

Maria Nilsson

Europeisk säkerhets- och försvarspolitik - en studie om svenska möjligheter att påverka

TOTALFÖRSVARETS FORSKNING SINSTITUT

Försvarsanalys
172 90 Stockholm

FOI-R--0898--SE

Augusti 2003

ISSN 1650-1942

Vetenskaplig rapport

Maria Nilsson

Europeisk säkerhets- och försvarspolitik
- en studie om svenska möjligheter att påverka

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0898--SE	Klassificering Vetenskaplig rapport
	Forskningsområde 1. Försvars- och säkerhetspolitik	
	Månad, år Augusti 2003	Projektnummer A1103
	Verksamhetsgren 1. Forskning för regeringens behov	
	Delområde 11 Forskning för regeringens behov	
Författare/redaktör Maria Nilsson	Projektledare Pär Eriksson	
	Godkänd av Jan Foghelin	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Europeisk säkerhets- och försvarspolitik - en studie om svenska möjligheter att påverka		
Sammanfattning (högst 200 ord) Syftet med rapporten är att diskutera på vilket sätt Sverige kan utöva inflytande i den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, ESFP, i EU. Utifrån ett statscentrerat perspektiv behandlar rapporten särskilt små staters förutsättningar och möjligheter till inflytande i ESFP. I rapporten identifieras nio faktorer och instrument som medlemsstaterna på olika sätt kan dra nytta av för att utöva inflytande över den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Med utgångspunkt från dessa faktorer ger författaren förslag på hur Sverige skulle kunna utnyttja sin nationella resurser för att öka inflytandet. ESFP beskrivs som en process med en blandning av formella och informella strukturer. Denna dynamiska och föränderliga kontext, under omvandling i den pågående diskussionen om hela unionens framtid, är öppen för idéer om olika utvecklingsvägar. Inflytande i en sådan process beror inte enbart på hur Sverige agerar i enskilda förhandlingssituationer, utan också på dess förhållande till andra medlemsstater och till de gemensamma institutionerna, samt hanteringen av det militära kapacitetsbidraget som en potentiell inflytandebas.		
Nyckelord EU, ESFP, krishantering, inflytande, småstat		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 66 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0898--SE	Report type Scientific report
	Programme Areas 1. Defence and Security Policy	
	Month year August 2003	Project no. A1103
	General Research Areas 1. Policy Support to the Government	
	Subcategories 11 Policy Support to the Government	
Author/s (editor/s) Maria Nilsson	Project manager Pär Eriksson	
	Approved by Jan Foghelin	
	Sponsoring agency Ministry of Defence	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) European Security and Defence Policy: A Study on Sweden's Possibilities for Influence		
Abstract (not more than 200 words) <p>The aim of the report is to discuss how Sweden can influence the European Security and Defence Policy, ESDP, within the EU.</p> <p>Using a state centric perspective, the report examines the possibilities for influence over ESDP for small states in particular. Nine areas are identified, where Member States can act to improve their possibilities for influence. Using these nine areas, the author discusses how Sweden especially can use its national resources to gain influence.</p> <p>ESDP is presented as a process composed of both formal and informal structures. In this dynamic and constantly developing environment there is room for new ideas on ways forward. Sweden's influence in such a process is not only a question of how the state acts in a negotiation situation. It is also a question of Sweden's relationships with other Member States and with the institutions of the Union, as well as how Sweden handles the military capacity contribution as a potential source of influence.</p>		
Keywords EU, ESDP, crisis management, influence, small state		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 66 p.	
	Price acc. to pricelist	

Innehållsförteckning

FÖRORD	6
AKRONYMER	7
SAMMANFATTNING	8
1. INLEDNING	10
1.1 BAKGRUND	10
1.2 SYFTE	10
1.3 METOD OCH MATERIAL	11
1.4 PERSPEKTIV, FOKUS OCH VETENSKAPLIG KONTEXT	13
1.5 DISPOSITION	14
2 ANALYSANTAGANDEN	16
2.1 INFLYTANDEPERSPEKTIVET.....	16
2.1.1 Vikten av inflytande.....	17
2.1.2 Inflytande kontra autonomi.....	18
2.1.3 Politisk prioritering av inflytande i Sverige.....	19
2.2 SMÅSTATSPERSPEKTIVET	21
2.2.1 Kategorisering allmänt.....	22
2.2.2 Sverige som småstat	23
3 ESFP:S STRUKTUR	25
3.1 BAKGRUND OCH AKTÖRER	25
3.2 ESFP SOM PROCESS.....	25
3.2.1 Kontinuerlig utveckling av ESFP.....	27
3.2.2 Krishanteringsfaser.....	29
3.3 KONVENTSFÖRSLAGENS EFFEKTER	30
4 INFLYTANDEFAKTORER OCH -INSTRUMENT	33
4.1 KUNSKAP OCH KOMPETENS	33
4.2 AKTIVISM OCH SYNLIGHET	34
4.3 KOALITIONSBYGGANDE	35
4.4 GIVANDE FÖRHÅLLANDEN TILL GEMENSAMMA INSTITUTIONER.....	36
4.5 KONTINUITET	37
4.6 FLEXIBILITET	38
4.7 PRIORITERINGSFÖRMÅGA	38
4.8 ARGUMENTATION	39
4.9 KAPACITETSARBETE OCH KRISHANTERING.....	40
5 SVERIGE OCH SVENSKT AGERANDE	44
5.1 KUNSKAP OCH KOMPETENS	44
5.2 AKTIVISM OCH SYNLIGHET	45
5.3 KOALITIONSBYGGANDE	46
5.4 GIVANDE FÖRHÅLLANDEN TILL GEMENSAMMA INSTITUTIONER.....	47
5.5 KONTINUITET	49
5.6 FLEXIBILITET	50
5.7 PRIORITERINGSFÖRMÅGA	50
5.8 ARGUMENTATION	51
5.9 KAPACITETSARBETE OCH KRISHANTERING.....	53
6 AVSLUTNING	57
7 FÖRSLAG TILL VIDARE STUDIER OCH FORSKNING	59
REFERENSER	61

Förord

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, GUSP, står mitt i ett omfattande förändrings- och framtidsarbete. Det Europeiska konventet har levererat ett förslag till ett så kallat konstitutionellt fördrag, där även GUSP berörs. Detta konstitutionella fördrag ska nu förhandlas av medlemsstaterna i den regeringskonferens som inleds hösten 2003. Samtidigt är EU:s krishanteringsförmåga på väg in i ett operativt skede med såväl insatser som övningar på dagordningen.

FOI-projekt EUOKRIS genomför på Förvarsdepartementets uppdrag löpande analyser av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, ESFP, och särskilt hur ESFP påverkar Sverige. Föreliggande rapport kan ses som en fortsättning på dessa analyser och som ett stöd till förberedelserna inför regeringskonferensen. Fokus ligger på vad som genererar inflytande för en stat som Sverige. Avsikten är att rapporten skall fungera som ett avstamp för vidare arbete inom projektet och vara ett komplement till projektets mer direktstödande delar.

Projektet och denna rapport kan också ses i ett större sammanhang inom avdelningen för Förvarsanalys. Nyligen publicerades en annan rapport med anknytning till ESFP och krishantering, nämligen CIVINT/Helén Jarlsviks *Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringssystem* (FOI--R-0899—SE), som diskuterar hur de svenska aktörerna inom civil krishantering kan anpassa sig till effekterna av den ökade internationaliseringen. Båda projekten ingår i den kompetensgrupp för ESFP-frågor som finns på Förvarsanalys.

Vi vill rikta ett tack till alla personer inom och utanför FOI som har delat med sig av sin kunskap och erfarenhet samt kommenterat och på olika sätt berikat rapporten. Ett särskilt tack till docent Ulrika Mörth, SCORE/Stockholms universitet som granskade rapporten. Givetvis är det författaren som slutligen bär ansvaret för dess innehåll.

Stockholm, augusti 2003

Maria Nilsson

Pär Eriksson, projektledare

Akronymer

CME	Crisis Management Exercise
DSACEUR	Deputy Supreme Allied Commander Europe
EAPR	Euroatlantiska partnerskapsrådet
ECAP	European Capability Action Plan
EG	Europeiska gemenskaperna
ESFP	Europeisk säkerhets- och försvarspolitik
EU	Europeiska unionen
EUMC	European Union Military Committee
EUMS	European Union Military Staff
FHQ	Force Headquarter
FN	Förenta nationerna
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
HTF	Headline Goal Task Force
IGC	Intergovernmental Conference
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non Governmental Organisation
NRF	Nato Response Force
OCCAR	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
OHQ	Operational Headquarter
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PARP	Planning and Review Process
PPF	Partnerskap för fred

Sammanfattning

Byggandet av EU:s krishanteringsförmåga och den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, ESFP, är en pågående process med ett ovisst slutmål. Samtidigt som nya institutioner skapas och finner sina roller, ansvarar EU för flera krishanteringsinsatser i och utanför Europa. Hur de enskilda medlemsstaterna, däribland Sverige, kan påverka denna utveckling är en central fråga.

Det finns olika anledningar att eftersträva inflytande i ett samarbete som ESFP. Även om inflytandet i sig sällan är slutmålet, kan det användas för att uppnå konkreta resultat i sak och för att tillvarata nationella intressen. Samtidigt kan det finnas en motsättning mellan en stats inflytande på den internationella nivån och dess autonomi. Ju mer påverkan av den gemensamma politiken som eftersträvas, desto svårare kan det bli att bevara det nationella oberoendet.

Syftet med denna rapport är att diskutera hur stater kan vinna inflytande i den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken. Särskilt diskuteras Sveriges förutsättningar att utnyttja de möjligheter som finns.

Rapportens analys inleds med en uppställning av och diskussion kring ett antal faktorer och instrument som spelar in för att en stat ska kunna påverka den gemensamma utvecklingen. Dessa faktorer bygger i första hand på ett urval av material som diskuterar politiskt inflytande och multinationella förhandlingar, särskilt i säkerhetsorganisationer.

I en andra del analyseras de svenska förutsättningarna att nå inflytande genom dessa faktorer. De viktigaste slutsatserna kan sammanfattas enligt följande:

För det första betonas vikten av att Sverige kan och orkar vara en aktiv, kunnig och väl förberedd medlemsstat. I detta ligger bl.a. att departement och myndigheter bör kunna arbeta med framförhållning, genom att så tidigt som möjligt i processen kartlägga andra medlemsstaters ställningstaganden och en frågas förväntade väg genom beslutshierarkin. Sverige kan utnyttja fördelen av att vara en mindre stat, exempelvis genom att skapa kompromisslösningar.

För det andra kräver förhandlingsspelet i ESFP att svenska ståndpunkter är logiska och konsistenta, men samtidigt att det finns en viss flexibilitet i hållningen. Förmågan att prioritera är då central. Sverige anklagas ofta för att misslyckas med att prioritera inom EU-politiken. Kontinuerlig översyn av aktuella frågor och utnyttjandet av exempelvis landstrategier och raminstruktioner som ger ett visst förhandlingsutrymme är verktyg på vägen.

Den tredje slutsatsen gäller betydelsen av koalitioner och allianser inom ESFP. Vikten av dessa förväntas öka när antalet medlemsstater stiger. För svensk del finns det anledning att se över förhållandena med EU-institutioner som Kommissionen och Rådssekretariatet, men även möjligheterna till utökade samarbeten med t.ex. östersjöländerna. Inför kommande regeringsförhandling kan Sverige också överväga att sondera med övriga små stater om eventuella samarbeten för att säkerställa att de större staterna inte tar över förhandlingen, särskilt när det gäller institutionella frågor.

När det gäller slagkraftig argumentation, konstateras för det fjärde att idéer som hänvisar till gemenskapens bästa och till organisatoriska grundprinciper har goda möjligheter att vinna gehör. Svenskt inflytande gynnas därmed när argumentationen på den europeiska arenan bygger på en analys av i första hand det europeiska intresset, vars uppfyllande sedan görs till svensk profilfråga.

Den sista slutsatsen gäller kopplingen mellan en stats bidrag med militära kapaciteter och statens inflytande över krishantering. Bidraget består både av politisk vilja att medverka i konkreta insatser och av faktisk militär förmåga. Bidrag med så kallade kritiska förmågor kan möjligen öka det svenska inflytandet över hur ESFP:s förmåga ska användas. Givet nuvarande förhållanden skulle det kunna handla om att i högre grad än idag fokusera bidraget, exempelvis på några särskilda krishanteringsuppgifter, vissa truppdrag eller några förbandstyper.

Hösten 2003 inleds nästa regeringskonferens i EU. Diskussionerna i det Europeiska konventet har genererat en rad frågor av intresse för det säkerhets- och försvarspolitiska området. Dessa ska nu förhandlas vidare mellan medlemsstaterna. Därmed synliggörs också frågan om Sveriges och övriga staters inflytande över den gemensamma politiken.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Det svenska agerandet på det säkerhetspolitiska området sker idag till stor del via Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, GUSP, och genom den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, ESFP. Samtidigt håller EU i sin helhet på att omstöpas i enlighet med ett nytt så kallat konstitutionellt fördrag. För ESFP:s del är det fortfarande oklart hur deltagarinflytandet kommer att se ut framöver. Inflytandefrågan aktualiseras också inte minst i och med den kommande utvidgningen. Den innebär att det framöver kommer att vara fler aktörer som gör upp om att forma EU:s säkerhets- och försvarspolitik.

Utvecklingen i EU får återverkningar också på hanteringen av den internationella säkerhetspolitiken på det nationella planet. I allt högre grad är det idag t.ex. fackdepartement och myndigheter som företräder den svenska positionen. Detta gör att ansvaret för det svenska inflytandet delas av flera nationella aktörer. Sverige måste vara berett att hantera denna nya situation.

De enskilda medlemsstaternas möjligheter att påverka inriktningen på den gemensamma politiken blir särskilt intressanta inom ett politiskt känsligt område som säkerhets- och försvarspolitik. Denna rapport behandlar därför frågan om hur inflytandet över EU:s säkerhets- och försvarspolitik kan främjas.

1.2 Syfte

Syftet med denna rapport är att försöka besvara frågan på vilket sätt Sverige, genom den svenska regeringen, kan utöva inflytande i ESFP. För uppfylla detta syfte analyseras först förutsättningarna för en relativt liten medlemsstat att nå inflytande över uppbyggnaden av och verksamheten inom en process som ESFP. Därefter analyseras hur Sverige kan utnyttja de möjligheter till inflytande som står till buds.

Meningen är att rapporten, genom att tydliggöra de möjligheter till inflytande som Sverige har, ska fungera som ett generellt stöd för i första hand Försvarsdepartementet. ESFP är en process i ständig rörelse och utveckling och förhoppningsvis kan rapporten ge vägledning i tänkandet kring hur svenskt inflytande kan förbättras i denna process.

Dessutom ska rapporten på kortare sikt bidra med underlag till Försvarsdepartementets behandling av frågor med ESFP-anknytning inför kommande

regeringskonferens, IGC, främst genom att knyta an till pågående diskussioner. Dessutom är regeringskonferenser ett tydligt exempel på just de mellanstatliga förhandlingsmiljöer rapporten koncentreras på. Många delar av analysen som gäller för ESFP kan därför ses som relevanta även för kommande IGC.

1.3 Metod och material

Rapporten och analysen har strukturerats i tre delar. För det första presenteras de grundantaganden som rapporten bygger på, nämligen att inflytande ur en rad olika perspektiv är ett betydelsefullt politiskt mål samt att små stater har särskilda förutsättningar på den internationella arenan. Dessa resonemang bygger främst på litteraturstudier och anknyter därmed till tidigare vetenskapliga resonemang om hur processer i multilaterala sammanhang ser ut och vilka möjligheter småstater har. Sveriges position både vad gäller inflytande- och småstatsproblematiken har dessutom hämtats ur officiella dokument och regeringsuttalanden om svenska ställningstaganden.

Dessutom tecknas i analysens första steg en bild av EU:s säkerhets- och försvarspolitik, det vill säga den politik som ligger i fokus för rapporten och tillika den struktur Sverige och andra medlemsstater kan söka inflytande i. Beskrivningen är ingen organisationsskiss över ESFP. En sådan beskrivning skulle, givet den snabba utvecklingen i EU, snart tappa giltighet, och heller inte fånga dynamiken i pågående skeenden. Istället förklarar ESFP-avsnittet i rapporten framför allt vilken typ av frågor som behandlas inom politikområdet. Avsnittet illustrerar också ärendens hantering genom den övergripande strukturen och pekar på vilken aktör, medlemsstater eller institutioner, som hanterar och ansvarar för en fråga i olika faser. Syftet med en sådan nedbrytning av samarbetet är att ge läsaren, vare sig hon eller han är väl bekant med området eller inte, en bild över komplexiteten i arbetet. Dessutom illustrerar bilden att det inom ESFP för närvarande pågår både intensiv uppbyggnad av det institutionella ramverket och planering och genomförande av krishanteringsinsatser.

Den andra delen av analysen är en kvalitativ analys av olika faktorer och instrument som har betydelse för en stats inflytande i ett samarbete som ESFP. Ambitionen har varit att utifrån en relativt omfattande litteraturstudie genom en deduktiv metod identifiera, renodla och systematisera de faktorer som särskilt framträder i litteraturen. De ämnen som diskuteras i rapporten är en spegling av några områden som valts ut både genom sin synbara relevans för ESFP och eftersom de återkommer i flera källor.

Frågan om hur en stat vinner inflytande i mellanstatliga samarbeten har tidigare diskuterats av en rad forskare och analytiker med olika infallsvinklar. Utmaningen är att knappast någon tidigare gjord analys direkt diskuterar frågan om enskilda

staters inflytande i ESFP. Utgångspunkten för rapporten har varit en översyn av framför allt teoretiskt men även empiriskt material som diskuterar deltagarinflytande generellt eller med utgångspunkt i små staters situation. Rapporten använder här olika material och teorier och låter dessa komplettera snarare än konkurrera och kontrasteras mot varandra.

En heltäckande kartläggning av möjligheterna till inflytande över ett område som ESFP är dock i det närmaste omöjlig att göra. Inflytandefrågan kopplar inte minst till grundläggande statsvetenskapliga maktteorier, och källorna till material är i det närmaste outtömliga, varför ett urval har varit nödvändigt. Litteraturinsamlingen har därför koncentrerats till forskning kring inflytande/makt där fokus har legat på multilaterala förhållanden, säkerhetsorganisationer och små staters särskilda förutsättningar. I de delar av rapporten där kopplingen mellan en stats kapacitetsbidrag och dess inflytande diskuteras är de explicita litteraturhänvisningarna glesare, eftersom det saknas material som tydliggör problemområdet. Istället har kapacitetsavsnitten i högre grad än övriga avsnitt karaktären av öppen diskussion.

Det tredje avsnittet i rapporten fokuserar på Sveriges möjligheter i ESFP. Avsnittet återknyter till de faktorer och instrument som framkommit genom litteraturstudien och applicerar det på svenska förhållanden. På så sätt kan olika aspekter av de svenska förutsättningarna problematiseras. Rapporten har dock inte ambitionen att utvärdera det svenska agerandet, eftersom det hade krävt en omfattande fallstudie eller liknande. Här diskuteras istället *tendenser* i den svenska hållningen. Framför allt är kapitlet framåtblickande. Det innehåller främst författarens förslag på hur Sverige och den svenska regeringen kan stärka sin position och, inom de identifierade områdena, öka möjligheterna att utöva inflytande över den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna.

Grunden till empirin i det svenska avsnittet är till stor del sekundärmaterial, som olika former av analyser av hur Sverige tidigare har agerat och hanterat sin småstatsposition. Underlag från ett begränsat antal intervjuer och samtal har emellertid också använts för att värdera och verifiera sekundärmaterialens analys. Informanterna är såväl seniora som juniora tjänstemän på Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsmakten, samt forskare och analytiker som studerar GUSP och ESFP. De intryck som dessa personer har förmedlat har i princip använts för att förstärka övrigt material, varför det inte bedöms nödvändigt att specifikt referera till dessa samtal i texten mer än vid något enstaka tillfälle.

Den bild som sekundärkällorna förmedlar i rapporten har också kunnat styrkas genom författarens egna observationer och reflektioner under arbetets gång, både via kontakter med regerings- och myndighetstjänstemän och genom att kontinuerligt följa svenskt arbete genom olika former av rapporteringar från ESFP-arbetet. Även om detta ”insider-perspektiv” lämnar en hel del att önska ur källkritiskt hän-

seende kan det förhoppningsvis ändå ge analysen ett mervärde utöver striktare teoretiska eller empiriskt byggda utredningar.

Rapporten hänvisar på flera ställen till den debatt och det material som presenterats i Europeiska konventet. Detta så kallade framtidskonvent har sedan 2002 diskuterat olika aspekter av EU:s framtid och i olika arbetsgrupper övervägt möjliga utvecklingar inom en rad politikområden och föreslagit lösningar.¹ När denna rapport skrivs har konventet presenterat ett slutgiltigt utkast till konstitutionellt fördrag, inklusive de delar som rör bl.a. säkerhets- och försvarspolitiken.² Även om texten kommer att förändras i väsentliga delar under upptakten till regeringskonferensen illustrerar den de initiala tankegångar som konventsarbetet genererat och har därför ändå ett värde.

1.4 Perspektiv, fokus och vetenskaplig kontext

ESFP är i hög grad ett område som knappt har formerats ännu, vilket gör empirin svår att fånga och analysera. De slutsatser som kan dras utifrån empiriska erfarenheter om hur resultat genereras i ESFP blir ytterst osäkra, eftersom entydiga erfarenheter är svåra att hitta. Sammantaget bidrar denna osäkerhet till att ambitionen med en rapport som denna inte kan vara att ge någon fullständig bild över hur inflytande kan åstadkommas. Istället är förhoppningen att framställningen kan generera både problematiserande diskussioner och vidare analys inom området.

Perspektivet i analysen är i grunden statscentrerat. Ett sådant perspektiv innebär att staten, med regeringen och byråkratin, ges en självständig roll i beslutsprocessen.³ Vidare behandlar rapporten främst interagerandet i den internationella kontexten och frågan om hur inflytandet ser ut där. En sådan förenkling av processen tillåter en koncentration på förhållanden på den europeiska nivån mellan olika stater, vilka antas vara de primära aktörerna inom ESFP. Aktören Sverige i rapporten betecknar den svenska regeringen, inklusive dess förvaltning.

Det är inom ESFP:s ramar, där Sverige deltar som fullvärdig medlemsstat på alla nivåer, som de svenska möjligheterna att påverka och forma politiken framför allt finns. Utövandet av inflytande är dock en del av staters interagerande i olika sammanhang och på olika nivåer. En stats roll och agerande i FN och Nato kan exempelvis ha stor betydelse för dess ställning och relation till andra medlemsstater inom

¹ För syfte och mandat, se *Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid*, Bilaga I till ordförandeskapets slutsatser, Laeken den 14-15 december 2001. Se även konventets hemsidor; <http://european-convention.eu.int>.

² European Convention: *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, 18 July 2003, CONV 850/03

³ För vidare problematisering, se Mörth U (1996), *Vardagsintegration – La vie quotidienne – i Europa*, Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen, 61

ESFP-arbetet.⁴ Denna rapport koncentreras dock till det arbete som pågår inom ramen för ESFP eller som är direkt relaterat därtill, exempelvis arbetet i det Europeiska konventet. Därtill ligger fokus i diskussionen om det praktiska kris-
hanteringsarbetet på de militära delarna av ESFP.

Denna rapport kan sättas in i en större vetenskaplig kontext. Framför allt anknyter den till teoribildningen kring olika typer av statsstrategier, särskilt internationella inflytandestrategier.⁵ Utifrån den beskrivning av ESFP som görs i det tredje kapitlet kan man konstatera att policyprocessen ger anledning för staterna att använda såväl vad forskaren Bengt Sundelius kallar traditionell mellanstatlig förhandlingsstrategi som så kallad transnationell penetrationsstrategi. Den första skulle i så fall vara den strategi som används i det formella ramverket för ESFP, med förhandlingar och klara beslutstillfällen. Den senare, den transnationella penetrationsstrategin, skulle kunna motsvara ett nyttjande av t.ex. kontaktnäten med aktörer på den europeiska nivån som inte nödvändigtvis är beslutsfattare.

Den tredje internationella inflytandestrategin som Sundelius presenterar, internationell systemomvandlingsstrategi, handlar om att försöka påverka det regelverk som styr den aktuella internationella samarbetsregimen, i detta fall ESFP. I rapporten anses att det är främst genom de två första strategierna, d.v.s. den formella mellanstatliga förhandlingsstrategin och den informella transnationella penetrationsstrategin, som det gemensamma regelverket för ESFP påverkas. Detta blir särskilt tydligt under upprinnelsen till och genomförandet av regeringförhandlingar.

Rapporten har inriktats på att presentera olika så kallade faktorer eller inflytandeinstrument för att på ett konkret sätt ge stöd till Försvarsdepartementet. Dessa faktorer kan ses som hjälpmedel för samtliga möjliga internationella inflytandestrategier, med Sundelius terminologi. Instrumentens/faktorernas användning under respektive strategi analyseras dock inte vidare i rapporten.

1.5 Disposition

Efter inledningen presenteras i det andra kapitlet analysens huvudfokus, nämligen frågan om inflytande respektive småstaters speciella position. I detta kapitel presenteras också den svenska regeringens syn på dessa frågor, särskilt med hänsyn till

⁴ Därtill är Sverige beroende av att det finns fungerande former för de alliansfria EU-medlemsstaternas deltagande och insyn i Nato:s processer med relevans för EU. Sverige har upprepade gånger påpekat vikten av att alla medlemsstater behandlas enligt principen om "equal footing".

⁵ För presentationer över detta forskningsområde, se exempelvis Sundelius B "Neutralitet och konfliktfylld interdependens" i Nordlöf-Lagerkranz U red. (1990), *Svensk neutralitet Europa och EG*, Utrikespolitiska institutet; Mörth (1996), 60-76

samarbetet i EU. Det tredje kapitlet presenterar det empiriska ramverket och kontexten för undersökningen, d.v.s. politikområdet ESFP.

Rapportens fjärde kapitel går systematiskt igenom de faktorer och instrument för inflytande som framkommit genom den deduktiva litteraturgenomgången. Därefter ställs de svenska förhållandena i relation till dessa instrument, i det femte kapitlet.

I ett kort avslutningskapitel görs några övergripande reflektioner över konsekvenserna för Sverige av de resultat som framkommit. Rapporten avslutas med ett avsnitt som ger förslag på hur vidare forskning och analys inom området ESFP och inflytande skulle kunna se ut. Detta sista kapitel vänder sig därmed i första hand till den mer vetenskapligt intresserade läsaren.

2 Analysantaganden

2.1 Inflytandeperspektivet

Begreppet inflytande förknippas ofta med olika former av maktteori, men har framför allt använts för att förklara bi- eller multilaterala förhandlingar eller fredliga samarbeten mellan stater. Ett försök att reda ut begreppen står Cox & Jacobson för:

”influence means the modification of one actor’s behaviour by that of another. It is thus a relationship between actors – something that emerges in the political process, not something ‘given’ or calculable at any time. Influence is to be distinguished from power. Power means capability; it is the aggregate of political resources that are available to an actor. These resources may be material or not. Power may be converted into influence, but it is not necessarily so converted either at all or to its full extent. Although those who possess the greatest power may also exercise the greatest influence, this is not logically necessary.”⁶

I ett multilateralt sammanhang som ESFP är det inflytandet över den gemensamma politiken snarare än över enskilda medlemsstater som är det centrala målet, även om det senare är en väg för att uppnå det förra.

Klassisk maktteori förutsätter att den starkaste parten i en förhandling – ofta då en bilateral sådan – alltid vinner, och att styrka kan mätas utifrån olika kriterier, som militär styrka, ekonomi och nationell sammanhållning. I ett sådant perspektiv blir förhandlingar tämligen meningslösa, eftersom utgången är given.

När den ”givna” makten på något sätt har jämnats ut, exempelvis i ett internationellt regelverk, blir det relevant att använda förhandlingar som beslutsverktyg. EU och ESFP med sin institutionella uppbyggnad kan ses just som ett sätt att reducera styrkor och jämna ut villkoren för staterna i utgångsläget. De formella spelreglerna blir lika för alla, vilket särskilt erbjuder möjligheter för de mindre staterna.⁷ När givna maktkriterier inte längre är den enda grunden för staternas förhållande blir det meningsfullt att tala om hur inflytande kan maximeras.

⁶ Cox R W, Jacobson H K m.fl. (1974), *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, Yale University Press Ltd., 3f

⁷ Habeeb W M (1988), *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, John Hopkins University Press, 2; Kousmanen A, ”Decision-Making in the Council of the European Union” i Goetschel L ed. (1998), *Small States Inside and Outside the European Union*, Kluwer Academic Publishers, 77

2.1.1 Vikten av inflytande

Varför är då inflytande en relevant politisk strävan? Trots att exempelvis denna rapport talar om olika vägar för att nå inflytande, är inflytandet i sig sällan slutmålet. Aktörer värnar däremot om möjligheterna att utöva inflytande eftersom inflytandet kan användas som ett medel för att uppnå resultat i sak. I vissa situationer kan det dock finnas skäl att avstå inflytande till förmån för något annat, exempelvis ett annat politiskt mål som står i motsats till det om inflytande.

Vissa bedömare menar att de icke-allierade medlemsstaternas rätt och möjligheter att påverka ESFP:s utveckling och riktning är en helt avgörande fråga för deras deltagande i samarbetet, åtminstone ur ett legalistiskt perspektiv.⁸ Det kan dock finnas andra skäl att eftersträva inflytande, även för de icke-allierade medlemsstaterna.

För alla medlemsstater finns det en grundläggande drivkraft för deltagandet i EU och ESFP, nämligen att ta tillvara sina egna nationella intressen så effektivt som möjligt. I det egna intresset kan även ligga en strävan att påverka den gemensamma politiken i en vad man ser som positiv riktning. Här är det dock viktigt att påpeka att skillnaden mellan det nationella och i det här fallet det europeiska intresset är flytande.⁹ Vilka intressen vill man tillvarata på den internationella arenan om de nationella prioriteringarna ser likadan ut som de gemensamma? Är inflytande över huvud taget viktigt om prioriteringarna överensstämmer? Följande analys utgår ändå från att inflytande åtminstone är relevant för att driva nationella intressen de gånger policyn ser olika ut på den nationella och den europeiska nivån.

Särskilt de små staterna har genom GUSP och ESFP fått chansen, och skyldigheten, att engagera sig och ta ställning inom fler politikområden än tidigare. Det har gett en ny typ av synlighet för dessa mindre stater. Även de största europeiska staterna tror på att agera samfällt genom ESFP, även om synlighetsargumentet är mindre avgörande i deras fall. Endast Danmark har utverkat ett undantag från medverkan i de militära och försvarsmässiga dimensionerna av krishanteringen.

⁸ Ojanen H, Herolf G, Lindahl R (2000), *Non-Alignment and European Security Policy. Ambiguity at Work*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, vol. 6, 59

⁹ Teoribildningen kring den så kallade europeiseringen behandlar bl.a. samspelet mellan den europeiska policynivån och den nationella nivån. Forskare och analytiker har studerat europeiseringsfenomenet från olika utgångspunkter. För en översikt, se t.ex. Davidsson E, Eriksson A, Hallenberg J ed. (2002), *Europeanization of Security and Defence Policy, A Conference held at the Swedish National Defence College December 5, 2001*, FHS. Även teoribildningen kring så kallad multi-level governance problematiserar frågan om nationella kontra internationella intressen. Se t.ex. analysen av intresseformuleringen av det svenska ordförandeskapet i Ekengren M, "National Foreign Policy Coordination: the Swedish EU Presidency" i Carlsnaes, Sjuresen, White eds (kommande 2003/2004), *European Foreign Policy*, Sage

Ansvarsaspekten genomsyrar alla faser av krishanteringen, från den övergripande planeringen till samordningen av verksamheten på fältet. Det finns ingen reell möjlighet för en medlemsstat avsäga sig ansvaret för en enskild ESFP-process, eftersom beslut fattas med konsensus. Även om möjligheten till flexibelt samarbete skulle öppnas, kommer sannolikt alla medlemsstater att förknippas med ett EU-agerande. Det finns även en dimension kopplad till EU-samarbetet som antyder att varje medlemsstat också måste vara beredd att solidariskt med andra medlemsstater ta en del av det ansvar som utnyttjandet av krishanteringsförmågan för med sig. Mot den bakgrunden krävs det att medlemsstaternas regeringar har inflytande över den politik de också förväntas ta ansvar för.

Ansvar hänger nära samman med säkerhetsmässiga hänsyn. Medlemsstaterna måste ha viss kontroll över de insatser där egen trupp deltar, så att truppernas säkerhet kan tillgodoses på ett för statens del tillfredsställande sätt. Något annat är, av demokratiskäl, knappast acceptabelt i de nationella parlamenten. Kontrollen kommer genom inflytande i processer på flera nivåer.

2.1.2 Inflytande kontra autonomi

I dagens internationaliserade system tvingas stater till en avvägning mellan å ena sidan inflytande i de organisationer som kan påverka och å andra sidan den egna autonomin, i betydelsen oberoende. Dilemmat, som är särskilt kännbart för mindre stater, beror på motsättningen i att stater vill öka, eller åtminstone bibehålla, både sitt inflytande och sin nationella autonomi. När de lyckas öka sitt inflytande riskerar de dock samtidigt att förlora sin autonomi.¹⁰

Satsningen på inflytande och aktivism *genom* exempelvis ESFP medför ett visst risktagande, inte minst för en stat av begränsad ”storlek” som Sverige. Strategin – att offra en viss del av den nationella autonomin för att istället kunna vinna inflytande genom ett starkt gemensamt agerande – kan bara lyckas om det gemensamma agerandet faktiskt ger önskad effekt.

Ett exempel på hur strategin skulle kunna misslyckas vore om en medlemsstat avstod från nationellt agerande i en säkerhetspolitiskt viktig aktuell fråga i avvaktan på EU-linjen, men utan att en sådan effektiv linje kunde skapas. Ett annat hypotetiskt exempel vore om en medlemsstat satsade på att nischa sitt försvar för att kunna bidra till en skraddarsydd ESFP-styrka, men där den politiska verkligheten omöjliggjorde ett effektivt användande av denna styrka. I sådana fall kan

¹⁰ Goetschel L, ”The foreign and security policy interests of small states in today’s Europe” i Goetschel L ed. (1998), *Small States Inside and Outside the European Union*, Kluwer Academic Publishers, 17

delar av den nationella autonomin sägas ha spelats bort utan att vinsten av inflytande på den internationella arenan i praktiken har gett något.

2.1.3 Politisk prioritering av inflytande i Sverige

Huruvida svenskt inflytande är ett prioriterat mål är en politisk bedömning. Man kan via olika säkerhetspolitiska deklARATIONER från svenskt officiellt håll ana att det är en viktig faktor, men att det svenska inflytandet ändå kan få olika prioritet i olika internationella sammanhang.

Inflytande/autonomi-dilemmat som även Sverige ställs inför tydliggörs effektivt i den svenska EMU-debatten, som på ett övergripande plan fokuserar på för- och nackdelarna med deltagande. Är det värt att ge upp den nationella makten över penningpolitiken för att få inflytande över en politik som påverkar den nationella marknaden och finanspolitiken? Även debatten om den svenska vapenexporten till krigförande länder i samband med Irakkriget illustrerade dilemmat.

Regeringens argumentation i alliansfrihetsfrågan understryker snarare än inflytande betydelsen av handlingsfrihet. Vid en riksdagsdebatt i december 2002 menade utrikesministern att ett svenskt medlemskap i en militärallians, särskilt Nato, skulle innebära att Sverige avstår från ”den *handlingsfrihet* som vi har både när det gäller att avgöra hur vi ställer oss vid eventuella kriser och krig och när det gäller att avgöra våra försvarsutgifters storlek och annat...”¹¹

Utrikesministerns uttalande stöder Försvarsberedningens bedömning 2001 att riksdagens beslut har varit att den militära alliansfriheten bl.a. har ”skapat förutsättningar för nationell *handlingsfrihet*”. ”Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en *handlingsfrihet* att – såsom en enskild nation och i samverkan – kunna utveckla vårt samhälle.”¹² Denna handlingsfrihet, eller självständighet, kan tolkas just som ett betonde av autonomi.

När det gäller EU i sin helhet framstår den svenska prioriteringen som relativt tydlig. Från officiellt håll betonades framför allt möjligheten till inflytande över och genom den europeiska politiken som en av fördelarna med medlemskapet. Redan under förberedelserna för medlemskap förutsågs att ”Genom ett medlemskap i EG ges Sverige möjlighet att som medlem påverka gemenskapernas ställningstaganden i olika frågor.”¹³ Prioriteringen av inflytande var så stark att ett undantag i anslut-

¹¹ Snabbprotokoll riksdagen 2002/03:28. Tisdagen den 3 december. Gunnar Hökmark (m) hävdade i samma debatt att Sverige genom att stå utanför Nato ”avsvär oss *inflytande* på en säkerhet och struktur som finns direkt i vår omvärld...” Förf kursivering

¹² Ds 2001:14, Försvarsdepartementet/Försvarsberedningen, *Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet*, 217ff. Förf kursivering

¹³ SOU 1993:80, *Statsförvaltningen och EG*, Justitiedepartementet, 16

nings-/medlemskapsbestämmelserna liknande Danmarks aldrig var aktuellt, inte heller för de utrikes- och säkerhetspolitiska frågorna.¹⁴

Regeringen har även efter det svenska inträdet markerat att det positiva med ett EU-gemensamt inflytande väger över nyttan med en självständig svensk profil.¹⁵ GUSP framstår som en etablerad kanal för svenskt säkerhetspolitiskt agerande, inte minst genom den framväxande krishanteringskapaciteten. Den uttalade svenska ambitionen med GUSP och ESFP återspeglar sig också i den – åtminstone retoriskt - prioriterade internationella rollen för försvaret, vilken ska förverkligas bl.a. genom EU:s krishantering.¹⁶

Synligheten genom gemenskapen är alltså ett officiellt argument för svenskt medlemskap. Det finns en insikt om ett enat EU:s möjligheter till inflytande i framtiden, även om ständigt pågående konsultationer och samråd med andra medlemsstater begränsar handlingsutrymmet på kort sikt.¹⁷ Det finns alltså en långsiktighet i strategin som verkar gynna inflytande framför autonomi, åtminstone vad gäller EU och GUSP i stort. Däremot finns det när det gäller ESFP en större tveksamhet när det gäller att driva det militära samarbetet framåt, inte minst p.g.a. hänsyn till alliansfriheten.

Även argumentet om ansvar och säkerhet kopplar till den svenska positionen. När EU nu har tagit på sig en operativ krishanteringsroll deltar Sverige för första gången i krishanteringsinsatser där Sverige också har varit med och fattat de övergripande politiska besluten kring insatsen. Det betyder att regeringen inför riksdagen och svenska medborgare måste stå till svars för resultaten av de politiska processer som EU driver inom ESFP-ramen. Det är svårt att tänka sig ett

¹⁴ Wegge N, ”Sverige – falmet idealist i et likere Europa?” i *Internasjonal politikk* 60 (4) 2002, 453

¹⁵ ”EU fortsätter att utveckla den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Genom denna samverkan kan medlemsländerna tillsammans få ett större inflytande och spela en mer aktiv roll på den världspolitiska scenen än om länderna hade agerat vart och ett för sig. Det gäller särskilt ett mindre medlemsland som Sverige. Genom att påverka den gemensamma politiken har Sverige kunnat få större inflytande också i andra internationella organisationer.”, Regeringens skrivelse 1997/98:60. *Berättelse om verksamheten i Europeiska Unionen under 1997*, 20

¹⁶ Ex ur regeringens proposition 2001/2:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, 15; ”Inom FM fortsätter arbetet med att utveckla den internationella samverkansförmågan som ett led i Sveriges ökade ambitioner att delta i det internationella fredsfrämjande arbetet med truppinsatser.” Se även Ds 2003:34, Förvarsdepartementet/Förvarsberedningen, *Vårt militära försvar – vägval och vilja*, 27: ”Förvarsberedningen bedömer att omfattningen av svensk medverkan i fredsfrämjande insatser [...] bör öka. [...] Det är av största vikt att den civila och militära krishanteringsförmågan inom EU fortsätter att stärkas. Sverige bör fortsatt verka för att utveckla EU:s förmåga i detta avseende liksom Sveriges bidrag till denna”.

¹⁷ Strömvik M, ”Sverige och EU:s utrikes- och säkerhetspolitik: från aktivism till kollektivism” i Johansson K M red. (2002), *Sverige i EU: Dilemman, institutioner, politikområden*, SNS, 266

trovärdigt agerande för EU-politiken på den nationella arenan om regeringen i praktiken inte har förmått att ha inflytande över EU-processerna.

I konventsarbetet har den svenska rollen i GUSP-arbetet manifesterats genom Lena Hjelm-Walléns aktiva deltagande i gruppen för yttre relationer, även om Hjelm-Wallén inte ingått i regeringen. I arbetsgruppen för försvarsfrågor avstod regeringen från att utse någon representant. En förklaring till detta är att regeringen har sett ESFP snarast som en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och som krishantering snarare än en försvarsangelägenhet.¹⁸ Eventuellt säger det också något om Sveriges strategi i konventsarbetet – möjligheten till inflytande genom deltagande i diskussionerna vägde inte lika tungt som möjligheten att bevara handlingsfriheten inför de slutliga regeringsförhandlingarna.

2.2 Småstatsperspektivet

Tidiga teorier med rötter i realismen om små staters internationella roll utgår från ett kalla kriget-perspektiv med två supermakter som tävlar om globalt herravälde. I en sådan värld finns det liten plats kvar för små staters inflytande. Slutet på det kalla kriget har dock tillåtit en breddad säkerhetspolitisk agenda och utökade möjligheter för olika aktörer att hävda sina positioner på den internationella arenan, vilket också har återspeglats i teoribildningen på området. I denna rapport är utgångspunkten att även de stater som *inte* är supermakter eller stormakter trots allt har potential att på ett avgörande sätt påverka den gemensamma politiken. Kommande analys ska visa att det till och med finns anledning att ibland se begränsad storlek och position som en styrka i sig.

Man kan hävda att karaktäriseringen ”småstat” eller ”liten stat” i dagens internationella miljö tappat en hel del relevans, eftersom de små staterna i mångt och mycket är som vilka andra aktörer som helst.¹⁹ Det tycks dock finnas flera anledningar att i denna rapport se närmare på litteraturen kring småstaters internationella roll. I media refereras ofta, inte minst i EU-sammanhang, till staters positioner som småstater, stora stater eller stormakter.

I ESFP kan man konstatera att de större staterna har haft ett stort faktiskt inflytande över den gemensamma politiken och följaktligen ses som särskilt viktiga koalitionspartners. Balansen mellan stora och små stater återkommer dessutom i hela den institutionella uppbyggnaden av unionen, inklusive t.ex. röstviktningen i ministerrådet och platstilldelningen i parlamentet. En stor del av diskussionen inför

¹⁸ Hjelm-Wallén L, Lennmarker G (2003), *Svenska perspektiv på EUs framtidskonvent*, Utrikespolitiska Institutet/EU2004-kommittén, 7

¹⁹ Thürer D, “The Perception of Small States: Myth and Reality” i Goetschel L ed. (1998), *Small States Inside and Outside the European Union*, Kluwer Academic Publishers, 39

Nice handlade om hur makten mellan små och stora stater skulle fördelas i framtiden, och kom därför att skapa en spänning mellan dessa två grupper.²⁰

2.2.1 Kategorisering allmänt

Vad som karaktäriserar en småstat är omtvistat, och det finns olika perspektiv och teorier om små staters internationella förutsättningar. Dessa tar avstamp i olika makt- och inflytandeteorier. En möjlighet är att använda mer eller mindre mätbara kriterier som yta, befolkningsmängd, militär styrka, ekonomisk konkurrenskraft eller regional maktbas. Det går också att använda mer dynamiska och kontextberoende begrepp. I ett relativt perspektiv bestäms styrkan dels av statens interna styrkor, dels av externa förhållanden som interagerande med andra stater.²¹

Det finns många exempel på stater som är små ur ett perspektiv men betydligt större ur ett annat. Intressanta fenomen är Benelux-ländernas proportionellt sett stora vikt och inflytande över EU:s politik, eller befolkningsmässigt lilla Israels relativt betydelsefulla internationella roll. Man kan fundera över vilka stater som egentligen ses som större respektive mindre i ESFP-sammanhang, och i så fall varför. Är det militära resurser, ekonomisk styrka eller regional maktposition som är mest relevant?

Storbritannien ter sig t.ex. i ESFP vara den mest givna stormakten, inte minst genom ett betydelsefullt bidrag med relevanta militära kapaciteter. Dess särskilda relation till USA och därmed dess roll i EU-Nato-samarbetet kan också ses som viktiga makttillgångar för Storbritannien, liksom möjligen dess plats i FN:s säkerhetsråd. Tyskland kan på många sätt räknas till en av de stora staterna, med sin stora numerär både i fråga om befolkning och trupper. Snarare än faktisk kris- hanteringsförmåga är det dock potentiell kapacitet och politisk vilja att driva samarbetet som bidrar till Tysklands styrka inom ESFP. Denna styrka kan heller inte sägas vara på alls samma nivå som inom en rad andra politikområden där Tyskland har en betydligt mer framträdande roll.

²⁰ Gray M, Stubb A, ”Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?” i *Journal of Common Market Studies* vol 39, Annual Review, Sept 2001, 11

²¹ För utökade resonemang om problematiken kring kategoriseringen av småstat och exempel på hur olika forskare har använt begreppet, se tex Honkanen K, *The Influence of Small States on NATO Decision-Making*, FOI-R-0548-SE, Nov 2002, 12-15; Tägil S, ”Scale, behaviour and options. The case of Sweden and general considerations for the future” i Höll O ed. (1983), *Small States in Europe and Dependence*, Braumüller, 330f; Hänggi H, ”Small State as a Third State: Switzerland and Asia-Europe Interregionalism” i Goetschel L ed. (1998), *Small States Inside and Outside the European Union*, Kluwer Academic Publishers, 80-86.

2.2.2 Sverige som småstat

Att definiera Sveriges relativa roll i EU och i ESFP är naturligtvis vanskligt. Denna rapport utgår från att Sverige *i flera avseenden* är en småstat.²² Samtidigt har Sverige också en rad styrkor just när det gäller ESFP, där nationella resurser spelar en relativt stor roll. Sverige är exempelvis en av de större nationerna på försvarsindustriområdet. När det gäller storleken på försvarsbudgeten så ligger Sverige och Italien på samma nivå, 1,9 % av BNP, efter Grekland, Frankrike, Storbritannien och Portugal.²³

Sveriges officiella retorik har sedan mitten av 1900-talet i mångt och mycket byggts på en småstatsdoktrin, i vilken det ingick att se sig som företrädare och beskyddare av små staters intressen, särskilt mot stormakterna.²⁴ Bengt Sundelius skriver att den ”klassiska svenska betoningen på att tillhöra världens småstater förefaller vara ett politiskt val”.²⁵

I traditionell småstatstaktik ingår att lägga betoningen på multilaterala, institutionella arrangemang som binder stormakterna till regler som minskar deras dominans.²⁶ Ett sådant exempel är utvecklandet av EU i sin helhet och särskilt Kommissionen som en oberoende part inom EU, avsedd att värna unionens helhet snarare än dess enskilda delar.

Sverige agerar dock ofta som en otypisk småstat i EU. Sverige värnar i hög grad om mellanstatligheten och visar skepsis mot de gemensamma institutioner som skapades för att värna de små.²⁷ Mellanstatligheten brukar annars snarare förespråkas av stormakterna, vilka får ett stort utrymme i en miljö som inbjuder till diplomatiska

²² Sveriges befolkningmängd kommer på tionde plats i en jämförelse mellan de 15 nuvarande EU-medlemmarna. Räknat på BNP per capita år 2001 kom Sverige på elfte plats bland de femton. Även när det gäller platser i Europaparlamentet och röster i rådet hamnar Sverige i dagsläget ungefär på tionde plats. *Statistisk årsbok för Sverige 2003*, SCB, 603; SCB statistik; BNP per capita för EU-länderna, www.scb.se/statistik/ek0105/ek0105dia2.asp; Nilsson Y, *Europa 2003. EU inför utvidgningen*, Europaparlamentet, 3

²³ Ds 2003:8, Försvarsdepartementet/Försvarsberedningen, *Säkrare grannskap – osäker värld*, tabell 4. I absoluta siffror ligger Sverige dock betydligt lägre än stormakterna.

²⁴ Sundelius B, ”Sverige bortom småstatsbindningen: litet men smart i ett internationaliserat Europa” i SOU 1995:132, *Utvidgning och samspel*, Utrikesdepartementet, 62 och Tägil, 332f

²⁵ Sundelius, 61. Därmed inte sagt att exempelvis övriga länder i Norden ställer upp på denna karaktärisering av Sverige.

²⁶ Gärtner H, Sens A G, ”Small States and the Security Structures of Europe: The Search for Security after the Cold War” i Peters I ed. (1996), *New Security Challenges: The Adaption of International Institutions*, Lit Verlag, 183

²⁷ Petersson O red. (2002), *Från Fischer till Giscard. 24 röster om Europas framtid*, SNS, 38; DN 2003-04-28: ”Huggsexa om toppjobben i Bryssel”

förhandlingar och överenskommelser mellan ett begränsat antal länder utanför de institutionella ramarna, ofta bakom stängda dörrar.²⁸

Sverige värnar istället om småstaterna genom att betona mellanstatliga beslutsformer och alla staters rätt att på lika villkor yttra sig över den gemensamma politiken. Inom ESFP-arbetet har det från svenskt håll återkommande påpekats att varje medlemsstat deltar på frivillig basis i icke-bindande processer. Denna hållning hänger till stor del ihop med den svenska alliansfriheten och betoningen på autonomi och handlingsfrihet – vilken diskuteras vidare i det fjärde kapitlet - men möjligen även en allmän skepsis mot oönskvärda byråkratiska strukturer.

²⁸ DN 2003-02-09: ”Sverige är ingen stormakt, Persson”

3 ESFP:s struktur

3.1 Bakgrund och aktörer

I Helsingfors 1999 beslutades, som ett led i att stärka GUSP, att EU skulle skaffa sig förmåga att senast år 2003 kunna genomföra vissa krishanteringsuppdrag, de så kallade Petersbergsuppgifterna²⁹. Den europeiska säkerhets- och försvarspolitik, ESFP, är ramverket som ska säkerställa denna krishanteringsförmåga. Jämte att vara ett politikområde för säkerhets- och försvarsfrågor kan ESFP därmed betraktas som ett instrument för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilket bekräftas i utkastet till konstitutionellt fördrag.³⁰

ESFP är i princip en mellanstatlig konstruktion i den så kallade andra pelaren, vilket innebär att det i allt väsentligt är medlemsstaterna som gemensamt beslutar och formar utvecklingen inom politikområdet. Genom olika kommittéer och arbetsgrupper i Bryssel möts medlemsstaterna, representerade främst av diplomater på olika nivåer men även militär personal eller andra experter, och förhandlar om olika frågor. Europeiska rådet fattar ytterst de slutliga besluten. För de militära frågorna är det i övrigt framför allt Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, KUSP, och Militärkommittén, EUMC, som är av central betydelse för det dagliga arbetet. Därtill ska framför allt Rådssekretariatet, med sin generalsekretare och tillika Rådets höge representant i utrikespolitiska frågor, stödja medlemsstaterna. Rådssekretariatet innehåller både militära och civila funktioner. Europaparlamentet har i princip ingen roll i ESFP, medan Kommissionen har en begränsad roll för den civila krishanteringen i andra pelaren.

3.2 ESFP som process

Forskaren Björn O Knutsen karakteriserar ESFP som en form av säkerhetsintegration, som kan ses som ett alternativ till att organisera säkerhet genom allianspolitik. Enligt Knutsens definition är säkerhetsintegration en process som går mot en utökad politisk gemenskap eller union, och där de deltagande staternas säkerhet i ökande grad svetsas samman. Processen kännetecknas av en uppbyggnad av gemensamma institutioner som möjliggör ett systematiskt säkerhets- och försvars-

²⁹ Petersbergsuppgifterna inkluderar humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsframtvängande åtgärder.

³⁰ European Convention: *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, 18 July 2003, CONV 850/03

politiskt samarbete mellan medlemmarna och som heller inte utesluter en ökande grad av överstatlighet även på det säkerhets- och försvarspolitiska planet.³¹

För denna rapport syften kan ESFP, i Knutsens anda, bäst beskrivas som en *process*, vilken syftar till att säkerställa förmågan att agera när så krävs. Inom ramen för ESFP fattar olika aktörer beslut och implementerar dem för att driva utvecklingen framåt. Knutet till denna process finns både formella och informella strukturer och institutioner, vilket ger både formella och informella tillfällen att utöva inflytande.

Till den formella strukturen hör institutionerna i Bryssel och de tillfällen när t.ex. ministrar eller statschefer i Europeiska rådet eller ambassadörer i KUSP fattar beslut i en fråga. Det formella ESFP finns tillgängligt att studera genom EU:s fördrag, krishanteringsprocedurer, olika arbetsgruppers arbetsbeskrivningar o.s.v. Denna rapport har inte ambitionen att närmare studera eller ge en heltäckande bild av detta formella ESFP. Man kan konstatera att det för varje kugge i organisationen finns mer eller mindre noggrant dokumenterat hur och när förhandlingar genomförs och beslut fattas.³²

Mer osynlig men icke desto mindre intressant är den informella delen av ESFP-processen, vilken kan få minst lika stor betydelse för politikens utgång som den formella beslutsgången. Till den informella strukturen hör konsultationsmekanismen och oskrivna regler, som det relativt stora utrymmet för medlemsstaters initiativ i vissa frågor. En del av den informella processen har kallats ”intensive trans-governmentalism”, vilken är resultatet av transnationella, informella utbyten mellan departementstjänstemän från olika stater, arbetsgruppsmöten, daglig kommunikation o.s.v. Detta har resulterat i att medlemsstaterna har en mycket tydlig bild av andra medlemsstaters säkerhetspolitiska positioner.³³

Till den informella dimensionen hör också kopplingarna mellan olika aktiviteter inom EU och ESFP och mellan dessa och annan verksamhet utanför EU:s ramar. Exempel på detta kan vara den effekt en oenighet inom GUSP om hanteringen av Irak-krisen skulle få för ESFP, eller de långsiktiga resultaten av EU:s militära stabs, EUMS, interna arbete. Ett annat exempel är den påverkan som utvecklingen inom

³¹ Knutsen B O, ”Europeisk sikkerhetsintegrasjon: EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik (CESDP)” i *Internasjonal politikk* 59 (2) 2001, 234

³² Se t.ex. EU:s hemsida för GUSP-frågor:

<http://www.consilium.eu.int/Pesc/default.asp?lang=eng>

³³ Howorth J, ”European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?” i *Journal of Common Market Studies*, Nov 2001, 778. Se även Johansson K M, *Förberedelser inför regeringskonferenser: Framtidskonventet i sitt sammanhang*, (Preliminär rapport april 2003), SIEPS, 22: Detta utbyte mellan tjänstemän och andra skapar en samhörighetskänsla som kan leda till synsätt som inte delas av den politiska nivån i medlemsstaterna. I det fall att politikerna har givit oklara instruktioner leder det till ett större handlingsutrymme för tjänstemännen.

Nato har för EU:s krishanteringsförmåga. Sammantaget gör komplexiteten i de informella delarna att ESFP-processen i sin helhet blir svår att överblicka och åskådliggöra på ett tydligt sätt.

Processen ESFP pågår på flera olika nivåer och i flera olika faser. ESFP behandlar olika typer av frågor, vilket beskrivs nedan. Syftet med beskrivningen är att åskådliggöra mångfalden i det arbete som pågår inom ESFP-ramen, där både ramarna för samarbetet vidareutvecklas och där olika kriser faktiskt hanteras. Det är alltså inte den bredare GUSP-behandlingen av olika frågor som beskrivs. Det måste dock understrykas att beskrivningen inte kan vara något annat än ofullständig, just eftersom ESFP är en process och ständigt utvecklas. Det finns i praktiken heller inga klara skillnader mellan de olika nivåerna eller typen av frågor. Förhandlingsprocessen inom ESFP kan sägas vara i hög grad iterativ.

3.2.1 Kontinuerlig utveckling av ESFP

A. Konceptuella policynivån

Medlemsstaternas långsiktiga vision med ESFP är inte alltid tydlig, men skymtar fram i viktigare tal, vitböcker och motsvarande som presenteras i medlemsstaterna, eller i diskussioner om framtida uppgifter, som exempelvis i den debatt som förts i det Europeiska konventet om ESFP. I princip behöver dock politiken på denna nivå inte formuleras i någon konkret mening. Istället ligger de olika medlemsstaternas bilder till grund för mer konkreta diskussioner, t.ex. om hur fördraget ska hantera olika frågor.

Det är svårt att bedöma den påverkan de gemensamma institutionerna har på denna ”visionära” utveckling. Framför allt sker utveckling och/eller anpassning i form av tankearbete löpande i medlemsstaterna, t.ex. genom forskning och gradvis översyn av omvärldsutvecklingen.

Under konventsdebatten har det dock blivit särskilt tydligt att medlemsstaterna i allt högre grad måste formulera sina intressen utifrån diskussionen på den europeiska arenan, i en ny kontext. Oundvikligen förekommer ett ömsesidigt tankeutbyte mellan nationell och europeisk nivå. Vissa menar att det allt eftersom utvecklingen fortskrider kommer att bli allt svårare att faktiskt urskilja de specifika nationella visionerna.³⁴

B. Uppbyggnad och utveckling av institutioner och koncept

Det är det institutionella ramverket som sätter gränserna för möjligheterna att formellt utöva inflytande i ESFP-processen. Utvecklingen av ESFP:s regelverk och de institutioner som är relevanta inom politikområdet sker både explicit och

³⁴ Larsen H, “Danish CFSP Policy in the Post-Cold War Period, Continuity or Change?” i *Cooperation and Conflict*, vol 35(1) 2000, 56f

implicit, d.v.s. både genom medveten reformering av det institutionella systemet och genom en kontinuerlig anpassning av verksamheten i Bryssel. Förutom att styra utvecklingen enligt medlemsstaternas långsiktiga visioner, enligt resonemangen ovan, gäller det att effektivisera krishanteringsförmågan och de gemensamma institutionernas funktion.

En viktig del i detta är tidigare och kommande förhandlingar inför regeringskonferenserna och resultaten av dessa, liksom det arbete som bedrivs i Europeiska konventets ram. Det finns relativt få analyser gjorda av den process som förevarit tidigare regeringskonferenser, vilket hänger ihop med att själva förhandlingsarbetet har pågått bakom stängda dörrar. Det råder dock inget tvivel om vikten av dessa tillfällen. Regeringskonferenserna kan liknas vid en typ av meta-institution, där reglerna och ramarna för det vidare arbetet läggs fast.³⁵

Framtagandet av olika koncept för principer som ska vägleda framför allt den militära krishanteringsförmågan ingår också i den institutionella utvecklingen. Dessa koncept har betydelse inte bara för EU:s förmåga att agera utan även för hur EU definieras som krishanterare och avgränsas till andra organisationer.

Generellt sett är det medlemsstaterna som styr processen också på denna nivå, där betoningen ligger på mellanstatliga beslut på Bryssel-nivå. Samtidigt kan de gemensamma institutionerna också påverka utvecklingen, genom att inta en aktiv stödjande roll till ordförandeskapet i arbetsgrupperna där exempelvis koncepten utarbetas. De institutionella ramarna formas dock också av de erfarenheter som genereras, genom en kontinuerlig och i någon mån ”osynlig” anpassning av olika rutiner. Så kan t.ex. ”bryselfieringen” ses, d.v.s. förändringen mot ett snabbare processande och beslutsfattande som tvingar huvudstäderna att i högre grad släppa ansvar för vissa frågor till förmån för Bryssel-representationerna.

C. Förmågeutveckling och övningar

En uttalad målsättning med ESFP är att förbättra den europeiska förmågan att agera militärt i krissituationer. Frågan om *hur* målsättningen ska uppnås har dock inget självklart svar. I princip är det upp till medlemsstaterna att utveckla sina respektive förmågor och anmäla dessa till aktuella förbandsregister. Tillskapandet av både HTF-arbetet och ECAP-grupperna³⁶ är exempel på hur medlemsstaterna gör för att effektivisera detta arbete.

En av grundprinciperna för ESFP är att man inte i onödan ska duplicera de strukturer och funktioner som redan finns inom Nato. Förmågeutvecklingen liksom utvecklingen av europeisk interoperabilitet är exempel på processer med en

³⁵ Johansson 2003, 16

³⁶ Headline Goal Task Force och European Capability Action Plan är medlemsstatstyrda processer skapade för att effektivisera kapacitetsutvecklingen och uppfyllandet av ESFP:s operativa mål.

tydlig och medveten Nato-koppling genom *Planning and Review Process*, PARP/Nato-planeringen, där de icke-allierade har ett betydligt svagare inflytande över helheten än de allierade. Huruvida kommande utveckling i Nato kommer att försämra situationen för de alliansfria eller inte och i vilken grad Berlin plus-arrangemangen³⁷ kan kompensera för en del återstår att se.

Erfarenheter från stabsövningar och faktiska insatser är viktiga för vidareutvecklingen av förmågan på den strategiska nivån och ger dessutom underlag för t.ex. institutionsförändringar på högre nivåer och anpassningar av olika nationella system. Det är inte osannolikt att kommande erfarenheter, både från övningar och från insatser, tar över den normsättning som den generiska planeringen (se nedan) hittills har stått för. I så fall kan det stärka EUMS roll över utvecklingen, eftersom staben har en central roll när det gäller att samla olika typer av erfarenheter.

3.2.2 Krishanteringsfaser

D. Generisk och specifik insatsplanering

De generiska planeringsförutsättningar och –scenarier som framför allt *Headline Goal Task Force*, HTF, har utarbetat har i brist på andra styrdokument fått en relativt stor betydelse för medlemsstaternas kapacitetsutveckling med ESFP-koppling. Dessutom har de haft en signaleffekt för tolkning av Petersbergsuppgifternas omfattning och begränsningar.

En stor del av den insatsspecifika planeringen sker i de operativa staberna (*Operational Headquarter*, OHQ, på strategisk nivå och *Force Headquarter*, FHQ, på operativ nivå) så snart dessa utsetts. Planeringen för polisinsatsen i Bosnien och den militära insatsen i FYROM var speciell så till vida att den byggde på befintliga missioner och befintliga planer. Det har inneburit att Natos tidigare planering i hög grad har överförts till EU. Icke desto mindre har de operativa cheferna och deras staber haft ett avgörande inflytande över insatsernas planering. Sverige har i båda fallen framgångsrikt verkat för att få in personal tidigt i staberna, med syftet att få insyn och inflytande över både planering och genomförande.

I ett framtida läge kan planeringen för en EU-insats komma att bli betydligt mer komplicerad. Så skulle t.ex. vara fallet om en insats med både militära och flera civila element blev aktuell. I det läget är det inte bara de operativa staberna eller motsvarande som får centrala funktioner. Även koordineringen av insatserna blir central, vilket stärker Rådssekretariatets och Kommissionens roller.

³⁷ ”Berlin plus” är den överenskommelse som styr EU:s lån av Nato:s resurser för krishantering.

E. Genomförande och utvärdering av insatser

Den sista fasen, eller nivån, är den där insatser genomförs. I det läget är fortfarande de olika kommittéerna, d.v.s medlemsstaterna, och staberna i Bryssel viktiga för den politisk-strategiska kontrollen över insatsen, men även den så kallade truppbidragarkommittén spelar en central roll på strategisk/operativ nivå. Huvudansvaret för genomförandet ligger på FHQ. Det är de medlemsstater som deltar med egna bidrag i en insats som, under ledning av insatsens befälhavare eller motsvarande, delar på ansvaret för genomförandet. Därmed är det generiska bidraget till styrkepoolen ointressant i detta skede - det är det faktiska bidraget som räknas.

Vikten av att på ett tidigt stadium vara aktiv, t.ex. genom att tidigt verka för att få in personal på de mest centrala funktionerna – och att snabbt kunna fatta beslut om deltagande - har understrukits av flera bedömare. Betydelsen av och symboliken i att vara ett bidragsland syntes också på intresset för att delta i FYROM-insatsen – och exempelvis Danmarks och Irlands beslut att inte delta. Dessa länder hamnar därmed utanför processer som ligger till grund för utvärderingar och vidare utveckling och riktning av krishanteringsförmågan.

EU har också, under ledning av Frankrike, inlett en insats i DR Kongo. Även om det ännu är för tidigt att dra några långtgående slutsatser om insatsens effekter kan man konstatera att operationen har färre deltagande medlemsländer än de i FYROM och Bosnien, även om de i DR Kongo stöds av tredje länder. Kanske innebär detta att slutsatsen ovan måste modifieras i ljuset av att antalet ESFP-insatser ökar, vilket ger nya villkor för medlemsstaternas beslut att delta eller inte i varje insats.

3.3 Konventionsförslagets effekter

Det närmaste året kommer att medföra diskussioner kring flera av de grundprinciper som ESFP förknippas med.³⁸ Inte minst det arbete som bedrivits i Europeiska konventet är betydelsefullt. I ljuset av Irakkriget och med insatserna i Bosnien och FYROM som de första verkliga testen av EU:s krishanteringsförmåga, har konventet diskuterat möjliga vägar framåt för ESFP. Det har lagt grunden till de försvarsmässiga delarna av både förslaget till konstitutionellt fördrag och den förhandling som kommer att äga rum inför IGC 2004.

Utkastet till konstitutionellt fördrag genererar en rad frågetecken vad gäller medlemsstaternas möjligheter att få inflytande över ESFP-processen i sin helhet. Flera av förslagen som gäller den militära dimensionen antyder t.ex. att olika former av så

³⁸ En mer omfattande diskussion kring kommande utveckling redovisades av projekt Eurokris i Eriksson P, Nilsson M, *ESFP och framtiden*, hemligt FOI-memo, november 2002

kallad flexibel integration, eller flexibelt samarbete, d.v.s. samarbeten som innehåller endast ett begränsat antal stater, är att vänta. Sådana skulle kunna vara aktuella både för mer långsiktiga samarbeten inom ett specifikt område och för genomförande av insatser där inte alla stater deltar.

I utkastet föreslogs att registret av möjliga krishanteringsuppgifter ska utvidgas till att förutom de nuvarande även omfatta gemensamma insatser för nedrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande insatser, stabiliseringsoperationer efter konflikter, samt stödåtgärder på begäran av en tredje stat i kampen mot terrorism. Beslut om sådana insatser ska, liksom enligt nuvarande ordning, fattas enhälligt av rådet. Det nya i det föreslagna fördraget är att genomförandet uttryckligen kan anförtros en begränsad skara länder, vilka ”förfogar över den kapacitet som är nödvändig och som önskar delta i detta” - vilket genererar frågan om vilka länder som ska anses ha lämpliga militära kapaciteter. Denna skara länder ska sinsemellan besluta om hur uppdraget ska genomföras.

Vidare föreslås att de medlemsstater som uppfyller höga krav på militära resurser och vill göra ”mer bindande åtaganden” inom ett visst område, genom en förklaring ska kunna inrätta ett så kallat strukturerat samarbete för det ändamålet.³⁹ Det är bara de stater som ansluter sig till denna förklaring som deltar i beslutsfattandet gällande samarbetet. En tredje typ av flexibelt samarbete som föreslås i fördragsutkastet är ”closer cooperation on mutual defence”.

I dagsläget är det svårt att bedöma exakta skillnader och innehåll i de olika föreslagna formerna för flexibelt samarbete. Det finns dock en uppenbar risk för att det som händer inom ramen för ett samarbete som bara inkluderar ett begränsat antal stater trots allt blir det som räknas som EU:s kärnverksamhet, på samma sätt som EMU-samarbetet representerar EU-systemet utåt. Förslaget om strukturerat samarbete förutsätter att det endast är de stater som deltar från början som kan lägga fast regler och kriterier för samarbetet. Förslaget innebär därmed att en stat som avvaktar anslutning till senare går miste om inflytandet över de styrande principerna.

Dessutom innebär t.ex. förslaget om strukturerat samarbete att en viss mängd av verksamheten inom ESFP:s ramar inte beslutas av 15 eller 27 medlemmar med samma rösträtt. Just av den anledningen brukar små stater generellt vara skeptiska till ett EU ”i olika hastigheter” eller en union med en ”hård kärna”. Risken finns att de små staterna blir andra klassens medlemmar.⁴⁰ Flertalet av de svenska

³⁹ Intressant att notera är att Luxemburg och Belgien, som knappast hör till staterna med de militärt mest kvalificerade bidragen i ESFP under våren tillsammans med Frankrike och Tyskland har diskuterat fördjupade försvarssamarbeten inom EU.

⁴⁰ Gärtner, Sens, 190

representanterna i konventet har också ställt sig negativa till principen om flexibilitet inom detta område, förutom för genomförandet av insatser.⁴¹

Den framtida förmågeutvecklingen diskuteras delvis också i utkastet till konstitutionellt fördrag. Där förutses, i enlighet med slutsatserna från konventets arbetsgrupp för försvarsfrågor, att ett organ för försvarsmateriel och –forskning skapas, med syftet att på olika sätt samordna medlemsstaternas kapacitetsutvecklingsfrågor. Detta organ har åtminstone tidigare förutsetts bygga på nuvarande europeiska strukturer för försvarsmaterielsamarbeten, t.ex. OCCAR. Förslaget kan ses som ett försök att både ensa och centralisera medlemsstaternas ansträngningar för att stärka den europeiska krishanteringsförmågan.

⁴¹ *Suggestion for amendment of Article 30, By Mrs Lena Hjelm-Wallén and Mr Sven-Olof Petersson, government representatives and Mr Sören Lekberg and Mr Kenneth Kvist, national parliament representatives.* Förslaget finns på <http://european-convention.eu.int>

4 Inflytandefaktorer och -instrument

4.1 Kunskap och kompetens

Förberedelserna inför behandlingen av en viss fråga är av avgörande betydelse för att en medlemsstat ska lyckas med de strategier den väljer att använda. I ett längre perspektiv bidrar förberedelserna till värdefull kompetensuppbyggnad. En av de första lärdomarna Sverige drog efter sitt första år som medlem i EU var att förhandlingsskicklighet tillsammans med kunskapsöverlägsenhet var viktiga faktorer när det gällde att få inflytande i de många gånger informella förhandlingsprocesserna i unionen.⁴²

I förberedelserna ingår för medlemsstaten att skaffa sig en klar bild av det institutionella och organisatoriska ramverk en viss fråga ska debatteras i. I GUSP handlar det dock i allmänhet mer om att förstå förhandlingsprocesser än formella röstningsregler.⁴³ Det inkluderar kunskap också om de informella och underförstådda dimensionerna av ESFP-processen.

Kännedom även om aktörerna i den organisatoriska och institutionella miljön är en fördel.⁴⁴ I en mellanstatlig förhandlingsmiljö som ESFP är det främst medlemsstaterna som agerar men även gemensamma institutioner, som t.ex. Kommissionen, spelar en roll. En kartläggning av inblandade parter tjänar åtminstone två syften. För det första är det bra att kunna identifiera vilka aktörer som har en likartad position som den egna och därmed kan tänkas komma i fråga som koalitionspartners. För det andra underlättar det kommande förhandlingar om motsatta argument kan identifieras. Kunskap om orsaken till varför en aktör driver en särskild linje kan i första hand användas för att slipa den egna argumentationen. I bästa fall kan t.o.m. en aktör med en ståndpunkt som står i motsats till den egna vinnas över redan innan de egentliga förhandlingarna startar.

Forskaren William M Habeeb talar om att det i det dagliga arbetet bör ingå att kontinuerligt värdera ”sakfrågemaktbalansen” (*issue power balance*), vilken kan ses som maktbalansen mellan (två) aktörer givet en viss fråga vid ett visst tillfälle. Särskilt den svagare parten vinner på att kunna utnyttja sin kunskap om kontexten för att hitta motståndarens svagheter och identifiera tillfällen för att använda olika typer av förhandlingstaktik.⁴⁵ I praktiken handlar det om att ha framförhållning och

⁴² Ekengren M, Sundelius B, ”Sweden: The State Joins the European Union” i Hanf K, Soetendorp B (1998), *Adapting to European Integration*, Longman, 144

⁴³ Strömvik, 263

⁴⁴ Hanf K, Soetendorp B ”Small States and the Europeanization of Public Policy” i Hanf K, Soetendorp B (1998), *Adapting to European Integration*, Longman, 11

⁴⁵ Habeeb, 129, 141

en grundläggande miljökönnedom så att tillfällen där utrymmet för initiativ och inflytande är störst, *windows of opportunity*, kan identifieras.

4.2 Aktivism och synlighet

En grundförutsättning för att en stat ska kunna påverka inom GUSP är att den tar en aktiv roll i samarbetet.⁴⁶ Aktivism förutsätter deltagande i relevanta processer och understryker en stats avsikter att ta ansvar för att föra det gemensamma samarbetet framåt. Inte minst ESFP:s konsensusbeslutsmetod och kulturen med täta konsultationer mellan staterna öppnar möjligheter för de stater som vet hur de kan hantera och agera i de olika processerna. En stats tillgång till starka, handlingskraftiga individer är då av stor betydelse, inte minst för att skapa förtroende och respekt för den stat hon eller han företräder. Det är också viktigt att dessa individer har ett kontaktnät som öppnar vägar i förhandlingsspelet.⁴⁷

Genom ESFP:s korta historia har olika medlemsstaters initiativ visat sig avgörande för den riktning utvecklingen har tagit och för de frågor som har uppmärksammats. När en stat innehar ordförandeklubban innebär det naturligen att medlemsstaten synliggörs och driver processer. Det finns dock även utrymme för att andra stater att under arbetets gång lyfta frågor, t.ex. genom att presentera olika typer av texter som underlag för formella eller informella diskussioner.

Det kan vara lättare för en liten stat att visa upp en aktiv och synlig hållning, eftersom den t.ex. kan driva frågor utan misstankar om bakomliggande stormaktsmotiv. På så sätt har exempelvis de nordiska länderna kunnat driva frågan om de baltiska staternas medlemskap i både Nato och EU på ett sätt som kanske inte varit möjligt för en av de stora europeiska staterna.⁴⁸

Samtidigt finns möjligheten att vara aktiv i processen snarare än sakfrågan och på så sätt både vinna respekt och styra diskussion och beslut. Ett sätt är att tillsätta höga poster och på olika sätt agera drivande och skapa kompromisslösningar. Inte minst därför är formerna för hur ordförandeskapet ska hanteras på olika nivåer framöver av stor vikt.⁴⁹ Stora stater kan ofta ”tvinga” fram beslut men riskerar då att uppfattas som styrande och påtvingande på ett annat sätt – vilket i och för sig kan spela mindre roll för en större stat.

⁴⁶ Strömvik, 262

⁴⁷ Gray, Stubb, 7f, Honkanen 116, Mörth U, *Sverige i FNs säkerhetsråd: en neutral småstat på estraden*. FOA rapport C 10334-1.2. Sept 1991, 17

⁴⁸ Honkanen, 117

⁴⁹ Ruin O (2002), *Sveriges statsminister och EU. Ett halvår i centrum*, Hjalmarson & Högberg, 37; Kousmanen, 76

Under förberedelserna inför EU:s första krishanteringsövning på stabsnivå, CME 02, underströk Eurokris-projektet vikten av en intern nationell ”proaktiv process” för att en stat ska kunna ligga på framkant i övningar och insatser. Några intressanta områden i sammanhanget lyftes fram; tidig identifiering av berörda nationella aktörer, snabb och säker informationshantering, tydlig handläggningsprocess på departements- och myndighetsnivå och beslutsberedskap för vissa tidskritiska och -krävande frågor.⁵⁰

I en bilaga till en offentlig utredning om ett svenskt EMU-deltagande kännetecknades en proaktiv strategi – vilken de båda författarna starkt förespråkade – av hög aktivitetsnivå, långsiktighet, hög handlingsberedskap och att staten driver frågor och söker allianspartners. Dessutom, menade de, ger en proaktiv hållning ”den tydliga signalen att man uppfattar integrationsdilemmat som hanterbart i meningen att nettovinsten överstiger nettoförlusten”.⁵¹

4.3 Koalitionsbyggande

Förmågan att skapa och bibehålla koalitioner och allianser är viktig när en viss linje ska drivas, vilket påpekas från många håll.⁵² Syftet med att ingå i koalitioner eller allianser är att få stöd för den egna ståndpunkten och att undvika att hamna i en situation där man ensam måste blockera ett beslut. De större staterna har ofta fördel av att kunna koppla andra stater till sig p.g.a. sin tyngre position. Det kan därför vara viktigt för de mindre att starta alliansbyggandet tidigt i processen, för att knyta både större och mindre stater till den egna ståndpunkten, alternativt ansluta sig till existerande koalitioner. Ur den aspekten är långvariga samarbeten, som exempelvis det mellan Frankrike och Tyskland eller mellan Sverige och Finland i säkerhetspolitiska frågor, att föredra.⁵³

I en situation där kvalificerad majoritetsröstning är huvudregeln kan alliansskapandet vara helt nödvändigt för att få igenom en viss ståndpunkt. I en konsensusinriktad miljö som ESFP bygger effektiviteten i beslutsfattandet på att det finns kompromissvillighet bland staterna. När frågor ändå förblir olösta lyfts de till högre nivåer i beslutskedjan för vidare förhandling och avdömning. På så sätt undviker ordföranden situationer där enskilda medlemsstater hindrar beslut genom att inte

⁵⁰ ”Sverige och EU:s krishanteringsprocedurer”, Eurokris underlag till Försvarsdepartementet 2002-02-27

⁵¹ Gidlund J, Jerneck M, *Svenskt EMU-medlemskap som proaktiv strategi och integrationsdilemma*, Bilaga 17 till EMU-utredningen, SOU 1996:158, Finansdepartementet, 53f

⁵² Risse-Kappen T (1995), *Cooperation among Democracies*, Princeton Univ Press, 39; Honkanen, 116; Habeeb, 143

⁵³ Om betydelsen av långsiktiga, strategiskt inriktade koalitioner inom EU-systemet, se Gidlund, Jerneck, 55f

gå med på majoritetens linje. Detta leder i praktiken också till att koalitioner som kan stå bakom och ge tyngd och legitimitet åt ett visst argument blir en del av förhandlingsspelet. Även om det kan antas att respekten för enskilda staters hänsyn är större inom ESFP-området än inom de flesta andra utsätts de små staterna i EU generellt för större förväntningar på att ändra position och inte blockera beslut.⁵⁴

Efter utvidgningen bör trycket på respekten för konsensusprincipen snarast öka, förutsatt att denna princip då fortfarande gäller för ESFP-frågor. Med betydligt fler medlemsstater kring förhandlingsbordet blir blockeringar av beslut från enskilda stater snabbt förlamande för arbetet. Sannolikt ökar därför trycket, särskilt på de mindre staterna, på att vara kompromissvilliga. Olika former av starka koalitioner blir i så fall än viktigare för att kunna hävda en fråga från majoriteten eller ordföranden avvikande ståndpunkt.

Utvidgningen ställer också större krav på nationella tjänstemän som får en betydligt större kontaktyta att täcka. Inte minst för Brysselrepresentationerna innebär det att antalet personliga kontakter blir större. Samtidigt öppnar utvidgningen nya vägar. Även om det blir fler stater som ska dela på inflytandet över den gemensamma politiken så ökar antalet presumtiva koalitionspartners.

4.4 Givande förhållanden till gemensamma institutioner

Lojaliteten hos de gemensamma EU-institutionerna är ett debatterat ämne. Vissa hävdar att de formats av de stora staterna för att främja deras position. Det finns hur som helst anledning att fundera över hur medlemsstaterna på bästa sätt kan utnyttja institutionernas funktion och existens. En hel del bedömare menar att särskilt småstater kan dra nytta av gemensamma institutioner i EU. En ensidig koncentration på enbart medlemsstater som aktörer gör att många tillfällen till uppbackning går förlorade.⁵⁵

När det gäller andra pelar-frågorna kan man konstatera att Kommissionen och Rådssekretariatet, icke-medlemsländer, NGO:s och andra ofta har starka intressen, även om de inte är primära aktörer såsom medlemsstaterna. Detta kan snarast komma att understrykas allt eftersom krishanteringsförmågan aktiveras fullt ut och vinner mer uppmärksamhet. I de senare faserna i krishanteringen blir även högkvarter på olika nivåer tillfälliga EU-institutioner med inflytande över dagordningen och policyformuleringen.

Trots att dessa aktörer inte har beslutsrätt i frågorna kan de ha en stark roll när det gäller att påverka medlemsstaterna kring förhandlingsbordet. Dessutom kan inte

⁵⁴ Thorallsson B (2000), *The Role of Small States in the European Union*, Ashgate, 184, 200

⁵⁵ Cederschiöld C (2001), *EU – Sveriges möjlighet. Vägen till inflytande*, KM-förlaget, 40; Risse-Kappen, 37f; Kousmanen, 77

minst Rådssekretariatet påverka genom sin roll för att ta fram underlag, stödja ordförändskapet och försöka driva eller förhåla behandlingen av olika frågor. Rådssekretariatet och Kommissionen har dessutom viktiga roller att spela som bärare av mycket av det institutionella minnet.⁵⁶ Goda relationer med dessa institutioner blir därmed värdefulla. Typexemplet på en stat med mycket bra institutionella relationer är Belgien, som i hög grad har fått Kommissionen att på olika sätt företräda egna intressen.⁵⁷

De små staterna är också betjänta och beroende av att ha institutioner som bearbetar och analyserar material tidigt. Den allt bredare tillgången på kvalificerad information har visserligen inneburit att alla medlemsstater har fått bättre förutsättningar för att exempelvis förbereda och förankra nationella initiativ. Det ökande informationsflödet, inte minst i ESFP, riskerar dock att knäcka små staters analysystem.⁵⁸ Därmed borde det ligga i deras intresse att kunna ha tillgång till bra och tillförlitligt, även bearbetat material från gemensamma organ.

De mindre staterna kan också ta tillvara faktumet att de ofta är överrepresenterade i EU:s institutioner relativt sin storlek, bl.a. genom att utnyttja kompetensen och kontaktnätet hos sina nationella representanter. När det gäller ESFP kan den förmodade "överrepresentationen" för de mindre staterna dock vara i fara på sikt, vilket har märkts inte minst under förhandlingarna om en rotationspolicy för EUMS. De större staterna har velat koppla platsfördelningsfrågan både till storlek och till kapacitetsbidrag i absoluta termer.

4.5 Kontinuitet

Den sammanhållning mellan staterna som är nödvändig för att t.ex. bygga koalitioner kan knappast skapas utan förtroende dem emellan. Det krävs en viss kontinuitet i den nationella policyn för att den ska vara förutsebar och förtroendeingivande och därmed attraktiv att ansluta sig till. Ur den aspekten är det en fördel med en bra nationell samordningsfunktion så att alla representanter presenterar samma budskap.⁵⁹

Kontinuiteten kan också vara ett sätt att markera allvar bakom ett ställningstagande. En stat som mitt i en process ändrar ståndpunkt ses på längre sikt inte heller som

⁵⁶ Johansson (2003), 17

⁵⁷ Thorallsson, 210

⁵⁸ Lindahl R, "Europeisering av svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik – några svenska perspektiv" i *Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, 2. häftet 2002, 16

⁵⁹ Johansson K M, "Sverige i EU:s institutioner och beslutsprocesser" i Johansson K M red. (2002), *Sverige i EU: Dilemman, institutioner, politikområden*, SNS, 87

någon stabil partner och kan därför få problem i alliansbyggandet. Troligen kan dock stora stater i högre grad kosta på sig ett sådant agerande.

4.6 Flexibilitet

Kontinuiteten i agerandet på den internationella arenan får samtidigt inte helt överskugga behovet av flexibilitet. Utan en vilja till eftergifter i vissa frågor kan det vara svårt att få andra att ställa sig bakom ens positioner i övriga frågor.⁶⁰ En medlemsstat som anses alltför rigid i sin ståndpunkt skadar sin trovärdighet, kanske särskilt i den konsensustradition som råder inom GUSP och ESFP. På så sätt har exempelvis Grekland fått upprepade negativa reaktioner, vilket understöks under de seglivade förhandlingarna om Berlin Plus.⁶¹

Små stater kan ha väl så många fördelar när det gäller att utnyttja möjligheterna till kontinuitet och flexibilitet. Mindre stater har mindre administrationer och byråkratier och ofta kortare beslutsvägar från lägsta till högsta departementsnivå. Litenheten kan underlätta samordning av frågor mellan olika departement och enheter och dessutom ge en mer informell karaktär till byråkratin som kan vara en tillgång när tidsramarna är snäva och samsyn snabbt måste nås.

Flexibiliteten vinner också på att småstater har färre områden med starka nationella intressen. Förhandlingsalternativen och de möjliga positionerna ökar, och därmed öppnas också möjligheter att istället vinna gehör i de frågor som verkligen speglar ett viktigt intresse eller ett prioriterat område.⁶²

Ofta ger också de mer begränsade personalresurserna i små stater stort utrymme till de nationella representanterna, vilket ger handlingsfrihet och flexibilitet kring förhandlingsbordet. Eventuellt kan denna potentiella flexibilitet också ökas genom att nationella representanter i ökad grad förses med riktlinjer, raminstruktioner, snarare än snävare instruktioner. Samtidigt ställer det naturligtvis högre krav på dessa representanter, samt på kommunikationen mellan huvudstäder och representationer.⁶³

4.7 Prioriteringsförmåga

Flexibiliteten är avhängig ett annat område som ofta tas upp som nödvändigt i arbetet i EU som helhet, nämligen en stats förmåga att prioritera mellan frågor och sakområden. Utan en sådan förmåga är det svårt att utöva flexibilitet och orka vara

⁶⁰ Johansson (2002), 87f; Thorallsson, 207

⁶¹ Grekland blockerade länge Berlin plus-avtalet, men godkände det slutligen tillsammans med övriga EU- och Nato-stater våren 2003.

⁶² Thorallsson, 208

⁶³ Thorallsson, 207, 222

aktiv och förutseende. Tydliga prioriteringar är också ett sätt för en stat att profilera sig inom ett visst område och signalera politisk satsning.⁶⁴ Den svenska regeringen konstaterade efter EU-ordförandeskapet att förmågan att prioritera var en nyckelfråga när det gällde att lyckas i EU-arbetet.⁶⁵

Nationella representanter bör ha en klar bild över vilka ståndpunkter som är absolut grundläggande och vilka som eventuellt kan ges upp, förhoppningsvis i utbyte mot en förhandlingsvinst inom ett nationellt mer prioriterat område. Många departementstjänstemän vittnar också om hur tydliga prioriteringar underlättar deras arbetsituation. Samtidigt skapar prioriteringen utrymme för konkreta nationella initiativ. För den nationella processen är prioriteringen därmed både ett sätt att allokera resurser och att arbetsfördela så att uppsatta mål kan nås.

4.8 Argumentation

Sättet medlemsstater formulerar ståndpunkter på kan spela stor roll i alliansbyggandeprocessen, men framför allt i den faktiska förhandlingssituationen. I en mellanstatlig miljö med en begränsad deltagarkrets, såsom ESFP, har en skickligt argumenterande aktör eller medlemsstat stor chans att på olika nivåer få genomslag för sina idéer.⁶⁶ Det har till och med hävdats att det är mer givande att lägga tid på att formulera bra förslag än att samla röster.⁶⁷ En mer precis bedömning av argumentationens betydelse är dock svår att göra. Å ena sidan torde ett avvikande argument från en av de mindre staterna ha liten betydelse i det fall stormakterna har bestämt sig i en fråga där de har starka intressen. Å andra sidan kan argumentationen ha stor betydelse på områden där för ESFP:s del ”ny” politik skapas och formuleras, inte minst i institutionsbyggandet.

Ett sätt att få gehör för sina argument är att presentera nyttan för gemenskapen snarare än för det nationella intresset.⁶⁸ Givet pågående europeiseringsprocess kan staterna välja att vara med och forma det europeiska (och nationella) intresset, vilket antas ge en högre grad av inflytande över den europeiska, gemensamma politiken. Oavsett med vilka motiv en fråga drivs bör därför argumenten i första hand handla om varför unionens medlemsstater gemensamt ska anamma en särskild linje. En sådan taktik blir självklar att driva och dessutom mer trovärdig om

⁶⁴ Ekengren, Sundelius (1998), 144

⁶⁵ Regeringens skrivelse 2001/02:105, *Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens ministerråd första halvåret 2001*, 5

⁶⁶ Kousmanen, 77. Enligt Thorallsson är god argumentation en grundförutsättning för att en liten stat över huvud taget ska uppmärksammas och få inflytande. Thorallsson, 207

⁶⁷ Eriksson J, ”Fallgropar i säkerhetspolitisk analys” i *Sveriges säkerhetspolitiska val – fem forskarkommentarer*, Försvarsberedningens skriftserie (1998), 17

⁶⁸ Risse-Kappen, 205.

medlemsstaten i fråga faktiskt också utformar sina nationella intressen i samklang med vad man ser som det europeiska intresset.

I slutändan handlar det om hur staten positionerar sig i förhållande till unionens intressen. En stat som i hög grad identifierar sig med det europeiska intresset kan lättare utropa sig till vinnare i en förhandlingssituation där man söker en kompromiss av ”allas bästa”. Belgien är ett exempel på en medlemsstat som aktivt gått in för att låta sina nationella intressen i hög grad styras av vad man ser som det europeiska intresset och som därigenom har lyckats hålla en hög profil i ESFP-arbetet.

Ett sätt att visa sin lojalitet med organisationen och dess syften, och samtidigt göra det svårare att komma med motargument, är att hänvisa till grundprinciper och upparbetade normer.⁶⁹ I en ESFP-kontext skulle det kunna handla om att återknyta frågor till fördragstexter, även de som behandlar syftet med GUSP, till konsensusprincipen och uppgiften att skapa en fungerande krishanteringsförmåga. Problemet är att det grundläggande syftet med ESFP är en fråga öppen för tolkningar, och därmed ingen självklar utgångspunkt för ett resonemang om t.ex. vilka uppgifter ESFP ska hantera. Risken med en argumentation som bygger på överenskomna principer är också att den premierar status quo och inte för utvecklingen framåt.

I andra situationer kan det vara motiverat att faktiskt stå fast vid en linje och hänvisa enbart till nationella omständigheter. I ESFP har vitala säkerhetsmässiga hänsyn fortsatt en överordnad roll. Om en medlemsstat upplever att ett förslag på något sett hotar dess nationella överlevnad eller suveränitet har den full rätt att motsätta sig ett beslut och stor chans att argumentet godtas. Det gäller dock att de intressen som hänvisas till verkligen är grundläggande och legitima. Om andra medlemsstater uppfattar situationen annorlunda riskerar det att skada trovärdigheten hos den stat som motsätter sig beslut. Det har i andra mellanstatliga sammanhang också funnits en förståelse för att en viss nationell linje måste drivas om något annat skulle gå fullständigt emot den nationella opinionen, eller om ett beslut skulle riskera att vända en nationell opinion i ”fel” riktning, exempelvis så att den blir mer skeptisk till organisationen i fråga.⁷⁰

4.9 Kapacitetsarbete och krishantering

Dynamiken inom ESFP bygger på att medlemsstater kan och är beredda att bidra till EU:s krishanteringsfråga, genom att tillföra ett mervärde och/eller bidra till bristtäckningen. En del av detta är att medlemsstaterna deltar i de militära kapacitetsutvecklingsprocesserna och därmed också ges möjlighet till inflytande över dem.

⁶⁹ Risse-Kappen 205; Honkanen, 115

⁷⁰ Risse-Kappen 208; Honkanen, 114f

Sådant deltagande ger dessutom ett försteg när det gäller att kunna ge ett relevant och interoperabelt bidrag till själva krishanteringen.

Det är inte möjligt att prata om en kapacitetsutvecklingsprocess inom ESFP utan att ta med Nato i beräkningen. Givetvis har de stater som är medlemmar i både EU och Nato ett stort försprång eftersom de har en mer heltäckande bild av hur försvarsplaneringen och –utvecklingen går till. Den pågående utvecklingen av snabbinsatsstyrkor inom Nato är ett exempel i närtid på processer som förmodligen kommer att få stor betydelse för ESFP men som drivs helt i Natos ram. Även om initiativet i slutändan blir mindre viktigt, understryker utvecklingen den informationsunderlägsenhet som drabbar icke Nato-medlemmar.

Ett par processer pågår dock även inom EU:s ram. ECAP-arbetet har varit navet för det senaste årets utveckling. Där har medlemsstaterna haft chansen att delta i och påverka inriktningen av det EU-gemensamma tänkandet kring kapacitets- och materielfrågor. Hur detta initiativ kan kopplas samman med förslaget från konventionen om en gemensam materielbyrå är däremot oklart.

Det staterna själva kan styra är den egna försvarsutvecklingen, och vilken typ av militärt bidrag som lämnas till EU:s styrkeregister. Här kommer resonemangen om nischning in. Begreppet brukar vanligen dyka upp i diskussioner kring hur små stater med begränsade försvarsbudgetar ska kunna hantera den breddade hotbilden. Dilemmat gäller huruvida man ska satsa på ett tunt men brett försvar, eller istället inrikta försvarsstrukturerna på en specialisering.⁷¹

Olika europeiska stater har hanterat avvägningen på olika sätt. Nederländerna och Norge har satsat på att nischas i sina försvar, medan andra fortfarande har det nationella, bredare perspektivet, som utgångspunkt. Flera bedömare menar dock att en viss nischning i försvarsutvecklingen är nödvändig, inte minst för de mindre staterna, för att kunna bidra med något utöver det de större staterna anser sig bidra bättre med själva.

När det väl gäller att anmäla faktiskt kapacitetsbidrag till EU:s styrkeregister finns det en rad aspekter att ta hänsyn till. Staternas anmälningar, de generiska bidragen till katalogerna, blir i praktiken intressanta först i kombination med den politiska viljan att använda eller inte använda anmälda förband i en skarp situation, d.v.s. en insats.

I den uppbyggnadsfas som ESFP till stor del fortfarande befinner sig i, blir dock det generiska bidraget i sig ett sätt för medlemsstaterna att manifesteras sin vilja att bidra till den gemensamma krishanteringsförmågan. Ett väl genomtänkt och avvägt bidrag som genom olika värderingsprocesser har visat sig insatsberett och inter-

⁷¹ Söderqvist O, Isacson T, *FoRMA. Årsrapport 2002*, FOI-R-0804-SE 2003, 75

operabelt med andra staters bidrag ökar den anmälande statens trovärdighet och reducerar osäkerheter kring dess förbands användbarhet. Därmed kan det nationella bidraget lättare användas som byggkloss i både den generiska och den insats-specifika planeringen. Trovärdigheten i bidraget torde dock i högre grad ifrågasättas om anmälda styrkor speglar en uppenbart orimlig ambition.

Att kontrollera vissa viktiga resurser kan också vara ett sätt att sätta press på och göra sig oundgänglig för potentiella koalitionspartners.⁷² I ESFP-fallet har Ukrainas tillgång till lufttransportkapacitet stärkt dess ställning som partner till EU och ESFP. Norges försvarsminister ser i längden utökad arbetsfördelning mellan de allierade i Nato som en oundviklig utveckling, både givet ekonomiska realiteter och för att de europeiska staterna ska kunna bidra med relevanta kapaciteter.⁷³ Frågan är vilket genomslag ett sådant tänkande får på kortare sikt inom Nato, med tanke på de blivande medlemsstaternas historia. Det är viktigt att följa utvecklingen, eftersom den i hög grad gäller försvarsstrukturer som bidrar också till EU:s krishantering.

I en faktisk krishanteringsinsats tycks det ur inflytandesynpunkt vara viktigt att kunna tillsätta poster framför allt högt upp i kommandokedjan, så att möjligheterna att vara med och styra exempelvis insatsens operativa inriktning ökar.⁷⁴ Det förutsätter att dessa tjänster är öppna för alla medlemsstater att söka, men också att det finns en öppenhet kring vilka stater som ska kunna tillsätta de högre posterna. Även här är det en avvägning mellan Nato-stater och icke allierade och respektive grupps möjlighet till placeringar. Troligen är det så att ett mer betydelsefullt bidrag ger lättare tillgång till högre befattningar. Hur sambandet mer precist ser ut är dock svårare att avgöra. Bedömningen från Försvarsmakten tycks i alla fall vara att det inför insatsen i Makedonien fanns en stor förståelse och tillmötesgående gentemot de alliansfria från den operative befälhavaren, DSACEUR:s sida.

De utökade krishanteringsuppgifter som förutses i förslaget till konstitutionellt fördrag antyder att det praktiska krishanteringsarbetet kan komma att öka framöver. Rimligen kan det behövas en omprövning av huruvida dessa nya uppgifter ställer nya kapacitetskrav och, i så fall, om varje stat ska kunna bidra till varje uppgift. Även konsekvenserna av den föreslagna solidaritetsklausulen i utkastet till konstitutionellt fördrag kan påverka kraven och inte minst öka behoven av

⁷² Risse-Kappen, 22

⁷³ ”Every member of NATO can no longer achieve an acceptable level of proficiency within every field of military practice. We need an Alliance in which different members achieve excellence within different but complementary fields.[...] Within a system based on a higher degree of role specialisation, smaller nations may contribute substantially across the whole spectrum of Alliance operations.” Föredrag av försvarsminister Kristin Krohn Devold under seminariet ”Open Road” Norfolk 20-22 jan 2003.

⁷⁴ Wedin L, ”Marina uppgifter i en förändrad säkerhetspolitisk miljö” i *Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, 3. häftet 2002, 11

fungerande samverkan mellan unionens och medlemsstaternas militära och civila instrument.

5 Sverige och svenskt agerande

5.1 Kunskap och kompetens

Sverige är en av de senast anslutna medlemsstaterna och har därmed mindre erfarenhet av EU-samarbetet än många av de andra staterna. Att EU-ordförandeskapet 2001 på många håll har lyfts fram som en mycket viktig läroprocess tyder på att det tidigare har funnits en viss osäkerhet om den svenska EU-rutinen. När det gäller ESFP har dock Sverige varit med från första början som medlem, och har därmed haft full insyn vad gäller uppbyggnaden av krishanteringsförmågan i alla dess aspekter.

I de faser när tidigare Nato-erfarenheter har spelat en större roll, som t.ex. i utarbetandet av olika militära koncept, har Sverige å ena sidan haft ett kunskapsunderläge. Å andra sidan har Sverige valt att renodla de militära personalresurserna till EU-sidan och därmed haft ett visst övertag gentemot andra stater med i högre grad dubbelhattade funktioner. För Försvarmakten och dess olika representanter är dock det multinationella förhandlingsspelet en ny erfarenhet som kan behöva tid att sjunka in i organisationen.

Kunskapen i den svenska förvaltningen om den politiska och organisatoriska kontexten kring ESFP är svår att mäta mer exakt. Samma sak gäller för kunskapen om de aktörer som är relevanta i ESFP. Emellertid är intrycket från dem som arbetar med frågorna att det fortfarande finns ganska stora kunskapsluckor om ESFP både på departement och på myndigheter, framför allt bland personal som inte dagligen handlägger frågorna. Kunskapen på bredden i organisationen är en av nycklarna till att kunna tillsätta kompetent personal både på departementen, EU-representationen och i institutionerna i Bryssel samt på de positioner som är öppna för Försvarmakten.

Vikten av kontinuerlig kompetensuppbyggnad och utbildning underströks av regeringen efter det svenska EU-ordförandeskapet. Regeringen kunde konstatera att erfarenheterna därifrån skulle underlätta kommande utbildningar av Regeringskansliets tjänstemän.⁷⁵ Även mindre utbildningsinsatser om ESFP, inte minst i ljuset av förändrade förutsättningar i det kommande konstitutionella fördraget, skulle kunna bidra till en säkrare kunskapsbas bland personal som på något sätt handlägger svensk krishantering. Igångsättande av insatser eller övningar kan vara lämpliga informationstillfällen. Ett annat exempel på hur kompetens kan byggas är genom framtagande och användande av de landstrategier som har varit under diskussion på Försvarsdepartementet.

⁷⁵ Regeringens skrivelse 2001/02:105, 7

Kompetensuppbyggnaden på djupet missgynnas av de tvära personalkast som tidvis kännetecknar både departement och myndigheter, inte minst Försvarsdepartementet. Problemet tydliggörs särskilt när tempot i EU-arbetet är högt och utrymmet för inskolning är litet. Det är ur det perspektivet viktigt med snabba, fungerande rutiner för kunskapsöverföring mellan tjänstemännen, t.ex. genom att handläggares anställningar överlappar varandra. Samtidigt kan situationen möjligen se värre ut i teorin än vad den faktiskt är i praktiken. Process- snarare än faktakunskap torde vara särskilt värdefull åtminstone i den mer rutinmässiga hanteringen av olika frågor. Både på departement och på myndigheter är omfattande rotation bland personalen en självklarhet.

Det tycks också som om Sverige på ett mer kontinuerligt sätt skulle kunna värdera den så kallade sakfrågemaktbalansen, d.v.s. en frågas beslutskontext och övriga medlemsstaters argumentation och svaga punkter, för att på sått finna förhandlingsöppningar. Kontakten med övriga medlemsstater, t.ex. för att kartlägga deras ställningstaganden, tycks i och för sig vara en naturlig del av handläggningsarbetet på departementen. Handläggarna vittnar dock om att det är en tidskrävande del som ofta står tillbaka när tidsramarna blir extra snäva. Svenska representanter på olika nivåer i Bryssel har inte minst därför en viktig roll att spela som kontaktpersoner.

Även kompetensen hos olika myndigheter kan utnyttjas för att skapa en helhetsbild av beslutskontexten. Detta kan t.ex. ske genom att myndigheterna ger mer rutinmässiga återkopplingar på egen verksamhet och internationella utbyten till departementen. Värdefull information om exempelvis andra medlemsstaters positioner i vissa frågor skulle då få en bredare spridning. Samtidigt finns också risker med ett alltför omfattande utnyttjande av myndigheter för kunskapsinhämtning. Dels riskerar det att bli ett sätt att enbart flytta istället för att underlätta problemet med att bristen på tid förhindrar bilaterala kontakter. Dels kan det ge fel signaler både internt och externt när det gäller myndigheternas roll och mandat som nationella representanter.

5.2 Aktivism och synlighet

Sverige har traditionellt intagit en aktiv utrikespolitisk roll i multilaterala sammanhang. Ur ett inflytandeperspektiv är det positivt att denna aktiva roll bibehålls också inom ESFP. I ett område under uppbyggnad som ESFP och mot bakgrund av förestående regeringskonferens torde det finnas gott om utrymme för stater med framförhållning och starka idéer. En återkommande kritik är dock att Sverige ofta tenderar att agera reaktivt inom ESFP snarare än med framförhållning, proaktivt, och förlorar därmed möjligheten att styra agendan. Aktivism är också en förutsättning för att andra instrument, som koalitionsbyggande och utbyte med de gemensamma institutionerna, ska fungera.

Det finns några exempel på hur Sverige genom ett aktivt agerande vid rätt tidpunkt har lyckats få avgörande inflytande över den gemensamma politiken. Tydligast inom ESFP är kanske när Sverige tillsammans med Finland tog initiativ till och fick gehör för idén att identifiera Petersbergsuppgifterna som EU:s krishanteringsuppgifter. När Sverige och Finland fokuserade på Petersbergsuppgifterna visade de en konstruktiv vilja att bidra, på ett område där de tidigare sågs som besvärliga. Förslaget lyckades till stor del eftersom stormakterna inte hade någon sammanhållen position, vilket gav ett kreativt utrymme för Sverige och Finland.⁷⁶ I ett bredare perspektiv har de svenska insatserna inom PFF och OSSE, t.ex. inom konfliktförebyggandeområdet uppmärksamrats. Detta har också genererat ett ökat intresse för svenska ståndpunkter i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor.⁷⁷

Utöver ordförandeskapsperioden är det svårare att finna tillfällen när Sverige, genom att utnyttja sin icke-stormaktsposition, har kunnat manövrera och styra processer snarare än sakfrågor. I vissa förhandlingar där de stora staterna har haft starka åsikter, t.ex. gällande översynsmekanismen, har det snarare varit tydligt att det varit svårt för Sverige att agera medlare. Möjligen finns det ändå ett större utrymme för Sverige att aktivt driva just frågor som allmänt är prioriterade men som av någon anledning är svåra för de stora att driva, såsom t.ex. EU:s relation till FN och betydelsen av FN-mandat för en insats.

5.3 Koalitionsbyggande

Det tycks vara en medveten strategi från svensk sida att bygga koalitioner och allianser i enskilda frågor. Det är i allmänhet det konsultationerna med olika medlemsstater före en förhandling syftar till. Att allianser med andra medlemsstater och nära samarbete med EU-institutionerna är viktiga framgångsfaktorer kunde också regeringen konstatera utifrån erfarenheterna från det svenska ordförandeskapet.⁷⁸ Ändå utnyttjar Sverige sällan strategin att så tidigt som möjligt i processen bilda koalitioner med andra medlemsstater för specifika sakfrågor.⁷⁹

När det gäller ESFP-frågor har de alliansfria staterna liknande intressen och blir därför naturliga konsultationspartners, inte minst i utarbetandet av modaliteter för deras deltagande i Natos strukturer. I många andra frågor kan deras intressen dock gå isär. En liknande syn på krishantering och försvar, FN-relationen och den

⁷⁶ af Malmberg M, ”Sweden in the EU” i Huldt B, Tiilikainen T, Vaahtoranta T, Helkama-Rågård A eds. (2001), *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*, FHS/Programme on the Northern Dimension of the CFSP, 46f

⁷⁷ Lindahl, 18

⁷⁸ Regeringens skrivelse 2001/02:105, 5; Ruin, 84

⁷⁹ Strömvik, 262

transatlantiska länken tycks vara minst lika viktiga faktorer när det gäller att finna allierade, men även hur stort inflytande en viss koalition kan ge spelar roll. Storbritannien och Nederländerna har nämnts som medlemsstater med positioner nära Sveriges.

Under det svenska ordförandeskapet utvecklades på högsta politiska nivå nära relationer med både Storbritannien och Frankrike.⁸⁰ Att Sverige allierar sig med de större staterna kan vara ett tecken på att den svenska småstatsdoktrinen inte längre gäller. Just dragningen till Storbritannien handlar dock åtminstone delvis om svensk *bandwagoning*, i betydelsen att man hakar på den större staten för att dra nytta av dess tyngd i sammanhanget.

Det långsiktiga finsk-svenska samarbetet framstår också som särskilt betydelsefullt, inte minst p.g.a. sin långsiktighet. Frågan är om detta samarbete kan utnyttjas än mer. Eventuellt finns det också anledning att överväga mer långsiktiga försvarspolitiska samarbeten även med andra stater, och i så fall gärna med ett helhetsgrepp så att departement och myndigheter drar åt samma håll och stöder varandras processer. Möjligen kan t.ex. det bredare Östersjöarbetet få betydelse även inom ESFP, särskilt efter utvidgningen. Här kan Sverige vinna på sina tidiga kontakter med kandidatländerna.

Inför de förhandlingar om institutionella frågor som kommer framöver kan Sverige se över möjligheterna att alliera sig specifikt med andra mindre stater. Just när det gäller de institutionella arrangemangen kan ett visst småstatstänkande ge utdelning. Vissa menar att sammanhållningen mellan de små staterna är nödvändig för att de stora inte helt ska kunna styra resultatet.⁸¹ Framför allt när det gäller förslagen om olika former av differentierat eller strukturerat arbete har de små staterna gemensamt intresse av att sådana arrangemang inte läggs upp för att ytterligare ge de stora staterna tunga roller.

5.4 Givande förhållanden till gemensamma institutioner

Frågan om Sveriges förhållande till de gemensamma institutionerna gäller i grunden frågan om den svenska inställningen till dessa institutioner. Även om det från svensk sida finns en medvetenhet om att exempelvis Rådssekretariatet är en relevant aktör så tycks det inte ingå i den tänkbara uppsättningen koalitionspartners. Vidare är Kommissionen viktig för de civila delarna av ESFP, men ses på med viss skepsis och riskerar därför också att underskattas som bundsförvant.⁸²

⁸⁰ Ruin, 81f

⁸¹ DN 2003-02-09: ”Sverige är ingen stormakt, Persson”

⁸² Johansson (2002), 88

Sverige skulle förmodligen kunna vinna en del på att tydligare skapa och utnyttja kontakter i institutioner, bland annat för att lansera idéer som sedan kan drivas med hjälp av institutionerna som ”gemensamma idéer”. Det tycks också finnas möjligheter att på ett mer konsekvent sätt ta tillvara inte minst de kontaktnät som svenskar i EU-institutionerna förfogar över.⁸³

Tidigare kontakter med Rådssekretariatet för att föra in svenska argument eller svenska tolkningar av argument med ett europeiskt perspektiv, skulle kunna ge svenskt inflytande både över den gemensamma intresseformuleringen och över agendan. Att kunna bidra med svensk personal till sekretariatet underlättar kontakterna och är viktigt både för inflytandet och insynen i pågående processer och för kompetensuppbyggnaden i Sverige. Den diskussion som förevarit när det gällde tillsättandet av personal inom EUMS visar dock att fördelningen av personal i de institutioner som särskilt relaterar till krishanteringen inte är okontroversiell.

Inte minst sekretariatets roll och betydelse kan dessutom komma att öka väsentligt, särskilt som kansli åt den i det konstitutionella fördraget föreslagna EU-utrikesministern. Inför en sådan förändring skulle Sverige behöva fundera över hur man bäst drar nytta av den nya organisationen, t.ex. genom att identifiera nyckelpositioner där kontakter blir viktiga och där svensk personal skulle kunna få en strategisk placering.

För Sveriges del har påståendet att de små staterna generellt sett är överrepresenterade i de gemensamma institutionerna i förhållande till sin folkmängd ifrågasatts.⁸⁴ Inför kommande IGC finns all anledning att bevaka rätten att tillsätta personer i de gemensamma institutionerna, inte minst med tanke på hur avgörande det svenska medlemskapet i EU är också för inflytandet över processerna i Nato.

Personaltillsättningsfrågan har dock även en annan sida, nämligen tillgången på kompetent och villig svensk personal. Man kan fundera över om det finns något i det nationella systemet som gör att färre söker sig till EU-tjänstgöring generellt. Det faktum att Sverige har svårt att tillsätta nationellt kvoterade positioner inom Kommissionen gör att ett bredare grepp om svenska tjänstemäns inställning till EU-tjänstgöring kan vara motiverad.⁸⁵

Vad gäller den militära personaltillsättningen välkomnades som nämnts det svenska deltagandet på högre nivåer i kommandokedjan inför FYROM-insatsen. På sikt är det dock viktigt att fundera just på försörjningsaspekten – vilken ambition bör Sverige ha när det gäller deltagande i relevanta staber och hur tillses att den ambitionen kan hållas? På den militära sidan kan det redan i dagsläget vara svårt att

⁸³ Cederschiöld, 57-9; ”Sverige och EU:s krishanteringsprocedurer”

⁸⁴ Regeringens skrivelse 2001/02:160. *Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2001*, 25

⁸⁵ Aftonbladet 2003-03-31, ”Svenskar lockas till EU med dubbel lön”

rotera personal till befattningar i EU och Nato-systemet, och frågan är om en utökad volym av möjliga positioner skulle vara realistisk för Sverige att svara upp mot. Framöver kan det bli fler staber som öppnas för multinationellt deltagande, där Sverige förhoppningsvis kan överväga att tidigt tillsätta officerare. På så sätt skulle inte bara insyn och inflytande i processerna säkras, utan också en nödvändig stadig uppbyggnad av erfarenheter om internationell stabstjänst inom Försvarsmakten.

5.5 Kontinuitet

Kontinuiteten i det svenska agerandet är tänkt att tillgodoses genom beredning på bred front inom Regeringskansliet, ofta tillsammans med berörda myndigheter. Genom beredningen förankras ståndpunkter hos alla inblandade, med målet att Sverige på olika fronter skall presentera samma budskap. KUSP-gruppen, d.v.s. de delar av den svenska EU-representationen som arbetar med ESFP-frågor, påtalas ofta som en tillgång i sammanhanget, som en knutpunkt för de olika departementens ståndpunkter.

Systemet tycks i de alla flesta fall fungera väl, även om tidspresen ibland kan göra att mindre väl förankrade positioner framförs i Bryssel. Sådana situationer kan lättare undvikas om det finns en grundläggande samsyn hos de olika nationella aktörerna om den svenska profilen. En sådan samsyn tar tid att bygga upp och kräver en överblick över vilka individer som är inblandade i beredningsprocessen, vilket är en nackdel i ett system där personalomflyttningarna är stora. För enskilda frågor kan dock en tidigare samsyn nås via tidiga samråd och raminstruktioner.⁸⁶

På sikt kan det bli svårare att upprätthålla kontinuiteten och samstämmigheten. Fler och fler aktörer, inklusive olika myndigheter med ansvar för olika krishanteringsfunktioner, involveras i EU- och ESFP-arbetet och interagerar med den europeiska nivån.⁸⁷ Därmed ansvarar de också för den svenska nationella positionen. Denna utveckling kan komma att förstärkas genom den svagare åtskillnad mellan första och andra pelaren som ser ut att bli ett av resultaten av Europeiska konventets

⁸⁶ Se t.ex. ”Sverige och EU:s krishanteringsprocedurer” för en diskussion om snabba beredningar inför en insats.

⁸⁷ För en kartläggning av internationaliseringens, inklusive europeiseringens, återverkningar för de civila försvarsmyndigheterna i Sverige, se Jarlsvik H, *Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringssystem*, FOI--R-0899—SE, Juli 2003. Nyligen har också regeringen tillsatt en utredning som bl.a. ska se över den svenska myndighetsstrukturen med anledning av EU-medlemskapet. Dir. 2003:10, *Kommittédirektiv. Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen*.

arbete. Detta ger nya förutsättningar för den gemensamma beredningen och samordningen, och i förlängningen också för kontinuiteten i det svenska agerandet.⁸⁸

5.6 Flexibilitet

Den svenska förvaltningsmodellen med små departement bör innebära flera fördelar för förmågan till kontinuitet och flexibilitet. Korta beslutskedjor i departementen gynnar samordningen och flexibiliteten.⁸⁹ Likaså har Sverige, som liten stat i jämförelse med de största medlemsstaterna färre utrikespolitiska ”absoluta” intressen och därmed ett potentiellt mer flexibelt utgångsläge. Detta syns ofta i mer långdragna förhandlingsprocesser, där Sverige så småningom kan vara flexibel med slutliga resultat när svenska grundprinciper redan tillgodosetts.

Alliansfriheten bidrar dock fortfarande, även sedan neutraliteten lyfts ur den säkerhetspolitiska doktrinen, till att utrymmet för svensk flexibilitet när det gäller försvarspolitiska frågor minskar. Flexibiliteten och öppenheten för olika lösningar har alltid en gräns i hänsynen till alliansfrihetens bevarande.

Vare sig det beror på alliansfrihetens begränsningar eller ej, finns intrycket att Sverige ofta framstår som nej-sägare och som den stat som ofta står fast vid sin position tills man av en övervägande majoritet tvingas till en eftergift och eventuellt även prestigeförlust. Sverige utnyttjar därmed inte sin småstatsposition – i form av begränsat antal frågor där man har starka nationella intressen - utan lägger stor vikt vid ett stort antal frågor. Möjligen skulle Sverige kunna vinna på en viss grad av ”beslutspaket-tänkande” även inom ESFP, d.v.s. att förbereda förhandlingspositioner där frågor med mycket starka svenska intressen kopplades samman med frågor som i högre grad kunde förhandlas om. Ett sådant agerande och tänkande hänger i hög grad ihop med förmågan att prioritera.

5.7 Prioriteringsförmåga

Att den svenska förmågan att prioritera är begränsad bekräftas av flertalet informanter.⁹⁰ I dagsläget är intrycket att Sverige på ESFP-området försöker hålla en hög profil på många fronter samtidigt, istället för att i en kontinuerlig process värdera olika aktuella frågor i förhållande till varandra. Även om exempelvis halvårsvisa prioriteringar görs på sina håll är det generella intrycket att sådana planer ofta blir ganska osynliga i det dagliga arbetet. Detta försämrar inte bara flexibiliteten

⁸⁸ Ekengren, Sundelius (kommande 2003/2004) “In Defence of the Common Interest at Two Levels: National Foreign Policy Coordination in and for the EU” i Carlsnaes, Sjöresen, White eds (kommande 2003/2004), *European Foreign Policy*, Sage

⁸⁹ Regeringens skrivelse 2001/02:105, 5

⁹⁰ Se även Ekengren, Sundelius (1998), 144

utan också möjligheterna att vara proaktiv och ta initiativ i ”nya” frågor. Dessutom riskerar det att ge bilden av en otydlig svensk politik, vilket knappast är någon fördel i det mellanstatliga förhandlingsspelet.⁹¹

På de politiska nivåerna finns det en poäng med att undvika att prioritera, eftersom det lämnar många vägar öppna för att garantera en större handlingsfrihet i skarpa situationer. Dilemmat är att det är den politiska nivån som ytterst måste styra prioriteringar, samtidigt som det är längst ner i kedjan politiken måste hanteras.

Frågan är dessutom om man verkligen bibehåller handlingsfriheten genom att inte prioritera. Risken är att systemet istället tvingas prioritera ”fel” frågor, eller att det förlamas under ett alltför stort arbetstryck. Möjligheterna till inflytande missgynnas av att kortsiktig handläggning ofta får företräde framför mer strategiskt och proaktivt handlande. Med ESFP:s mål om att ha en operativ krishanteringsförmåga senast 2003 uppfyllt och med utvidgning och regeringskonferens i antågande lär arbetsbelastningen på den svenska byråkratin knappast heller minska.

Förändringar i nuvarande strukturer tycks svåra att genomföra. Med tanke på den tidvis snabba policyprocessen på ESFP-nivån vore ett kontinuerligt prioriteringsarbete att föredra, både vad gäller olika frågor, personalfördelning och arbetsformer. I praktiken handlar det om att avsätta tid och resurser för att bedöma var riskerna för de ”lågprioriterade” frågorna är störst och var mest står på spel, men lika mycket om var öppningarna att påverka den gemensamma politiken finns. För frågor som av någon anledning prioriteras ned under en period tjänar tidiga raminstruktioner som tillräcklig vägledning tills en annan prioritering görs.

5.8 Argumentation

Det verkar finnas en medvetenhet i Sverige om att argumentationen i sig har stor genomslagskraft i EU-arbetet. Under ordförandeskapsperioden bekräftades detta hos högsta politiska ledningen.⁹² Inom ESFP har det varit viktigt att argumentera för Sveriges rätt till insyn i de Nato-processer som påverkar ESFP och Nato. Svenskt agerande i den frågan kan tjäna som ett exempel på svensk retorik och argumentation. Det har t.ex. snarast varit de alliansfria staternas rätt, och fastlagda principer om jämlika villkor, som varit den röda tråden i argumentationen. Enligt resonemangen i tidigare kapitel fungerar en sådan taktik eftersom hänvisningen till jämlikheten mellan staterna gäller en av ESFP:s grundprinciper, även om det är uppenbart att hänvisningen görs av nationella intressen.

⁹¹ Johansson K M, ”Avslutning: Sverige som EU-medlem” i Johansson K M red. (1999), *Sverige i EU*, SNS, 291

⁹² Göran Persson menade i efterhand att han under sin politiska karriär aldrig ”upplevt en miljö som är så öppen för goda argument”. Ruin, 32

Den svenska alliansfriheten kan betraktas som en svensk absolut ståndpunkt, dessutom med kopplingar till vitala svenska säkerhetsintressen. Att hänvisa till alliansfriheten fungerar i så fall, givet att övriga stater stödjer Sveriges förklaringar till varför denna status hotas i vissa lägen. Frågan är dock hur ofta alliansfrihetsargumentet kan användas innan det förlorar kraft och i alltför hög grad förknippas med en oflexibel hållning. Frågan är också hur starkt argumentet om alliansfrihet är i kommande IGC-förhandling och om de mest pådrivande staterna då låter den svenska restriktionen dämpa deras diskussion.

Det är svårare att hitta tydliga exempel på när svenska *motiv* i första hand har byggts på en analys av europeiska intressen, enligt principen att ”vad som är bra för helheten är bra för oss”. Ett sådant exempel kan dock vara den svenska betoningen av ESFP:s civila dimension. Denna kopplas till det mervärde som EU anses ha som krishanterare.

Det har tidigare funnits en tendens från svensk sida att låta det svenska nationella perspektivet dominera i debatten, utan att det har reflekterats över vilka konsekvenser det får för det svenska inflytandet. Finland har nämnts som exempel på hur man bättre än Sverige kan bidra till den gemensamma politiken i EU. Finland har fokuserat på att forma EU och kalla sina nationella intressen för ”northern dimension” istället för att debattera sin egen position.⁹³

Möjligen måste denna bild av svenskt agerande i nationalistisk anda revideras. I det alltmer integrerade samarbetet kring säkerhetspolitiska frågor internationaliseras nationella ståndpunkter, vilket diskuterades tidigare. Olof Ruin hävdar i sin utvärdering av det svenska EU-ordförandeskapet att Sverige efter detta halvår kunde konstatera att det inte låg någon ”motsättning mellan att se till det helhet och det egna landets bästa”. Snarare är det så att en positiv utveckling för unionen i sin helhet blir en vinst också för Sverige och därmed också leder till en minskad skepsis inom landet mot unionsarbetet.⁹⁴

I dagsläget är det knappast något alternativ för Sverige eller någon annan medlemsstat att helt överge en nationell säkerhets- och försvarspolitik till förmån för en gemensam sådan i unionens regi. Sverige har ändå möjligheten att i förberedelserna inför en förhandling i första hand formulera europeiska intressen och låta dessa bli de svenska prioriteringarna, istället för att som idag ofta inleda med att ta fram specifikt svenska intressen som sedan formuleras som europeiska intressen.

⁹³ af Malmberg, Tiilikainen, ”A Comparative Perspective” i Huldt B, Tiilikainen T, Vaahtoranta T, Helkama-Rågård A eds. (2001), *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*, FHS/Programme on the Northern Dimension of the CFSP, 73

⁹⁴ Ruin, 20f

Kärnpunkten blir att fundera över vilka frågor som Sverige vill driva för att de är intressanta ur det europeiska perspektivet och samtidigt politiskt hållbara i Sverige. Det skulle sannolikt öka chansen för genomslag och dessutom främja ett aktivt förhållningssätt. Detta anknyter till tanken om att makten över idéerna är ett vinnande koncept, särskilt i en miljö som ESFP, där politiken avgörs i förhandlingar snarare än omröstningar, och där dessutom en relativt stor del av idéerna bakom ESFP fortfarande väntar på att formuleras.⁹⁵

5.9 Kapacitetsarbete och krishantering

Det finns en rad olika kapacitetsrelaterade aspekter som hänger ihop med inflytandefrågan. På den militära sidan gäller det ytterst för Sverige att se till att ha en försvarsmakt som kan bidra med värdefulla kapaciteter till EU:s krishanteringsstyrka. En utökad diskussion om hur Försvarsmakten kan relatera sin utveckling till ESFP i stort ligger utanför denna rapports ramar. Man kan dock konstatera att Försvarsmaktens utveckling beror av en rad faktorer, varav potentialen till svenskt inflytande i ESFP och EU:s krishanteringsinsatser knappast är den mest styrande.

Det är ännu vanskligt att bedöma hur den svenska alliansfriheten kommer att påverka Sveriges möjligheter att följa med i den långsiktiga utvecklingen, t.ex. i relation till Nato Response Force, övriga staters försvarssatsningar och utvecklingen av Nato:s ledningsarrangemang.⁹⁶ Man kan dock konstatera att det finns en osäkerhet om den framtida rollfördelningen mellan EU och Nato, där Sverige åtminstone formellt bara har mandat att påverka ena sidan, EU:s, position.

Med rapportens fokus på inflytande i ESFP, blir dock huvudfrågan hur det svenska militära bidraget till krishanteringsstyrkan kan utformas så att det på bästa sätt främjar svenskt inflytande i det europeiska samarbetet. Lars Wedin menar att denna fråga är den mest centrala inför 2004 års försvarsbeslut och alltså hänger nära samman med t.ex. försvarsbudgetens storlek. För Wedin måste diskussionen handla om hur Sverige kan bidra med kapaciteter både på bredden och i de europeiska bristområdena. Han påpekar samtidigt att det viktiga är att Sverige genom att bidra med något visar att man är med och tar ansvar för krishanteringsförmågan.⁹⁷

I dagsläget tycks ett heltäckande perspektiv och en slags rättviseargumentation vägleda svensk anmälan till EU:s kapacitetskataloger. Inflytandefrågan hör inte, åt-

⁹⁵ Eriksson J, 17

⁹⁶ För en dyster prognos av Sveriges möjligheter att med bibehållen alliansfrihet få inflytande över processerna som styr hur ESFP:s operationer utvecklas, se exempelvis resonemangen i Winnerstig M, "USA och ESFP: Från problem till irrelevans?" i Dörfer I och Winnerstig M, *Perspektiv på amerikansk säkerhetspolitik*, FOI-R—0871-SE, juni 2003, 106

⁹⁷ Wedin, 10f. Lars Wedin har under perioden 2000-2003 tjänstgjort som chef vid EUMS, Concepts Branch

minstone inte i retoriken, till de allra viktigaste. Sverige anmäler styrkor på bredden, som speglar det nationella försvaret samtidigt som de hör till de kapaciteter som ligger längst fram vad gäller kompetens och förmåga också i det svenska försvaret. En anmälan till styrkekatalogen kan vara en attraktiv position att hamna i, eftersom det kan tolkas som att en viss förbandstyp på olika sätt är prioriterad.

Eurokris har tidigare i olika skrifter diskuterat det svenska kapacitetsbidraget till EU:s krishanteringsstyrka, och bl.a. konstaterat att storleken på det svenska bidraget i princip är rimligt givet svenskt BNP och nuvarande mål för ESFP, Headline Goal om 60 000 man. Det är dock förhållandevis litet i relation till hur stort styrkeregistret egentligen måste vara för att kompensera för dubblerade anmälningar, hantera flera samtidigt pågående insatser o.s.v.⁹⁸

Även om det svenska bidraget till styrkeregistret generellt sett är av god kvalitet, bidrar Sverige inte med någon förmåga som det finns en kritisk brist på och heller inte några särskilda snabbinsatsresurser.⁹⁹ Bidrag med mer kritiska förmågor skulle öka inflytandet över hur insatser förbereds och genomförs, enligt tidigare resonemang. Försvarsministern har dock speglat tveksamhet inför en svensk satsning på snabba förband med möjligheter att delta i det högre spektrat på konfliktskalan.¹⁰⁰

Det är frestande att säga att betoningen av bredd är en återspeglning av bristen på prioriteringsförmåga på den politiska nivån. Samtidigt kan det, med hänsyn till storlek och sammansättning på dagens försvarsmakt, leda tanken fel att tala om möjligheterna till ett nischat bidrag. Realistiskt sett handlar det snarare om att bidraget skulle kunna fokuseras; på färre uppgifter, färre försvarsgrenar o.s.v. På så sätt öppnas andra möjligheter att anmäla kapaciteter som inte är dussinvaror i styrkekatalogen. Dessutom skulle större enheter, t.ex. för en specifik uppgift, kunna göra bidraget mindre känsligt för interoperabilitetsproblem med andra staters förband.

I det svenska bidraget till den europeiska krishanteringen ingår också svensk personal på olika stabstjänster. Inom Försvarsmakten pågår för tillfället en översyn av hela personalförsörjningssystemet, där även svenska officerares förutsättningar för internationell stabstjänst är ett ingångsvärde. Förhoppningsvis kan det arbetet så småningom visa på vinster för det svenska deltagandet i ESFP.

Frågan är också vilken betydelse ett eventuellt breddat uppgiftsregister kan få för den militära ESFP-utvecklingen och i vilken grad de i utkastet till konstitutionellt

⁹⁸ Bl.a. Eriksson P, Jarlsvik H, *EU, försvarspolitik och Sverige*, Försvar i nutid 1:2002, Folk och försvar, 9f

⁹⁹ Eriksson, Jarlsvik, 10

¹⁰⁰ DN 2003-01-22, "Olika syn på internationella fredsinsatser". I artikeln citeras Försvarsministern som menar att det passar Sverige bättre att komma in sent i en fredsoperation och alltså snarare bedriva fredsövervakning.

fördrag föreslagna ”nya” uppgifterna innebär väsentligen skilda krav på kapaciteter jämfört med nuvarande uppsättning. Om så skulle vara fallet, ter det sig nödvändigt med en förnyad diskussion om hur de olika nationella bidragen ska se ut. För de mindre staterna, även Sverige, kan det vara både militärt omöjligt och politiskt tveksamt att bidra med resurser till samtliga uppgifter.

Svårigheterna ligger i att ett alliansfritt land som Sverige inte kan prioritera bort förband och funktioner som behövs för den grundläggande försvarsförmågan mot väpnat angrepp.¹⁰¹ Därmed har Sverige fundamentalt annorlunda utgångspunkter för de försvarsstrukturer som ligger till grund för anmälan till ESFP än de flesta andra medlemsstater. Samtidigt har även försvarsministern antytt att en viss nödvändig prioritering generellt sett saknas på den politisk-militära nivån.¹⁰²

På sikt behövs det förmodligen en grundläggande utvärdering av erfarenheterna hos de stater, som Norge, som nyligen har satsat på att nischas sitt försvar för att effektivisera resursutnyttjandet. Riskerna med nischning är tämligen uppenbara, åtminstone om varje stat bestämmer sig för sin nisch utan att samordna denna med andra stater. En bredare överenskommen nischningsstrategi, i EU- eller Nato-ram, skulle kräva nya former av planeringsprocesser. Möjligen kan den gemensamma materiel- och strategimyndighet som skissas på i utkastet till konstitutionellt fördrag ha en samordnande roll för en sådan utveckling på längre sikt.

Såsom Eurokris tidigare påpekat finns det dock redan anledning för Sverige att utifrån behoven inom EU se över sina multilaterala samarbeten, inte minst med andra nordiska stater. De generella förutsättningarna för att skapa hållbara och givande internationella samarbeten kring försvarsmateriel har på uppdrag av regeringen varit föremål för en utredning på FOI. Slutsatserna från det arbetet pekar på att Sverige skulle vinna på en övergripande strategi för det internationella samarbetet, inklusive utvärderingar av vilka samarbeten som är värda att satsa på utifrån svenska förutsättningar.¹⁰³ T.ex. skulle gemensamma nordiska kapaciteter, förutom att effektivisera anskaffande och utnyttjande, kunna öka inflytandet också i de insatser man väljer att delta i.¹⁰⁴

¹⁰¹ Se även diskussionen om avvägningen mellan internationell förmåga och en för alliansfrihetens upprätthållande nödvändig mångfald av förbandstyper i Ds 2003:34, 35

¹⁰² ”Ett användbart och insatsberett försvar kräver prioriteringar, och ett insatsförsvar kräver att det finns förband som är omedelbart gripbara för både nationella och internationella insatser. Förbanden ska vara utrustade, utbildade, och övade så att de klarar det. För att göra detta möjligt måste andra förband få en lägre prioritet. Annars räcker inte resurserna.”
Anförande av försvarsminister Leni Björklund vid Folk och Försvars rikskonferens, 2003-01-21

¹⁰³ Lindgren F (red), Förutsättningar för internationellt samarbete om forskning, teknologi och materiel inom försvarsområdet, FOI-R-0628-SE, Nov 2002, 82f

¹⁰⁴ Bonnén P, ”Sveriges och Finlands roll i en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik” i *Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, 2. häftet 2001, 107

I ECAP-arbetet anas att Sverige satsat på ett deltagande som tydligt ska ha ett särskilt syfte, bl.a. att vara kompetensutvecklande, vilket tycks ha fallit väl ut. Eftersom arbetet i ECAP genererar aktiviteter på ett annat sätt än vad en anmälan till styrkekatalogen gör kan deltagande i ECAP ge både värdefull kunskap och en chans till nära samarbete med de stora staterna. Under våren 2003 har ECAP gått in i en mer operativ fas, och den politiska bindningen till arbetet har blivit tydligare. Från ett inflytande-perspektiv ter det sig önskvärt att Sverige fortsätter att vara aktivt och visa både politisk vilja och kompetens i kapacitetsarbetet.

Med hänsyn till bredden i det svenska bidraget är förbandens interoperabilitet ur olika aspekter helt essentiell, liksom hög kompetens över huvud taget. Särskilt de förband som dubbleras genom andra staters anmälningar måste kunna visa att man fungerar väl i en multinationell miljö. Framtiden för övningen av svenska förbands interoperabilitet kan dock vara i fara. Sverige riskerar inte minst att hamna vid sidan av de processer som startades i Prag i november 2002 och som framför allt kan tänkas få betydelse för utvecklingen av Natos snabbinsatsstyrka, NRF. Ett för inflytandet värsta fall-scenario är att Nato-länderna satsar betydligt mer på kapacitetsutvecklingen i Nato-spåret och eventuellt även förväntar sig att de icke-allierade EU-medlemmarna tar mer ansvar för ESFP och bristtäckningen där. Det skulle i så fall i förlängningen kunna leda till att Sverige sätts under press att bidra till specifika bristområden av särskild vikt för ESFP.

6 Avslutning

Intrycket är att svensk byråkrati och svenska arbetsmetoder är relativt väl anpassade för att möta de krav deltagandet i ESFP:s processer ställer på Sverige. En övergripande slutsats är att det i Sverige och svensk förvaltning finns en medvetenhet om hur inflytande skapas och utnyttjas. Vissa instrument används medvetet och naturligt för att föda in nationella idéer och ståndpunkter i policyprocessen på den europeiska nivån. Samtidigt finns det andra optioner som skulle kunna användas mer systematiskt. Framtiden kan också föra med sig en utveckling av ESFP som ställer nya krav på medlemsstaterna.

Europeiseringen av säkerhetspolitiken utgör en utmaning för EU:s medlemsstater. Sverige kan välja att förhålla sig positivt eller negativt/avvaktande till denna pågående utveckling. Ytterst innebär den en ny dimension av inflytande/autonomidilemmat. Autonomibegreppet mister allt mer betydelse eftersom gränsen mellan det nationella och det europeiska blir suddigare.

Det går att argumentera för att utvecklingen är en möjlighet för de stater som förmår att utnyttja de vägar till inflytande som europeiseringen öppnar. I längden handlar det om att effektivisera olika former av resurser och använda det gemensamma som avlastning för det nationella systemet. På den politisk-strategiska nivån kan det handla om att anpassa intresseformuleringen och argumentationen till den europeiska kontexten. På ett mer konkret plan rör det bl.a. hur relationerna till de gemensamma institutionerna uppfattas och hanteras.

Utvecklingen aktualiserar även frågan om vilken roll Försvarsmakten ska ha i den europeiska säkerhetsordningen inom EU. Det kommande försvarsbeslutet 2004 blir en viktig milstolpe för den utveckling som får en direkt påverkan på engagemanget i ESFP. Det är en chans att ge politisk inriktning och styrning till fortsatt försvarsmaktsutveckling och en chans att låta inflytandefrågan även få betydelse för ESFP-bidraget.¹⁰⁵

Där utvecklingen står idag manifesteras en stats politiska vilja att bidra till krishanteringsförmågan åtminstone delvis genom bidraget till styrkekatalogen, vilket därigenom blir ett säkerhetspolitiskt instrument. Att det i dagsläget tycks finnas en prestige i att ingå i ett förband som får internationell uppmärksamhet bör inte hämma debatten i Försvarsmakten och inom Regeringskansliet om vilken bild det sammanlagda bidraget ger av det svenska engagemanget.

¹⁰⁵ Försvarsberedningen ser för närvarande över frågan om vilka överväganden som framöver bör styra anmälan till internationella styrkeregister. Se Ds 2003:34, 49

Aktivismen och synligheten framstår som centrala för att en liten stat ska ges och kunna ta utrymme i den gemensamma politiken. Därmed har Sverige också anledning att se över det allmänna förhållningssättet i ESFP-samarbetet. Förmågan att prioritera hänger ihop med och är en förutsättning för flexibiliteten i agerandet. Sverige misslyckas - trots en medvetenhet om vinsten med att göra prioriteringar – ofta med att på ett tydligt sätt prioritera mellan olika frågor, både i det interna arbetet och i den externa positionen.

I det kommande förhandlingsarbetet inför IGC gäller det också för Sverige att ta tillvara de fördelar och möjligheter som småstatskopplingen medför. Ett tidigt kunskapsuppbyggande om hur tidigare regeringsförhandlingar har gestaltat sig bör kompletteras med kunskap och analys av för- och nackdelarna med ESFP:s nuvarande struktur, som utgångspunkt för svenska ståndpunkter. Ett tidigt koalitionsbyggande skulle också vara givande, där medlemsstater, kandidatländer, EU-institutionerna men även övriga tänkbara ESFP-intressenter konsulterades.

Det finns nu ett utrymme både i den svenska administrationen och på det europeiska planet att tänka fritt och nytt kring ESFP:s möjliga utveckling. Exempel på områden där diskussionen fortfarande bara befinner sig på idéstadiet är de olika formerna av flexibelt samarbete eller flexibel integration, tolkningen av förslaget till solidaritetsklausul och den kapacitetsmässiga innebörden av de olika förslagen till nya uppgifter för ESFP.

7 Förslag till vidare studier och forskning

Inledningsvis konstaterades att ESFP ännu är ett svåranalyserat område, eftersom det är nytt och under utveckling och därmed svårt att dra ensidiga slutsatser utifrån. Dynamiken i diskussionen i samband med Europeiska konventet och inför regeringskonferensen bidrar till osäkerheten. Utvecklingen understryker behovet av att kontinuerligt värdera olika mekanismer som verkar i ESFP och bland annat påverkar medlemsstaternas möjligheter till inflytande.

På sikt kommer det också att finnas anledning att på olika sätt utvärdera de processer och framför allt de beslut som tagits inom ramen för ESFP, för att ytterligare kunna nyansera bilden av vilka faktorer som är av betydelse för medlemsstaternas inflytande. En sådan analys skulle förhoppningsvis också kunna ge vägledning för en jämförelse mellan olika faktorerets betydelse, växelvisa verkan och beroende.

Det vore också värdefullt att utveckla kopplingen mellan ESFP, olika inflytandemekanismer och teoribildningen kring statsstrategier för inflytande. Syftet med denna rapport har främst varit att på ett relativt handfast sätt stödja de praktiker som dagligen brottas med interaktionen i ESFP, men på sikt finns det en poäng i att utveckla en mer systematisk modell för hur inflytandet inom politikområdet ser ut. I ett sådant arbete skulle det vara naturligt att utgå från det arbete som bl.a. Bengt Sundelius och Ulrika Mörth tidigare gjort.¹⁰⁶

Denna rapport har varit koncentrerad på att se staterna som relativt statiska aktörer. Det finns många teoretiska ansatser som problematiserar ett sådant synsätt. En studie som bygger vidare på denna rapport skulle kunna bredda analysen och exempelvis studera vilken inverkan olika nationella aktörer har för den policy som blir den officiella svenska linjen och, vidare, vilken betydelse den nationella policyformuleringsprocessen får för inflytandet på den internationella arenan. Ett alternativ skulle kunna vara att använda ett organisationsteoretiskt perspektiv i analysen.¹⁰⁷ På så sätt kan den nationella anpassningen till EU- och ESFP-arbetet problematiseras ytterligare.

I ett eventuellt fortsatt policyarbete med resultaten från denna rapport skulle ett naturligt steg vara att definiera vilka frågor som är önskvärda att driva ur ett svenskt perspektiv. Vad är det Sverige särskilt vill utnyttja sitt inflytande till? Sådana fråge-

¹⁰⁶ Sundelius (1990); Mörth (1996); Mörth U, Sundelius B (1998), *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik. Sverige och den amerikanska teknikexportkontrollen*, Nerenius & Santerus

¹⁰⁷ Inledande inspiration skulle kunna hämtas i Ahrne G (red.) (1998), *Stater som organisationer*, Nerenius & Santerus och Britz M, Mörth, U; *European Integration as Organising – Alternative Approaches to the Study of European Politics*, Score Rapportserie 2002:1

ställningar kan förhoppningsvis diskuteras inte minst vid det seminarium om detta problemkomplex som förutses hållas på Förvarsdepartementet under hösten.

Referenser

Offentliga dokument

Dir. 2003:10, *Kommittédirektiv. Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen.*

Ds 2001:14, Förvarsdepartementet/Förvarsberedningen, *Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet*

Ds 2003:8, Förvarsdepartementet/Förvarsberedningen, *Säkrare grannskap – osäker värld*

Ds 2003:34, Förvarsdepartementet/Förvarsberedningen, *Vårt militära försvar – vägval och vilja*

European Convention: *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, 18 July 2003, CONV 850/03

Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid, Bilaga I till ordförandeskapets slutsatser, Laeken den 14-15 december 2001

Regeringens proposition 2001/2:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*

Regeringens skrivelse 1997/98:60, *Berättelse om verksamheten i Europeiska Unionen under 1997*

Regeringens skrivelse 2001/02:105. *Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens ministerråd första halvåret 2001*

Regeringens skrivelse 2001/02:160. *Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2001*

Snabbprotokoll riksdagen 2002/03:28. Tisdagen den 3 december

SOU 1993:80, *Statsförvaltningen och EG*, Justitiedepartementet

Suggestion for amendment of Article 30, By Mrs Lena Hjelm-Wallén and Mr Sven-Olof Petersson, government representatives and Mr Sören Lekeberg and Mr Kenneth Kvist, national parliament representatives.

Litteratur

Aftonbladet 2003-03-31, ”Svenskar lockas till EU med dubbel lön”

Ahrne G (red.) (1998), *Stater som organisationer*, Nerenius & Santerus

Britz M, Mörth, U; *European Integration as Organising – Alternative Approaches to the Study of European Politics*, Score Rapportserie 2002:1

Bonnén P, ”Sveriges och Finlands roll i en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik” i *Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, 2. häftet 2001

Cederschiöld C (2001), *EU – Sveriges möjlighet. Vägen till inflytande*, KM-förlaget

Cox R W & Jacobson H K m.fl. (1974), *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, Yale University Press Ltd.

Davidsson E, Eriksson A, Hallenberg J ed. (2002), *Europeanization of Security and Defence Policy, A Conference held at the Swedish National Defence College December 5, 2001*, FHS

Dagens Nyheter 2003-04-28, ”Huggsexa om toppjobben i Bryssel”

Dagens Nyheter 2003-01-22, ”Olika syn på internationella fredsinsatser”

Dagens Nyheter 2003-02-09, ”Sverige är ingen stormakt, Persson”

Ekengren M, ”National Foreign Policy Coordination: the Swedish EU Presidency” i Carlsnaes, Sjuresen, White eds (kommande 2003/2004), *European Foreign Policy*, Sage

Ekengren M, Sundelius B, ”In Defence of the Common Interest at Two Levels: National Foreign Policy Coordination in and for the EU” i Carlsnaes, Sjuresen, White eds (kommande 2003/2004), *European Foreign Policy*, Sage

Ekengren M, Sundelius B, ”Sweden: The State Joins the European Union” i Hanf K, Soetendorp B (1998), *Adapting to European Integration*, Longman

Eriksson J, ”Fallgropar i säkerhetspolitisk analys” i *Sveriges säkerhetspolitiska val – fem forskarkommentarer*, Försvarsberedningens skriftserie (1998)

Eriksson P, Nilsson M, *ESFP och framtiden*, hemligt FOI-memo november 2002

Eriksson P, Jarlsvik H, *EU, försvarspolitik och Sverige*, Försvar i nutid 1:2002, Folk och försvar

Gidlund J, Jerneck M, *Svensket EMU-medlemskap som proaktiv strategi och integrationsdilemma*, Bilaga 17 till EMU-utredningen, SOU 1996:158, Finansdepartementet

Goetschel L, "The foreign and security policy interests of small states in today's Europe" i Goetschel L ed. (1998), *Small States Inside and Outside the European Union*, Kluwer Academic Publishers

Gray M, Stubb A, "Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?" i *Journal of Common Market Studies* vol 39, Annual Review, Sept 2001

Gärtner H, Sens A G, "Small States and the Security Structures of Europe: The Search for Security after the Cold War" i Peters I ed. (1996), *New Security Challenges: The Adaptation of International Institutions*, Lit Verlag

Habeeb W M (1988), *Power and Tactics in International Negotiation. How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, John Hopkins University Press

Hanf K, Soetendorp B "Small States and the Europeanization of Public Policy" i Hanf K, Soetendorp B (1998), *Adapting to European Integration*, Longman

Hjelm-Wallén L, Lennmarker G (2003), *Svenska perspektiv på EUs framtidskonvent*, Utrikespolitiska Institutet/EU2004-kommittén

Honkanen K, *The Influence of Small States on NATO Decision-Making*, FOI-R-0548-SE, Nov 2002

Howorth J, "European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?" i *Journal of Common Market Studies*, Nov 2001

Hänggi H, "Small State as a Third State: Switzerland and Asia-Europe Interregionalism" i Goetschel L ed. (1998), *Small States Inside and Outside the European Union*, Kluwer Academic Publishers

Jarlsvik H, *Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringsystem*, FOI--R-0899—SE, Juli 2003

Johansson K M, "Avslutning: Sverige som EU-medlem" i Johansson K M red. (1999), *Sverige i EU*, SNS

- Johansson K M, *Förberedelser inför regeringskonferenser: Framtidskonventet i sitt sammanhang*, (Preliminär rapport april 2003), SIEPS
- Johansson K M, ”Sverige i EU:s institutioner och beslutsprocesser” i Johansson K M red. (2002), *Sverige i EU: Dilemman, institutioner, politikområden*, SNS
- Knutsen B O, ”Europeisk sikkerhetsintegrasjon: EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik (CESDP) i *Internasjonal politikk* 59 (2) 2001
- Kousmanen A, ”Decision-Making in the Council of the European Union” i Goetschel L ed. (1998), *Small States Inside and Outside the European Union*, Kluwer Academic Publishers
- Larsen H, ”Danish CFSP Policy in the Post-Cold War Period, Continuity or Change?” i *Cooperation and Conflict*, vol 35(1) 2000
- Lindahl R, ”Europeisering av svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik – några svenska perspektiv” i *Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, 2. häftet 2002
- Lindgren F (red), *Förutsättningar för internationellt samarbete om forskning, teknologi och materiel inom försvarsområdet*, FOI-R-0628-SE, Nov 2002
- af Malmborg M, ”Sweden in the EU” i Huldt B, Tiilikainen T, Vaahtoranta T, Helkama-Rågård A eds. (2001), *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*, FHS/Programme on the Northern Dimension of the CFSP
- af Malmborg M, Tiilikainen T, ”A Comparative Perspective” i Huldt B, Tiilikainen T, Vaahtoranta T, Helkama-Rågård A eds. (2001), *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*, FHS/Programme on the Northern Dimension of the CFSP
- Mörth U, *Sverige i FN:s säkerhetsråd: en neutral småstat på estraden*. FOA rapport C 10334-1.2. Sept 1991
- Mörth U (1996), *Vardagsintegration – La vie quotidienne – i Europa*, Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen
- Mörth U, Sundelius B (1998), *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik. Sverige och den amerikanska teknikexportkontrollen*, Nerenius & Santerus
- Nilsson Y: *Europa 2003. EU inför utvidningen*, Europaparlamentet

Ojanen H, Herolf G, Lindahl R (2000), *Non-Alignment and European Security Policy. Ambiguity at Work*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, vol. 6

Petersson O red. (2002), *Från Fischer till Giscard. 24 röster om Europas framtid*, SNS

Risse-Kappen T (1995), *Cooperation among Democracies*, Princeton Univ Press

Ruin O (2002), *Sveriges statsminister och EU. Ett halvår i centrum*, Hjalmarson & Högberg

Statistisk årsbok för Sverige 2003, SCB

Strömvik M, ”Sverige och EU:s utrikes- och säkerhetspolitik: från aktivism till kollektivism” i Johansson K M red. (2002), *Sverige i EU: Dilemman, institutioner, politikområden*, SNS

Sundelius B “Neutralitet och konfliktfylld interdependens” i Nordlöf-Lagerkranz U red. (1990), *Svensk neutralitet Europa och EG*, Utrikespolitiska institutet

Sundelius B, ”Sverige bortom småstatsbindningen: litet men smart i ett internationaliserat Europa” i SOU 1995:132, *Utvidgning och samspel*, Utrikesdepartementet

”Sverige och EU:s krishanteringsprocedurer”, Eurokris underlag till Försvarsdepartementet 2002-02-27

Söderqvist O, Isacson T, *FoRMA. Årsrapport 2002*, FOI-R-0804-SE 2003

Thorallsson B (2000), *The Role of Small States in the European Union*, Ashgate

Thürer D, “The Perception of Small States: Myth and Reality” i Goetschel L ed. (1998), *Small States Inside and Outside the European Union*, Kluwer Academic Publishers

Tägil S, ”Scale, behaviour and options. The case of Sweden and general considerations for the future” i Höll O ed. (1983), *Small States in Europe and Dependence*, Braumüller

Wedin L, ”Marina uppgifter i en förändrad säkerhetspolitisk miljö” i *Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, 3. häftet 2002

Wegge N, ”Sverige – falmet idealist i et likere Europa?” i *Internasjonal politikk* 60 (4) 2002

Winnerstig M, "USA och ESFP: Från problem till irrelevans?" i Dörfer I och Winnerstig M, *Perspektiv på amerikansk säkerhetspolitik*, FOI-R—0871-SE, Juni 2003

Övrigt

Anförande av försvarsminister Leni Björklund vid Folk och Försvars rikskonferens, 2003-01-21. Se

<http://www.cff.se/verksamhet/talsälen2003/leni.html>

EU:s hemsida för GUSP-frågor:

<http://www.consilium.eu.int/Pesc/default.asp?lang=eng>

Europeiska konventets hemsidor; <http://european-convention.eu.int>

Föredrag av försvarsminister Kristin Krohn Devold under seminariet "Open Road" Norfolk 20-22 jan 2003

SCB statistik; *BNP per capita för EU-länderna*,

www.scb.se/statistik/ek0105/ek0105dia2.asp (hämtad 2003-04-23)