problemfyllda delarna av Asien, även om flera operationer har avslutats. Utöver EUJUST LEX i Irak genomfördes mellan 2007 och december 2016 en polission i Afghanistan (EUPOL Afghanistan). 16 medlemsländer deltog och avsikten var att skapa en pålitlig och effektiv poliskår. EU arbetar emellertid vidare i Afghanistan med frågor som gäller bland annat barns och kvinnors situation, korruptions- och fattigdomsbekämpning samt demokratifrågor (EU-Afghanistan 2017; se också 6.5 EU-operationer och ECA 2015). Förhandlingarna med Iran för att säkerställa att landet inte skulle kunna utveckla kärnvapen pågick fram till 2015 då man till slut lyckades få ett avtal. Förhandlingarna leddes mellan 2003 och 2005 av Storbritannien, Frankrike och Tyskland (E3) och därefter av USA, Ryssland, Kina och de tre europeiska länderna, de så kallade P5 + 1 (de fem permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet plus Tyskland). Med avtalet upphörde de sanktioner som var bundna till kärnvapenfrågan medan de som gällde mänskliga rättigheter i Iran kvarstod. (Sanktioner 2017)

I Asien är EU på det säkerhetspolitiska området engagerat i en rad olika frågor och därmed med olika partners. Det gäller bland annat konflikten om områden i Syd kinesiska sjön som förutom effekterna i Asien också påverkar sjötransportleder som EU-länder är beroende av (Missiroli 2017:141–144). Under de senaste åren har Nordkorea varit en viktig fråga. De sanktioner som infördes år 2006 på en rad områden har gradvis utökats. I september 2017 utvidgades dessa sanktioner till att omfatta oljeexport samt investeringar i Nordkorea i enlighet med en FN-resolution. (EU-North Korea 2017)

EU och Kina

När det gäller Kina har handelsförbindelserna blivit allt tätare även om problem återstår i relationerna. Två av dem gäller mänskliga rättigheter och klimatåtgärder, där EU gärna vill ha dialog med Kina. Ytterligare ett problem gäller EU:s brist på tillgång till den kinesiska marknaden, samtidigt som Europa står öppet för kinesiska produkter. Kinas satsning Belt and Road Initiative (BRI), tidigare kallat One Belt One Road Initiative (OBOR), har skapat en del oro i Västeuropa inför vad som tros vara långtgående kinesiska motiv och lett till initiativ att stoppa kinesiska övertaganden av europeiska branscher. Kinas mål är att BRI ska förbinda Kina med Asien, Afrika och Europa via hamnar, järnvägar, vägar och industriområden. Investeringarna på Balkan är redan av stor omfattning, men den planerade järnvägen från hamnen i grekiska Pireus till Budapest via Serbien, har stött på problem, eftersom arbetet i Ungern inte har öppnats för budgivning på det sätt som krävs av EU-länder. (Tonchev 2017; EurActiv 28.7.2017)

Belt and Road  
Initiative (BRI)

Inom det försvarspolitiska området har i flera fall kinesiska och europeiska sammanfallande intressen lett till samarbete. Det har till exempel gällt operationen mot piraterna i Adenviken, Irans kärnvapenprogram, kärnvapenspridning

och terrorism (Missiroli 2017:162). Kinesiska militära stormaktsambitioner har emellertid också manifesterats, till exempel territoriella dispyter med grannländer. Kinas samarbete med Ryssland är ett annat orosmoment, inte minst de gemensamma militärövningarna, tidigare utanför Kinas kust och under 2017 i Östersjön. Mellan EU och Kina finns inga direkta konflikter, men EU har behållit det vapenembargo som infördes efter massakern på Himmelska fridens torg.

USA:s roll för Europa när det gäller säkerhet och försvar är av sådan betydelse att landet måste ses som en del av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Samtidigt är det en roll som ständigt kan omprövas av såväl USA som de europeiska länderna. Det handlar dels om Nato, där USA är den dominerande makt som i praktiken garanterar övriga länders säkerhet, dels om EU, för vilket USA är en mycket viktig partner. Men det handlar också om viktiga bilaterala relationer med europeiska länder. Som nämns i den globala strategin kommer EU att fördjupa samarbetet med USA och Kanada om krishantering, terrorismbekämpning, it-säkerhet, migration, energi och klimat (EU:s globala strategi 2016:32). I den USA-ledda globala koalitionen mot IS (Global Coalition against Daesh) som bildades 2014 ingår 73 länder, bland dem så gott som alla europeiska länder. (Global Coalition 2017)

USA:s roll för  
Europa

Globala  
koalitionen  
mot IS

Med president Barack Obama, som i januari 2009 flyttade in i Vita huset, inleddes en period av goda relationer mellan USA och Europa. Klimatavtalet, som antogs i Paris i december 2015, var ett av tecknen på att amerikanska och europeiska värderingar låg nära varandra. Ett annat sådant tecken var avslutandet av förhandlingarna med Iran samma år. Med valet av Donald Trump till president försämrades relationerna tämligen omgående. Redan några veckor efter att Donald Trump tillträtt såg Federica Mogherini anledning att be USA att inte lägga sig i europeisk politik, på grund av att USA:s påtänkte kandidat som EU-ambassadör hade kommit med skarp kritik mot EU. (EDD 14.2.2017)

Sprickan mellan Europa och USA fördjupades också i samband med att den nye amerikanske presidenten tog avstånd från avtalet med Iran. Efter att Donald Trump hävdade att avtalet om förhindrandet av kärnvapenutveckling var "det sämsta avtal som någonsin slutits" har EU förklarat att han har missförstått avtalet. EU har också framhållit att detta är ett multilateralt avtal som inte kan omförhandlas bilateralt och att EU i denna fråga arbetar hand i hand med Kina och Ryssland. (EurActiv 18.1.2017)

## 7.2 Det turbulenta grannskapet

Under det andra decenniet av 2000-talet kom EU:s grannskap att förändras dramatiskt. Rysslands agerande i partnerskapsländerna, framför allt Ukraina, liksom landets allt mer aggressiva framtoning i Östersjön, ändrade EU:s tidigare positiva syn på Europas framtid. Samtidigt ledde den misslyckade arabiska våren till kaos och krig på den östra och den södra sidan av Medelhavet.

### 7.2.1 Ryssland och länderna inom Östliga partnerskapet

När Vladimir Putin, efter Dmitrij Medvedevs mellanspel, återkom till presidentämbetet 2012 inleddes en ny period av auktoritär, konservativ och antivästlig politik. Västländerna betraktades som en fiende, en bild som man såg bekräftad av Natos och EU:s utvidgningar. Sökandet efter en ny rysk identitet gick hand i hand med drömmen om stormaktsstatus, ett geopolitiskt tänkande enligt vilket Ryssland har rätt till sin intressesfär och en uppbyggnad av de väpnade styrkorna. (Jonson, Persson och Vendil Pallin 2014)

Det ryska tänkandet påverkade givetvis västmakternas relationer till Ryssland, men framför allt var det Rysslands agerande som oroade. Den militära upprustningen gav inte anledning till några farhågor i väst eftersom militärutgifterna befann sig på låg nivå och de militära styrkorna under ett antal år blivit allt svagare. Det var i stället kombinationen av upprustning, ett hotfullt språk, informationskrigföring, stora militärövningar, planerna på att placera ut Iskander-missilen i Kaliningrad och politiken gentemot länderna inom Östliga partnerskapet som tillsammans ledde till en förändrad syn på Ryssland.

Medan relationerna mellan Ryssland och länderna inom Östliga partnerskapet blev allt sämre fortsatte flera av dessa länder att närma sig väst. 2012 slutförde Ukraina sina förhandlingar om associerat medlemskap och i juli 2013 gjorde Armenien, Georgien och Moldavien detsamma. Associationsavtalen skulle formellt skrivas på i november i Vilnius, men där hade gränsen nåtts för vad Ryssland kunde acceptera. Ukraina sattes under handelsembargo och i september 2013 anmälde Armenien, bland annat efter att Ryssland hade börjat leverera vapen till Azerbajdzjan, att man inte längre sökte associering (Bond 2017). Anledningen till Putins starka agerande var handelsfrågornas betydelse. Ett associationsavtal och därefter ett frihandelsavtal (Deep and Comprehensive Free Trade Areas, DCFTA) skulle inte vara förenligt med medlemskap av Eurasiska ekonomiska unionen (EaEU), där Ryssland är den starka parten, och måste därför förhindras. Efter Armenien hotades nu Moldavien med exportblockad och pressen sattes också in mot Ukraina. (Grant 2016)

Den dramatiska utvecklingen i Ukraina inleddes med att president Viktor Janukovitj, två veckor före det planerade undertecknandet i Vilnius, förklarade att Ukraina ville skjuta upp det. Hans beslut ledde till starka protester på Majdanstorget i Kiev, vilka kulminerade i februari 2014 med regelrätta strider mellan de protesterande och säkerhetsstyrkorna, och därefter med Janukovitjs flykt till Ryssland. I mars 2014 intog Ryssland Krimhalvön och strax därefter etablerade proryska grupper utbrytarrepubliker i Donetsk- och Luhanskområdena i sydöstra Ukraina. I dessa områden har därefter rebellerna varit i strid med Ukrainas armé. (Granholt et al 2014)

I maj 2014 bildades en trilateral kontaktgrupp, bestående av Ukraina, Ryssland och OSSE:s ordförandeskap, med syfte att bidra till en politiskt hållbar lösning

av konflikten (OSSE 2014). Den 5 september slöts det som senare kom att kallas Minsk I-avtalet och som bland annat innebar att våldshandlingarna genast skulle upphöra och att OSSE skulle se till att de inte återupptogs. OSSE skulle också fortsatt bevaka gränsen inom en viss zon (Trenchant 2014). Nya strider utbröt emellertid igen och den här gången skedde förhandlingarna inom det som benämnts Normandiegruppen, bestående av Tyskland, Frankrike, Ukraina, Ryssland, samt representanter för de två utbrytarrepublikerna (Zannier 2016). Efter hårda förhandlingar slöts det så kallade Minsk II-avtalet den 11 februari 2015. Med kraven på eldupphör och en demilitariserad zon under OSSE:s översyn påminde avtalet mycket om Minsk I. Krav ställdes nu också på Ukraina att genomföra en konstitutionell reform. (The Telegraph 2015)

Normandie-  
gruppen

Trots avtalet har striderna fortsatt. Parterna i Normandiegruppen har fortsatt haft kontakt med varandra men utan framgång. Federica Mogherini har understrukit Rysslands ansvar för att Minskavtalet implementeras, och Tyskland och Frankrike har uppmanat de två övriga att hålla sina löften från Minskavtalet. (EDD 21.2.2017; 31.8.2017)

EU införde sanktioner riktade mot Ryssland med början i mars 2014. De har bland annat gällt diplomatiska åtgärder, frysning av tillgångar och reserestriktioner för individer samt restriktioner beträffande ekonomiskt samarbete med Krim och Ryssland. Sanktionerna har kontinuerligt utvidgats till att omfatta allt fler personer och enheter av olika slag. De har bundits till uppfyllandet av kraven i Minskfördragen och förlängts med sex månader i taget. (EU Restrictive measures 2017)

EU-sanktioner  
mot Ryssland

Även om vidmakthållandet av sanktionerna visar på sammanhållning inom EU har detta inte varit utan problem och spänningar i relationerna. Vissa länder, som Storbritannien, Polen och Sverige, har intagit en strikt hållning, liksom Angela Merkel som i slutändan bestämmer den tyska politiken, medan utrikesministern (nuvarande presidenten) Frank-Walter Steinmeier förordat en mjukare attityd mot Ryssland. Även i ett antal andra EU-länder har det funnits starka önskemål om att lätta på sanktionerna, som på grund av de ryska motsanktionerna varit kostsamma. (Gebauer et al. 2016)

Associationsavtalet mellan Ukraina och EU trädde i kraft i september 2017 (EDD 3.9.2017). De partnerskapsländer som ligger främst i utvecklingen – Ukraina, Moldavien och Georgien – har nu såväl tullfrihet som visumfrihet. Även bland de övriga tre länderna har vissa steg tagits mot en närmare relation till väst. Efter att EU noterat flera positiva steg i Vitrysslands politik har en del av sanktionerna lyfts. Armenien avslutade i februari 2017 förhandlingar om ett samarbete med EU på en rad områden som energi och handel. Även med Azerbajdzjan har samtal inletts för ett avtal som ska ersätta det som slöts 1996. (Council of the European Union 2017a; EDD 2.3.2017; EDD 7.2.2017)



Trots utvecklingen av närmare relationer med väst vacklar partnerskapsländerna ofta mellan öst och väst. Politiskt finns gamla länkar med Ryssland, medan EU föredras på det ekonomiska området. Eurasiska ekonomiska unionen (EaEU) ger emellertid också ekonomiska fördelar (billig olja och gas), vilket kan betyda mycket för Armenien och Kirgizistan, som nu har gått med. I Moldavien, som i december röstade fram en president med ryska sympatier samtidigt som premiärministern är proeuropeisk, har parlamentet antagit en ny vallag som enligt EU kommer att inverka negativt på den effektiva demokratin i landet. (EDD 25.7.2017)

En ytterligare anledning till att länder vacklar mellan väst och öst är att EU begär att länderna ska genomföra krävande reformer. Till detta kommer Rysslands politik för att underminera dem. Stora satsningar görs av EU (bland annat genom stöd till reformer inom polis- och domstolsverksamhet), men korruptionen är fortsatt ett stort problem. EU har också en svår balansgång att gå, för ju hårdare kraven är från EU, desto mer attraktivt framstår Ryssland. Det stora problemet för EU är emellertid att det inte finns någon enighet om vad man vill göra med dessa länder, samtidigt som Ryssland är angeläget om att återfå dem. Rysslands egen politik är också full av motsättningar, eftersom man i ena stunden straffar (med ekonomiska sanktioner) och i den andra lockar dessa länder (ofta med hänvisningar till språk och religion). Framför allt ser Ryssland på länderna utifrån ett geopolitiskt tänkande: områdena anses tillhöra Ryssland, och det västliga talet om allas rätt att välja sin egen väg uppfattas inte som något annat än ett sätt att motivera ett västligt övertagande. Den ryska politiken har varit framgångsrik så till vida att EU-länderna nu är ännu mer tveksamma till att se partnerskapsländerna som framtida medlemmar. Vid det möte som hölls i november 2017 nämndes enbart att man noterade partnerskapsländernas "europeiska aspirationer". (Council of the European Union 2017d)

Nato har liksom EU engagerat sig för länderna inom Östliga partnerskapet. Vid toppmötet i Bukarest år 2008 gick Natoländerna så långt att man utlovade medlemskap till Georgien och Ukraina, dock utan att precisera vägen dit. För närvarande är det omöjligt att ta konkreta steg mot medlemskap eftersom Nato inte accepterar kandidater med omstridda gränser. Men även utan gränsproblem är det osannolikt att Nato i närtid skulle kunna enas om att inleda en medlemskapsprocess för dessa länder. Det land som ändå kan ses ligga främst är Georgien, som har deltagit i operationer i Afghanistan. Nato har (liksom EU) protesterat mot de allt tätare relationerna mellan Ryssland och de två utbrytarområdena Abchazien och Sydossetien. Man är nu i färd med att på olika sätt hjälpa Georgien att bygga upp sitt försvar, och generalsekreterare Jens Stoltenberg har talat om ett möjligt Natomedlemskap för landet. (EDD 18.2.2017)

### 7.2.2 Medelhavsområdet

Medelhavsområdet har alltid varit av stor betydelse för EU:s södra medlemsländer,

som i många fall är nära knutna till länder på den södra och den östra sidan av detta hav. Med grannskapspolitiken kodifierades EU-relationerna. Avsikten var att trots bristen på medlemsperspektiv skapa ett harmoniskt förhållande, byggt på välstånd och god grannsämja. I stället blev säkerhetsaspekterna dominerande för EU allt eftersom situationen i området blev sämre, med terrorism, extremism, organiserad brottslighet och stora mängder flyktingar.

De södra grannskapsländerna<sup>6</sup> kom alla att på olika sätt beröras av den utveckling som i början förhoppningsfullt kallades den arabiska våren. Från våren 2011 spred sig oroligheterna från Tunisien över hela Nordafrika och Mellanöstern. Resultatet blev förödande. Tunisien har visserligen tagit några steg i demokratisk riktning, men situationen är bräcklig, liksom den i Algeriet och Marocko. Egypten har gått från det arméstyre som 2011 tog över efter president Hosni Mubarak, via en demokratiskt vald president och, efter ännu ett arméstyre, till ett kritiserat val i maj 2014 av president Abd al-Fattah al-Sisi.

Den arabiska  
våren

I Libyen blev utvecklingen dramatisk. Efter att demonstrationer under våren 2011 hade utvecklats till regelrätta strider fattade FN bland annat beslut om en flygförbudszon. En koalition av länder – på initiativ av Frankrike och Storbritannien, under Natoledning och med FN-mandat<sup>7</sup> – ingrep med vapen för att upprätthålla flygförbudszonen och attackerade regeringstrupperna. Muammar al-Khadafi dödades i oktober, varpå kriget förklarades avslutat. Resultatet blev i stället att landet delades i två delar. Efter många försök, och slutligen FN-medling, bildades en gemensam regering i december 2015. Trots detta är landet djupt splittrat och läget förvärrades ytterligare när Islamiska staten etablerade sig i Libyen under 2015. Genom att Libyen saknar en central ledning har flyktingsmugglare ostört kunnat bedriva sin verksamhet i landet, vilket har medfört att 90 procent av de flyktingar som 2016 använde vägen över centrala Medelhavet kom via Libyen. (European Commission 2017a:3)

Libyska  
inbördeskriget

I mars 2011 hade den arabiska våren spritt sig till Syrien. Först var det som en massprotest för demokratiska reformer, men efter regeringens hårdföra svar eskalerade det snabbt till militär nivå. Typiskt för det syriska kriget har varit den stora mängd grupper av stridande som ibland bekämpat varandra och ibland ingått i allianser, liksom inblandningen av andra länder och grupper utanför Syrien. Den libanesiska shiamuslimska gruppen Hizbollah, liksom irakisk shiamuslimsk milis, Ryssland och Iran, har stått på regeringens sida. USA och de sunnidominerade Gulfstaterna, med Saudiarabien som den ledande makten, har däremot stött oppositionen, som bland annat utgjorts av kurderna (vilka bor i norra och nordöstra Syrien) och av Fria Syriska Armén (FSA). Utöver USA har också Frankrike och Storbritannien tidvis utfört flygattacker. Nato som

Från mass-  
protest till  
krig i Syrien

<sup>6</sup> Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marocko, de palestinska territorierna, Syrien och Tunisien.

<sup>7</sup> En diskussion uppstod senare som gällde huruvida Nato hade överträtt FN-mandatet om att upprätthålla flygförbudszonen med militära aktioner för att skydda civila.

sådant har inte deltagit och inte heller EU, även om båda, liksom alla deras medlemsländer, deltar i den USA-ledda globala koalitionen mot IS. (Global Coalition 2017)

Maktspel i  
Syrien

I december 2017 pågår kriget fortfarande i ett komplext maktspel. Ryssland har befäst en stark ställning i landet och med sina bombningar hjälpt Assad att återfå kontroll över stora områden. Turkiet bekämpar IS men riktar också i hög grad sina vapen mot kurderna. Turkiet bekämpar dessutom Hayat Tahrir al-Sham (HTS), tidigare al-Nusra-fronten, och gör därmed gemensam sak med Ryssland, som är på den andra sidan. IS har förlorat större delen av det territorium som man behärskade, men av Raqqa och andra befriade städer återstår nu mestadels ruinhögar. Den större delen av befolkningen har antingen dödats eller flytt. (Ohlsson 2017)

Från 2016 har den svensk-italienske diplomaten Staffan de Mistura på FN:s uppdrag försökt medla mellan de stridande, men hittills utan resultat. Även de möten i Astana i Kazakstan som letts av Turkiet och Ryssland har varit resultatlösa. EU (liksom Nato) har kontinuerligt betonat sitt stöd för FN och dess förhandlare och understrukit att en varaktig fred måste baseras på en politisk process i linje med Genève-kommunikén av den 30 juni 2012 och de FN-resolutioner som antagits. EU har antagit ett antal sanktioner mot Assadregimen och försöker genom humanitär och annan hjälp underlätta för befolkningen. (Council of the European Union 2017b; Stoltenberg 2017)

Kriget i Syrien har skapat en stor flyktingvåg. Den flyktingström som dramatiskt ökade under 2015 inkluderade också människor från en rad andra oroshärdar, som Afghanistan, Irak och problemfyllda länder i Afrika. Under 2015 blev Grekland i stället för Italien den vanligaste vägen för flyktingarna, som till större delen sökte sig mot norra Europa, framför allt Tyskland och Sverige. Många tog sig vidare norrut genom den så kallade västra Balkanrutten. Denna stängdes på grund av att först Ungern (med början i september) satte upp stängsel mot Serbien och Kroatien, varpå flyktingströmmarna nu koncentrerades till Kroatien och Slovenien, som snart också stängde sina gränser (Rózsa 2017). I januari 2016, efter att Tyskland hade ändrat sin politik och bland annat sänt tillbaka en del flyktingar till Österrike, förändrade även det senare landet sin flyktingpolitik. Nu återstod knappast några vägar in i övriga Europa.

EU:s flykting-  
avtal med  
Turkiet

Situationen var akut när EU i mars 2016 slöt ett avtal med Turkiet. Avtalet innebar bland annat att irreguljära migranter (en migrant som saknar rättslig status i landet) som anlände till de grekiska öarna efter den 20 mars skulle återföras till Turkiet. EU lovade också att skynda på processen med visumfrihet för Turkiet och att återuppta Turkiets anslutningsprocess till EU (Europeiska rådet 2016a). På grund av den utveckling som skett i Turkiet efter det misslyckade kuppförsoket i juli 2016, speciellt beträffande mänskliga rättigheter,

har emellertid relationen till EU blivit allt skörare och avtalets framtid därmed osäkrare. EU-medlemskapet ter sig också allt mer avlägset.

Den akuta frågan för EU är den ohållbara flyktingsituationen. Frontex, den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån som samordnar ländernas gränsbevakning, fick 2016 utökade resurser (Frontex 2016). I juni 2015 bildades dessutom EUNAVFOR MED Sophia efter en händelse i april då hundratals flyktingar drunknade vid den italienska ön Lampedusa. Den opererar utanför libyskt territorialvatten och har som mål att hindra smugglare och rädda liv. Operation Sophia har också inlett utbildning av den libyska kustbevakningen, kompletterat med andra aktiviteter inom ett ramverk som leds av EU-kommissionen (European Commission 2017b:5–9 och 19–23). Sedan november 2016 samarbetar Natos Sea Guardian och EU:s Operation Sophia. Sea Guardians tre uppgifter är att skapa en lägesbild genom förbättrad kommunikation mellan olika aktörer, försöka hindra terroristaktiviteter till havs och bygga kapacitet med militära och civila myndigheter. (NATO Operations 2016)

Flykting-  
situationen  
och EU:s  
insatser

Operation Sophia har inte varit okontroversiell. Det har talats om militarisering och att flyktingar skulle kunna komma till skada i samband med att smugglarnas båtar förstörs. Diskussioner uppstod också med Ryssland och Kina innan FN-resolution nummer 2240 kunde godkännas i oktober 2015. Mandatet var nödvändigt för att Operation Sophia skulle kunna borda, ta över och förstöra båtarna, men fick enbart användas då det fanns anledning att tro att de användes för smuggling och människohandel. Från 2016 tillkom också uppgiften att upprätthålla FN:s vapenembargo. (Blockmans 2017:72–81; Liljeheden 2017)

EU försöker också att genom EUBAM Libya bidra till att skydda Libyens gränser genom att ge råd och utbilda tull- och kustförsvarspersonal. På grund av de osäkra förhållandena måste detta emellertid ske från Tunis. Som nämnts ovan har också vissa operationer för att förbättra situationen förlagts till Mali, Niger och Centralafrikanska republiken (se 7.1.2 Globala aktiviteter och bilaga 2). EU har även inlett ett djupare samarbete med Egypten, där stora mängder flyktingar samlats. (Blockmans 2017:12–15)

Uppenbart är att grannskapspolitikens verktyg inte fungerar i tider av akut kris och krig, speciellt inte i en region med många interna konflikter och svaga incitament för reformer när inga löften om EU-medlemskap kan ges. De krafter som initierat den stora migrationen är också av flera olika typer. Vissa av dem har att göra med förhållanden långt utanför EU:s räckvidd och möjligheter att påverka. (Blockmans 2017:18–22)

Det står också klart att EU i grunden är beroende av andra aktörer som kan komplettera den egna verktygslådan. Nato är en sådan, men det handlar också om organisationer som kan medverka till att bygga upp starka civila samhällen.

## 7.3 Det sammansatta Europa

Som beskrivits i tidigare avsnitt är Europa under ständig påverkan av yttre krafter av olika slag. Effekterna av denna påverkan är inte likartade över hela Europa, vilket beror på att Europa i sig inte är enhetligt. Jämfört med andra kontinenter är Europa visserligen litet, men hotbilderna och engagemanget i olika frågor kan skilja sig mycket åt mellan dess olika delar.

Den uppdelning som görs här i olika geografiska områden baseras på att närliggande länder ofta delar vissa drag som hotbilder, sårbarheter, intressen eller specifika mål. Samtidigt är det viktigt att tänka på att det inte är möjligt att dra fasta gränser mellan olika områden i Europa. Ett land kan i ett avseende höra till en viss grupp länder och i ett annat avseende till ett annat. Varje land är också helt unikt.

### 7.3.1 Västra Balkan

Potentiella  
EU- och Nato-  
medlemmar

Inom den europeiska säkerhets- och försvarspolitik definierar EU- och Natomedlemskapet i hög grad länders identitet. Men det finns också andra kategorier av europeiska länder. EU kallar länder som tillhör Östliga partnerskapet europeiska<sup>8</sup>, men de hör ändå till en speciell kategori på grund av sina många problem, som gör att vägen till EU- och Natomedlemskap är lång. Det finns också ytterligare en kategori, nämligen de länder som omfattas av förväntningen att de en gång ska bli medlemmar av EU och Nato. Det gäller ett antal stater på västra Balkan.

Mot bakgrunden av att en rad länder på västra Balkan redan blivit eller nu förhandlar om att bli medlemmar av EU och Nato, ser området ut att vara på rätt väg. Kroatien blev medlem av EU 2013 och Albanien, Makedonien, Montenegro och Serbien har nu kandidatstatus. Detsamma gäller Turkiet (se 7.2.2 Medelhavsområdet), medan Bosnien och Kosovo<sup>9</sup> ännu inte nått dit. Den process i riktning mot EU- och Natomedlemskap som pågår är emellertid långt ifrån enkel. Gemensamt för alla de länder som nu söker medlemskap är att de har stora interna problem. EU-kommissionen uppmanar dem regelbundet att fortsätta reformerna inom administrationen, för mänskliga rättigheter och marknadsekonomi samt mot korruption och organiserad brottslighet.

Pågående  
konflikter

På västra Balkan finns också fortfarande pågående konflikter. Det har till exempel fortfarande inte varit möjligt att avsluta Althea-operationen i Bosnien, som inleddes 2003. Efter ett besök i regionen i mars 2017 förklarade Federica Mogherini att hon såg de etniska konflikterna i området som så stora att fortsatt

<sup>8</sup> Politiskt räknas Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland till Europa även om alla inte tillhör Europa i geografisk bemärkelse.

<sup>9</sup> För Kosovo finns ett hinder i det att, förutom Serbien, fem EU-länder inte erkänner landet: Spanien, Grekland, Cypern, Slovakien och Rumänien. Huvudorsaken för dem alla är oron att separatismen i de egna länderna ska få förnyad kraft. Spanien, med händelserna i Katalonien i färskt minne, är mest aktivt i att uttrycka sitt motstånd.

fred inte kunde tas för given (EDD 9.3.2017). Spänningen mellan Serbien och Kosovo, som varit stark, avtog däremot under våren efter en högnivådialog, och Serbien kunde därför öppna flera kapitel i sina förhandlingar (EDD 22.6.2017c). Valet i Kosovo i juni 2017 avlöpte utan de befarade störningarna och till fördel för EU-vänliga partier. (EDD 13.6.2017)

Montenegro blev i juni 2017 Natos tjugonionde medlem. Förutom krav på reformer inom försvarsmakten understryker Nato samma krav som EU beträffande kampen mot korruption och pengatvätt samt respekten för rättsstatens principer och mänskliga rättigheter. (EDD 8.6.2017)

Stora spänningar av etniskt och annat slag samt olika former av brottslighet har bidragit till att västra Balkan fortfarande är ett orosmoment för övriga Europa. Till det kommer yttre faktorer som närheten till Syrienkriget och de migrationsvägar som går genom området. Kinas ambitioner och allt större inflytande har nämnts ovan (se 7.1.2 Globala aktiviteter och Tonchev 2017). Utöver detta finns den ryska inblandningen, som uppenbarligen syftar till att förhindra ett EU- och Natointräde. Ryssland anklagas bland annat för att ligga bakom vad som ses som ett kupp försök i Montenegro på valdagen i oktober 2016. (The Economist 2017a)

Orosmoment  
och rysk  
inblandning

För EU och Nato är försöken till reformer i området det bästa försvaret mot ny våldsanvändning, men en del EU-länder är tveksamma till att länderna på västra Balkan ska kunna bli medlemmar av EU (Balfour och Stratulat 2015). Numera finns det också stora möjligheter för stater att stoppa kandidaters medlemskapsprocess genom att EU infört ett ökat antal kontrollpunkter, vilket ger fler tillfällen då processen kan hejdas. (Hillion 2015)

### 7.3.2 Turkiet

Turkiet har ett i många avseenden komplicerat förhållande till såväl EU som Nato. De löften som EU gav i samband med migrationsavtalet 2016 om visumfrihet och om att öppna nya förhandlingskapitel har nu lagts på is. Bakgrunden är den långa raden av brott mot rättsstatsprinciper efter det misslyckade kupp försöket i Turkiet samma år (se 7.4.2 Migration). Av samma skäl har EU inte heller som planerat moderniserat sitt handelsavtal med Turkiet. Detta skulle ha medfört stora fördelar för Turkiet, och president Erdoğan har reagerat mycket negativt på EU:s beslut (Tastan 2017).

Förhandlingar  
om EU-  
medlemskap  
har lagts på is

Relationen till Nato är komplicerad på grund av att Turkiet, en av Natos viktigaste medlemmar, nu har en nära relation till Ryssland. Det framgick inte minst under hösten 2017, då Turkiet beslöt att införskaffa ett ryskt missilförsvarssystem som har kapacitet att skjuta ner amerikanska flygplan men saknar interoperabilitet med amerikanska system. En rad andra händelser har också bidragit till att försämma relationerna. Två medlemmar av den amerikanska konsulära personalen i Turkiet arresterades av turkisk polis, vilket ledde till att

Komplicerad  
relation till  
Nato

USA i oktober 2017 upphörde med att utfärda visum. I november drog Turkiet tillbaka de soldater som deltog i en manöver i Norge efter att president Erdoğan och landsfadern Kemal Atatürks foton upptäckts på en "fiendekarta". Natos ursäkter har formellt accepterats, men vissa politiska partier krävde att Turkiet lämnar Nato. (The Economist 2017b).

### 7.3.3 Områden inom EU

Cypernfrågans  
påverkan på  
Grekland och  
Turkiet

Historien påverkar även EU-ländernas inställning i aktuella frågor. I vissa fall rör det sig om olösta konflikter, som den mellan Grekland och Cypern å ena sidan och Turkiet å den andra. Denna konflikt har varit ett stort problem för EU och Nato, eftersom försöken till närmare samarbete mellan de två organisationerna ofta har strandat, antingen för att Grekland och Cypern i EU-sammanhang lagt in sina veton eller för att Grekland eller Turkiet gjort detsamma inom Nato.

Nordafrikas  
betydelse för  
länder i söder

Ibland kan geografisk belägenhet vara den starkaste faktorn. Länderna i söder som Grekland, Italien, Spanien, och Frankrike, har historiskt starka relationer med Nordafrika, ibland med koloniala förtecken, vilket påverkar deras EU-politik. De stora bördor som dessa länder tvingats ta i samband med de stora flyktingströmmarna har ytterligare ökat ländernas fokus på Medelhavet.

Ändrad hotbild  
i norr

Norra Europa har under en lång tid varit ett lugnt område. De nordiska länderna har varit delade i sina institutionella tillhörigheter men utan problem sinsemellan eller externt. Med den ryska aggressiva politiken som påverkat hela Östersjöområdet har bilden emellertid förändrats. Oavsett om länder är alliansfria som Sverige och Finland eller tillhör Nato som de baltiska länderna och Polen, har hotbilden drastiskt förändrats under de senaste åren. Det faktum att de tre baltiska länderna Estland, Lettland och Litauen är små länder med en gräns mot Ryssland och därmed anses militärt svår försvarade har varit starka faktorer i deras Natopolitik. Självklart har deras historiska erfarenheter och de stora ryska minoriteterna i dessa länder också betydelse.

Klimat-  
förändringarna  
i Arktis

Längre norrut har klimatförändringarna i Arktis fått stora följd effekter under de senaste åren. Eftersom isen smälter har nya handelsvägar kunnat öppnas, om än hittills i liten utsträckning. Vidare kommer de stora råvarutillgångarna i norr att bli tillgängliga för utvinning. Å andra sidan har de fallande oljepriserna medfört att investeringar kan te sig olönsamma och de pågående sanktionerna mot Ryssland har gjort viss teknologi onåbar för ryssarna. Effekterna har också märkts inom de säkerhets- och försvarspolitiska områdena, eftersom gränserna mellan kuststaterna har blivit oklara. Området genomgår nu en omfattande rysk militär upprustning. Till en del gäller det att skydda de strategiska ubåtarnas bas på Kolahalvön, men upprustningen är också relaterad till områdets nya betydelse för handel och råvaror. (Granholm 2016)

## 7.4 Inre hot

Utöver de skillnader som kan ses mellan olika områden i Europa har varje



uropeiskt land sin egen historia och kultur och sina egna intressen. Den allmänna synen har under många år varit att ländernas traditioner gradvis skulle ingå i en europeisk integrationsprocess eller kunna bestå parallellt med varandra inom EU. Under de senaste åren har emellertid graden av antagonism mellan vissa länder och Bryssel blivit allt skarpare och av en art som setts som ett stort hot mot EU:s sammanhållning. Det har också blivit allt mer uppenbart att det i alla länder finns politiska grupperingar som kan ses som hot mot nationalstatens och människors säkerhet eller mot allmänna europeiska värderingar. Till de yttre hoten – globala eller från grannskapet – kan sålunda inre hot och svagheter fogas.

Denna inre splittring påverkas oundvikligen av att såväl EU som Nato på senare tid har uppfattats som bräckligare än tidigare. När det gäller EU kan orsakerna ses i den misslyckade migrationspolitiken i samband med flyktingkrisen, avsaknaden av en egentlig roll i Syrienförhandlingarna samt det faktum att ett medlemsland för första gången väljer att lämna organisationen. Varken Nato eller EU har haft möjligheter att förhindra tragedin i Syrien. Att Donald Trump valdes till president i det land som organisationens styrka vilar på har dessutom medfört en stor osäkerhet om framtiden för Atlantpaktens organisation.

Förändrad syn på EU:s och Natos styrka som organisationer

Några inre faktorer som kan anses vara särskilt stora hot mot sammanhållningen inom EU och EU:s styrka tas upp nedan. Det gäller urholkningen av den europeiska värdegrunden, migrationsfrågan samt terrorismen och den internationella brottsligheten.

#### 7.4.1 Den europeiska värdegrunden

Under de senaste åren har den värdegrund som EU ska stå för utmanats allt mer av ett antal länder, vilket har lett till allt skarpare kritik från andra medlemsländer och EU:s sida. I artikel 2 i Lissabonfördraget förklaras följande (Lissabonfördraget, FEU 2009):

Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Artikel 2 i EU-fördraget: unionens värden

Framför allt Ungern och Polen anses bryta mot artikel 2. Ungern har kritiserats för en rad nya lagar. Medielagen från 2010, som utökade regeringens kontroll över tv och radio, mildrades något efter att EU-kommissionen inlett ett överträdelseförfarande, men nya lagar som begränsar oberoende medier har tillkommit. Under hösten 2016 upphörde den största oppositionstidningen efter att journalister som arbetade på tidningen inte längre fick tillträde till lokalerna, och våren 2017 infördes en lag som utgör ett hot mot det oberoende

Ungern och EU:s värdegrund



Central European University i Budapest, grundat av George Soros. Den nya konstitutionen från 2011 begränsade författningsdomstolens makt och gav presidenten rätt att upplösa parlamentet. Mycket annat har lett till stark kritik i Europa och inom Europaparlamentet, bland annat regeringschefen Viktor Orbáns tal i juli 2014, i vilket han förklarade att han ville skapa en illiberal stat, liksom avskedandet av närmare 300 erfarna domare och Ungerns asylpolitik i stort. Ungern har också fått en del stöd inom den partigrupp som regeringspartiet Fidesz tillhör, det konservativa European People's Party (EPP). (MacDowall 2014; Rankin 2017; Surk 2016)

EU-åtgärder  
mot Polen

Den polska regeringen, ledd av partiet PiS (Lag och rättvisa), som tillträdde i december 2015, inledde genast en ny politik som i flera avseenden är lik den ungerska. I Polens fall har förändringarna framför allt gällt domstolsväsendet. EU-kommissionens kritik mot Polen inleddes redan i januari 2016 och flera rekommendationer om rättsstatsprinciperna har utfärdats. I juli 2017 sände EU-kommissionen ytterligare en rekommendation med ett krav på att återställa författningsdomstolens oberoende och med en bedömning att fyra nya lagar är oförenliga med rättsstatens principer. Enligt en av dessa lagar skulle samtliga domare i Högsta domstolen genast avskedas. Efter demonstrationer i Warszawa lade president Andrzej Duda in sitt veto mot denna och ytterligare en av lagarna, och den 25 september lade han fram ett reviderat lagförslag, uppenbarligen för att avvärja EU:s straffåtgärder. Agerandet mot Polen har varit hårdare än mot något annat land och EU-kommissionen tog i december 2017 beslutet att aktivera artikel 7.1 i EU:s fördrag. I sista hand kan ett land som bryter mot EU:s värdegrund straffas genom att förlora sin rösträtt. Detta kräver emellertid att de andra länderna är eniga, vilket sannolikt inte kommer att ske eftersom Polen och Ungern har lovat att stödja varandra i en sådan omröstning. (Europeiska kommissionen 2017c; Ström Melin 2017; Broniatowski 2017)

#### 7.4.2 Migration

Ett gemensamt  
asylsystem  
(CEAS)

Som framgått ovan är migrationen en fråga som i hög grad präglar relationerna inom EU. I likhet med frågan om EU:s värdegrund är den av stor sprängkraft för organisationens fortlevnad. EU arbetar sedan länge på att etablera ett gemensamt asylsystem (Common European Asylum System, CEAS) och en lång rad frågor återstår att lösa för att ett sådant ska komma till stånd. Det akuta problemet är hur de flyktingar som redan nu har anlänt till Europa ska fördelas mellan länderna. Enligt den plan som EU-kommissionen gjorde upp 2015 för att underlätta situationen för Grekland och Italien skulle övriga länder ta emot ett antal flyktingar. Ungern och Polen har vägrat att ta emot någon flykting medan Tjeckien accepterade tolv personer, men därefter inga fler. I juni 2017 inledde EU-kommissionen ett överträdelseförfarande mot de tre länderna, som alla förklarade att de skulle stå fast vid sin politik. Viktor Orbán förklarade att Ungern inte skulle backa för EU:s utpressningspolitik och tillbakavisade en tvingande fördelning. Polens inrikesminister Mariusz Błaszczak hävdade att EU:s metoder snarast leder till ett ökat antal flyktingar och Tjeckiens premiärminister

Överträdelse-  
förfaranden  
mot enskilda  
medlemsstater

Bohuslav Sobotka pekade på terrorismen som den stora faran i samband med migration. (Wintour 2017)

Trots att migrationsfrågorna diskuterades under hösten 2017 hade inga resultat nåtts beträffande kvotssystemen vid slutet av året. Visegradländerna har inte ändrat inställning och ingen lösning är i sikte. Frågan är hur länge EU ska kunna hålla fast vid sitt krav när dessa länder står helt fasta i sin vägran.

Låsta positioner  
i migrations-  
frågorna

Migrationsfrågan gäller inte bara fördelning av de flyktingar som kommit och kommer till Europa utan också de medel som används för att hindra dem att göra det. Det avtal som EU slöt med Turkiet i mars 2016 har visserligen till stor del hindrat flyktingar från att ta sig från Turkiet till Grekland, men beträffande förutsättningen för avtalet, det vill säga turkisk visumfrihet och Turkiets närmande till EU, sker trots turkisk press inga framsteg. Frågan är hur länge avtalet håller. EU:s gränsbevakning längs Libyens kust är långt ifrån okontroversiell och situationen med flyktingar som fastnat i Libyen och där lever under fruktansvärda förhållanden är ohållbar. Här finns en inbyggd konflikt mellan dem som betonar de humanitära konsekvenserna av denna politik och EU:s södra medlemsländer som tidigare bar en stor börda för flyktingmottagandet, vilket de flesta länder var ovilliga att hjälpa dem med.

#### 7.4.3 Terrorism och organiserad brottslighet

Terroristbekämpning är EU:s främsta säkerhetsfråga och hör nära samman med internationell brottslighet. Dels är de två ofta sammanfallande, dels är medlen att bekämpa dem till en del desamma. Som framgått ovan är terroristbekämpning mot organisationer som IS och andra grupper en viktig del av EU:s politik gentemot många områden i världen, men det är också ett internt problem för medlemsländerna att förhindra rekrytering och terroristdåd.

Inom EU bedrivs terroristbekämpning av olika organ. Utrikestjänsten (EEAS) samordnar det arbete som sker gentemot andra länder medan frågor om den inre säkerheten leds av kommissionären för migration, inrikes frågor och medborgarskap, Dimitris Avramopoulos. I april 2015 antogs den europeiska säkerhetsagendan och i april 2016 skapades EU:s så kallade säkerhetsunion med en egen kommissionär, Julian King. Argumentet bakom denna ökade betoning på säkerhetsområdet är givetvis det ökade antalet terrordåd i Europa men också att transnationella hot som terrorism inte kan hanteras effektivt utan en gemensam europeisk strategi. Planen är att (1) ta itu med det hot som utgörs av återvändande utländska terroriststridande, (2) förhindra och bekämpa radikaliserings, (3) utfärda sanktioner mot terrorister och dem som stödjer terrorister, (4) förbättra informationsutbytet, (5) förstärka det europeiska centrumet mot terrorism, (6) skära av terroristernas tillgång till skjutvapen och sprängämnen, (7) strypa terroristernas tillgång till finansiering, (8) skydda medborgare och viktig infrastruktur samt (9) titta på utrikespolitiska möjligheter. (Europeiska kommissionen 2016a)

Organ som  
bedriver terrorist-  
bekämpning

Den europeiska  
säkerhetsagendan

EU:s säkerhets-  
union

Fler handlingsplaner för säkerhet

Direktivet om användning av passageraruppgifter

Efter säkerhetsagendans tillkomst har kommissionen lagt fram flera handlingsplaner som sedan antagits inom ovanstående områden. En plan gällde skjutvapen och sprängämnen och en annan förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism. Andra gäller den operativa förvaltningen av stora it-system, uppgifter från kriminalregister om medborgare från länder utanför EU samt åtgärder för att förebygga radikaliserings och stärka cybersäkerheten. 2016 antog rådet ett direktiv om användning av passageraruppgifter (PNR), det vill säga de personuppgifter som lämnas av passagerare och sparas av flygbolag, något som diskuterats under ett antal år, och vid Europeiska rådets möte i juni 2017 tog man upp slutförandet av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd. Man pekade också på nödvändigheten att upptäcka och radera uppmaningar till terrordåd på nätet samt vikten av att förbättra kunskapsutbytet mellan EU-länderna. (Europeiska kommissionen 2016a; Europeiska kommissionen 2017a; Europeiska kommissionen 2017b)

De tre områdena – den europeiska värdegrunden, migration samt terrorism och organiserad brottslighet – är nära förbundna med varandra. De fyra Visegradländerna som vägrat att ta emot flyktingar relaterar migrationsfrågor till terrorism och distanserar sig allt mer från övriga länder genom att betrakta värdegrundsfrågor som mindre viktiga än att försvara sina länder mot vad de ser som en farlig utveckling i övriga Europa. En antagonistisk ton mot Bryssel som ibland kombineras med osanna påståenden om EU och andra länder har vidgat avståndet till övriga Europa.

Som framgått ovan fick den i stort mycket positiva perioden som följde murens fall 1989 ett abrupt slut kring 2010. Tidigare utmaningar som de jugoslaviska krigerna och den interna splittringen i samband med Irakinvasionen kunde man bemästra inom EU. Med den nya kapacitetsuppbyggnaden och Lissabonfördraget var EU dessutom bättre rustat än tidigare. Inför den arabiska våren och den nya ryska aggressiva politiken visade sig emellertid både EU och Nato maktlösa. Samma sak gällde terrorismen och flyktingströmmarna. När också värdegrunden inom EU började krackelera, USA fick en president som i flera avseenden stod långt från allmänt omfattade europeiska synsätt och Storbritannien röstade för utträde ur EU, upplevde man allmänt att Europa hade hamnat i ett svårt läge.

# 8 Det militära området

## 8.1 EU-initiativ

Synen på behovet av militär styrka och försvarsintegration inom EU har som framgått tidigare varierat över åren, oftast beroende på hur man upplevt den amerikanska politiken. Ståndpunkterna har också skilt sig åt mellan olika länder. Frankrike har varit det drivande landet bland dem som sökt så stor europeisk autonomi som möjligt, men även länder som Belgien och Luxemburg har haft ett liknande synsätt.

De relationer som tidigare fanns mellan VEU och Nato kom att inkluderas i EU genom Lissabonfördragets artikel 42.7, som innebär att medlemmarna (med vissa modifikationer, se 6.8 Lissabonfördraget 2009) garanterar varandras försvar. Även här fanns emellertid hänvisningar till Nato, då organisationen beskrevs som "grunden för [medlemmarnas] kollektiva försvar och som den instans som genomför det". Utöver försvarsgarantin finns som nämnts ovan också solidaritetsklausulen (Lissabonfördraget, FEUF 2009: artikel 222), i vilken EU:s medlemmar lovar att bistå varandra om ett land utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof orsakad av människor.

Försvarsgarantin och solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget

Efter att Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 har dessa paragrafer blivit aktuella vid ett tillfälle. Det inträffade efter terroristattacken mot Paris i november 2015 då Frankrike bad övriga EU-medlemmar om hjälp. Det hade varit naturligt att referera till artikel 222, men i stället valde Frankrike artikel 42.7, till vilket övriga medlemsländer samtyckte. Anledningen var att artikel 222 föreskriver att åtgärderna ska samordnas inom rådet. Genom att använda sig av 42.7 var det möjligt för Frankrike att behålla kontrollen samtidigt som man bad enskilda länder om den hjälp som man önskade. (Article 42.7 2015)

Efter ett antal år då uppmärksamheten inom EU mest låg på den finansiella krisen togs de säkerhets- och försvarspolitiska frågorna upp igen i december 2013. Inte mycket kom ut av mötet, men frågan blev kvar på dagordningen. I mars 2015 lanserade kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker förslaget att EU skulle ha en gemensam armé. Motiveringen var att européerna skulle visa ryssarna att de stod för sina värderingar. Den gemensamma armén skulle också öka trovärdigheten, menade han, när det gällde att försvara EU och närliggande länder (Aftonbladet 2015). Junckers initiativ avfärdades av många, men under det följande året lanserades ett antal andra förslag som gick ut på närmare försvarssamarbete, även om de inte förordade en gemensam armé.

Förslag till gemensam EU-armé

Under 2016 inleddes en snabb utveckling inom EU:s försvarspolitik. Utfallet av den brittiska folkomröstningen – brexit – och valet av Donald Trump några

Försvarspolitisk utveckling under 2016

månader senare var starka bakomliggande faktorer. Ett nytt initiativ behövdes för att gjuta liv i organisationen och i Tyskland föreställde man sig att försvarsområdet skulle vara lämpligt för detta. Det var dessutom ett område där man nu hoppades kunna göra framsteg när Storbritannien inte längre skulle blockera förslag. Tillsammans med Frankrike, som sedan många år ivrat för ökad militär förmåga i Europa, lade Tyskland därför fram ett förslag under hösten 2016.

Det fransk-tyska förslaget väckte stor uppmärksamhet och diskuterades under hösten 2016. Där ingick inte någon EU-armé, utan det var i stället baserat på en samordning av nationella bidrag och vetorätt. Stridsgrupperna, som existerat sedan 2007 utan att användas, skulle aktiveras och Eurocorps förstärkas och knytas närmare EU. Dessutom föreslogs ett högkvarter för civila och militära EU-operationer samt en aktivering av Lissabonfördragets Pesco-klausul, enligt vilken en grupp länder kan agera tillsammans. (EurActiv 13.9.2016)

Diskussionerna om det fransk-tyska initiativet kom också att kopplas ihop med de likartade men mer nedtonade förslagen i Federica Mogherinis globala strategi. Betoningen kom under hösten allt mer att läggas på den globala strategin och den genomförandeplan (Implementation Plan) som presenterades och godtogs vid försvarsministermötet den 14 november 2016 och därefter bekräftades av Europeiska rådet i december 2016. Genomförandeplanen baserades på tre olika dokument: (1) den tidigare presenterade planen för en global strategi, (2) EU-kommissionens förslag om en europeisk handlingsplan för försvaret och (3) det gemensamma dokument som EU och Nato tillsammans hade presenterat vid Natos Warszawapaktsmöte i juli 2016. (Council of the European Union, 2016)

Vidareutveckling  
av Globala  
strategin

(1) Den globala strategin har gradvis presenterats och utvecklats. Med början i december 2016 har rådet och Europeiska rådet antagit olika delar av strategin vid ett antal möten. EU-medlemmarna åtar sig därmed en rad uppgifter:

- *Att förbättra krishanteringens planerings- och ledningsfunktion* genom att skapa en civil (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) och en militär (Military Planning and Conduct Capability, MPCC) operativ planeringsenhet. Den militära delen gäller emellertid enbart för tränings- och utbildningsinsatser. De kommer att arbeta tillsammans i en EU-samordningscell (Joint Support Coordination Cell, JSCC) för att ytterligare stödja civil och militär samordning. (Council of the European Union 2017c; EEAS 2017b)
- *Att utveckla kapaciteten och reaktionsförmågan inom civil krishantering.* I november 2017 antog rådet ett antal punkter för att stödja uppbyggnaden av en enhet som ska vara operativ i maj 2018. (Council of the European Union 2017c; Council of the European Union 2017f)
- *Att öka den militära snabbinsatsförmågan* med särskilt fokus på de hittills aldrig använda stridsgrupperna. Beslut har tagits om att användning av

stridsgrupper ska belasta den EU-förvaltade mekanismen Athena som en gemensam kostnad på permanent basis. (Council of the European Union 2017c)

- *Att länder på frivillig basis kan ingå i det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco).* Samarbetet är öppet för varje medlemsstat som åtar sig att utveckla sin försvarskapacitet genom nationella bidrag samt deltagande i multilaterala styrkor och i försvarsmaterielprogram. Deltagande länder ska också ha kapacitet att tillhandahålla särskilda stridsenheter för externa krishanteringsinsatser, särskilt för att tillmötesgå framställningar från FN. Deltagarna förbinder sig dessutom att samarbeta för att nå överenskomna mål avseende nivå på investeringar samt att bidra till harmonisering av de militära behoven, ökad interoperabilitet med mera. (Lissabonfördraget, FEU 2009: artiklarna 42.6 och 46 samt protokoll nr 10). Vid Europeiska rådets möte i juni 2017 enades man om att inleda ett ”inkluderande och ambitiöst permanent strukturerat samarbete” och att en gemensam förteckning över kriterier och åtaganden i linje med artiklarna 42.6 och 46 samt protokoll 10 skulle upprättas inom tre månader (Europeiska rådet 2017a). Vid en ceremoni den 13 november 2017 signerade 23 medlemsstater<sup>10</sup> en avsiktsförklaring, i vilken de förklarade sig villiga att ingå i Pesco-samarbetet. (Prop 2017/18:44 2017)
- *Att EU-länder på frivillig basis genomför en årlig samordnad försvarsöversikt (Coordinated Annual Review on Defence, CARD).* Avsikten är att kunna se inom vilka områden som ytterligare ansträngningar behövs och stödja länder att öka samarbetet inom dessa. (Europeiska rådet 2016b, Council of the European Union 2017c, Europeiska rådet, 2017a)

- (2) Den andra komponenten gäller kommissionens förslag från november 2016 om en europeisk försvarshandlingsplan (European Defence Action Plan), i vilken det ingår en försvarsfond för att stärka forskning och innovation inom försvarsområdet. Europeiska rådet välkomnade kommissionens förslag vid sitt möte i juni 2017 och uppmanade medlemsstaterna att identifiera lämpliga kapacitetsprojekt för fonden och det försvarsindustriella utvecklingsprogrammet. (Europeiska rådet 2017a; Europeiska kommissionen 2016b)

Europeisk  
handlingsplan  
för försvaret

- (3) Den tredje viktiga komponenten är det närmare samarbetet mellan EU och Nato som hade inletts vid Natos möte i Warszawa i juli 2016. I den gemensamma förklaringen tog man upp sju specifika områden för framtida samarbete. I december 2017 utvidgades överenskommelsen med ytterligare områden (se 8.2 Nato tillbaka till territorialförsvaret, EU-NATO 2016 och Council of the European Union 2017e). I den globala strategins genomförandeplan från november 2016 betonades att EU skulle ha strategisk autonomi men samtidigt ett nära samarbete med Nato. EU:s

EU:s och Natos  
gemensamma  
deklaration i juli  
2016

<sup>10</sup> Av de återstående medlemmarna Danmark, Storbritannien, Malta, Irland och Portugal anslöt sig de två sistnämnda i december.

ambition uttrycktes som tre mål: a) att agera vid externa konflikter och kriser b) bygga upp partnerländers kapacitet och c) skydda EU och dess medlemmar. För detta bör EU samarbeta nära med andra, speciellt FN och Nato, men göra det genom en självständig beslutprocess. I dokumentet betonades också att artiklarna 42.7 och 222 var viktiga för EU, men att Nato samtidigt var basen för medlemmarnas kollektiva försvar (Council of the European Union 2016:9–10). Vid Europeiska rådets junimöte 2017 förklarades att de transatlantiska förbindelserna och samarbetet mellan EU och Nato förblir avgörande för Europas övergripande säkerhet och ger EU möjlighet att reagera på framväxande säkerhetshot, inklusive cyber-, hybrid- och terroristhot. (Europeiska rådet 2017a)

Fortfarande är emellertid mycket oklart. Gemensam vapenutveckling har varit på EU:s agenda i många år men utan större framgång. Visserligen har europeiska projekt ibland igångsatts, men länderna har fortsatt att stödja sina egna nationella vapenindustrier med följderna att Europa idag har många vapensystem av samma typ. Att Pesco radikalt ska kunna förändra sådana intressen är osannolikt. Försvarsfonden kommer endast delvis att finansieras av EU och övrigt är tänkt att komma från medlemsländerna. Beträffande Pesco lyckades framför allt Tyskland få igenom att kraven skulle bli tillräckligt låga för att många länder ska kunna medverka. De länder, bland andra Frankrike och Italien, som i överensstämmelse med Lissabonfördragets ordalag sökte ett samarbete mellan medlemsstater ”som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppdragen” har uttryckt sin besvikelse och kommer sannolikt att fortsätta att sträva efter att skapa en ledargrupp inom detta samarbete.

## **8.2 Nato tillbaka till territorialförsvaret**

Under de senaste åren har stora förändringar skett i Natos försvarssamarbete. Kärnuppgifterna, som de definierades i det senaste strategiska handlingsprogrammet (Strategic Concept 2010:6–8), är oförändrade. Även om det fortfarande handlar om de tre uppgifterna kollektivt försvar, krishantering och gemensam säkerhet, har tyngdpunkten flyttat till den första, det vill säga territorialförsvaret. Under en lång period efter Berlinmurens fall låg Natos verksamhet, som beskrivits ovan, till stor del utanför Europa. Med Rysslands nya politik har dock hotbilden bland Natoländerna i Europa förändrats och den viktigaste uppgiften har därmed blivit det kollektiva försvaret av det gemensamma territoriet enligt artikel 5 i Natos stadgar. Därutöver är kampen mot terrorismen och cyberförsvaret väsentliga delar av Natosamarbetet.

Av organisationens idag 29 medlemmar är 27 länder europeiska och de övriga två, Kanada och USA, är tätt sammanknutna med övriga. Utvidgningen av Nato fortgår, senast i juni 2017 med Montenegro, men Nato understryker att det är kandidatländernas egen önskan och inte Natos som ligger bakom varje



medlemskapsprocess. Nato har, hävdas det, inte de avsikter som Ryssland beskyller organisationen för, det vill säga att vilja lägga allt större områden under sig.

En av grundbultarna för Natos och Rysslands relationer lades 1997 då ett avtal träffades mellan de två om politiken gentemot länder i Central- och Östeuropa. Nato försäkrade att organisationen inte skulle etablera permanent basering av ett betydande antal soldater inom detta område och Ryssland lovade motsvarande återhållsamhet. Båda organisationerna lovade också att avstå från hot eller våld mot varandra liksom mot någon annan stat, dess suveränitet, territoriella integritet eller politiska självständighet som på något sätt skulle bryta mot FN:s stadgar (NATO-Russia 1997). Med den nya ryska politiken kom detta avtal i centrum.

Natos och  
Rysslands  
avtal från  
1997

Vid Natos toppmöte i Wales i september 2014 fattades beslut om en rad åtgärder under rubriken *NATO Readiness Action Plan*, framför allt med tanke på Rysslands agerande men också på grund av riskerna och hoten från Mellanöstern och Nordafrika. Natos snabbinsatsstyrka, NATO Response Force (NRF), utvidgades sålunda till att omfatta 40 000 soldater (en tredubbling), samtidigt som den blev mer flexibel, snabbare och förstärktes med marin-, flyg- och specialstyrkor. Man beslöt också att bilda en ny enhet, Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), en snabbinsatsstyrka med kapacitet att ingripa inom ett par dagar. VJTF har varit operativ sedan 2015. (Wales Summit Declaration 2014; Warsaw Summit Communiqué 2016)

Utvidgade  
Natostyrkor

Ett annat beslut i Wales var att sätta upp multinationella ledningsenheter (NATO Force Integration Units) i de östra och sydöstra Natoländerna för att assistera vid utbildning och underlätta mottagandet av allierade trupper. Vidare beslöts om förstärkningar av kapaciteten vid det kårhögkvarter i Stettin (Multinational Corps Northeast) som hade satts upp av Danmark, Polen och Tyskland i samband med att Polen 1999 blev medlem i Nato (Wales Summit Declaration 2014). Vid mötet i Warszawa i juli 2016 utökades stödet till de baltiska staterna och Polen ytterligare, på dessa länders begäran. Redan 2004, då de baltiska staterna blev medlemmar av Nato, hade allierat flyg från andra länder patrullerat över Estland, Lettland och Litauen, men man önskade nu också få marktrupper för att avskräcka Ryssland. För att gå dessa länder till mötes – men samtidigt inte bryta mot avtalet med Ryssland från 1997 – blev lösningen att låta förbanden rotera. Med början 2017 utstationerades fyra multinationella stridsgrupper av bataljonstorlek i Estland, Lettland, Litauen och Polen, ledda av Storbritannien, Kanada, Tyskland respektive USA. I slutet av augusti 2017 var de fyra stridsgrupperna operativa. (NATO battlegroups 2017)

Multinationella  
Natoenheter

Under 2016 utsträcktes patrulleringen med AWACS-plan till östra och sydöstra Europa, och övervakningen till sjöss i Östersjön, Svarta havet och Medelhavet utökades. Liksom i Stettin skapades också en multinationell brigad i Rumänien



för utbildning och övning. Under 2016 förstärktes dessutom Turkiets försvar med bland annat ökad närvaro av AWACS-plan, liksom flygpatrullering och marina aktiviteter. (NATO 2017:14)

En kärnvapen-  
allians

Slutsatserna från mötena i Wales och Warszawa bekräftade också kärnvapnens roll: så länge kärnvapen existerar kommer Nato att vara en kärnvapenallians. Förutom de amerikanska strategiska vapnen, som är den yttersta garantin för de allierade, sägs också att de oberoende brittiska och franska kärnvapnen har en egen avskräckande roll och bidrar till alliansens totala säkerhet (Wales Summit Declaration 2014; Warsaw Summit Communiqué 2016). Utvecklingen av ett missilförsvar, Ballistic Missile Defence (BMD), hade beslutats vid toppmötet i Lissabon 2010 och har fortskridit sedan dess. Som svar på kritik mot missilförsvaret hävdar Nato att detta inte är avsett som försvar mot Ryssland utan mot det hot som utvecklingen av ballistiska missiler utanför det euro-atlantiska området utgör. Om de internationella ansträngningarna att minska detta hot lyckades skulle missilsystemet anpassas efter detta. (Wales Summit Declaration 2014; Warsaw Summit Communiqué 2016)

Natos missil-  
försvar

USA:s  
engagemang  
för Europa

Nato vilar i hög grad på USA:s löfte att försvara Europa. Tidvis har européer tvivlat på det amerikanska engagemanget och på olika sätt sökt få det bekräftat. Eftersom president Trump ses som en oberäknelig faktor finns återigen ett orosmoment för de europeiska Natomedlemmarna. Att han kräver att alla Natoländer ska använda två procent av sin bruttonationalprodukt till försvaret är inget nytt krav och många länder anser också att det är rimligt. Det är i stället den amerikanske presidentens personliga egenskaper som skapar allmän oro i Europa.

Utökat samarbete  
mellan EU och  
Nato

Nato har också förändrats i sin relation till EU. I den gemensamma deklarationen vid Natos Warszawamöte pekas på vikten av att de två samarbetar för att: (1) öka kapaciteten i syfte att bekämpa hybridhoten, (2) öka det operativa samarbetet, också till sjöss och när det gäller migrationsproblemet, (3) utvidga samordningen beträffande cybersäkerhet, (4) utveckla samordnade, komplementära och interoperabla försvarskapaciteter, (5) befrämja en starkare försvarsindustri med bättre transatlantiskt samarbete, (6) samordna övningsverksamheten och (7) bygga upp en försvars- och säkerhetskapacitet som skapar motståndskraft hos partnerländer i öst och syd (EU-NATO 2016). I december 2017 utvidgades listan med ytterligare ett stort antal samarbetsområden. Förutom fler områden som gäller hybrid- och cyberhot handlar det bland annat om strategisk kommunikation, civilförsvar och kapacitetsbyggande. (Council of the European Union 2017e)

Fransk-tyska  
brigaden

### 8.3 Militärt samarbete utanför organisationerna

Utöver förpliktelserna gentemot Nato och EU har medlemsländerna frihet att sluta avtal med andra länder. Sålunda skapade Frankrike och Tyskland 1992 den fransk-tyska brigaden, som senare utvidgades och fick namnet Eurocorps,

en snabbinsatsstyrka som framför allt står till EU:s och Natos förfogande. Eurocorps har deltagit i ett antal EU- och Natoinsatser i Europa och Afrika. (Eurocorps 2017)

Det brittisk-franska samarbetet har pågått länge. 2010 slöts det första Lancaster House-fördraget, som ytterligare fördjupade samarbetet och i mars 2016, det vill säga drygt två månader innan den brittiska EU-omröstningen, förnyades det. Fördraget, som bland annat omfattar utvecklingen av en gemensam insatsstyrka och samarbete mot terrorismen, rör också materiefrågor och teknologiskt samarbete som avser de två ländernas kärnvapenstyrkor. (UK-France 2016)

Lancaster  
House-fördraget

Även andra länder har skapat ett tätt militärt samarbete i Europa. Längst har Belgien och Nederländerna gått. Sedan 1996 har deras flottor en gemensam befälhavare för både krig och fred, liksom samma typer av fartyg och helikoptrar. Det marina högkvarteret för de tre Benelux-länderna ligger i Den Helder, Nederländerna. (Benelux 2017)

Benelux-  
samarbete

Den brittiska styrkan Joint Expeditionary Force (JEF) är nyare: den presenterades 2014 i samband med Natos möte i Wales. Tanken är att denna styrka, som är av divisionsstorlek och förutom markstridskrafter också inkluderar marin- och flygstyrkor, ska kunna rycka ut med kort varsel, på uppdrag av Nato eller andra organisationer, inklusive för de medverkande ländernas egna behov. De ursprungliga sju deltagarna var alla Natoländer (Danmark, Estland, Lettland, Litauen, Nederländerna, Norge och Storbritannien), men 2017 tillkom också de två alliansfria länderna Finland och Sverige. Modellen för JEF sägs vara den brittisk-franska insatsstyrkan. De olika deltagande länderna beslutar självständigt, från fall till fall om de vill medverka i en övning eller insats. (UK Ministry of Defence 2015; Regeringen 2017)

Joint  
Expeditionary  
Force (JEF)

Det finns flera skäl till att Storbritannien och andra länder skapar nya multinationella grupperingar utanför organisationernas ram. En anledning kan vara behovet att behålla kompetens och ge möjlighet för träning, något som tidigare har skett genom deltagandet i Afghanistan. En annan kan ligga i den större handlingsfrihet som styrkor under eget befäl kan ge – även om en multinationell sammansättning kan vara nödvändig på grund av kostnadsläget för dessa typer av kompetens. Ytterligare en anledning kan vara att interventioner nu oftast sker som koalitioner av villiga stater. Att då kunna bidra med en samövad styrka som kan rycka in snabbt är en fördel. Med brexit växer också britternas behov av att bredda basen för sitt samarbete till andra länder, som nu Finland och Sverige.

## 8.4 Försvarsmaterielsamarbete

Ett gemensamt intresse för europeiska länder har varit att minska de höga kostnaderna för vapenanskaffning. IEPG (se 3.3 Natosamarbetet) lyckades aldrig övervinna de nationella intressena. 1993 efterträddes det av Western European Armaments Group (WEAG), och där ingick också de EU-länder

Vapenanskaffning  
och nationella  
intressen

Western  
European  
Armaments  
Organisation  
(WEAO)

som inte var medlemmar av Nato. 1996 undergick WEAG en omstrukturering och fick då namnet Western European Armaments Organisation (WEAO), underordnad Västeuropeiska unionen. Målet var nu också att försöka skapa en europeisk marknad på området, där länderna fritt kunde konkurrera med varandra. Trots dessa mål fortsatte de nationella preferenserna att dominera (WEAG 2017). WEAO överfördes 2005 till EDA.

Europeiska  
försvarsbyrån

Inom EU, och som ett led i den process som inleddes i Saint Malo 1998, skedde ytterligare försök att stärka samordningen genom inrättandet av Europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency, EDA) 2004. I försvarsbyrån ingår alla EU:s medlemsländer utom Danmark. En ny och viktig roll blev nu att arbeta med de funktioner som behövdes på europeisk nivå, som lednings-, transport-, underrättelse- och logistikfunktionerna. En annan var att under samma hatt samla de olika initiativ som tagits mellan enskilda länder, som Letter of Intent (LoI) och Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR). (EDA 2017)

Initiativ till  
samverkan  
inom försvars-  
industrin

Enskilda europeiska länder producerar emellertid fortfarande ett antal vapen inom varje kategori. Länder håller hårt på de egna företagen och om de går samman med andra innebär det inte att länderna avstår från egen produktion, speciellt inom vissa strategiskt viktiga områden. Ett initiativ för att förbättra situationen togs 2010 av Tyskland och Sverige under namnet "pooling and sharing", som emellertid aldrig fick något genomslag. Pooling går ut på att en grupp länder gemensamt använder vissa resurser, medan sharing innebär att länderna kan göra sig av med viss kapacitet samtidigt som de kan vara säkra på att få tillgång till sådan av andra om nödvändigt (EDA's Pooling & Sharing). Försök har också gjorts inom Nato för att åstadkomma en effektivisering av försvarsindustrin, genom det så kallade Smart Defence-initiativet (NATO Smart Defence 2017), som hittills inte heller har nått de förväntade resultaten.

Tyska initiativet  
FNC

Vid Natomotet i Wales 2014 presenterade Tyskland ett nytt initiativ, Framework Nations Concept (FNC). Initiativet omfattar nu 16 länder och har stöd från EDA, vilket betyder att också icke-Natoländer ingår. Finland och Österrike deltar sedan juni 2017 medan Sverige och Schweiz har anmält sitt intresse. Planen liknar de tidigare projekten eftersom den ger möjlighet till specialisering, men den är samtidigt ett bredare koncept. Tanken är att Tyskland som ledarnation, tillsammans med ett antal andra länder, ska samla militära resurser inom olika områden för att tillsammans uppnå en effektivitet som var och en av dem inte kan nå individuellt. Ledarnationen står för logistik och ledning, men de medverkande länderna har full suveränitet över sina egna bidrag. (German delegation 2017)

## 9 Länder kontra organisationer

De tre stora – Tyskland, Frankrike och Storbritannien – har oomtvistat varit de tre viktigaste länderna i EU. Deras relationer sinsemellan, till Ryssland och USA samt till EU och Nato spelar stor roll för Europa. Frågan är nu hur de senaste årens händelser och inte minst brexit kommer att påverka relationerna mellan dem. En annan stor fråga är hur utvecklingen inom EU och Nato kommer att påverka relationerna mellan länder och organisationer. I en situation med allt mer heterogena organisationer och ett Europa där organisationernas framtid inte ses som helt given, spelar länder en större roll än vid många tidigare tillfällen. Inte minst gäller det den transnationella relationen och därmed förhållandet till USA.

### 9.1 De tre stora

#### 9.1.1 Tyskland

Tyskland är det mest betydelsefulla landet idag i Europa. Folkmängd, ekonomisk styrka och landets egen politik har lett till denna position. Den tyska säkerhets- och försvarspolitikerna har traditionellt präglats av en multinationell kontext, stor försiktighet och en preferens för federalistiska lösningar när så varit möjligt. I ekonomiska frågor har Tyskland varit mindre återhållsamt och fått utstå en hel del kritik från Sydeuropa, inklusive Frankrike, under finanskrisen. Det gäller också energifrågor. Projektet att bygga en andra naturgasledning genom Östersjön, Nord Stream 2, är nu föremål för diskussioner inom EU och har bidragit till en irritation mellan berörda länder. Polen, de baltiska staterna och ett antal andra länder, liksom Europeiska rådets ordförande Donald Tusk, menar att Nord Stream 2 skulle öka beroendet av det ryska Gazprom, som redan nu står för en tredjedel av den gas som EU använder. Projektet skulle därmed leda längre bort från det överenskomna målet att diversifiera försörjningskällorna. Bryssel, liksom USA, ser dessutom gasledningen som skadlig för Ukraina. De företag i Tyskland och ytterligare några länder som ingår i Nord Stream 2 menar i stället att gasen nu kommer att bli billigare och hävdar att detta är ett rent ekonomiskt projekt. (EurActiv 5.11.2015; EurActiv 9.6.2017)

Preferens för  
federalistiska  
lösningar

Under de senaste åren har den tyska säkerhets- och försvarspolitikerna förändrats. Den nya inriktningen sågs först bland annat i det tal som hölls av försvarsminister Ursula von der Leyen vid Münchenkonferensen i februari 2014. Den tyska försvarsministern förklarade att Tyskland nu skulle ta en mer aktiv roll beträffande internationell fred och säkerhet (Leyen 2014). Tyskland har sedan dess givit uttryck för den nya politiken genom större internationellt deltagande på det militära området, vilket bland annat inneburit deltagande i Natos multinationella stridsgrupper i Baltikum och vid kårhögkvarteret i Polen.

Ökat  
internationellt  
deltagande

Osäkerhet i  
förhållande  
till USA

En viktig faktor för Tyskland är den osäkerhet som skapats genom Donald Trumps uttalanden. Tyskland upplever att man inte längre kan ta USA:s stöd för givet. Därigenom är inte heller Nato samma stöd som tidigare och med brexit har också EU blivit svagare. Berlins sätt att hantera denna situation är att, förutom att stärka det egna försvaret och bibehålla de starka länkarna till Nato och EU, också skapa kontakter med en rad andra länder, till exempel genom Framework Nations Concept (se 8.4 Försvarsmaterielsamarbete), där Tyskland samarbetar med olika länder för olika kapacitetshöjande projekt, alltså en form av det som brukar kallas variabel geometri.

Samarbetet  
med Frankrike

För Tyskland som ogärna ensamt vill ha en ledarposition var Emmanuel Macrons seger i det franska presidentvalet mycket välkommen. Det fransk-tyska initiativet 2016 om ökad integration på försvarsområdet sågs som ett första steg till ett närmare samarbete. För Tyskland är emellertid också de utlovade franska reformerna av arbetsmarknaden mycket viktiga och en del av Macrons idéer om fördjupat eurosamarbete ses med viss tveksamhet.

### 9.1.2 Frankrike

Tonvikt vid ett  
självständigt  
Europa

Frankrike, som traditionellt velat se ett mer självständigt Europa, har på den senaste tiden upplevt att utvecklingen går åt önskat håll. Paris har inte gjort anspråk på eller trott att Europa ska kunna försvara sig helt på egen hand. Förhoppningen har i stället varit att USA skulle garantera européernas säkerhet, men utan att vara alltför engagerat i europeiska angelägenheter. Trots olikheterna med det federalistiskt lagda Tyskland som haft en nära relation till USA, har de två under många år kunnat fungera som "Europas motor". De har ofta lagt fram gemensamma förslag som de därefter lyckats få accepterade av det övriga EU. Med den franska ekonomiska svagheten och tyska krav på budgetdisciplin kom emellertid grus in i maskineriet och hårda ord har ibland utväxlats.

Nyorientering  
efter president-  
valet 2017

Valet av Emmanuel Macron över Marine Le Pen var en lättnad för hela EU. Macron uttalade genast sin önskan om tätt samarbete med Tyskland och sin avsikt att förändra de franska arbetsmarknadsreglerna. Alla hans synpunkter och förslag är emellertid inte helt okontroversiella. Macron har bland annat hävdat att den tyska ekonomiska framgången beror på en svaghet i EMU-systemet. Hans förslag om ökad integration inom euroområdet, med egen budget och egen finansminister, har inte heller fallit i god jord i Bryssel eller hos de tyskar som befarar att detta är ett alternativ till att Frankrike reder upp sina egna ekonomiska problem. Merkel själv har svarat i diplomatiska ordalag (EurActiv 13.7.2017; 1.9.2017; 30.8.2017).

Sorbonnetalet

I sitt Sorbonnetalet i september 2017 lade president Macron fram ytterligare en rad initiativ. Europa är, sa han, nu i färd med att gradvis och oundvikligen lösgöra sig från USA, samtidigt som terrorismen kommer att förbli ett varaktigt fenomen. Europa har därmed blivit medvetet om sin sårbarhet och behovet av att agera tillsammans. På försvarsområdet måste Europa kunna handla på egen hand och

komplettera Nato. Macron hänvisade till fransk-tyska förslag från 2016, framför allt till PESCO och försvarsfonden, som viktiga för att skapa kapacitet för en strategisk autonomi. Målet skulle vara att till början av nästa decennium sätta upp en europeisk interventionsstyrka med en gemensam budget och en gemensam doktrin för att kunna agera. Europa borde också ha en gemensam utbildning mot terrorismen, en europeisk antiterroriståklagare och en civil insatsstyrka vid naturkatastrofer, gemensam gränskontroll och gemensam asylpolitik. Europa skulle därutöver ha ett gemensamt utbildnings- och integrationsprogram för flyktingar. Presidenten upprepade också sina idéer om mer integration inom euroområdet och föreslog att minst hälften av Europaparlamentets medlemmar bör väljas via en gemensam vallista samt att antalet EU-kommissionärer bör minskas till 15 (Macron 2017, EDD 28.9.2017). Påfallande är att president Macron genomgående använder sig av benämningen Europa snarare än EU.

I den franska strategiska försvarsöversikten, publicerad i oktober 2017, beskrivs de franska målen. Där framgår det att Frankrike söker en nationell strategisk autonomi men också ett starkare Europa. I översikten refereras till artikel 42.7 och den hjälp som Frankrike fick efter terrordåden i november 2015, men också till motsvarande artikel 5 i Nato och Frankrikes centrala ställning i Nato efter återinträdet i den militära delen av organisationen 2009. EU har ingen framträdande roll i försvarsöversikten, även om EU:s försvarsfond anses mycket viktig för planen att bygga upp det europeiska försvaret. För första gången, står det, kommer forskning och kapacitetsuppbyggnad att kunna finansieras genom europeiska medel och därigenom stimulera samarbete mellan länderna. (Revue stratégique 2017:56–61)

Strategisk autonomi för både Frankrike och Europa

Försvarsöversikten tar också upp de olika grupperingarna som Frankrike ingår i eller kan ingå i. Den europeiska interventionsstyrka (European Intervention Initiative, EII) som Frankrike föreslår har likheter med det permanenta strukturerade samarbete som beskrivs i Lissabonfördraget men som inte kom till stånd: ett samarbete enbart för länder med stor kapacitet och stora ambitioner. EII sägs komplettera Frankrikes bilaterala relationer med Tyskland och Storbritannien, men här nämns också det samarbete som initierades 2016 mellan Frankrike, Italien, Spanien och Tyskland och som omfattar såväl operativa uppgifter som kapacitetsuppbyggnad och industrisamarbete. Att det läggs en viss tyngd på Medelhavsfrågor i samarbetet med Italien, Spanien och Tyskland framgår av att dokumentet också nämner samarbete med afrikanska partnerländer. Frankrike stödjer en optimal kombination av de olika format för europeiskt samarbete som EU och Nato nu har kompletterats med. Det gäller de tidigare nämnda brittiska Joint Expeditionary Force) inom det operativa området och tyska Framework Nations Concept inom det kapacitetsbyggande området. (Revue stratégique 2017:59–63)

Förslag till europeisk interventionsstyrka (EII)

Uppenbarligen har Frankrike ambitioner som sträcker sig bortom vad EU kan ge och söker flexibla lösningar som inte är möjliga inom EU-ramen, samtidigt

Ambitioner utanför EU-ramen

som EU är viktigt så till vida att det ger förutsättningarna för en sådan politik. Bakgrunden till Frankrikes politik har ansetts ligga i att Frankrike inte tycker att de problem som hotar Europa söderifrån fått tillräckligt genomslag, att Frankrike behöver samarbetspartners för att hantera dessa problem samt att fransmännen inte litar på att ansträngningarna inom EU ska ge tillräckliga resultat (Major och Mölling 2017). De franska initiativen har hittills mötts av såväl entusiasm som kritik och frågan är hur de fortsättningsvis ska kunna förenas med det tyska synsättet, vilket troligen är en förutsättning för framgång.

### 9.1.3 Storbritannien

Utträde ur EU

Utfallet av folkomröstningen i juni 2016 om Storbritanniens EU-medlemskap har redan fått stort inflytande på EU. Så länge landet är medlem i EU kan Storbritannien visserligen lägga in sitt veto, men diskussioner om framtiden äger nu rum utan brittisk medverkan. Den brittiska attityden till den egna framtiden var inledningsvis att det försvarspolitiska samarbetet ska fortsätta som vanligt, fast enbart inom Nato, och att briterna säkerhetspolitiskt är säkrare utanför EU. Båda dessa påståenden kan ifrågasättas.

Möjligt brittiskt deltagande i EU-operationer

Att EU blir betydligt svagare militärt genom det brittiska utträdet är givet. Det gäller inte bara militär styrka utan också de kunskaper och den globala förankring som briterna har. Frågan är dock vilken betydelse det kommer att få. Inom det försvarspolitiska samarbetet dominerar det mellanstatliga samarbetet där länder utanför EU kan medverka. Ofta är det koalitioner av villiga som utför en uppgift. Ett scenario med en EU-operation där övriga EU-länder önskar att briterna deltar och där Storbritannien självt önskar delta är inte osannolik. (Economides och Kleine 2016)

Avtal med andra länder

Till detta kommer de många avtal som Storbritannien har med andra EU-länder. Några exempel är Lancaster House-samarbetet med Frankrike och det avtal om närmare samarbete som slöts mellan Storbritannien och Tyskland i oktober 2016 (UK and Germany 2016; Hagström-Frisell och Sundberg 2017). En annan variant av samarbete är JEF (se 8.3 Militärt samarbete utanför organisationerna). Tillsammans ger de Storbritannien stora möjligheter att agera tillsammans med EU-länder även i fortsättningen. Uppenbart är att såväl Tyskland som Frankrike, och säkert också andra europeiska länder (vilket bland annat framgår av JEF-deltagandet) vill fortsätta att samarbeta med briterna.

Svårare inkludera briterna i säkerhetspolitiken

Säkerhetspolitiskt samarbete är helt annorlunda, eftersom det sker inom ramen för EU:s strukturer, framför allt inom Europeiska kommissionen (Economides och Kleine 2016). I sådana frågor är det svårare att inkludera briterna som tidigare, vilket är ett problem eftersom Storbritannien och EU uppenbart behöver varandra i frågor som kampen mot terrorismen och internationell brottslighet. Under 2017 höjdes gradvis allt fler röster i Storbritannien om behovet av fortsatt samarbete på detta område och i september presenterade Storbritannien ett förslag om ett nytt avtal om partnerskap med EU. Målet är att



inte bara att bevara det nuvarande samarbetet utan också att stärka det samarbete som redan finns beträffande terrorism och internationell brottslighet (UK Home Office 2017). Vid Europeiska rådets möte den 15 december 2017 bekräftades att EU "är berett att upprätta partnerskap på andra områden än handelssamarbete och ekonomiskt samarbete, särskilt kampen mot terrorism och internationell brottslighet samt säkerhet, försvar och utrikespolitik". (Europeiska rådet 2017b)

För ett Storbritannien som kommer att stå utanför EU är relationen till USA, ibland kallat "a special relationship" viktigare än tidigare. Situationen med en irrationell amerikansk president är därför komplicerad och innebär en svår balansgång. Theresa May har sökt närmare samarbete med USA men har också protesterat mot att Donald Trump uttalat sig positivt om tortyr. (Reguera 2017)

Den särskilda  
relationen till  
USA

\*

Utöver de tre stora länderna har ett antal andra länder tidvis spelat viktiga roller inom det säkerhets- och försvarspolitiska området. Det gäller till exempel Italien och Spanien som Frankrike nu lyfter upp till en högre nivå när Storbritannien är i färd med att lämna EU. Polen hade under sin tidigare regering en liknande ställning genom det så kallade Weimarsamarbetet tillsammans med Frankrike och Tyskland. Andra mindre länder har enbart tidvis inflytande och då i speciella frågor.

## 9.2 Rollfördelning mellan länder och organisationer

Under en längre period har EU kommit att präglas allt mer av det som kallas åternationalisering. Uttrycket syftar på den allt större roll som individuella stater intar inom och utanför EU. Mot bakgrund av att EU:s mål är en fortskridande integration brukar det ofta beskrivas i negativa termer. Samtidigt är det inte förvånande att länder agerar på egen hand med tanke på att EU har blivit allt större och därmed allt mer heterogent. Ett annat vanligt uttryck för det europeiska samarbetet är variabel geometri, vilket står för tendensen att länder ibland agerar tillsammans med en viss grupp av länder och ibland med en annan grupp. Inte heller det är märkligt med tanke på EU:s breda palett av samsamarbetsområden. Frågan kvarstår dock vilka effekterna blir för EU.

Åternatio-  
nalisering  
kontra fortsatt  
integration

För EU:s del kan länder som agerar på egen hand eller tillsammans med andra vara både en fördel och en nackdel. En variant är att EU delegerar en uppgift till några länder, vilka efter utfört uppdrag rapporterar till organisationen, som därefter tar beslut i frågan. Vanligt är också att samarbete mellan några länder utmynnar i ett gemensamt förslag till EU. Det händer ibland också att EU inte har kontroll över vissa typer av samsamarbetsgrupper. Normandieförhandlingarna, som leds av Tyskland och Frankrike, kontrolleras till exempel helt av dessa länder. Med början i de jugoslaviska krigen har så kallade kontaktgrupper använts för att förhandla fram fredsavtal. Här kan kontrollen variera. En typ av variabel geometri är när EU planerar en krishanteringsoperation och bjuder in intresserade länder att delta i en "koalition av villiga". Enligt reglerna ska KUSP



ha den politiska kontrollen, men i verkligheten kan enstaka länder dominera, till exempel det land i vilket operationshögkvarteret befinner sig.

Som framgått ovan är samarbete i mindre grupper vanligt också inom Nato, dels av praktiska skäl för uppdrag som enbart kräver en mindre grupp länder, dels för att det är baserat på frivillighet. En variant var aktuell under Libyeninsatsen 2011 där Frankrike och Storbritannien var ledande i en koalition av villiga länder. Till dessa exempel kan läggas, som beskrivits ovan, en stor frihet för länder att skapa egna grupper, som till exempel brittiska JEF, franska EII och tyska FNC.

Också FN och OSSE kontrolleras av medlemsländerna. Den enhällighet som krävs i FN:s säkerhetsråd bland de permanenta medlemmarna är en anledning till blockeringen i Syrienkriget och vid många andra tidigare tillfällen. EU:s medlemsländer agerar som en grupp inom FN genom att gemensamt lägga upp planerna för året, agera samordnat och rösta gemensamt i generalförsamlingen. Inom säkerhetsrådet är däremot samordningen mindre omfattande, eftersom Frankrike och Storbritannien har förbehållit sig rätten att fatta beslut på egen hand.

Awägning mellan  
enhällighet och  
effektivitet

OSSE med sina nu 57 medlemsstater och kravet på enhällighet kan inte heller ta kraftfulla beslut. Ryssland, som tidigare sett OSSE som det organ som borde ersätta Nato, har nu genom sitt agerande försvagat organisationen. Enligt Ryssland har OSSE skiftat sin agenda till att nu ägna sig åt "påträngande demokratisering". I stället borde OSSE, säger man, anpassa sig till de "moderna geopolitiska realiteterna". (Russia 2017)

Sammanfattningsvis är organisationer ofta svaga när det gäller viktiga frågor där länder har olika åsikter. Ofta krävs enligt reglerna bara ett enda lands veto för att kullkasta ett förslag. Organisationer har också visat sig ha svårt att straffa länder som inte respekterar de regler som de en gång skrivit under på, vare sig det är FN:s regler om rättsstatsprinciper eller EU:s artikel 2 om organisationens värdegrund. Därför är framgångar i fredsansatringningar och andra initiativ i hög grad beroende av att intressen och normer hos länder sammanfaller.

# 10 Gränslösa hot och nya gränslinjer

Hoten mot Europa är av många slag och saknar de gränslinjer som förut var vanliga. Österut finns problemet med Rysslands nya aggressiva politik som visar sig militärt i Ukraina och vid Östersjön och civilt i försöken att underminera demokrati och marknadsekonomi i en rad östliga partnerskapsländer. Ryska försök att med falsk information försöka påverka val i andra länder fruktas allmänt i västvärlden. Med cyberkrigföring och försök att på olika sätt förhindra västliga tankegångar att nå den ryska befolkningen skapas också ett allt större avstånd mellan Ryssland och övriga Europa. Samtidigt kan man se hur Ryssland (och även Kina) ökar sitt inflytande i europeiska länder, framför allt på Balkan, genom ekonomiska medel. De yttre hoten är också nära förbundna med de inre, såsom urholkningen av värdegemenskapen, bristen på sammanhållning i migrationsfrågan och det inre terroristhotet samt populismen.

Samband  
mellan yttre  
och inre hot

Många av de yttre hoten kan, åtminstone under en period, leda till sammanhållning och en gemensam politik. Det har till exempel skett beträffande sanktioner mot Ryssland och försvarsinitiativen inom EU. Med de inre hoten är det givetvis betydligt svårare. Polens och Ungerns brott mot EU:s värdegrund anses särskilt allvarliga. Under de senaste åren har man också talat om gränslinjer som delar Europa: den finansiella kris som drabbade ett antal länder, främst i Sydeuropa med början 2008, har lett till en tudelning med stark irritation mellan södra och norra Europa. Visegradländerna (framför allt Polen och Ungern) använder hårda ord mot Bryssel i frågor om värdegrund och migration, något som i sin tur har lett till öst-väst-relaterade tongångar inom EU. När det gäller EU:s politik gentemot Ryssland har medlemsländerna ibland också haft olika synsätt beroende på historia, handelsintressen, geografisk belägenhet och sårbarheter. Alla dessa faktorer kan på sikt urholka en gemensam politik.

Irritation mellan  
nord och syd

Spricka mellan  
EU och  
Visegradländerna

Att EU med sina nu 28 medlemmar har svårt att nå enighet i alla frågor är inte märkligt. Efter att ha legat i träda under många år har tanken på ett Europa i flera hastigheter därför åter väckts. Visserligen finns redan möjligheten för en grupp länder (minst nio) att agera inom EU:s ram. Den har använts ända sedan Amsterdamfördraget 1999, då under namnet fördjupat samarbete (enhanced cooperation), men nu diskuteras idén om ett Europa i flera hastigheter som något mer genomgripande.

Fördjupat  
samarbete enligt  
Amsterdam-  
fördraget

Både Tyskland och Frankrike är förespråkare för ett Europa i flera hastigheter (se 5.1 Fördjupning och utvidgning) och det är uppenbart att tidpunkten för deras initiativ hösten 2016 liksom tanken på ett Europa i flera hastigheter hänger ihop med de nya utmaningarna för EU under detta år. Brexit har här en dubbel effekt:

Dubbel effekt  
av brexit

å ena sidan försvagar den EU, å den andra försvinner nu ett land som konsekvent varit negativt till ytterligare integration.

För och emot  
kärngrupper i EU

Argumentet hos förespråkarna av ett EU i flera hastigheter är att de som vill gå fortare fram ska kunna göra det och de som inte vill vara med inte ska kunna hindra andra från att gå vidare (Baume 2017). Samtidigt finns det också, som nämnts ovan, skillnader mellan Frankrike och Tyskland när det gäller integration av euroområdet och utformningen av Pesco. Spanien, Italien och Beneluxländerna är också positiva till planen om ett Europa i flera hastigheter. Däremot betraktas den i EU:s östra medlemsländer som ett sätt att skapa en ny järnridå – nu mellan det rika Väst- och det fattiga Östeuropa. De fyra Visegradländerna – Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern – har opponerat sig mot planen. I sitt gemensamma uttalande i mars 2017 förklarade de att EU:s sammanhållning var av vital betydelse och att all form av utökat samarbete måste vara öppet för alla. Ingen diskriminering får heller ske av de länder som inte är medlemmar av euron (av de fyra är endast Slovakien med i eurosamarbetet) (Visegrad Group 2017). En del tror också att det kan användas som ett sätt att skilja ut de länder i öst som inte delar EU:s värdegrund eller ses som mycket korrumperade. Det är inte taget ur luften: sådana tankar finns och vissa ser dem som ett alternativ till att tillämpa artikel 7, vilket till slut kan leda till att ett medlemsland frångår sin rösträtt i rådet. Det är svårt att genomföra, eftersom detta, som nämnts ovan, kräver enighet. (Barber 2017, Kisilowski 2017)

De fyra stora

Av EU:s 28 medlemmar är 19 med i eurosamarbetet. Att den tänkta kärnan i samarbetet skulle bestå av så många länder är emellertid inte sannolikt. Eftersom nästan alla EU-medlemmar nu också blev medlemmar av Pesco blir detta inte heller någon kärngrupp. Liksom på 1990-talet då Schäuble-Lamers och andra lade fram planer, ser åtminstone Frankrike och Italien, men säkerligen ytterligare några länder, en betydligt mindre grupp i ledningen. Att Storbritannien nu är på väg att lämna EU visar sig i att en ny grupp har utkristalliserat sig som ”de fyra stora”, det vill säga Frankrike, Tyskland, Italien och Spanien. Vid ett tillfälle, i mars 2017, samlades de fyra ländernas högsta ledare – Angela Merkel, François Hollande, Paolo Gentiloni och Mariano Rajoy – för att gemensamt ställa sig bakom förslaget om ett EU i flera hastigheter. (Baume and Herszenhorn 2017)

Det måste förutsättas att alla medlemsländer önskar ett effektivt EU. Frågan är dock om en kärna av ett litet antal medlemsländer kan åstadkomma detta. Även bland de länder som ser sig som självskrivna i en sådan kärna finns stora olikheter. Om EU:s medlemsländer skulle delas in i olika koncentriska cirklar med en liten grupp länder som kärna återstår frågan om vilka kriterier som skulle användas för att fördela dem.

Effekter för  
samman-  
hållningen

En annan viktig fråga är vilken påverkan som en permanentning av olikheter har på sammanhållningen inom EU. Redan idag ser vi skillnader i intressen och åsikter, ibland enligt nord-sydliga eller öst-västliga gränslinjer. Efter att på olika

sätt ha markerat att vissa länder inte tillhör kärnan kan det bli mycket svårt att lösa problem och hantera kriser inom områden som kräver sammanhållning och solidaritet. Migration, säkerhet och försvar är exempel på sådana områden. Det är osannolikt att länder som mot sin vilja hamnar i en lägre kategori kommer att agera solidariskt när det krävs av dem.

# 11 Slutord

Europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete är i hög grad ett resultat av dramatiska händelser och omvälvningar som skapat reaktioner i länder och inom organisationer. En önskan om att förhindra nya krig och tanken att genom en federalistisk struktur förhindra starka länders expansion var naturliga utgångspunkter när andra världskriget just hade tagit slut. Därefter har ländernas önskan att själva behålla kontrollen dominerat samarbetet inom detta område, även när man varit enig om den politik som skulle föras.

Det Europa och den värld som man hoppades på vid andra världskrigets slut blev inte vad EU:s grundare hade tänkt sig och detsamma gäller situationen efter murens fall. Europa har nu större och mer komplicerade hot än vad man då kunde föreställa sig. Kalla kriget efterträddes av det hoppfulla 1990-talet, därefter av 2000-talet då hoten förenade européerna och sedan av 2010-talet då utmaningarna ökade dramatiskt. Under dessa perioder kan man se hur det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet hela tiden förändrades och anpassades till de nya hoten och möjligheterna att uppfylla de gemensamma målen. Under denna tid genomgick EU också två parallella processer, eftersom organisationen både utvidgades och fördjupades. Att integrationen fördjupades också på säkerhets- och försvarsområdet, där mellanstatligheten bibehölls, var en oundviklig följd av behovet av att kunna möta de komplicerade hoten som allt mer berörde medlemsstaterna internt.

USA:s agerande har många gånger bestämt den europeiska politiken och detta sker också nu. I motsats till tidigare tillfällen gäller det inte politikens innehåll utan den amerikanska bristen på intresse och en irrationalitet som skapar osäkerhet. Det innebär att inte heller Natos framtid är helt säker, något som i sin tur påverkar EU, som är tätt knutet till denna organisation. Följden av detta har blivit att Europas länder känner att de behöver ta ett större ansvar för sin egen säkerhet, samtidigt som de försöker bevara de strukturer som varit fundamentet för deras säkerhet.

Utmaningarna för Europas länder och organisationer har under de senaste åren vuxit i antal, i svårighetsgrad och i komplexitet. I den situation där Europa befinner sig nu finns få givna lösningar på de problem som radar upp sig. Det gäller såväl den inre som den yttre situationen. En positiv utveckling som skett under de senaste åren är dock att relationen mellan EU och Nato förbättrats betydligt och man ser nu en intressegemenskap grundad på de gemensamma hoten och de två organisationernas kompletterande kapaciteter. Samtidigt delar EU och Nato problemet att deras civila och militära medel inte ens tillsammans bemästrar problemen. Det gäller terrorismen, som nu också slagit rot i Europa

men som har sitt ursprung i konflikter i Mellanöstern, och de misslyckade försöken att skapa demokrati runt Medelhavet, som bland annat resulterat i kaos i Libyen, krig i Syrien och en flyktningkatastrof. Konflikter och stora problem är i hög grad gränsöverskridande, och försöken att lösa dem eller skydda sig från dem har i stort varit misslyckade. En ny typ av utmaning gäller de gemensamma värderingar om bland annat domstolars och mediers oberoende som ligger bakom det europeiska samarbetet och som nu hotas både utifrån och inifrån.

Samtidigt som utmaningarna ökat har också nya initiativ tagits, bland dem EU:s globala strategi, som hittills fått mycket starkt stöd bland medlemsländerna. EU har vidare tagit en rad beslut inom såväl militär som civil krishantering och kapacitetssuppleggnad i Europa. En rad åtgärder har vidtagits för att bekämpa terrorismen, som drabbat vissa länder mycket hårt.

Också utanför organisationerna har samarbetet ökat. De tre stora länderna Frankrike, Storbritannien och Tyskland har lanserat olika typer av bilaterala och multilaterala samarbetsformer. Uppenbart är att brexit kommer att ha relativt liten påverkan på det försvarspolitiska samarbetet i Europa.

Den stora variationen av samsarbetsmönster, den så kallade variabla geometrin, kan vara såväl en styrka som en svaghet för EU. De aktiva medlemsländerna bidrar med idéer, engagemang och resurser. Problemet är om detta innebär att de länder som har störst resurser och är mest aktiva också kommer att dominera utvecklingen. För att EU ska fungera väl måste de stora besluten tas inom organisationen.

Oundvikligen är det svårt för en organisation med närmare 30 medlemmar, och där många beslut måste tas med enighet, att samtidigt fylla höga krav på effektivitet. För att EU ska kunna möta de stora utmaningar som man står inför måste dock organisationen vara kapabel att ta beslut. Förslaget har väckts om att EU ska kunna utvecklas i olika hastigheter där de mest engagerade ska kunna gå före. Frågan är emellertid om det är möjligt att förena den möjliga effektiviteten med solidaritet och sammanhållning. Det är ingalunda säkert att länderna kommer att utvecklas åt samma håll men med olika hastighet, som det brukar beskrivas av anhängarna till denna tanke. I stället kan det bli ett EU där länder snabbt rör sig åt helt olika håll, där vissa riktningar kan vara mest gynnsamma för dem som är ute efter att skada EU och de europeiska värdena.

För att EU och Nato ska kunna fungera med såväl effektivitet som sammanhållning och solidaritet krävs stöd från medlemsländerna. Både stora och små länder måste inse att det inte är möjligt att fokusera enbart på egna intressen – de problem som drabbar Europa kommer oundvikligen att påverka alla. Det är ofrånkomligt, oavsett hur väl man försöker avskärma det egna landet från problemen.

Det finns också en del goda tecken inför framtiden. Brexit har lett till ökat stöd för EU bland övriga medlemsländer och den europeiska ekonomin har i viss mån återhämtat sig, också i de länder som haft störst problem. Den globala strategin har hittills fått starkt stöd och det talas ofta om hur mycket som åstadkommit på ett drygt år jämfört med de tidigare tio åren. Det finns en förväntan på att Europa kan åstadkomma betydligt mer än vad det hittills lyckats med.

Slutligen finns det också en del positiva drag i relationerna med Ryssland. Federica Mogherini och Sergej Lavrov har vid en del tillfällen träffats för att diskutera vissa frågor. Samtalen har gällt IS och terrorismen, kärnvapenspridningen, försöken att bevara uppnådda resultat på klimatområdet, avtalet med Iran samt nödvändigheten av att avvärja riskerna med Nordkoreas agerande. Trots de annars så dåliga relationerna finns här en medvetenhet om att vissa problem enbart kan lösas gemensamt.

Det skulle också vara fel att säga att situationen i världen nu helt kan beskrivas i realismens termer. De många aktörer, marknader och medier som åsyftades i den europeiska säkerhetsstrategin från 2003 är idag ännu fler, vilket innebär att relationerna mellan länder och andra aktörer blivit ännu mer komplicerade och suveränitet ett allt mer flytande begrepp.

# Källförteckning

## Böcker och artiklar

- Albright M. K. (1998). US Secretary of State, The Right Balance Will Secure NATO's Future, *Financial Times*, 7 december.
- Aftonbladet* (2015). EU-toppen kräver en EU-armé, 9 mars.
- Allen, D. och Wallace, W. (1982). European Political Cooperation: the historical and contemporary background. I: D. Allen, R. Rummel och W. Wessels (red.), *European Political Cooperation. Towards a Foreign Policy for Western Europe*. Butterworth European Studies, London: Butterworth Scientific.
- Anderson, J. J. och Goodman, J. B. (1993). Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe. I: R.O. Keohane, J.S. Nye och S. Hoffmann (red.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989–1991*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Balfour, R. och Stratulat, C. (red.) (2015). *EU Member States and Enlargement Towards the Balkans*. European Policy Centre, Issue Paper, No. 79, juli.
- Barber, T. (2017). Moving to a Multi-Speed Europe, *Financial Times*, 15 februari.
- Barnier, M. (1995). Intervju i Le Figaro, *La politique étrangère de la France*, Textes et documents, juli–aug. 1995, Paris: La documentation française.
- Baume, de la, M. (2017). Multispeed Europe: the EU's 'Loch Ness Monster', *Politico*, 10 mars.
- Baume, de la, M. och Herszenhorn, D. (2017). In Versailles, EU's Big 4 Back Multispeed Europe, *Politico*, 6 mars.
- Barysch, K. (2008). The EU Needs a Real Russia Debate, *Centre for European Reform*, 24 november.
- Biscop, S. och Drieskens, E. (2006). Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN. I: K.V. Laatikainen och K.E. Smith (red.), *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms*, London: Palgrave Macmillan, s. 115–132.
- Blockmans, S. (2017). *The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, Stockholm: Sieps, 2017:4.
- Bluth, C. (1988). British-German Defence Relations, 1950–89: A Survey. I: K. Kaiser och J. Roper (red.), *British-German Defence Cooperation: Partners within the Alliance*, London: Jane's for The Royal Institute of International Affairs, London och Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn.
- Bond, I. (2017). Contested Space. Eastern Europe between Russia and the EU, *Centre for European Reform*, mars.
- Broniatowski, M. (2017). Poland's Duda Acts to Avoid Head-On Clash with Brussels, *Politico.eu*, 25 september.
- Cornish, P. (2006). EU and NATO: Co-operation or Competition, Briefing Paper, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, oktober.



- Costigliola, F. (1992). *France and the United States. The Cold Alliances Since World War II*, New York: Twayne Publishers.
- Dinan, D. (2004). *Europe Recast. A History of European Union*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Economides, S. och Kleine, M. (rapporteurs) (2016). *Britain as a Global Actor after Brexit*, London School of Economics (LSE), European Institute.
- Ekéus, R. (1991). A Security Structure for the New Europe. I: B. Hultdt och G. Herolf (red.), *Yearbook 1990–1991, Towards a New European Security Order*, Utrikespolitiska institutet, Göteborg: MH Publishing.
- EDD (7.2.2017). *European Diplomacy & Defence*, EU/Azerbaijan: Talks launched on Tuesday for new agreement with EU, No. 957.
- EDD (14.2.2017). Mogherini Urges Americans not to Interfere in European Politics, No. 959.
- EDD (18.2.2017). Given Russia's attitude towards Georgia, Jens Stoltenberg recommends policy of 'strategic patience', No. 961.
- EDD (21.2.2017). Russia holds responsibility in implementation of Minsk agreements, says Mogherini, No. 962.
- EDD (2.3.2017). EU/Armenia: New EU-Armenia partnership, No. 965.
- EDD (9.3.2017). European Council Expected to Sign Commitment to Support Stability in Balkan Region, No. 967.
- EDD (8.6.2017). NATO/Montenegro: Montenegro Becomes 29<sup>th</sup> Member of Atlantic Alliance", No. 993.
- EDD (13.6.2017). Hahn calls for Kosovar government to be formed rapidly, No. 994.
- EDD (22.6.2017c). Serbia and Montenegro Open Several Negotiating Chapters, No. 997.
- EDD (25.7.2017). EU/Moldova: Moldovan electoral reform continues to cause concern, No. 1006.
- EDD (31.8.2017). Germany and France Call on Ukrainian and Russian Leaders to Uphold Commitments, No. 1012.
- EDD (3.9.2017). EU-Ukraine Association Agreement Has Come into Force, No. 1013.
- EDD, (28.9.2017). Emmanuel Macron Maps out Direction for European Defence, No. 1021.
- EurActiv* (5.11.2015). Germany-Favoured Nord Stream – 2 risks Strangling Ukraine, US says.
- EurActiv* (13.9.2016). Germany and France Seek Stronger EU Defence after Brexit.
- EurActiv*, (18.1.2017). Senior EU diplomat Says Trump Cannot Renegotiate Iran Nuclear Deal.
- EurActiv* (9.6.2017). Commission Passes the Nord Stream 2 Buck to Member States.
- EurActiv* (13.7.2017). Macron: Germany is Competitive Thanks to Eurozone Weaknesses.
- EurActiv* (28.7.2017). China's New Silk Road Risks Unravelling in Budapest.

- EurActiv* (30.8.2017). Merkel Backs Macron's Call for Multi-Speed EU, "Small" Eurozone Budget.
- EurActiv* (1.9.2017). Paris and Berlin at Odds over "Grand Bargain" to Deepen Eurozone.
- Europe*, no. 6309, 7.9.1994.
- Europe*, no. 6312, 10.9.1994.
- Europe*, no. 6446, 23.3.1995.
- Europe*, no. 6570, 25/26.9.1995.
- Frontex (2016). *Tema Frontex/Europeiska gränsbevakningsbyrån*, 29 december.
- Gebauer, M. et al. (2016). Germany Considering an Easing of Russia Sanctions, *Der Spiegel*, 30 maj.
- Gnesotto, N. (1986). Die sicherheitspolitische Dialog 1954 bis 1956. I: K. Kaiser och P. Lellouche (red.), *Deutsch-Französische Sicherheitspolitik. Auf dem Wege zur Gemeinsamkeit?* Bonn: Europa Union Verlag.
- Granholm, N. (2016). *Arktis under förändring – standardbilden utmanas*, FOI, FOI-R-4268-SE, maj.
- Granholm, N. et al. (2014). Setting the scene – The View from Russia. I: N. Granholm, J. Malminen och G. Persson (red.), *A Rude Awakening, Ramifications of Russian Aggression Towards Ukraine*, FOI-R-3892-SE, FOI.
- Grant, C. (2016). Is the EU to Blame for the Crisis in Ukraine? Insight, *Centre for European Reform*, 1 juni.
- Grevi, G. (2009). ESDP Institutions. I: G. Grevi, D. Helly och D. Keohane, *European Security and Defence Policy: ESDP: The first 10 years (1999–2009)*. Paris: EUISS.
- Grosser, A. (1982). *The Western Alliance. European-American Relations Since 1945*, New York: The Continuum Publishing Corporation.
- Haftendorn, H. (1991). Perspectives on a New European Security Architecture. I: B. Huldtt och G. Herolf (red.), *Yearbook 1990–1991, Towards a New European Security Order*, Utrikespolitiska institutet, Göteborg: MH Publishing.
- Hagström-Frisell, E. och Sundberg, A. (2017). *En försiktig balansgång. Tysklands nya roll inom säkerhets- och försvarspolitiken*, FOI, FOI-R-4399-SE, januari.
- Herolf, G. (2004). France, Germany and the United Kingdom. Cooperation in Times of Turbulence, Stockholm Studies in Politics 100, Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm: Intellecta DocuSys.
- Herolf, G. (1995). Natos utvidgning. I: B. Zeidler-Blomberg (red.), *Omvärldsanalys för civila försvaret*, utförd av Utrikespolitiska institutet på uppdrag av ÖCB, 1 april–30 juni 1995.
- Hillion, C. (2015). Masters or Servants? Member States in the EU Enlargement Process. I: R. Balfour och C. Stratulat (red.), *EU Member States and Enlargement Towards the Balkans*, European Policy Centre, Issue Paper, No. 79, juli.

- Jensen, F. P. (1994). *WEU. Den vesteuropæiske union*, Köpenhamn: Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg.
- Jonson, L., Persson, G. och Vendil Pallin, C. (2014). Ryssland i en återvändsgränd? *Världspolitikens Dagsfrågor* 2014/11–12, Utrikespolitiska institutet.
- Kegley, C.W. Jr (1995). The Neoliberal Challenge to Realist Theories of World Politics: An Introduction. I: C.W. Jr Kegley (red.), *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, New York, N.Y.: St Martin's Press.
- Kisilowski, M. (2017). In Defense of a Multispeed Europe, *Politico*, 24 mars.
- Lequesne C. och Rozenberg, O. (2008). *The French Presidency of 2008 – The Unexpected Agenda*, Stockholm: Sieps 2008:3.
- Leyen, von der, U. (2014). Speech by the Federal Minister, Dr. Ursula von der Leyen, on the Occasion of the 50<sup>th</sup> Munich Security Conference, Bundesministerium der Verteidigung, München 31 januari.
- Liljeheden, A. (2017). Italien försvarar kontroversiell migrationspolitik, *Europaortalen*, 8 september.
- Lindahl, R. och Larsson, L.-G. (1991). *Det europeiska politiska samarbetet*, EPS, Stockholm: SNS Förlag.
- Lindström, G. (2007). Enter the EU Battlegroups, *Chaillot Papers*, no. 97, Paris: EUISS, februari.
- MacDowall, A. (2014). Illiberal Democracy: How Hungary's Orbán is Testing Europe, *World Politics Review*, 18 december.
- Macron, E. (2017). Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, *Elysee.fr.*, 26 september.
- Major, J. (1995). House of Commons, *Hansard*, col. 1972-73 och 1144-45, 1 mars.
- Major, C. och Mölling, C. (2017). France Moves From EU Defense to European Defense, Carnegie Europe, Judy Dempsey's Strategic Europe, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/74944>.
- Missiroli, A. (red.) (2017). *The EU and the World. Players and Policies Post-Lisbon. A Handbook*, Paris: EUISS.
- Ohlsson, E. (2017). Turkiska markstyrkor inleder offensiv i Idlib, *Dagens Nyheter*, 8 oktober.
- Ojanen, H. (2011). Analysen av interorganisationella relationer som ett sätt att förstå EU:s karaktär som aktör i säkerhetspolitik. I: C.G. Alvstam, B. Jännebring och D. Naurin (red.) *I Europamissionens tjänst*, Vänbok till Rutger Lindahl, Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet, Skrift nr 25.
- Rankin, J. (2017). Hungary Investigated by EU over Law Threatening Top University, *The Guardian*, 12 april.
- Reguera, E. de la (2017). Theresa Mays möte med Donald Trump sätter press på EU, *Dagens Nyheter*, 27.1.2017.
- Rózsa E.N. (red.) (2017). Bucar, M., Druck, C., Herolf, G., Hettyey, A., Lovéc, M., Pauwels, A. och Parkes, R., Mapping the Migration Challenges in the EU Transit and Destination Countries, *EuroMeSCo Joint Policy Study* 6.

- Stoltenberg, J. (2017). Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Plenary session at the NATO Parliamentary Assembly in Bucharest, 9 oktober.
- Ström Melin A. (2017). Malmström: idag skulle Polen inte släppas in i EU. *Dagens Nyheter*, 21 december.
- Surk, B. (2016). Hungary's Biggest Opposition Newspaper Shut Down, *Politico.eu.*, 8 oktober.
- Tastan, K. (2017). Customs Union an Anchor for Turkey-EU Relations, German Marshall Fund, 3 augusti.
- The Economist* (2017a). Moscow is regaining sway in the Balkans. Aid, warplanes and propaganda convince Serbs that Russia is their Friend, 25 februari.
- The Economist* (2017b). Misguided Missiles, Turkey's \$2bn Arms Deal with Russia Faces Hurdles, and Possible Sanctions, 30 november.
- The Telegraph* (2015). Minsk Agreement on Ukraine crisis: text in full, *The Telegraph*, 12 februari. Den officiella versionen tillgänglig på osce.org finns enbart på ryska.
- Tonchev, P. (2017). *China's Road: into the Western Balkans*, Brief, European Union Institute for Security Studies (EUISS), februari.
- Tran, M. (2008). Enter Sarkozy the Peacemaker, *The Guardian*, 12 augusti.
- Trenchant Observer* (2014). Full text of Minsk Protocol on Ceasefire in Ukraine, September 5, 2014, <https://trenchantobserver.com/2014/09/07/full-text-of-minsk-protocol-on-ceasefire-in-ukraine-september-5-2014/>
- Wintour, P. (2017). EU Takes Action against Eastern States for Refusing to Take Refugees, *The Guardian*, 13 juni.
- Zannier, L. (2016). Zannier: In Ukraine, the OSCE is Practically a Peacekeeping Operation, *EurActiv*, 28 januari.

## Offentligt tryck och offentliga dokument

- Amsterdamfördraget (1999). Om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem, undertecknat i Amsterdam den 2 oktober 1997, i kraft den 1 maj.
- Article 42.7 (2015). An Explainer, Commentary, 19 november 2015, [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu), hämtad 5.9.2017.
- Battlegroups (2004). The battlegroups concept – UK/France/Germany food for thought paper, 10 February 2004 i EU security and defence, Core documents 2004, *Chaillot Papers*, vol, V, no. 75, Paris: EUISS, februari, 2005.
- Benelux (2017). The Belgian and Netherlands Navies under 1 Command, [www.defensie.nl](http://www.defensie.nl), hämtad 31.8.2017.
- British-French Summit (1998). St-Malo 3–4 December 1998, Joint declaration on European defence. I: M. Rutten (compilation), From St-Malo to Nice, European defence: core documents, *Chaillot Papers*, no. 47, Paris: Institute for Security Studies of WEU, 2001.

- Council of the European Union (2016). *Implementation Plan on Security and Defence*, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the European Commission and Head of the European Defence Agency, 14 november.
- Council of the European Union (2017a). Press Release 86/17, Belarus: EU prolongs arms embargo and sanctions against 4 individuals for one year, 27 februari.
- Council of the European Union (2017b). Council adopts EU strategy on Syria, Press Release 180/17, 3 april.
- Council of the European Union (2017c). Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Security, adopted by the Council at its 3538<sup>th</sup> meeting held on 18 May. 9178/17.
- Council of the European Union (2017d). Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, 14821/17, COEST 324, 24 november.
- Council of the European Union (2017e). Council conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, adopted by the Council at its 3582<sup>nd</sup> meeting held on 5 December 2017. 14802/17.
- Council of the European Union (2017f). Council conclusions on security and defence in the context of the EU Global Strategy, adopted by the Council at its 3574<sup>th</sup> meeting held on 13 November 2017.
- Diskussionsbeitrag (1995). Die Europäische Union aussen- und sicherheitspolitisch handlungsfähiger machen. Diskussionsbeitrag des Geschäftsführenden Vorstands der CDU/CSU-Bundesfraktion zur Regierungskonferenz 1996, 13 juni.
- ECA (2015). European Court of Auditors, Special Report, The EU Police Mission in Afghanistan: mixed results, [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu), hämtad 15.10.2017.
- EDA's Pooling & Sharing (2017). Fact sheet, European Defence Agency, <http://www.eda.europa.eu>, hämtad 11.9. 2017.
- EDA, European Defence Agency (2017). [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu), hämtad 11.9.2017.
- EEAS (2017a). EEAS web page, Military and Civilian Missions and Operations, <https://eeas.europa.eu>, hämtad 15.8.2017.
- EEAS (2017b). The Military Planning and Conduct Capability – MPCC, <https://eeas.europa.eu>, hämtad 21.12. 2017.
- ESS (2003). Ett säkert Europa i en bättre värld. En europeisk säkerhetsstrategi, Bryssel, 12 december.
- EU-NATO (2016). Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organisation, 8 juli.
- EU-North Korea (2017). North Korea: EU expands sanctions against the Democratic People's Republic of Korea, Press Release 192/17, 6 april.
- The EU-Russia Partnership (2011). Basic Facts and Figures, Brussels, 22 februari.

- EU-Afghanistan (2017). EU-Afghanistan Relations, Factsheet, <https://eeas.europa.eu>, hämtad 20.10.2017.
- EU-NATO (2003). The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus. Background, <http://www.consilium.europa.eu>, hämtad 15.8.2017.
- EU Restrictive Measures (2017). EU Restrictive Measures in Response to the Crisis in Ukraine, Delegation of the European Union to Ukraine, 10 augusti, <http://www.consilium.europa.eu>, hämtad 5.10.2017.
- EU:s globala strategi (2016). *Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa. En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik*, från EU:s globala strategi, <http://www.eeas.europa.eu>, hämtad 15.6.2017.
- Eurocorps (2017). A Force for the EU & Nato, [www.eurocorps.org](http://www.eurocorps.org), hämtad 1.9.2017.
- European Commission (2003). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Commission of the European Communities, Brussels, 11 mars, COM(2003) 104 final.
- European Commission (2004). Communications from the Commission, *European Neighbourhood Policy*, Strategy Paper, Commission of the European Communities, Brussels, 12 maj, COM(2004) 373 final.
- European Commission (2017a). High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, *Migration on the Central Mediterranean Route Managing Flows, Saving Lives*, JOIN(2017) 4 final, Brussels, 25 januari.
- European Commission (2017b). High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Report to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review*, JOIN(2017) 18 final, Brussels, 18 maj.
- Europeiska kommissionen (2016a). Pressmeddelande, *Den europeiska säkerhetsagendan banar väg för en säkerhetsunion*, Bryssel den 20 april.
- Europeiska kommissionen (2016b). En europeisk försvarshandlingsplan, Bryssel den 30 november.
- Europeiska kommissionen (2017a). Pressmeddelande, *Säkerhetsunionen: driftskompatibilitet mellan EU:s informationssystem*, Bryssel den 29 juni.
- Europeiska kommissionen (2017b). Pressmeddelande, *Säkerhetsunionen: Kommissionen påskyndar åtgärder för att förebygga radikalisering och cyberhot*, Bryssel den 29 juni.
- Europeiska kommissionen (2017c). Pressmeddelande, *Europeiska kommissionen agerar för att bevara rättsstatsprincipen i Polen*, Bryssel den 26 juli.
- Europeiska rådet (1990). Extra möte, Dublin den 28 april.
- Europeiska rådet (1993). Köpenhamn den 21–22 juni.
- Europeiska rådet (1997). Luxemburg den 12–13 december.

- Europeiska rådet (1999a). Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Köln, 3–4 juni, SN150/1/99 Rev, Bilaga III Förklaring till Europeiska rådet i Köln om stärkandet av den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitik.
- Europeiska rådet (1999b). Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Helsingfors den 10–11 december.
- Europeiska rådet (2000). Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Santa Maria da Feira, den 19–20 juni.
- Europeiska rådet (2004). Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Bryssel, den 17–18 juni 2004. För ordförandeskapets rapport om ESDP se Presidency Report on ESDP, EU Security and defence, Core documents 2004, *Chaillot Papers*, vol. V, no. 75, februari 2005.
- Europeiska rådet (2016a). Pressmeddelande, Uttalande från EU och Turkiet den 18 mars.
- Europeiska rådet (2016b). Europeiska rådets möte, Slutsatser, Bryssel den 15 december.
- Europeiska rådet (2017a). Europeiska rådets möte, Slutsatser, Bryssel den 22–23 juni.
- Europeiska rådet (2017b). Europeiska rådets möte (art 50) (den 15 december 2017) – Riktlinjer. Bryssel den 15 december.
- Franco-British Summit (2003). Declaration on Strengthening European Cooperation in Security and Defence, Le Touquet, 4 February 2003. I: A. Missiroli (compilation), From Copenhagen to Brussels, European defence: core documents, *Chaillot Papers*, vol. IV, no 67, Paris: IISS, december.
- German Delegation (2017). Framework Nations Concept: cooperation intensifies, Bryssel 29 juni, <http://www.nato.diplo.de>, hämtad 15.12.2017.
- Global Coalition against Daesh (2017). <http://theglobalcoalition.org>, hämtad 26.10.2017.
- IEPG (2017). Independent European Programme Group, <https://www.uia.org>, hämtad 23.10.2017.
- Invocation of Article 5 (2001) <http://www.nato.int>, hämtad 18.10.2017.
- Lissabonfördraget, FEU (EU-fördraget) (2009). Undertecknat 13 december 2007, i kraft den 1 december 2009.
- Lissabonfördraget, FEUF (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) (2009). Undertecknat den 13 december 2007, i kraft den 1 december 2009.
- Maastrichtfördraget (1993). Fördrag om Europeiska unionen, undertecknat den 7 februari 1992, i kraft den 1 november 1993.
- Meeting on defence (2003). Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxembourg and Belgium on European defence, Brussels 29 april 2003. I: A. Missiroli (compilation), From Copenhagen to Brussels, European defence: core documents, Volume IV, *Chaillot Papers*, no 67, Paris: IISS, december.



- NATO (1992). Ministerial meeting of the North Atlantic Council 4 June, Final communique, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c920604a.htm>.
- NATO (2017). NATO, The Secretary General's Annual Report 2016, mars.
- NATO Battlegroups (2017). NATO Battlegroups in Baltic Nations and Poland Fully Operational, [www.nato.int](http://www.nato.int), hämtad 29.8.2017.
- NATO Operations (2016). NATO Operations and Missions: Past and Present, 21 december <http://www.nato.int>, hämtad 20.9.2017.
- NATO Smart Defence (2017). <https://www.nato.int>, hämtad 20.10.2017.
- NATO Structure (2017). <http://www.nato.int>, hämtad 20.10.2017.
- NATO-Russia (1997). NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France, 27 maj.
- NATO-UN (2016). Relations with the United Nations, NATO, <http://www.nato.int> 20.9.2017.
- Ocean Shield (2017). Operation Ocean Shield, NATO, <http://www.nato.int>, hämtad 20.9.2017.
- OSSE (2014). OSSE:s verksamhet med koppling till krisen i och runt Ukraina – en översikt, *Permanent Delegation of Sweden to the Organisation for Security and Co-operation in Europe*, Vienna, 1 oktober.
- Petersberg Declaration (1992). WEU Ministerial Council, 19 June 1992, in Petersberg, Bonn, *Atlantic Document*, No. 79, 23 juni.
- Prop 2017/18:44 (2017). Regeringens proposition 2017/18:44, Sveriges deltagande i det permanenta strukturerade samarbetet inom Europeiska unionen, 22 november.
- Reflection on European Policy (1994). Document of the CDU/CSU Parliamentary group in the German Parliament (Bundestag) on the Future of European Unification. *Europe Documents*, No. 1895/96, 7 september.
- Regeringen (2017). Regeringen beslutar att Sverige ska anslutas till brittiskledd insatsstyrka, 22 juni, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), hämtad 2.8.2017.
- Revue stratégique de défense et de sécurité nationale (2017).
- Romfördraget (1958). Fördrag om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, undertecknat 25 mars 1957, i kraft den 1 januari 1958.
- Russia (2017). The Embassy of the Russian Federation to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, <https://www.rusemb.org.uk>, hämtad 21.7.2017.
- Sanktioner (2017). Sanktioner mot Iran, Regeringskansliet, <http://www.regeringen.se>, hämtad 19.10.2017.
- Strategic Concept (2010). Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 19–20 november.
- UK-France (2016). Summit 3<sup>rd</sup> March 2016, Annex on Security and Defence, [www.gov.uk](http://www.gov.uk), hämtad 15.8.2017.



- UK and Germany (2016). UK and Germany Step Up Defence Cooperation on Day of Unity, [www.gov.uk/government](http://www.gov.uk/government), 7 oktober, hämtad 15.9.2017.
- UK Home Office (2017). <https://www.gov.uk>, 18 september, hämtad 20.12.2017.
- UK Ministry of Defence (2015). UK-led joint force launched to tackle common threats, 30 november, <https://www.gov.uk>, hämtad 2.8.2017.
- Visegrad Group (2017). Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries. Strong Europe – Union of Action and Trust. Input to Rome Declaration 2017, 2 mars.
- Wales Summit Declaration (2014). Issues by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5 september.
- Warsaw Summit Communiqué (2016). Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8–9 juli.
- WEAG (2017). Western European Armaments Group, [www.weu.int](http://www.weu.int), hämtad 13.9.2017.
- Östliga partnerskapet (2009). Gemensam förklaring av toppmötet om det östliga partnerskapet i Prag, Prag den 7 maj, <http://europa.eu>, hämtad 8.10.2017.

# Förkortningar

|         |                                                                         |
|---------|-------------------------------------------------------------------------|
| ASEAN   | Association of Southeast Asian Nations                                  |
| AU      | Afrikanska unionen                                                      |
| BAM     | Border Assistance Mission                                               |
| BAOR    | British Army of the Rhine                                               |
| BRI     | Belt and Road Initiative                                                |
| AMIS    | African Union Mission in Sudan                                          |
| AWACS   | Airborne Warning and Control System                                     |
| BMD     | Ballistic Missile Defence                                               |
| CARD    | Coordinated Annual Review on Defence                                    |
| CDU     | Christlich Demokratische Union Deutschlands                             |
| CEAS    | Common European Asylum System                                           |
| CFE     | Conventional Forces in Europe                                           |
| CETA    | Comprehensive Economic and Trade Agreement                              |
| CFSP    | Common Foreign and Security Policy                                      |
| CIS     | Commonwealth of Independent States                                      |
| CPCC    | Civilian Planning and Conduct Capability                                |
| COREPER | Ständiga representanternas kommitté                                     |
| CRT     | Civilian Response Teams                                                 |
| DCFTA   | Deep and Comprehensive Free Trade Areas                                 |
| EAEU    | Eurasian Economic Union                                                 |
| EAPC    | Euro-Atlantic Partnership Council                                       |
| ECB     | European Central Bank, Europeiska centralbanken                         |
| EAPR    | Euroatlantiska partnerskapsrådet                                        |
| EDA     | European Defence Agency, Europeiska försvarsbyrån                       |
| EEAS    | European External Action Service                                        |
| EEC     | European Economic Community                                             |
| ENP     | European Neighbourhood Policy                                           |
| ESFP    | Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken                             |
| EUMC    | Europeiska unionens militärkommitté (European Union Military Committee) |
| EUMS    | Europeiska unionens militärstab (European Union Military Staff)         |
| EEC     | European Economic Community                                             |
| EG      | Europeiska gemenskapen                                                  |
| EMU     | Ekonomiska och monetära unionen                                         |
| EPS     | Europeiska politiska samarbetet                                         |
| ESDP    | European Security and Defence Policy                                    |
| ESFP    | Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken                             |
| ESK     | Europeiska säkerhetskonferensen                                         |
| ESS     | Europeiska säkerhetsstrategin                                           |
| EPU     | Europeisk politisk union                                                |

|       |                                                            |
|-------|------------------------------------------------------------|
| EU    | Europeiska unionen                                         |
| FNC   | Framework Nations Concept                                  |
| FHQ   | Force Headquarters                                         |
| FN    | Förenta nationerna                                         |
| FYROM | Former Yugoslav Republic of Macedonia                      |
| GCC   | Gulf Cooperation Council                                   |
| GSFP  | Gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken                |
| GUSP  | Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken                 |
| IED   | Improvised Explosive Device                                |
| IEPG  | Independent European Programme Group                       |
| ICC   | International Criminal Court                               |
| ICI   | Istanbul Cooperation Initiative                            |
| INF   | Intermediate-Range Nuclear Forces                          |
| ISAF  | International Security and Assistance Force                |
| JSCC  | Joint Support Coordination Cell                            |
| JEF   | Joint Expeditionary Force                                  |
| KFOR  | Kosovo Forces                                              |
| KUSP  | Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik                |
| MPCC  | Military Planning and Conduct Capability                   |
| NAA   | North Atlantic Assembly                                    |
| NACC  | North Atlantic Cooperation Council                         |
| NATO  | North Atlantic Treaty Organization                         |
| NF    | Nationernas förbund                                        |
| NRF   | NATO Response Force                                        |
| OBOR  | One Belt One Road Initiative                               |
| ODIHR | (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights |
| OEEC  | Organization for European Economic Cooperation             |
| OSCE  | Organization for Security and Cooperation in Europe        |
| OSS   | Oberoende staters samvælde                                 |
| OSSE  | Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa         |
| OECD  | Organization for Economic Cooperation and Development      |
| OHG   | Operational Headquarters                                   |
| PCA   | Partnership and Cooperation Agreement                      |
| PESCO | Political and Security Cooperation                         |
| PFF   | Partnerskap för fred                                       |
| PFP   | Partnership for Peace                                      |
| PMG   | Political Military Group                                   |
| PSC   | Permanent Structured Cooperation                           |
| RSM   | Resolute Support Mission                                   |
| SHAPE | Supreme Headquarters Allied Powers Europe                  |
| SMM   | Special Monitoring Mission                                 |
| SALT  | Strategic Arms Limitation Talks                            |
| START | Strategic Arms Reduction Treaty                            |
| UNAM  | UN Assistance Mission in Afghanistan                       |
| UNMIK | UN Interim Administration and Mission in Kosovo            |

|          |                                      |
|----------|--------------------------------------|
| UNPROFOR | United Nations Protection Forces     |
| VEU      | Västeuropeiska unionen               |
| VJTF     | Very High Readiness Joint Task Force |
| WEAG     | Western European Armament Group      |
| WEU      | Western European Union               |

# Bilaga 1

## Medlemskap i EG/EU och Nato

|                 | EG/EU | Nato |
|-----------------|-------|------|
| Albanien        |       | 2009 |
| Belgien         | •     | •    |
| Bulgarien       | 2007  | 2004 |
| Cypern          | 2004  |      |
| Danmark         | 1973  | •    |
| Estland         | 2004  | 2004 |
| Frankrike       | •     | •    |
| Grekland        | 1981  | 1952 |
| Irland          | 1973  |      |
| Island          |       | •    |
| Italien         | •     | •    |
| Kroatien        | 2013  | 2009 |
| Lettland        | 2004  | 2004 |
| Litauen         | 2004  | 2004 |
| Luxemburg       | •     | •    |
| Malta           | 2004  |      |
| Montenegro      |       | 2017 |
| Nederländerna   | •     | •    |
| Norge           |       | •    |
| Polen           | 2004  | 1999 |
| Portugal        | 1986  | •    |
| Rumänien        | 2007  | 2004 |
| Slovakien       | 2004  | 2004 |
| Slovenien       | 2004  | 2004 |
| Spanien         | 1986  | 1982 |
| Storbritannien  | 1973  | •    |
| Sverige         | 1995  |      |
| Tjeckien        | 2004  | 1999 |
| Turkiet         |       | 1952 |
| (Väst-)Tyskland | •     | 1955 |
| Ungern          | 2004  | 1999 |
| Österrike       | 1995  |      |
| Kanada          |       | •    |
| USA             |       | •    |

EG-fördraget trädde i kraft 1958. Ursprungsländer är markerade med •  
 Atlantalliansen skapades 1949. Ursprungsländer är markerade med •  
 För övriga länder anges året för det formella inträdet.

# Bilaga 2

## Militära och civila operationer, pågående

### EU

| Militära operationer                    |                  |                                                                                |                                                      |
|-----------------------------------------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <i>Namn</i>                             | <i>Tillkomst</i> | <i>Nuvarande uppgift</i>                                                       | <i>Antal deltagande länder/personer<sup>10</sup></i> |
| EUFOR Althea/BiH                        | 2004             | Fredsbevarande och kapacitetsbyggande                                          | 19/ca 600                                            |
| EUNAVFOR Somalia (Atalanta)             | 2008             | Avskräckning och förhindrande av piratverksamhet                               | 4–6 fartyg, 2–3 luftfarkoster, ca 1 200              |
| EUTM Somalia                            | 2010             | Utbildning av försvarsmakten                                                   | 12/193                                               |
| EUTM Mali                               | 2013             | Utbildning av försvarsmakten                                                   | 27/575                                               |
| EUNAVFOR MED Sophia                     | 2015             | Förhindrande av människosmuggling, träning av Libyens kustbevakning och flotta | 27/5 fartyg, 5 luftfarkoster                         |
| EUTM RCA (Centralafrikanska republiken) | 2016             | Utbildning av försvarsmakten                                                   | 11 länder                                            |

| Civila operationer                    |                  |                                                                          |                                         |
|---------------------------------------|------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| <i>Namn</i>                           | <i>Tillkomst</i> | <i>Nuvarande uppgift</i>                                                 | <i>Antal deltagande länder/personer</i> |
| EUBAM Moldavien och Ukraina           | 2005             | Gränsövervakning                                                         | 13/63                                   |
| EUBAM Rafah (Gaza-Egypten)            | 2005             | Gränsövervakning (gränsövergången stängd sedan 2007)                     | 8 personer                              |
| EUPOL COPPS Palestinska territorierna | 2006             | Stöd till polis och domstolsväsende                                      | 24/70                                   |
| EUMM Georgien                         | 2008             | Övervakning av fredsavtalet 2008                                         | ca 200 personer                         |
| EULEX Kosovo                          | 2008             | Rättsstatsstödjande                                                      | 33/800                                  |
| EUCAP Somalia                         | 2012             | Kapacitetsbyggande, maritim säkerhet                                     | 13/125                                  |
| EUCAP Sahel Niger                     | 2012             | Kapacitetsbyggande, inre säkerhet                                        | 15/131                                  |
| EUBAM Libyen                          | 2013             | Gränsövervakning (utbildning och rådgivning för libyska gränsövervakare) | 17 personer (i Tunis)                   |
| EUAM Ukraina                          | 2014             | Rådgivande, inre säkerhet                                                | Ca 200 personer                         |
| EUCAP Sahel Mali                      | 2014             | Kapacitetsbyggande, inre säkerhet                                        | 13/100                                  |

<sup>11</sup> Inbegriper enbart internationellt deltagande.

| <b>Nato</b>                            |                  |                                                                     |                                         |
|----------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| <i>Namn</i>                            | <i>Tillkomst</i> | <i>Nuvarande uppgift</i>                                            | <i>Antal deltagande länder/personer</i> |
| KFOR (Kosovo)                          | 1999             | Fredsbevarande                                                      | 31/ca 4 300                             |
| Resolute Support Mission (Afghanistan) | 2015             | Utbildning, råd och stöd för säkerhetsstyrkorna och institutionerna | 39/ca 13 000                            |
| Operation Sea Guardian                 | 2016             | Förhindrande av terrorism, kapacitetsbyggande (maritim säkerhet)    | Tre fartyg                              |

Källor: [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu) och [www.nato.int](http://www.nato.int).

# Executive summary

## Introduction

The present European mood is one of insecurity and concern about the future. The British decision to leave the EU and the election of Donald Trump as president of the United States have contributed greatly to this. In the south the war in Syria and the refugee situation seem impossible to end. Meanwhile, the struggle for power in the Middle East, Russia's new policy in Europe and the extended influence of China are creating threats of different kinds. Within the EU, terrorist attacks, populism and extremism constitute great threats to society. On top of this, the internal policies of some EU states are eroding fundamental European values.

This is, however, not the whole picture. Opinion polls in member states show increased support for the EU. For more than a year European security and defence policy cooperation has picked up speed and met with general support among the member states.

How strong is European security and defence cooperation when dealing with the external and internal threats? Will the unity of today remain when the new ideas are presented in more detail in concrete proposals? Will cohesion prevail in the future?

In order to answer questions such as these, this report will seek to identify the factors that jointly determine security and defence cooperation. The aim is to start off with the formative years of the 1940's and track developments during the following periods, thereby determining how different types of threats, conflicting and coinciding interests as well as norms and institutions shape this policy.

## Upheavals and development

The original aim of the European Community, the EC, was to come to terms with the internal threat, the hostility between France and Germany. External threats have also been of major importance. The policy of the Soviet Union, such as the Prague coup of 1948, led to NATO being established. Thereafter, the Warsaw Pact was set up and a long period of cold war followed.

With the fall of the Berlin Wall in 1989, a period of great hopes and development was initiated. Warsaw Pact countries and Soviet republics that had once been free countries now stretched out to the west. Through the 1993 Maastricht Treaty the common foreign and security policy (CFSP) was established and the EC became the European Union (EU).



The Yugoslav wars of the 1990's served as a reminder that weapons still were being used to resolve conflicts in Europe. For France and the UK, the lesson learnt was that Europe needed to acquire the capability to act without the United States. Their meeting in the northern French town of Saint-Malo led to a compromise between the French view that the EU should act as independently as possible from the US, and the British one, that emphasized the importance of NATO. Their initiative was supported by the other EU countries, which led to further development of the EU security and defence policy.

The world changed once more as terrorism struck the United States in 2001. Views differed, however, on how terrorism and other threats should be met. In March 2003, as a coalition led by the US attacked Iraq, relations between the US and a number of European countries were at a low point. Finally, in December 2003, the European Security Strategy was accepted. The strategy, adopted with unanimity by all EU countries, enumerates the threats to Europe: terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, regional conflicts, failing states and organized crime. As stated in the strategy, none of these threats were of a military kind: they could not be tackled by solely military means and they could only be met in cooperation.

The early 2000's were on the whole a positive period. Relations with Russia continued to be good and EU initiated a number of crisis management operations. Some of them were military, but the majority were civilian operations, such as border assistance missions to prevent smuggling and rule of law missions to support reform of the judicial system. During this period, the EU gained twelve new members and NATO seven. Membership gave these countries both security and the European identity that they had long sought. Within the EU, however, enlargement fatigue grew. The EU tried to solve that issue by giving partner countries closer relations with the organization, but without promises of membership.

The Lisbon Treaty of 2009 aimed at creating increased efficiency and continuity of the EU. Within the security and defence cooperation areas, the rotating chairmanship was suspended in favour of a strengthened position for the high representative for foreign affairs and security policy, who now also became deputy chairman of the EU Commission.

### **The complicated situation of today**

At the same time as the Lisbon Treaty came into force, problems started to pile up. The war in Georgia in 2008 had shown that Russia did not respect treaties. As Vladimir Putin returned as president in 2012, geopolitical thinking started to dominate Russian politics and the EU partner countries in Eastern Europe were put under heavy pressure. In March 2014, Russia annexed Crimea and a guerrilla war started in south-eastern Ukraine. In North Africa and the Middle East the so-called Arab Spring started at the end of 2010. This protest against

oppression and bad conditions led to chaos and war, above all in Libya and Syria. As a consequence, large numbers of refugees have tried to reach Europe, which has tested the cohesion of the EU. In some cases, countries have bluntly refused to accept refugees. Some countries have also demonstrated that they do not share the fundamental values that Article 2 of the Lisbon Treaty spells out, including the independence of courts and freedom of the media.

During 2016 an event never seen before took place: a member state decided to leave the EU. Together with the election of Donald Trump, Brexit has created insecurity as regards the future. As so many times before, a difficult situation led to a new initiative and, as often before, it came from France and Germany. The dominant initiative, which has received strong support, is however the European global strategy, written by the EU high representative, Federica Mogherini.

In a short period of time the EU has taken a number of decisions. One of the most talked about is PESCO, which stands for “permanent structured cooperation”. This means that countries can form a group to cooperate with the aim of strengthening the operational capacity of the Union by developing and participating in common defence-related projects. Another initiative concerns improving the civilian and military crisis management capacity by creating a civil/military operative planning unit (the latter only for training). There will also be increased financial support for the EU battle groups, which were established in 2007 but never used, in order to facilitate their use. Furthermore, an increased impetus to cooperation has been given by the agreements between the EU and NATO to cooperate on a range of issues.

The question now is whether the EU will be able to agree on the details. Where PESCO is concerned, France and Italy among others preferred that only a small group of countries should be included. In the decision taken in 2017, PESCO included 25 countries and was therefore formed according to German (and Swedish) wishes. However, many decisions remain to be taken within this major cooperation project.

One major discussion concerns a multi-speed Europe. The argument is that it is unlikely in such a large organization that all members will have the same view on integration; those who want more should therefore have the right to take additional steps. Germany and France, among others, have been positive towards this. It is, however, not clear what a multi-speed Europe should look like and there are differences of opinion also among those who support the idea.

Another question is how an EU in which some countries are part of an inner core will be able to unite efficiency with unity. Countries that have not acceded to an inner core will unlikely show solidarity when this is costly. There are already fears that a dividing line will appear between east and west if the conflict over fundamental values and migration issues between on the one side Brussels and

on the other the Visegrad countries (Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary) deepens. Such a conflict would weaken the EU considerably. There is furthermore the risk that Russia would take advantage of the situation.

Overall, this report shows that European security and defence cooperation has been highly influenced by external turbulence and dramatic events. Originating from the goal of preventing war, the EU has developed to meet new threats and fulfil common goals. This has led to both a deepening and a widening of the EU. Cooperation has never been easy and has always been built on conflicting as well as common interests. The report also shows that cooperation is undergoing constant change. An increasing number of members and new types of problems continue to create new challenges, leading to new discussions and suggestions for solutions. We know little about future threats, but we do see an EU that, despite insecurity and concern, is seeking to master them.

## Sieps rapporter

### 2018

---

2018:4  
*Europeiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete*  
Författare: Gunilla Herolf

2018:3  
*Jämställdhet på lokal nivå? En analys av andelen lokalt valda kvinnor inom EU:s medlemsstaters*  
Författare: Aksel Sundström

2018:2  
*Mapping the Quality of Government in Europe: An analysis at the national and regional level within the EU member states*  
Författare: Nicholas Charron, Victor Lapuente and Bo Rothstein

2018:1  
*EU agencies on the move: challenges ahead*  
Författare: Ellen Vos

### 2017

---

2017:6  
*The Future of the EU Budget. Perspectives for the Funding and Growth-Oriented Policies post-2010*  
Författare: Robert Kaiser and Heiko Prange-Gsthöl

2017:5  
*Greening Farm Payments under the 2013 CAP Reforms: A Major Stride towards "Sustainable Agriculture"*  
Författare: Michael Cardwell and Alicia Epstein

2017:4  
*The obsolescence of the European Neighbourhood Policy*  
Författare: Steven Blockmans

2017:3  
*The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon*  
Författare: Panos Koutrakos

2017:2  
*A Quiet Revolution: The Common Commercial Policy Six Years after the Treaty of Lisbon*  
Författare: Marise Cremona

2017:1  
*Eurokrisen, eurosamarbetets regelsystem och den framtida integrationen*  
Författare: Lars Calmfors

### 2016

---

2016:13  
*Secrecy Inside and Outside: EU External Relations in Focus*  
Författare: Deirdre Curtin och Christina Eckes

2016:12  
*Fiske i fjärran vatten: En studie om EU:s fiskeriavtal med utvecklingsländer*  
Författare: Johan Blomquist, Cecilia Hammarlund och Staffan Waldo

2016:11  
*Linked National Public Authorities – a Study on IMI*  
Författare: Gustaf Wall

2016:10  
*Success Factors in EU Agricultural Negotiations*  
Författare: Ole Elgström och Malena Rosén Sundström

2016:9  
*Förhandsavgöranden av EU-domstolen. Utvecklingen av svenska domstolars hållning och praxis 2010–2015*  
Författare: Ulf Bernitz

2016:8  
*Turnout in the EP Elections 2014*  
Författare: Hermann Schmitt och Sebastian Adrian Popa

- 2016:7  
*Combining Physical and Financial Solidarity in Asylum Policy*  
Författare: Jesús Fernández-Huertas Moraga och Hillel Rapoport
- 2016:6  
*SME Financing in a Capital Markets Union*  
Författare: Morgane Fouché, Katja Neugebauer och Andreas Uthemann
- 2016:5  
*See You in Luxembourg? EU Governments' Observations Under the Preliminary Reference Procedure*  
Författare: Per Cramér, Olof Larsson, Andreas Moberg och Daniel Naurin
- 2016:4  
*The EU and US criminal law as two-tier models. A comparison of their central axes with a view to addressing challenges for EU criminal law and for the protection of fundamental rights*  
Författare: Maria Kaiafa-Gbandi
- 2016:3  
*Humanitarian aid policy in the EU's external relations: The post-Lisbon framework*  
Författare: Peter Van Elsuwege, Jan Orbie och Fabienne Bossuyt
- 2016:2  
*Människohandel i EU*  
Författare: Monika Hjeds Löfmark och Jonas Eriksson
- 2016:1  
*Is there flexibility in the European Semester process? Exploring interactions between the EU and member states within post-crisis socio-economic governance*  
Författare: Sonja Bekker

”Både stora och små länder måste inse att det inte är möjligt att fokusera enbart på egna intressen – de problem som drabbar Europa kommer oundvikligen att påverka alla.”

Gunilla Herolf



**Sieps** är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.