



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Eva Hagström Frisell
Anna Sundberg

EU:s framtida förmågeutveckling - Uppföljningen av Headline Goal 2010

Omslagsbild: EUMS, Power Point presentation den 9 november 2007

| | |
|---|---|
| Titel | EU:s framtida förmågeutveckling - Uppföljningen av Headline Goal 2010 |
| Title | EU capability development - Post Headline Goal 2010 |
| Rapportnr/Report no | FOI-R--2479--SE |
| Rapporttyp Report Type | Användarrapport User report |
| Månad/Month | April/April |
| Utgivningsår/Year | 2008 |
| Antal sidor/Pages | 60 p |
| ISSN | ISSN 1650-1942 |
| Kund/Customer | Försvarsdepartementet |
| Forskningsområde Programme area | 1. Analys av säkerhet och sårbarhet 1. Security, safety and vulnerability analysis |
| Delområde Subcategory | 11 Forskning för regeringens behov 11 Policy Support to the Government. |
| Projektnr/Project no | A12003 |
| Godkänd av/Approved by | Sara Gullbrandsson |
| FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys | FOI, Swedish Defence Research Agency Division of Defence Analysis |
| 164 90 Stockholm | SE-164 90 Stockholm |

Sammanfattning

Utförningen av EU:s framtida arbete med förmågeutveckling kommer att vara föremål för diskussioner i EU under de närmaste åren. I dagsläget är de flesta parter överens om att EU inte behöver anta en ny militär målsättning efter Headline Goal 2010. Istället anses den långsiktiga planen, Capability Development Plan, som utarbetas av EDA vara ett viktigt verktyg för att styra arbetet med att åtgärda EU:s konstaterade förmågebrister. En ny eller förändrad säkerhetsstrategi kan emellertid leda till en ny militär målsättning. En viktig uppgift under det svenska EU-ordförandeskapet 2009 kommer att vara att hålla intresset för EU:s förmågeutveckling vid liv samt att regelbundet utvärdera de brister som finns och de framsteg som görs. Skulle en ny säkerhetsstrategi antas kan det även bli aktuellt för Sverige att medverka i utformningen av ett nytt Headline Goal. Sverige skulle också kunna ta fasta på det intresse som finns för en större civil-militär samordning av förmågeutvecklingen inom EU.

Nyckelord: EU, förmågeutveckling, Headline Goal, militär förmåga, civil förmåga, civil-militär samordning, EDA, NATO, kapacitetsutveckling, EU-ordförandeskap

Summary

The future of the EU capability development will be subject to discussions within the EU in coming years. Today most parties agree that there is no need to formulate a new target post Headline Goal 2010. Instead, the longer-term Capability Development Plan, which is currently being developed by the EDA, is judged as an important tool for capability development and shortfall management in the EU. A new or revised security strategy may, however, lead to a new Headline Goal. It will be important for Sweden during its Presidency in 2009 to maintain capability development high on the political agenda and regularly evaluate shortfalls and the progress made in addressing them. In case a new security strategy is adopted Sweden might also become involved in elaborating a new Headline Goal. Sweden could take advantage of the generally wide interest in furthering coordination of the civilian and military capability development.

Keywords: EU, capability development, Headline Goal, military capabilities, civilian capabilities, civil-military coordination, EDA, NATO, EU Presidency

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Förord | 6 |
| Rapporten i sammandrag | 7 |
| 1 Inledning..... | 10 |
| 1.1 Bakgrund | 10 |
| 1.2 Syfte | 11 |
| 1.3 Metod och material | 11 |
| 1.4 Disposition | 14 |
| 2 Förmågeutvecklingen i EU 1999-2007 | 15 |
| 2.1 Den militära förmågeutvecklingen | 15 |
| 2.2 En jämförelse av HHG 2003 och HG 2010 | 19 |
| 2.3 EDA:s roll i förmågeutvecklingen | 22 |
| 2.4 Den civila förmågeutvecklingen | 25 |
| 2.5 En jämförelse av den militära och den civila förmågeutvecklingen | 28 |
| 3 EU:s framtida förmågeutveckling | 30 |
| 3.1 Förmågeutvecklingen efter 2007 | 30 |
| 3.2 Förmågeutvecklingen efter 2010 | 32 |
| 3.3 Nya aspekter i ett nytt HG | 36 |
| 4 Slutsatser | 46 |
| 4.1 En process under utveckling | 46 |
| 4.2 Förmågeutvecklingen inför det svenska ordförandeskapet | 49 |
| Förkortningar | 54 |
| Källförteckning..... | 56 |

Förord

Under den senare delen av 2007 var den militära förmågeutvecklingen inom ramen för Headline Goal 2010 föremål för diskussioner inom EU. Diskussionen berörde flera aspekter av den framtida förmågeutvecklingen utan att några slutgiltiga beslut fattades. Sannolikt kommer dessa diskussioner att fortgå under de kommande åren och inte minst aktualiseras av att HG 2010 i någon mån kan anses löpa ut när vi närmar oss år 2010. Detta innebär att Sverige inför sitt ordförandeskap i EU hösten 2009 behöver ha beredskap att hantera frågor kopplade till EU:s militära förmågeutveckling.

Förhoppningen är att denna rapport ska utgöra ett stöd inför kommande diskussioner och det svenska ordförandeskapet i EU. Syftet är dels att kartlägga och analysera EU:s process för förmågeutveckling fram till i dag, dels att diskutera den framtida processen.

Rapporten har skrivits inom ramen för FOI-projektet ASEK (Atlantisk säkerhet och europeisk krishantering) som finansieras av Försvarsdepartementet. Projektet har som huvudsakliga forskningsområden EU och ESFP, NATO samt USA:s utrikes- och försvarspolitik. Det övergripande målet med projektet är att genom kvalificerade underlag stötta Försvarsdepartementet och övriga delar av regeringskansliet.

Under arbetets gång har en kontinuerlig dialog hållits med Försvarsdepartementets enhet för Säkerhetspolitik och Internationella frågor. I november 2007 fick Försvarsdepartementet ta del av en sammanställning av preliminära slutsatser från intervjuer som genomförts i Bryssel. Rapporten presenterades och diskuterades vid ett seminarium på Försvarsdepartementet i februari 2008. Dessutom har en presentation hållits vid Försvarsmaktens Högkvarter i februari 2008. Ett granskningsseminarium har i april 2008 genomförts på FOI med en extern granskare från Försvarsmakten.

Författarna vill tacka alla de personer i Stockholm och Bryssel som bidragit till denna rapport genom att dela med sig av sin kunskap vid intervjuer, seminarier och rapportgranskning. Ett särskilt tack riktas till Torbjörn Sahlén och Christer Nordh för all hjälp under projektets gång.

Fredrik Lindvall

Projektledare

Rapporten i sammandrag

Den militära förmågeutvecklingen inom EU är ett omdiskuterat ämne som kan förväntas bli föremål för diskussioner såväl under det svenska EU-ordförandeskapet 2009 som under de två ordförandeskap (Frankrike och Tjeckien) som föregår Sveriges. Dessa tre länder kommer att utarbeta ett gemensamt program för rådsarbetet i EU. Syftet med föreliggande rapport är dels att kartlägga och analysera EU:s process för förmågeutveckling fram tills i dag, dels att diskutera den framtida processen. Förhoppningen är att rapporten ska utgöra ett stöd inför kommande diskussioner och det svenska ordförandeskapet i EU.

EU har sedan 1999 satt upp målsättningar för att utveckla den samlade militära förmågan i EU. Den första målsättningen fastlades 1999 i Helsinki Headline Goal 2003 (HHG 2003) och den andra antogs 2004 genom Headline Goal 2010 (HG 2010). De båda målsättningarna har följts av en komplex process omfattande scenarier, Behovskataloger, Styrkekataloger och Framstegskataloger för att identifiera den militära förmåga EU som helhet har till sitt förfogande samt de brister som behöver åtgärdas. Även om många likheter finns skiljer sig de båda målsättningarna delvis åt vad gäller innehåll, fokus och angreppssätt. Medan HHG 2003 utmärktes av kvantitativa krav så har HG 2010 varit mer inriktad på kvalitativa faktorer samtidigt som processen har varit mer grundlig och analytisk till sin karaktär.

I november 2007 fastställde EU:s medlemsstater Framstegskatalogen som utgör det avslutande analyssteget i HG-processen. Medlemsstaterna är dock överens om att EU i dagsläget inte behöver en ny målsättning (ett nytt HG) eller en ny process. Istället menar de att det är viktigt att framöver fokusera på arbetet med att täcka de konstaterade förmågebristerna. Det viktigaste verktyget för detta arbete är den långsiktiga plan, Capability Development Plan (CDP), som utarbetas av den Europeiska försvarsbyrån (EDA) i samråd med EU:s Militärkommitté (EUMC). Flera av dem som intervjuats med anledning av denna rapport anser emellertid att EUMC och de militära experterna i arbetsgruppen Headline Goal Task Force (HTF) bör vidareutveckla Framstegskatalogen för att kunna göra en prioritering av vilka brister som är mest angelägna att åtgärda. Ett förslag är att HTF under våren 2008 arbetar vidare med att analysera de resurser EU kan få tillgång till genom NATO eller icke-EU-medlemmar samt medlemsstaternas nationella planer, vilka kan bidra till att åtgärda de identifierade bristerna. Samtidigt behöver arbetsfördelningen mellan EUMC och EDA i det fortsatta arbetet med bristtäckning och förmågeutveckling klargöras. Det finns också ett behov av att hålla processen och dokumenten levande och uppdaterade.

Även om medlemsstaterna i dagsläget är överens om att inte anta ett nytt HG kan detta komma att förändras. En ny eller i väsentliga delar reviderad Europeisk säkerhetsstrategi (ESS) är det som i intervjuerna oftast lyfts fram som en avgörande faktor för *om* och *när* ett nytt HG ska antas. I övrigt anförs att det även skulle kunna handla om ändrade ambitioner och planeringsförutsättningar och/eller en stor förändring av medlemsstaternas styrkebidrag. Nya erfarenheter från insatser bedöms också kunna leda till att EU vill se över målsättningarna som finns i grunden.

Om en ny process startas är de flesta intervjuade eniga om att den nuvarande processen inte bör ändras i några större avseenden. Den nuvarande utformningen har enligt deras bedömning inneburit en grundlig, seriös och transparent process som dessutom bygger på frivillighet. Det upplevs även som positivt att EU:s process lägger fokus på förmågeanalys och försvarsplanering istället för på styrkegenerering.

Samtidigt som merparten av de intervjuade anser att processen inte behöver ändras i någon större utsträckning har en rad nackdelar lyfts fram med EU:s nuvarande förmågeutvecklingsprocess. Det vanligen förekommande handlar om att det är en mycket tung, långdragen och komplex process med ett för stort antal aktörer. Vissa vi talat med menar även att alltför mycket fokus lagts på detaljerade kataloger som inte uppfattas som användbara eftersom verklighetsförankring och koppling till genomförda insatser saknas.

När det gäller vilka områden som kan bli aktuella inför det svenska ordförandeskapet har det i intervjumaterialet som ligger till grund för den här rapporten framkommit tre tydliga frågor.

Den första frågan som identifierats som viktig inför det svenska ordförandeskapet handlar om att hålla katalogerna relevanta och aktuella men även att hålla intresset för förmågeutveckling och i synnerhet bristtäckning vid liv och frågorna högt på den politiska agendan efter att Framstegskatalogen antagits. Enigheten är stor om att det därmed krävs någon form av ny struktur för regelbunden utvärdering och uppdatering av såväl bidrag som brister och framsteg. I övrigt förutspås att ordförandeskapet framför allt kommer att handla om att lotsa processerna vidare. En del av detta består i att leda arbetet i HTF där Sverige innehar ordförandeposten under hösten 2009.

Den andra frågan som identifierats som en potentiell uppgift för det svenska ordförandeskapet är utarbetandet av ett nytt HG. Skulle en ny ESS antas under det franska ordförandeskapet 2008 kan det under det svenska ordförandeskapet bli aktuellt att utforma ett nytt HG eftersom en ny ESS förväntas förändra förutsättningarna för den nuvarande målsättningen. Alla vi talat med tycks dock

överens om att ett nytt HG inte behöver leda till att processen som sådan startar om igen. Möjligen kan delar av processen komma att göras om för att överensstämma med den nya ESS och den nya målsättningen, vilket exempelvis kan ske i form av revidering av enstaka scenarier, men detta arbete kommer dock troligen att inledas först efter det svenska ordförandeskapet. Den bedömning som görs är således att det under det svenska ordförandeskapet snarare kan komma att handla om formulerandet av en ny målsättning.

Den tredje frågan som identifierats för det svenska ordförandeskapet är civil-militär samordning. På samma sätt som det har fastslagits målsättningar för den militära förmågeutvecklingen har det antagits målsättningar för EU:s civila förmågeutveckling. En närmare civil-militär samordning gällande förmågeutveckling är något som i samtliga intervjuer lyfts fram som önskvärt. De institutionella hindren och det svala politiska intresset gör en sådan utveckling mindre trolig i dagsläget men det finns ändå några potentiella vägar framåt. Vill man komma vidare i denna fråga efterlyser merparten av de intervjuade ett tydligare ledarskap och en större beslutsamhet på den högsta politiska nivån i medlemsstaterna. Ett annat alternativ som föreslagits, och som inte utesluter det förra, är att fokusera på tjänstemannanivån och genom ett utökat samarbete mellan civila och militära aktörer i EU få till stånd större förståelse och samordning underifrån.

När det gäller andra potentiella frågor kan det konstateras att de svenska tankarna om att EU:s stridsgrupper (EU BG) borde föras in i HG-processen tycks få stöd från tjeckiskt håll. Den tjeckiske företrädare vi talat med har uttryckt sig vara positiv till att inkludera BG i Styrkekatalogen och menar att den bör anpassas så att detta möjliggörs. Det bör dock understrykas att detta är en isolerad ståndpunkt som inte får stöd av de övriga som intervjuats i Bryssel. En vanligare ståndpunkt är att EU BG bör hållas utanför HG-processen eftersom det anses ge ökad flexibilitet samt möjliggöra en snabbare utveckling av EU:s snabbinsatsförmåga.

Slutligen är en ökad harmonisering med NATO:s försvarsplaneringsprocess något som lyfts fram som en möjlighet för att effektivisera arbetet och undvika dubbelarbete. De flesta av de vi intervjuat och som varit involverade i EU:s process väljer dock att poängtera fördelarna med denna och understryker att organisationerna och processerna är mycket olika till sin karaktär.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) lanserades vid toppmötet i Köln 1999 då medlemsstaterna deklarerade att EU ska ha förmåga att genomföra hela skalan av konfliktförebyggande och konflikthanterande uppgifter, de så kallade Petersberguppgifterna. Vidare angavs att unionen måste ha förmåga till självständigt agerande som stöds av trovärdiga militära styrkor, ha möjlighet att besluta sig för att använda dem och vara redo till detta.¹

Militär förmågeutveckling utgör således ett viktigt led i att förverkliga EU:s ambition att bli en trovärdig militär krishanterare. Därför har EU sedan 1999 satt upp målsättningar för att utveckla den samlade militära förmågan i EU. Den första målsättningen fastlades 1999 i Helsinki Headline Goal 2003 (HHG 2003) och den andra antogs 2004 genom Headline Goal 2010 (HG 2010). Båda målsättningarna har följts av en process för att identifiera och utvärdera den militära förmåga EU som helhet har till sitt förfogande. Sedan 2004 har även den Europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency, EDA) tillkommit som en viktig aktör när det gäller förmågeutveckling.

Under den senare delen av 2007 var den militära förmågeutvecklingen föremål för diskussioner inom EU. Dels utvärderades och fastställdes de brister som kvarstår för att uppnå HG 2010 i en så kallad Framstegskatalog. Dels lanserades olika förslag om hur förmågeutvecklingen ska se ut i framtiden. Diskussionen berörde flera aspekter av den framtida förmågeutvecklingen utan att några slutgiltiga beslut fattades.

Sannolikt kommer dessa diskussioner att fortgå under de kommande åren och inte minst aktualiseras av att HG 2010 i någon mån kan anses löpa ut när vi närmar oss år 2010. Även det faktum att Frankrike har lanserat idén om en ny Europeisk säkerhetsstrategi (ESS) kan påverka utvecklingen.² Detta innebär att Sverige inför sitt ordförandeskap i EU hösten 2009 behöver ha beredskap att hantera frågor kopplade till EU:s militära förmågeutveckling. Sverige måste även vara förberedd på diskussioner som uppkommer under de ordförandeskap som föregår Sveriges eftersom vi tillsammans med Frankrike (ordförande under

¹ Petersberguppgifterna omfattar humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och krishanteringsinsatser av stridsstyrkor inklusive fredsframtvingande. Europeiska Unionens Råd, Europeiska rådet i Köln Ordförandeskapets slutsatser 150/99 den 3-4 juni 1999, s. 33.

² Elyssée, Discours du Président de la République, Conférence des Ambassadeurs, den 27 augusti 2007.

hösten 2008) och Tjeckien (ordförande under våren 2009) inom ramen för ordförandettrion ska utarbeta ett gemensamt program för rådsarbetet.

1.2 Syfte

Syftet med denna rapport är dels att kartlägga och analysera EU:s process för förmågeutveckling fram till i dag, dels att diskutera den framtida processen. Tanken är att rapporten ska utgöra ett stöd inför kommande diskussioner och det svenska ordförandeskapet i EU.

1.3 Metod och material

Rapporten består av två delar. I en bakgrundsdel som täcker perioden 1999-2007 beskrivs EU:s process för förmågeutveckling fram till i dag. Därefter följer en framåtblickande del som diskuterar den framtida utvecklingen på såväl kortare som längre sikt. I denna del analyseras dessutom tre nya aspekter som kan tänkas ingå i ett eventuellt nytt Headline Goal (HG) och som i samråd med Försvarsdepartementet bedömts vara särskilt relevanta ur ett svenskt perspektiv. Det gäller en samordning av EU:s militära HG och dess civila motsvarighet, en integrering av EU:s stridsgrupper i HG samt en harmonisering med NATO:s försvarsplaneringsprocess.

I bakgrundsdelens del har i viss utsträckning officiella EU-dokument och forskningsartiklar använts som källmaterial. Eftersom EU:s förmågeutveckling har varit föremål för omfattande diskussioner under den period som denna rapport författats bygger dock rapporten, och i synnerhet diskussionen i den framåtblickande delen, framför allt på intervjuer.

Ett femtontal intervjuer har hållits dels i Stockholm med företrädare för Regeringskansliet och Försvarsmakten, dels i Bryssel med personer verksamma vid EU:s institutioner och vid några medlemsstaters EU-representationer. Utöver svenska tjänstemän har tjänstemän från Tyskland, Storbritannien, Frankrike och Tjeckien intervjuats.

Vi har valt att fokusera på dessa fyra länder av följande skäl. Tyskland, Storbritannien och Frankrike är centrala att studera på grundval av att de utgör de tre dominerande länderna inom ESFP. Frankrike kommer dessutom att inneha ordförandeskapet i EU hösten 2008. Därutöver har vi bedömt att Tjeckien är av särskilt intresse på grund av sitt kommande ordförandeskap i EU våren 2009. Det hade givetvis varit intressant att i underlaget för rapporten inbegripa andra länder som är viktiga för ESFP:s framtida utveckling, exempelvis Italien, Spanien och Polen, eller företrädare för NATO. På grund av den korta tidsperiod som

rapporten genomfördes på fanns det dock inte utrymme till detta. Vi anser att vi ändå fått en samlad bild av diskussionerna i EU och de nationella positioneringarna genom att regelbundet ta del av rapporteringen från EUMC:s möten. Enligt en vanlig bedömning ger studier av Tyskland, Storbritannien och Frankrike dessutom en god bild av olika åsikter och prioriteringar inom ESFP-området.³

Avsikten med intervjuerna har varit att få en uppdaterad och aktuell bild från såväl olika stater som olika institutioner och myndigheter. Urvalet av intervju-personer har gjorts med beaktande av deras placering, tjänsteställning och uppfattade kunskap om ämnesområdet. De personer som intervjuats har alla varit direkt inblandade i arbetet med förmågeutveckling i EU, i många fall under flera år. Intervjuerna har varit strukturerade på samma sätt och berört följande frågeställningar:

- Vilka för- och nackdelar finns med EU:s förmågeutvecklingsprocess fram till i dag?
- Hur bör den framtida processen se ut?
- Behöver EU anta en ny militär målsättning?
- Bör EU:s civila och militära processer för förmågeutveckling samordnas?
- Bör arbetet med EU:s stridsgrupper integreras i den ordinarie processen?
- Bör EU:s process för förmågeutveckling harmoniseras med NATO:s process för försvarsplanering?

Resultatet av intervjuerna ligger till grund för många av de resonemang som förs i rapporten. I de flesta fall dras slutsatser utifrån vad som framkommit vid ett flertal intervjuer. När endast en tjänsteman framfört en åsikt preciseras detta. I noterna har vi dock valt att hänvisa till de samlade intervjuerna. Detta kan uppfattas som en nackdel för den som läser rapporten och är intresserad av vem som gjort ett visst uttalande och uttryckt en viss åsikt. Frågorna har dock bedömts vara relativt känsliga till sin natur och vi har därför inte velat avslöja enskilda intervjupersoners tillhörighet och åsikter utan deras medgivande. Rapporten är dessutom skriven på svenska vilket begränsar flera av de intervjuades möjligheter att ta del av den och göra eventuella rättelser och förtydliganden. Det bör även framhållas att vår avsikt varit att lyfta fram de stora dragen och de olika argument som förekommer i diskussionerna snarare än att påvisa vem som sagt vad och varför.

När det gäller intervjuerna med nationella företrädare kan det vara värt att understryka att intervjuerna genomförts i Bryssel och inte i huvudstäderna. Detta innebär visserligen att personerna är väl insatta i problematiken och frågeställ-

³ Se t.ex. Bertram, C., Heisbourg, F., Schildt, J. och Boyer, Y., 2002, s. 21.

ningarna men samtidigt kan de i någon utsträckning vara präglade av "Bryssel". Ett annat problem är när det gäller andra länder än Sverige att endast en företrädare från varje land har intervjuats. Såsom det framkommit ovan har det på grund av tidsskäl inte funnits utrymme att göra intervjuer till huvudstäderna eller att utöka antalet intervjuer i Bryssel.

Vid en studie av förmågeutveckling i EU blir det snabbt tydligt att begreppsapparaten innehåller svårdefinierade begrepp vars motsvarigheter på svenska inte är helt självklara. Det centrala begreppet inom EU är *capability development*, vilket vi har valt att översätta med förmågeutveckling. Översättningen av *capability* kompliceras dock av att begreppet innefattar både det mer allmänna att ha förmåga och en konkret förmåga. I EU saknas en explicit definition av *capability* i de centrala dokumenten men successivt har en samsyn växt fram om att begreppet omfattar flera dimensioner, såsom: "*manpower, equipment, deployability, training, interoperability, readiness, performance, sustainability, doctrine*".⁴

På engelska finns dessutom begreppet *capacity* som tenderar att fokusera på resurser (förband eller materiel) och en viss output. Ett annat centralt begrepp är *Headline Goal* som vi har kallat målsättning på svenska men som officiellt har översatts med kapacitets- eller resursmål. På många ställen i rapporten har vi dock för enkelhetens skull valt att behålla den engelska förkortningen HG.

Som framgår av resonemanget ovan spänner förmågeutveckling över flera olika dimensioner. Det har likaså nära koppling till processer som berör forskning och utveckling, försvarsmateriel samt försvarsindustri. Även vad som kan betecknas som externa faktorer, såsom exempelvis utvecklingen i NATO, det internationella säkerhetsläget och problem under pågående insatser kan givetvis ha betydelse för förmågeområdets utveckling. Dessa områden analyseras emellertid inte närmare i denna rapport. Vi går heller inte i någon större utsträckning in på de konkreta förmågebrister EU har. Vi har istället valt att fokusera på den interna processen för förmågeutveckling inom EU eftersom denna varit föremål för diskussioner under hösten 2007. Det är också vår bedömning att detta är mest intressant att belysa inför det svenska ordförandeskapet.

Inom EU finns också en motsvarande process för civil förmågeutveckling. I rapporten läggs huvudsakligen fokus på den militära processen. Två avsnitt om den civila processen finns emellertid med i rapportens bakgrundsdelen. Tanken med dessa avsnitt är att de ska tjäna som grund för en genomlysning, i rapportens framtidsblickande del, av den för Sverige viktiga frågan om en ökad samordning mellan de militära och civila processerna för förmågeutveckling.

⁴ EUMS, Power Point presentation den 9 november 2007.

1.4 Disposition

I kapitel 2 görs en tillbakablick över EU:s process för förmågeutveckling mellan 1999 och 2007. Här introduceras huvuddragen i den militära förmågeutvecklingen, vilket följs av en jämförelse mellan EU:s första och andra militära målsättning, HHG 2003 och HG 2010. Därutöver ges en översikt över EDA:s roll i förmågeutvecklingen. Slutligen beskrivs den civila processen för förmågeutveckling följt av en jämförelse av den militära och den civila förmågeutvecklingen. Den väl insatta läsaren kan hoppa över detta bakgrundskapitel även om vissa slutsatser från denna tillbakablick påverkar resonemangen om den framtida förmågeutvecklingen.

I kapitel 3 följer en diskussion om EU:s framtida förmågeutveckling. Här analyseras troliga utvecklingsvägar dels på kort sikt efter Framstegskatalogen som antogs i november 2007, dels på längre sikt efter 2010 då HG 2010 i någon mån kan anses löpa ut. Dessutom diskuteras eventuella nya aspekter som kan tänkas ingå i ett nytt Headline Goal. Här analyseras i synnerhet en samordning av EU:s militära och civila HG, en integrering av EU:s stridsgrupper i HG samt en harmonisering med NATO:s försvarsplaneringsprocess.

I kapitel 4 sammanfattas de övergripande slutsatserna om förmågeutvecklingen i EU. Här problematiseras även resultatet av de intervjuer som genomförts inom ramen för denna rapport. Speciell tonvikt ligger på att lyfta fram de frågor som kan tänkas bli aktuella inför det svenska ordförandeskapet i EU. Dessa handlar om att driva processen för förmågeutveckling vidare, utarbeta ett nytt HG samt främja civil-militär samordning.

2 Förmågeutvecklingen i EU 1999-2007

I detta kapitel görs en tillbakablick över hur förmågeutvecklingsprocessen i EU har sett ut mellan 1999 och 2007, en period som omfattar både EU:s första militära målsättning, HHG 2003, och EU:s andra militära målsättning, HG 2010. Det övergripande syftet med kapitlet är att ge en bild av processens olika steg, viktiga aktörer och huvuddokument utan att för den skull ha ambitionen att vara heltäckande eller alltför djupgående.

Kapitlet inleds med en kortfattad överblick över huvuddragen i den militära förmågeutvecklingen.⁵ Efter denna introduktion följer en översiktlig jämförelse mellan EU:s första och andra militära målsättning, HHG 2003 och HG 2010, där syftet är att identifiera likheter och skillnader mellan processerna. Därefter analyseras EDA:s allt viktigare roll i EU:s militära förmågeutveckling och dess relation till HG-processerna. Kapitlet avslutas med två avsnitt om den civila förmågeutvecklingen i EU. Fokus läggs på den civila processens olika steg och utmärkande särdrag samt dess likheter och beröringspunkter med den militära processen.

2.1 Den militära förmågeutvecklingen

Den militära förmågeutvecklingsprocessen är komplex och svåröverblickbar. En förklaring till detta är att processen, såsom det kommer att framgå av kommande avsnitt, inte har varit statisk utan vuxit fram efterhand och förändrats i ljuset av erfarenheter och behov. Den berör dessutom ett stort antal aktörer inom EU:s institutioner. En annan aspekt är att själva utvecklingen av förmågor sker enligt olika tidsperspektiv och fokus. Förmågeutveckling och bristtäckning handlar både om långsiktiga satsningar på försvarsindustrisamarbeten kring nya tekniska system för framtida insatser och om mer akuta behov av resurser och förmågor till aktuella insatser.

Som en följd av erfarenheterna från Balkan uttalade medlemsstaterna vid toppmötet i Köln sommaren 1999 sin avsikt att stärka unionens samlade krishanteringsförmåga.⁶ Som ett led i denna ambition antog medlemsstaterna vid topp-

⁵ För en mer utförlig beskrivning av förmågeutvecklingen i EU se t.ex. Lindstrom, Gustav, 2007 eller Council of the European Union, "Capacités militaires..." s. I–III.

⁶ European Council, Presidency Conclusions Annex III European Council Declaration on strengthening the common European policy on security and defence Cologne European Council 3-4 June 1999 150/99 REV 1.

mötet i Helsingfors i december 1999 EU:s första militära målsättning, Helsinki Headline Goal (HHG 2003). Den övergripande målsättningen innebar i korthet att EU senast i december 2003 skulle ha förmåga att inom 60 dagar sätta in samt därefter under minst ett år underhålla styrkor på upp till 50 000-60 000 personer som klarar av hela skalan av Petersberguppgifter. Det beslutades även att nya politiska och militära strukturer skulle skapas samt att samarbete med NATO skulle ske. Särskild tonvikt skulle läggas vid *"insatsförmåga, uthållighet, samverkansförmåga, flexibilitet, rörlighet, förmåga till överlevnad samt ledning och kontroll"*.⁷

Därefter skulle målsättningen konkretiseras genom att identifiera vilka förband och vilken förmåga EU behövde.⁸ Detta skedde genom utarbetandet av tre illustrativa typscenarier för potentiella kriser som EU kan komma att ställas inför – ett för fredsframtvängande insatser, ett för fredsbevarande insatser samt ett för militärt stöd till en humanitär insats. Utifrån dessa identifierades behoven och kraven på EU:s militära förmåga, vilka samlades i en Behovskatalog (Requirements Catalogue, RC). Medlemsstaterna fick sedan erbjuda frivilliga bidrag som sammanställdes i en Styrkekatalog (Force Catalogue, FC).⁹ Utifrån sammanställningen av EU:s behov och medlemsstaternas erbjudanden kunde ett antal brister konstateras som 2003 samlades i en Framstegskatalog (Progress Catalogue, PC).¹⁰ Vid utgången av 2003 konstaterades att HHG 2003 i delar kunde anses vara uppfyllt men att förmågebrister ännu kvarstod.

Som stöd för det omfattande analysarbetet under processens gång inrättades en arbetsgrupp bestående av nationella militära experter, Headline Goal Task Force (HTF). Denna grupp skulle arbeta på uppdrag av EU:s militärkommitté (EUMC) och tanken var från början att den skulle bemannas av nationellt baserade experter på förmågeutveckling. Med tiden, och i synnerhet genom HG 2010, har dock HTF:s arbete blivit mer omfattande och arbetsgruppen bemannas nu huvudsakligen av Brysselbaserade experter. Till skillnad från EUMC leds HTF av EU:s

⁷ Europeiska Unionens Råd, Europeiska rådet i Helsingfors, Ordförandeskapets slutsatser Bilaga IV Citat från s. 30 Bilaga 1 till Bilaga IV den 10-11 december 1999.

⁸ För mer om processen se t.ex. Council of the European Union, Defining the EU Capability Development Mechanism 6805/03 den 23 februari 2003 och Council of The European Union, Process for the elaboration of the headline and capability goals 6756/00 den 14 mars 2000.

⁹ I juli 2000 presenterades dock en första preliminär katalog, Helsinki Headline Catalogue (HHC), som innehöll uppskattningar av *"available, expected, and required forces and assets"*. Se Lindstrom, Gustav, 2007, s. 2.

¹⁰ Det bör dock noteras att redan första halvåret 2001, under det svenska ordförandeskapet, hade en första preliminär Framstegskatalog antagits.

ordförändeland och vid specialiserade diskussioner medverkar fortfarande tjänstemän från huvudstäderna.¹¹

För att åtgärda de brister som kunde konstateras redan tidigt under HHG-processen upprättades 2001 en plan för förmågeutveckling, European Capability Action Plan (ECAP). Tanken bakom ECAP var att arbetet skulle vara frivilligt för medlemsstaterna och ske underifrån genom medverkan av nationella experter. I den första fasen bildades ECAP Panels som analyserade de större bristerna och kom med förslag till olika lösningar. Därefter skapades ECAP Project Groups som fick i uppgift att implementera de lösningar som föreslagits genom att etablera konkreta projekt. Enskilda medlemsstater tog på sig uppgiften att leda arbetet i dessa paneler och projektgrupper och de övriga medlemsstaterna deltog på frivillig basis.¹² För att möjliggöra en samlad uppföljning och ökad styrning av ECAP redovisas sedan 2003 varje halvår en översikt över framstegen som gjorts i förhållande till de konstaterade bristerna, i en framstegsrapport, Single Progress Report (SPR), och i en sammanställning, Capability Improvement Chart.¹³

Vid toppmötet i Laeken i december 2001 uttalades den så kallade operativitetsförklaringen som tolkades som att EU hädanefter var redo för krishantering på den lägre skalan av Petersberguppgifterna.¹⁴ Detta beskrevs som ett steg mot att uppfylla HHG 2003. Trots att flera av de konstaterade bristerna ännu inte var lösta inom den uppsatta tidsramen, december 2003, valde EU att i juni 2004 anta en ny militär målsättning, Headline Goal 2010.¹⁵ Analytikern Keohane skriver: *"Thus, there is a paradox in EU defence: even though governments have not met*

¹¹ Intervjuer, Bryssel november 2007. EUMC leds till skillnad mot HTF av en vald ordförande.

¹² För mer om ECAP se t.ex. Europeiska Unionens Råd, Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) 16062/04 den 13 december 2004 Bilaga B till bilaga I till bilagan. Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007.

¹³ Schmitt, Burkard, 2005. Se även Council of the European Union, Draft Single Progress Report on the Development of EU Military Capabilities 14186/06 den 18 oktober 2006 och Council of the European Union, Capability Improvement Chart I/2005 den 3 maj 2005 8673/05.

¹⁴ European Council, Presidency Conclusions 14-15 December 2001 Laeken European Council Declaration on operationality 2001 I operativitetsförklaringen s. 28 står att *"the EU is now able to conduct some crisis-management operations"*. Detta tolkades som att EU inte hade kapacitet till de mest krävande fredsframtvängande insatserna men däremot kunde genomföra exempelvis humanitära insatser.

¹⁵ Europeiska Unionens Råd, Kapacitetsmål för 2010 den 4 maj 2004 6309/6/04 som antogs av Europeiska rådet vid toppmötet i Bryssel den 16-17 juni 2004. De kvarvarande behovskraven från HHG 2003 fördes över till och inkluderades i den nya Behovskatalogen (RC 05), se Europeiska Unionens Råd, Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitik den 12 december 2005 15678/05.

the "headline goal" commitments on time, EU leaders are moving the goal-posts towards more ambitious aims."¹⁶

I korthet innebär den nya målsättningen att EU år 2010 ska kunna svara med snabba och beslutsamma insatser över hela det spektrum av krishanteringsinsatser som omfattas av Fördraget om Europeiska unionen och den Europeiska säkerhetsstrategin.¹⁷ I HG 2010 förekommer också ett antal etappmål för utvecklingen på området vilka ska uppfyllas fram till år 2010. Det handlar bland annat om att inrätta EDA, genomföra gemensam EU-samordning av strategiska transporter och att utveckla stridsgrupper. Särskilt framhålls "[s]amverkansförmågan, men också insatsförmåga och uthållighet". För att nå dit kommer EU att behöva "flexiblare och rörligare styrkor med bättre samverkansförmåga, använda tillgängliga resurser på ett bättre sätt genom att de när så är lämpligt utnyttjas gemensamt och förbättra de multinationella styrkornas reaktionsförmåga."¹⁸

Efter att planeringsförutsättningarna och ingångsvärdena fastställts utarbetades sammanlagt fem illustrativa typscenarier som analyserades för att identifiera behoven inom ramen för HG 2010. Dessa scenarier omfattade följande typer av insatser:

1. Fredsframtvingande;
2. Stabilisering, återuppbyggnad och militär rådgivning till tredje land;
3. Konfliktförebyggande;
4. Evakuering;
5. Stöd till humanitär insats.

Utifrån dessa scenarier togs en lista fram över vilka förmågor som krävdes. Denna lista tillsammans med andra planeringsdokument kom att utgöra grunden för Behovskatalogen (RC 05). Medlemsstaterna fick sedan utifrån ett frågeformulär, Headline Goal Questionnaire, erbjuda frivilliga bidrag för att möta de identifierade behoven. Dessa bidrag sammanställdes efter två bjudrundor och utvärdering i en Styrkekatalog (FC 07). Under 2007 pågick arbetet med att identifiera och analysera framsteg och kvarvarande brister genom en jämförelse mellan Behovskatalogen (RC 05) och Styrkekatalogen (FC 07). De brister som identifierades utgör i sin tur Framstegskatalogen (PC 07) som presenterades och

¹⁶ Keohane, Daniel, 2003, s. 34.

¹⁷ Europeiska Unionens Råd, Kapacitetsmål för 2010 den 4 maj 2004 6309/6/04 som antogs av Europeiska rådet vid toppmötet i Bryssel den 16-17 juni.

¹⁸ Ibid.

antogs i november 2007. Det kunde i samband med detta konstateras att EU gjort stora framsteg i förhållande till HHG 2003 men att många av de kvalitetsbrister (strategiska brister) som konstaterades redan under HHG 2003 fanns kvar.¹⁹

2.2 En jämförelse av HHG 2003 och HG 2010

En jämförelse mellan de två målsättningarna och den kontext i vilka de utformats och implementerats visar att de på många sätt liknar varandra men att de i andra avseenden skiljer sig åt.

Om man inledningsvis väljer att se till i vilken **kontext** de båda målsättningarna utformats och antagits kan det konstateras att skillnaderna är påfallande stora. 1999, då HHG 2003 antogs, präglades den säkerhetspolitiska situationen av konflikterna på Balkan och de europeiska staternas svårigheter att hantera dessa. Medlemsstaterna drevs av en politisk vilja att snabbt visa handlingskraft och att konkretisera det nya ESFP-projektet. Sommaren 2004, när HG 2010 antogs, hade hotbildsuppfattningen förändrats till följd av ett påtagligt terroristhot. Ambitionerna hade ändrats och EU uttryckte i sin gemensamma säkerhetsstrategi sin strävan att vara en global aktör.²⁰ De praktiska erfarenheterna hade i sin tur växt genom flera genomförda insatser i EU:s regi och nya ESFP-kommittéer hade tillkommit medan Västeuropeiska unionen (VEU) avsomnat. EU:s medlemskrets hade 2004 utökats med åtta nya stater och utökades senare med ytterligare två stater. Sammanfattningsvis kan det hävdas att det redan 2004, när HG 2010 förhandlades fram, och i ännu större utsträckning 2007, när Framstegskatalogen antogs, handlade om en förändrad union i en förändrad omvärld, där både EU:s förhållande till omvärlden förändrats men också omvärldens relation till EU, i och med att bilden av EU som en aktiv militär krishanterare spridits.

Dessa skillnader i kontext har i sin tur präglat de två målsättningarnas **innehåll och fokus**. När HHG 2003 skrevs antogs att vad EU skulle komma att hantera skulle bli kriser av det slag som setts på Balkan. Det var behoven där som fick utgöra måttstock inför framtidens insatser och beräkningen av personal och resurser. När nästa målsättning skulle utformas hade medlemsstaterna fått nya erfarenheter och nya insikter, framför allt under Artemis-insatsen i Demokratiska republiken (DR) Kongo 2003. HG 2010 hade därmed ett ökat fokus på snabbinsatser, vilket kan kopplas till utvecklingen av EU:s stridsgrupper. Prioritet gavs åt snabbt beslutsfattande, snabb planering och snabb förflyttning. Förbättrad

¹⁹ EU Council Secretariat, Development of european military capabilities, the Force catalogue 2006 November 2006 och Intervjuer, Bryssel November 2007.

²⁰ Europeiska Unionens Råd, "Ett säkert Europa i en bättre värld. En europeisk säkerhetsstrategi" den 12 december 2003.

interoperabilitet, uthållighet och förmåga till trupptransporter underströks särskilt.

En annan skillnad som ofta brukar framhållas är att den första målsättningen utmärktes av kvantitet medan den andra handlade mer om kvalitet. I HHG 2003 finns mer exakta uppskattningar av hur stor EU:s närvaro ska vara vid en insats. I HG 2010 har utgångspunkten varit en annan och fokus har inte på samma sätt lagts på någon numerär utan på kvalitativa krav som kommer att ställas på medlemsstaterna och deras bidrag.

En annan aspekt av detta är hur begreppet *capability* definieras och avgränsas. I och med att processen efterhand blivit alltmer specifik och detaljerad har begreppet fått en allt bredare definition och beskrivning. Processen har även haft en ensande effekt genom att medlemsstaterna fått mer av en gemensam syn på vad som ingår i begreppet även om vissa otydligheter ännu kvarstår. I sin smalaste innebörd kan ordet sägas avse *equipment* men i EU-sammanhang framhålls att begreppet, därutöver, utgörs av "*manpower, deployability, training, interoperability, readiness, doctrine, sustainability and performance*".²¹ Detta får i sin tur självklara implikationer för hur brister definieras och analyseras.

När det gäller själva förmågeutvecklingsprocessen kan det i båda fallen sägas ha varit en svåröverblickbar **process** som rymt många aktörer, flera steg och parallella spår även om grundstegen från målsättningen till den färdiga Framstegskatalogen kan synas både enkla och logiska. Att de två processerna varit lika är dock en sanning med modifikation. Utan att gå in på några detaljer kan det nämnas att nya aktörer och samarbetsformer har tillkommit under de år som förmågeutvecklingsarbetet pågått. I flera fall har dessa aktörer vuxit fram ur specifika behov och de deltar i dag i varierande utsträckning i den militära förmågeutvecklingsprocessen och/eller i arbetet med EU:s insatser. Som exempel kan nämnas EU:s militära stab (EUMS), EUMC, HTF samt EDA. Det har också tillkommit ett antal steg för att förtydliga och utveckla processen. Bland dessa kan nämnas den så kallade SAE-processen (Scrutinise, Assess and Evaluate) som låter medlemsstaterna undersöka, bedöma och utvärdera sina bidrag. Följden av de nya stegen har enligt många av de vi intervjuat inneburit att den senare processen blivit mer analytisk och grundlig, men även mer tidsödande. Många anser också att processen blivit mer spårbar där varje steg är identifierbart.²²

När det gäller själva **angreppssättet** finns det även andra viktiga skillnader. För HHG 2003 fastställdes först det kvantitativa målet om 60 000 personer och sedan preciserades vilka uppgifter EU skulle kunna utföra. Även om medlemsstaterna

²¹ EUMS, Power Point presentation den 9 november 2007 och Intervjuer, Bryssel november 2007.

²² Intervjuer, Bryssel november 2007 och Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007.

hade med sig de praktiska erfarenheterna från tidigare multinationella insatser i bland annat FN:s regi brukar det ibland framhållas att den första processen var av mer teoretisk karaktär. När det gäller HG 2010 var utgångspunkten ESS och de där fastslagna ambitionerna för vad EU vill göra. Nästa steg var en analys av vilka resurser som behövs. En annan uppenbar skillnad när det gäller angreppssätt är givetvis också att när den första målsättningen antogs startades något nytt utan att kunskap fanns om vilket nästa steg i processen skulle bli eller vilka mekanismer som skulle till för att uppnå och upprätthålla målet, men också för att fatta beslut om insats och ledning. Dessa utformades efter att själva målsättningen antagits. När det var dags att anta ett nytt HG fanns redan en prövad och genomförd process att utgå ifrån. Det ska dock i sammanhanget nämnas att det vid intervjuerna riktats viss kritik mot att arbetet under den andra processen inte i tillräcklig utsträckning utgick från tidigare erfarenheter utan i någon mån startade om från vad som av en del beskrivits som ett blankt papper.²³

När det gäller de konstaterade **kapacitetsbristerna** är det i princip samma bristområden som identifierats under de två processerna även om innehållet i katalogerna inte är helt jämförbart, dels eftersom en del av de först konstaterade bristerna har åtgärdats, dels eftersom analyserna som ligger till grund för katalogerna delvis skiljer sig åt. Det kan konstateras att det redan år 2000 framkom att vissa större kvalitativa brister fanns, bland annat gällande underrättelseområdet och resurser för strategiska flygtransporter och sjötransporter, men att medlemsstaterna genom sina frivilliga bidrag till Styrkekatalogen uppfyllt de kvantitativa behoven (en pool om 100 000 personer).²⁴ Detta är dock med reservation för att vissa av de anmälda resurserna eventuellt inte finns tillgängliga vid efterfrågan. Osäkerhetsfaktorer när det gäller tillgänglighet handlar, nu som då, om att samma förband anmälts till flera styrkeregister samt att olika förband har olika uthållighet och olika rotationscykler. Det är också en följd av att medlemsstaterna inte har haft samma synsätt på katalogerna och huruvida de ska erbjuda allt de har eller bara det som de kan tänka sig att delta med. En åsikt som framkommit i några av intervjuerna är att resursernas kvalitet inte framgår i tillräcklig utsträckning i katalogerna och att även detta är en faktor som kan påverka bidragens användbarhet och tillgänglighet för specifika insatser.²⁵ Man ska också komma ihåg att bidragen är frivilliga och att det är upp till varje medlemsstat att besluta om att delta i en insats eller inte. Katalogerna kan i någon mån beskrivas

²³ Intervjuer, Bryssel november 2007.

²⁴ Council of the European Union, Military Capabilities Commitment Declaration den 1 december 2000 13799/00 För en mer detaljerad genomgång av bristerna i HHG 2003 se t.ex. General Affairs Council, Statement on improving european military capabilities den 19-20 november 2001 13802/01 Press 414 – G.

²⁵ Intervjuer, Bryssel november 2007 och Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007.

som ett maxvärde av vad som erbjuds från medlemsstaterna vid en given tidpunkt.

Slutligen, en viktig skillnad som bör framhållas och som till och med liknats vid ett paradigmskifte gäller synen på de konstaterade bristerna. Under HHG 2003 präglades synsättet som tidigare nämnts mer av kvantitet. Inför den nya Framstegskatalogen valde man att se till implikationerna av bristerna och vilka operativa risker de medför avseende möjligheten att kunna nå de uppsatta målen och att genomföra de insatser man tänkt. Detta har lett till en kategorisering och därmed en slags prioritering av bristerna.²⁶

2.3 EDA:s roll i förmågeutvecklingen

Utöver det förmågeutvecklingsarbete som bedrivits med anledning av EU:s militära målsättningar spelar EDA successivt en allt viktigare roll i EU:s förmågeutveckling. Grunden för samarbetet inom EDA är Maastrichtfördraget från 1992 då medlemsstaterna kom överens om att gradvis utforma en gemensam försvarspolitik.²⁷ Det var emellertid först under diskussionerna i det europeiska konventet 2003 som förslaget om att inrätta en ny myndighet lanserades. Detta följdes av ett beslut i Europeiska rådet om att inrätta en myndighet, en ambition som dessutom återgavs i HG 2010, och i enlighet med detta inrättades EDA i juli 2004.²⁸

EDA:s uppgift är att stödja rådet och medlemsstaterna i arbetet med att utveckla förmågor för krishantering och att understödja ESFP. EDA verkar i huvudsak inom fyra områden: förmågeutveckling, forskning och teknikutveckling, industri och marknad samt materielsamarbete. EDA är en mellanstatlig organisation och styrs formellt av EU:s höge representant tillsammans med de deltagande EU-ländernas försvarsministrar. EDA:s styrelse möts i fyra olika format: försvarsministrar, försvarsmaterieldirektörer (national armaments directors) samt ansvariga för förmågeutveckling och forskning och teknikutveckling. Under styrelsen ansvarar en exekutiv chef för EDA:s dagliga arbete.²⁹

²⁶ Intervjuer, Bryssel november 2007.

²⁷ European Union – Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community, Title V, Article 17.

²⁸ Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency.

²⁹ Ibid.

Figur 1: EDA:s arbetssätt

EDA:s arbetssätt



Källa: FOI presentation om EDA, september 2007.

EDA:s arbete när det gäller förmågeutveckling spänner över alla dess verksamhetsområden (se bild). Arbetet samordnas i sex utvecklingsteam (Integrated Development Teams, IDT) som relaterar till följande förmågeområden: *command, inform, engage, deploy, protect, sustain*. Arbetet inom dessa utvecklingsteam samordnas av EDA:s förmågedirektorat och ett par gånger per år samlas medlemsstaternas representanter för att diskutera arbetet inom respektive område. Medlemsstaterna kan dessutom fatta beslut om att tillsätta projektgrupper (Project Teams, PT) för att genomföra specifika utvecklingsprojekt inom ett område. Dessa grupper består av tekniska experter från de medlemsstater som önskar delta och samordnas av projektsamordnare på EDA. Projektgruppernas arbete resulterar vanligtvis i olika studier eller annat utvecklingsarbete.³⁰

EDA spelar också en roll när det gäller att täcka de brister som identifierats under HG-processernas gång. EDA har bland annat fått i uppgift att samordna genomförandet av ECAP som utvecklades för att täcka de brister som identifierades i HHG 2003. Under 2005 tog EDA över samordningen av flertalet av ECAP:s projektgrupper, vilka tidigare styrdes av EUMC. Dessa återfinns nu inom EDA:s

³⁰ FOI, Power point presentation om EDA, September 2007.

utvecklingsteam och har i vissa fall slagits samman med EDA:s befintliga projektgrupper.³¹

I slutet av 2005 gav dessutom EU:s försvarsministrar EDA i uppgift att utveckla en framtidsvision, Long-Term Vision (LTV), för Europas behov av militär förmåga på 20 års sikt. Tanken var att visionen skulle utgöra ett stöd för försvarsplanerare i EU:s medlemsstater. Arbetet med att ta fram visionen leddes av EDA men involverade även EUMC och EU:s institut för säkerhetsstudier (EU-ISS). I oktober 2006 antogs LTV-dokumentet samtidigt som det betonades att detta endast var en första vision som regelbundet borde uppdateras.³²

I december 2006 gav därför EU:s försvarsministrar EDA i uppgift att utarbeta en Capability Development Plan (CDP) som ska bygga på LTV-dokumentet men göra dess rekommendationer för förmågeutveckling mer specifika. Planen ska dessutom lyfta fram möjligheter till poolning och underlätta informationsutbytet mellan medlemsstaterna om nationella planer. Planen ska emellertid inte ses som en supranationell plan som ska styra medlemsstaternas nationella förmågeutveckling, vilket fortfarande kommer att vara varje medlemsstats ansvar.³³

Arbetet med att ta fram CDP samordnas av EDA, men är ett gemensamt ansvar för EUMC och EDA. Arbetet bedrivs inom fyra spår och målet är att dessa spår ska integreras till en enhetlig plan i juli 2008:

- Spår A: Nuvarande brister och deras prioritering (EUMC)
- Spår B: Möjliga framtida förmågebehov (utifrån LTV) (EDA och EUMC)
- Spår C: Sammanställning av medlemsstaternas nuvarande försvarsplaner och projekt (EDA)
- Spår D: Lärdomar för framtida förmågor från genomförda insatser (EUMC).³⁴

Spår A i CDP kommer att utgå från de brister som har identifierats i HG 2010-processen och som medlemsstaterna fastställt i Framstegskatalogen. En viktig skillnad i förhållande till Framstegskatalogen är emellertid att CDP utöver nuvarande brister ska beakta utvecklingen på 20 års sikt. Flera hävdar att detta

³¹ Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency och Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007.

³² European Defence Agency, An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, s. 4-5.

³³ European Defence Agency, Press Release: EU Governments Launch New Plan to Build Defence Capabilities for Future ESDP operations, 14 December 2006.

³⁴ Ibid.

framtidsperspektiv kommer att göra CDP mer användbar för att styra den framtida bristtäckningen.³⁵

EDA:s allt viktigare roll när det gäller förmågeutveckling har emellertid lett till vissa motsättningar mellan EUMC och EDA om arbetsfördelningen mellan aktörerna. Vissa medlemsstaters representanter i EUMC har varit ovilliga att släppa ifrån sig uppgifter till EDA. Detta beror till viss del på att medlemsstaterna å ena sidan upplever sig ha större kontroll i EUMC där beslut fattas med enhällighet och de måste enas om alla skrivningar i ett dokument. Vissa inom institutionerna är å andra sidan mer positiva till EDA som de hävdar har större möjlighet att snabbare och mer effektivt komma framåt eftersom det dagliga arbetet drivs av en institution och inte av ett förhandlingsformat bestående av 27 medlemsstater. Inom EDA fattas dessutom beslut med kvalificerad majoritet.³⁶

I några medlemsstater och i synnerhet i Tyskland bottnar motsättningarna i institutionell rivalitet i huvudstäderna. Eftersom EUMC är försvarshefernas mötesforum, medan medlemsstaterna i vissa fall representeras av försvarsmaterieldirektörer i EDA, vill försvarsheferna att EUMC ska behålla kontrollen över förmågeutvecklingen. Det blir därmed svårt för EUMC att lämna över uppgifter till EDA. Samtidigt bör det framhållas att försvarsministrarna har det övergripande ansvaret för de båda organen, varför problemen borde kunna överbyggas på nationell nivå. En arbetsfördelning mellan EUMC och EDA skulle enligt de vi intervjuat kunna handla om att respektive aktör fokuserar på olika aspekter av förmågeutveckling.³⁷ För ytterligare diskussion om en framtida arbetsfördelning se avsnitt 3.1.

2.4 Den civila förmågeutvecklingen

EU har som bekant en uttalad ambition att vara en global aktör under alla konfliktfaser, inte bara med militära medel utan även med civila medel av varierande slag. EU har på några år skaffat sig ett gott rykte som civil krishanterare och har redan genomfört drygt ett tiotal civila ESFP-insatser medan andra ligger i startgroparna.³⁸ En viss oro kan dock skönjas över att unionen ska bli ett

³⁵ Intervjuer, Bryssel november 2007 och Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007.

³⁶ Intervjuer, Bryssel november 2007.

³⁷ Ibid.

³⁸ För en kortfattad översikt av genomförda civila EU-insatser se t.ex. Council of The European Union, Civilian Crisis management under the ESDP; Background Information Sheet for the Article 36 Committee 14199/06 den 20 oktober 2006 eller för en uppdaterad information om pågående, planerade och avslutade operationer se rådets hemsida http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=EN&mode=g den 8 januari 2008.

offer för sin egen framgång i och med att förväntningarna och efterfrågan ökar samtidigt som resurserna inte alltid finns tillgängliga.³⁹

Bakgrunden till utvecklingen av den civila krishanteringsförmågan kan till del sägas vara erfarenheterna i Kosovo som ledde till att medlemsstaterna ytterligare ville betona civila krishanteringsinstrument. Redan i slutet av nittioalet antogs en handlingsplan, Helsinki Action Plan, och en första inventering av tillgängliga resurser genomfördes.⁴⁰ Tidigt identifierades fyra prioriterade områden: polis, stärkande av rättstaten, civil förvaltning och räddningstjänst. Det var inom dessa områden som behovet av snabba insatser bedömdes vara störst och mervärdet av samordnade insatser ansågs vara mest uppenbart. Dessa områden skulle ägnas särskild uppmärksamhet i ett initialt skede utan att man för den skull uteslöt användning och utveckling av andra instrument.⁴¹ Till dessa fyra områden tillkom senare övervakningsuppdrag och stöd till unionens särskilda representanter.⁴²

Konkreta målsättningar sattes upp för några av områdena och ambitionen var att dessa målsättningar skulle uppfyllas, på frivillig väg, senast 2003. Separata bjudrundor genomfördes och redan i slutet av 2002 kunde det konstateras att medlemsstaterna fyllt de kvantitativa målen.⁴³

Vid toppmötet i Bryssel sommaren 2004 beslutade medlemsstaterna att ta fram en civil målsättning, motsvarande den militära, med räckvidd fram till och med 2008, Civilian Headline Goal 2008 (CHG 2008). Det konstaterades att efterfrågan på civila insatser i EU:s regi ständigt ökar och att EU bör bli än mer aktiv, mer kapabel och mer effektiv.⁴⁴ Enligt CHG 2008 ska EU:s civila krishanteringsförmåga kunna sättas in inom 30 dagar efter att ett beslut har fattats om en insats. En sådan insats kan genomföras *”på egen hand, tillsammans med eller i nära samarbete med militära operationer”*.⁴⁵

³⁹ Jakobsen, Peter, Viggo, 2006 och Intervjuer, Bryssel november 2007.

⁴⁰ För en mer detaljerad översikt av Planen och övriga tidiga initiativ för att stärka den civila förmågan se t.ex. Council of the European Union, Progress Report on civilian aspects of crisis management 15625/03 den 2 december 2003.

⁴¹ Council of the European Union, Presidency Conclusions 19-20 June 2000 Santa Maria da Feira doc 200/1/00 och Council of the European Union, Presidency Conclusions 15-16 June Gothenburg 2001.

⁴² Council of the European Union, ESDP Presidency Report den 15 juni 2004 doc 1057/04.

⁴³ Council of the European Union, Civilian Crisis Management Capability Conference doc 14139/02 den 19 november 2002.

⁴⁴ Council of the European Union, Presidency Conclusions 17-18 June Brussels 2004.

⁴⁵ Europeiska Unionens Råd, Civilt kapacitetsmål för 2008 15863/04 den 7 december 2004 antaget av Europeiska rådet den 16-17 december 2004 och Council of the European Union, Civilian Headline Goal – Ambition and tasks 13845/04 den 21 oktober 2004.

Vad som sedan vidtog var en process som i många avseenden liknade och utgick från den militära förmågeutvecklingsprocessen och som till delar redan hade använts under den tidiga civila processen gällande de första prioriterade områdena.⁴⁶ Med utgångspunkt i de militära planeringsscenarierna utarbetades civila scenarier och strategiska planeringsantaganden som efter viss omarbetning fick illustrera möjliga insatser. Detaljerade listor över personalbehovet för varje scenario togs fram – Civilian Capabilities Requirements Lists – och medlemsstaterna fick sedan göra sina erbjudanden. Genom en jämförelse av behov och erbjudanden fick man en bild av tillgänglig personal som sammanställdes i en Framstegsrapport.

Redan i slutet av 2004 kunde det konstateras att medlemsstaterna genom sina frivilliga bidrag, på pappret, fyllt de kvantitativa målen i CHG 2008. Detta innebar bland annat att medlemsstaterna erbjudit drygt 5000 poliser, ca 650 tjänstemän för stärkande av rättstaten, ca 500 tjänstemän inom civil förvaltning och knappt 5000 för räddningstjänst. Precis som på den militära sidan ska det dock understrykas att det är upp till varje medlemsstat att avgöra om den vill delta med sina listade bidrag när en insats beslutats och det finns därmed inga garantier för att numerären verkligen är fylld. De kvarvarande mål som behövde åtgärdas beskrevs som mer kvalitativa och handlade bland annat om ambitionen att kunna genomföra flera insatser samtidigt, såväl under lång tid som under mycket korta tidsförhållanden.⁴⁷ Senare beslutades att små snabba multifunktionella grupper, så kallade civila insatsgrupper (Crisis Response Teams, CRT), skulle utvecklas som ett led i arbetet med att stärka den civila snabbinsatsförmågan.⁴⁸

Under hösten 2007 har en ny civil målsättning utarbetats och antagits, Civilian Headline Goal 2010 (CHG 2010).⁴⁹ Återigen konstateras att behovet av civila insatser är stort och att det fortfarande finns efterfrågan och utrymme för att utveckla förmågan att genomföra civila insatser. I anslutning till detta har också ramverket för den civila förmågeutvecklingsprocessen fastslagits.⁵⁰ I korthet kan nämnas att det ska vara en cyklisk process som inleds med att de illustrativa

⁴⁶ För en mer detaljerad översikt av processen och uppfyllandet av CHG 2008 se the Council of the European Union, Final report on the Civilian Headline Goal 2008 13788/1/07 den 25 oktober 2007.

⁴⁷ Europeiska Unionens Råd, Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) 16062/04 den 13 december 2004 Se särskilt bilaga II och III till bilagan.

⁴⁸ För mer om civila insatsgrupper se t.ex. Europeiska Unionens Råd, Multifunktionella civila krishanteringsresurser i integrerad form – civila insatsgrupper 10462/05 den 23 juni 2005.

⁴⁹ Council of the European Union, New Civilian Headline Goal 2010 14823/07 9 november 2007.

⁵⁰ För mer om the Civilian ESDP Capability Planning Process se Council of the European Union, New Civilian Headline Goal 1423/07 9 november 2007.

scenarierna ses över och som i övrigt består i att analysera behov och sammanställa bidrag. En årligen återkommande översyn planeras.

2.5 En jämförelse av den militära och den civila förmågeutvecklingen

Såsom det kunnat konstateras ovan delar den civila förmågeutvecklingen några av den militära förmågeutvecklingsprocessens karakteristika. Förutom att processerna är likartade, med numera samma tidslinje för målsättningarna, handlar det bland annat om grundprincipen om frivilliga bidrag och att processerna i båda fallen leder fram till breda kataloger där det i någon mån råder oklarhet om vad som de facto finns tillgängligt och dess kvalitet. I viss utsträckning är det dessutom samma brister och behov som konstaterats exempelvis när det gäller transporter och skydd. Detta har lett till att många dragit slutsatsen att civila och militära aktörer bättre borde samordna sig och nyttja varandras resurser. En annan faktor, som hänger nära samman med detta, är givetvis ekonomiska hänsyn.

När det gäller olikheter lyfts ofta flera grundläggande skillnader fram som innebär att man har olika utgångspunkter och därmed skilda förutsättningar för förmågeutvecklingen som sådan. Medan försvarsmakten i de olika medlemsstaterna kontinuerligt ställts inför neddragningar och fått oinriktat sig mot insatsförsvaret har civila myndigheter inte på samma sätt varit tvungna att söka nya uppgifter och en ny roll. Civila myndigheter har istället parallellt med sina traditionella, inomstatliga uppgifter fått en ny dimension i och med att deras kompetens efterfrågas i internationell krishantering. Även om de militära målsättningarna i många fall är dyrare att uppfylla och utmaningen där handlar både om politisk vilja och pengar dras ibland slutsatsen att civil förmågeutveckling är svårare att genomföra än den militära eftersom den till del måste starta från noll. På den militära sidan finns det redan till viss del koncept, doktriner och nödvändig erfarenhet medan motsvarande erfarenhet av internationella insatser saknas hos många berörda civila myndigheter och enskilda personer. Dessutom är den internationella verksamheten bara en liten del av verksamheten som helhet. Ofta saknar den högre status bland de anställda och medför sällan stora förmåner. Incitamenten för den enskilda tjänstemannen att om än tillfälligt medverka i insatser i ett krisområde skulle därmed inte alltid vara uppenbara. En annan faktor som anförts är att det på den civila sidan är flera

ministerier och myndigheter som är involverade och att processen därmed blir mer komplex.⁵¹

En skillnad mellan den civila och den militära processen som framför allt varit tydlig tidigare men som efterhand blivit mindre uppenbar rör förmågeutvecklingsprocessernas fokus. För den militära sidan handlar det mindre om kvantitet och personal än på den civila sidan där det inte uteslutande men ändå i stor grad handlat om personal och enskilda personers kompetens. En konsekvens av detta är att förmågeutveckling på den civila sidan har ett annat, inte lika långsiktigt perspektiv som på den militära sidan där det i många fall tar tiotals år att utveckla ny förmåga (i form av nya vapensystem, fordon etc.). När det gäller personal för civila insatser finns de ofta redan inom medlemsstaterna och den långsiktiga förmågeutvecklingen handlar mer om erfarenhetsutbyte och utbildning. Det ska dock framhållas att flera av de vi intervjuat understryker att den civila processen ”mognat” och att ett uttryck för detta är att CHG 2010 förutom personal även beaktar olika former av stöd till insatser (”mission support”) och har identifierat problem vad gäller upphandling och anskaffning.⁵²

Till sist kan nämnas det faktum att de civila och militära processerna i dag har samma tidslinje (2010) men att EU:s civila process, såsom det framkommit ovan, blivit cyklisk med kortare intervall. Detta innebär att processen regelbundet ska tas om från början. Under 2008 startar således CHG 2010-processen med att de illustrativa scenarierna ses över medan den militära sidan inte upplever samma behov av att med så kort tidsintervall ändra scenarierna. Istället kan man i och med CDP sägas ha valt ett mycket långt tidsperspektiv, med siktet på 2025. En del av de vi har intervjuat har av dessa skillnader dragit slutsatsen att den civila processen i delar närmar sig NATO:s cykliska process men också att skillnaderna mellan EU:s civila och militära processer har ökat.⁵³

⁵¹ Jakobsen, Peter, Viggo, 2006 och Intervjuer, Bryssel november 2007 samt Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007.

⁵² Intervjuer, Bryssel november 2007 och Europeiska Unionens Råd, Nytt civilt kapacitetsmål (CHG) 2010.

⁵³ Intervjuer, Bryssel november 2007 och Council of the European Union, Report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop XII ”Future co-ordination between the civilian and military ESDP capability development” 11937/1/07 den 18 juli 2007 s. 3-4 För en beskrivning av den civila processens cykliska drag se Europeiska Unionens Råd, Nytt civilt kapacitetsmål (CHG) 2010 14823/07 s. 7-8 den 9 november 2007 och European Council, Doc 14763/07 I/A Item Note - Policy Paper on a Civilian ESDP Capability Planning Process 14823/07.

3 EU:s framtida förmågeutveckling

I detta kapitel läggs fokus på utvecklingen efter Framstegskatalogen (PC 07). Diskussionen berör dels troliga och möjliga utvecklingar på kortare sikt, från november 2007 till 2010, dels vad som kan komma att hända på längre sikt, efter 2010. Kapitlet avslutas med en diskussion om innehållet i ett nytt HG. Vilka nya aspekter skulle kunna inkluderas i ett nytt HG? Vilka fördelar skulle de kunna medföra eller tvärtom, varför bör de lämnas därhän?

3.1 Förmågeutvecklingen efter 2007

I november 2007 fastställde EU:s medlemsstater Framstegskatalogen som utgör det avslutande analyssteget i HG-processen. Syftet med Framstegskatalogen är att identifiera de kvalitativa och kvantitativa brister som finns bland medlemsstaternas anmälda styrkebidrag i förhållande till de behov som formulerades i Behovskatalogen (RC 05). Genom att analysera och kategorisera brister utgör Framstegskatalogen ett viktigt ingångsvärde för den fortsatta bristtäckningen och förmågeutvecklingen.

Antagandet av Framstegskatalogen innebär dock inte att processen som inleddes genom HG 2010 är avslutad. Istället bör Framstegskatalogen ses som ett steg på vägen mot att EU 2010 ska uppnå den militära förmåga som anges i HG 2010. Tanken är att arbetet fram till 2010 ska fokusera på att täcka de brister som identifierats under processens gång. Framstegskatalogen leder således inte automatiskt till att ett nytt HG behöver antas.

Samtidigt är det viktigt att framhålla att fastställandet av Framstegskatalogen till viss del har aktualiserat frågan om den framtida förmågeutvecklingen i EU. Under våren 2007 gav EU:s försvarshefer EUMC i uppdrag att diskutera det fortsatta arbetet och uppföljningen av HG 2010 och dessa diskussioner inleddes under hösten samma år. För att förbereda denna diskussion utarbetade några medlemsstater samt EUMS under sommaren fem tankepapper som berörde det fortsatta arbetet efter Framstegskatalogen, HTF-formatets framtid, interoperabilitetsaspekter, ECAP respektive CDP.⁵⁴

Även om EUMC under diskussionerna enades om några aspekter i det fortsatta arbetet med förmågeutveckling kvarstår många frågetecken. Detta beror på att medlemsstaterna till viss del har olika åsikter om vad som ska vara i fokus för förmågeutvecklingen i EU och hur arbetet ska bedrivas.

⁵⁴ Intervjuer, Bryssel november 2007.

En slutsats från höstens diskussioner är emellertid att medlemsstaterna är överens om att EU i dagsläget inte behöver ett nytt HG eller en ny process. Istället menar de flesta att det är viktigt att fokusera på uppföljningen av Framstegskatalogen och arbetet med bristtäckning. Många medlemsstater betonar det kvalitativt nya med Framstegskatalogen som genom SAE-processen utvärderar och kategoriserar bristerna utifrån de operativa risker de medför. Denna analys anses kunna ligga till grund för en prioritering av de brister som är mest angelägna att åtgärda. Några av de intervjuade menar dock att EUMC och HTF bör vidareutveckla Framstegskatalogen för att kunna göra denna prioritering. Ett förslag som framförs från bland annat tysk sida är att HTF under våren 2008 arbetar vidare med att analysera de resurser EU kan få tillgång till genom NATO eller icke-EU-medlemmar samt medlemsstaternas nationella planer, vilka alla kan bidra till att åtgärda de identifierade bristerna. Detta skulle förslagsvis kunna göras genom att ordna en bristtäckningskonferens för att samla in denna information.⁵⁵

En övervägande majoritet av dem som har intervjuats inom ramen för denna rapport, såväl tjänstemän inom institutionerna som medlemsstaternas representanter, framhåller dock att CDP kommer att vara det viktigaste instrumentet för att styra den fortsatta bristtäckningen och EU:s arbete med förmågeutveckling. Framstegskatalogen kommer att utgöra grunden för spår A i CDP som fokuserar på nuvarande brister och deras prioritering. Det positiva med CDP anses vara att den utöver nuvarande brister tar hänsyn till flera aspekter som har betydelse för bristtäckning: framtida trender, nationella planer samt lärdomar från genomförda insatser. Framförallt framhålls att CDP kommer att tillföra ett 20-årsperspektiv på förmågeutvecklingen eller som en av de intervjuade uttryckte det: ”*bridging the gap between tomorrow and today*”. De flesta poängterar också att CDP inte bara kommer att resultera i en ögonblicksbild av situationen i juli 2008 då den ska sammanställas utan att den måste resultera i en handlingsplan som regelbundet ses över och uppdateras. Det framförs förslag om att denna handlingsplan bör antas på ministernivå och att bristtäckningsarbetet bör utvärderas 1-2 gånger per år liknande det system som finns i dag med framstegsrapporter (SPR) och sammanställningar (Capability Improvement Charts). Det viktiga anses vara att få försvarsministrarna att ta ansvar för det framtida bristtäckningsarbetet. En tjänsteman i Rådssekretariatet som vi talat med ansåg emellertid att det kommer att bli problem med att sammanställa CDP på grundval av fyra spår som tenderar att utvecklas åt olika håll.⁵⁶

Samtidigt kvarstår en rad oklarheter när det gäller arbetsfördelningen mellan EUMC och EDA i det fortsatta arbetet med bristtäckning och förmågeutveckling.

⁵⁵ Intervjuer, Bryssel november 2007.

⁵⁶ Ibid.

Under diskussionerna i EUMC framhölls det som viktigt att HTF får fortsätta som EUMC:s arbetsformat när det gäller förmågeutveckling. Detta för att medlemsstaterna och deras försvarschefer fortfarande anses spela en avgörande roll som kravställare på förmågeutvecklingen. Ett annat argument för att EUMC ska behålla kontrollen som framförts från bland annat tysk sida är att EDA tenderar att fokusera på tekniska aspekter, materielfrågor och forskning medan förmågeutveckling även omfattar andra aspekter - såsom doktriner, koncept, organisation, utbildning och ledning - som EUMC och HTF anses bättre lämpade att behandla. Vissa mindre medlemsstater och exempelvis den tjeckiska delegaten är dessutom rädda att förlora kontrollen över förmågeutvecklingen till EDA som anses vara placerad utanför den ordinarie strukturen.⁵⁷

Inom EU-institutionerna betonas att det är viktigt att både EUMC och EDA bidrar till den kontinuerliga uppföljningen av CDP. En lösning som föreslås är att dela upp bristerna i olika kategorier av åtgärder och att EUMC och EDA får ansvar för olika typer av lösningar. Därutöver föreslås att EDA:s utvecklings-team (IDT) skulle kunna få det horisontella ansvaret för att sammanhålla arbetet kring en konkret brist. Någon av de vi talat med hävdar å andra sidan att en inte alltför tydlig uppdelning av ansvaret kan vara lösningen. Därutöver poängterar de franska och brittiska representanterna att CDP kan tjäna till att tydliggöra EDA:s roll och uppgifter när det gäller förmågeutveckling.⁵⁸

Slutligen anses det i det fortsatta arbetet vara viktigt att utvärdera HG-processen och identifiera Lessons Learned. Därutöver har det föreslagits att HTF bör genomföra en studie av interoperabilitet på makronivå inom EU eftersom interoperabilitetsaspekter inte analyserades i Framstegskatalogen.⁵⁹

3.2 Förmågeutvecklingen efter 2010

I dokument som beskriver och fastställer EU:s militära förmågeutvecklings-process finns inte inskrivet att ett nytt HG ska antas med ett visst intervall eller att ett HG ska följas av ett annat.⁶⁰ Det framgår inte heller när en ny process ska inledas eller från vilket skede omtag kan eller bör göras. Behövs det exempelvis nya scenarier för att uppdatera katalogerna? När den nuvarande militära målsätt-

⁵⁷ Intervjuer, Bryssel november 2007.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ I CDM (EU:s mekanism för resursutveckling) står t.ex. rörande detta att det är Europeiska rådet som när det finner det "nödvändigt" ska se över målen och fastställa nya resursmål. Framsteg som gjorts i förhållande till nuvarande mål eller förändringar av den "strategiska ramen" anges som två faktorer som kan föranleda ett nytt mål. Europeiska Unionens Råd, Fastställande av EU:s mekanism för resursutveckling 6805/03 den 26 februari 2003.

ningen i någon mån löper ut 2010 blir det om inte förr aktuellt att ta ställning till om EU behöver anta ett nytt HG. Det är dock tydligt, såsom det redan konstaterats i föregående avsnitt, att det är få av de vi intervjuat som ser några uppenbara behov av ett nytt HG redan år 2010 om inte förutsättningarna förändras. Den nuvarande målsättningen bedöms vara tillräckligt bred för att vara tillämplig och aktuell även på längre sikt. Andra vi talat med menar att det också finns en risk att ett nytt HG skulle skada mer än det skulle hjälpa. En ny uttalad målsättning skulle, hävdar de, riskera att flytta fokus från det viktiga arbetet med att täcka de nu konstaterade bristerna.

Även om de flesta av de vi intervjuat tycks vara eniga om att ett nytt HG inte är att vänta inom överskådlig tid så har det i våra diskussioner ändå framkommit en rad faktorer och förutsättningar som skulle kunna ändra denna slutsats. Enligt vissa kräver dessa faktorer ett nytt HG och/eller en ny process medan andra menar att det även under dessa förutsättningar vore onödigt att anta ett nytt HG och att starta om helt från början.

En ny eller i väsentliga delar reviderad ESS är det som i intervjuerna oftast lyfts fram som en avgörande faktor för *om* och *när* ett nytt HG ska antas. Argumenten går ut på att om en ny ESS antas så får vi utgå ifrån att den innehåller så stora förändringar och tillägg att det behövs ett omformulerat HG. Andra menar dock att en ny ESS omöjligt kan komma att innehålla så stora förändringar att det skulle ändra förutsättningarna för det nuvarande HG 2010. Frågan fick ökad aktualitet under hösten 2007 då Frankrike uttryckte sin vilja att ta fram en ny ESS under sitt ordförandeskap hösten 2008.⁶¹ Flera av de vi intervjuat har dock uttryckt tveksamhet till behovet av en ny ESS eftersom de menar att den nuvarande strategin är tillräckligt bred och flexibel för att kunna vara aktuell under lång tid ännu. Många har också uttryckt skepsis vad gäller möjligheterna för medlemsstaterna att enas kring en uppdaterad ESS.⁶²

Även om den nuvarande ESS skulle ligga kvar oförändrad och de säkerhetspolitiska förutsättningarna i omvärlden skulle kvarstå så skulle andra större förändringar också kunna föranleda ett nytt HG. Det anförs i flera av intervjuerna att det både skulle kunna handla om ändrade ambitioner och planeringsförutsättningar och/eller en stor förändring vad gäller medlemsstaternas styrkebidrag. Nya erfarenheter från insatser bedöms också kunna leda till att medlemsstaterna vill se över målsättningarna som finns i grunden.

⁶¹ Elyssée, Discours du Président de la République, Conférence des Ambassadeurs, den 27 augusti 2007 och Valasek, Tomas, 2007/2008.

⁶² Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007.

Om EU väljer att inte anta ett nytt HG efter 2010 så menar många att den nuvarande målsättningen kan ligga fast och att arbetet fortsättningsvis inriktas på bristtäckning. Även om vissa skilda åsikter uttryckts i ämnet tycks de flesta vara eniga om att CDP, som beskrivits i kapitel 2.3 och i kapitel 3.1, är vägen framåt när det gäller bristtäckningsarbetet. Det framhålls i anslutning till detta att 2010 inte är att se som slutet utan som ett startdatum.⁶³

Oavsett om ett nytt HG antas eller inte kan det bli aktuellt att starta om själva processen som sådan. Men på samma sätt som de flesta vi intervjuat anser att ett nytt HG inte är önskvärt i nuläget ser de flesta inget behov av att inom de närmaste åren starta om hela processen från början igen med nya planeringsantaganden, nya kataloger etc. Förmågeutveckling tar så lång tid menar de att de långsiktiga förändringsprocesser och satsningar som startats i form av försvarsmaterielutveckling och försvarsindustrisamarbeten inte skulle få genomslag i katalogerna. Mycket möda skulle läggas ner trots att resultaten i princip skulle bli desamma som idag och innehållet i katalogerna i princip skulle vara oförändrat eller åtminstone inte innebära några drastiska förändringar vad gäller betydelsefulla brister. En annan faktor som blivit tydlig vid intervjuerna i Bryssel är att det i institutionerna och hos många av dem som varit direkt involverade i arbetet med katalogerna finns en uppenbar trötthet och öppen ovilja att så snart gå igenom hela processen igen. En möjlighet som flera lyfte fram är däremot att, istället för att göra om processen i alla delar, revidera eller uppdatera delar av processen. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att ändra något eller några scenarier. Flertalet anser dock att de nuvarande scenarierna är relevanta även framöver.⁶⁴

Såsom det redan framkommit i föregående avsnitt väljer flera av de vi intervjuat och som varit direkt involverade i den senaste processen samtidigt att understryka behovet av att hålla dokumenten levande och uppdaterade. Efter allt arbete som lagts ner framhålls att man inte får tappa fokus och låta förmågefrågorna svalna. Farhågor som uttryckts handlar om att det skulle leda till att den viktiga bristtäckningen uteblev, att dokumenten snabbt blev irrelevanta, att den kompetens som upparbetats inom institutionerna och i medlemsstaterna gick förlorad och att startsträckan blir längre nästa gång. När det gäller vilka tidsförhållanden som ska gälla för en uppdatering är den gängse uppfattning som uttryckts vid intervjuerna att ett längre tidsperspektiv är att föredra framför en kortare, cyklisk process som inom ramen för CHG 2010. Argumenten som framförs går ut på att förmågeutveckling tar så lång tid och förändringar sker så långsamt. Det ska dock nämnas att en motsatt åsikt framkommit i en av inter-

⁶³ Intervjuer, Bryssel november 2007.

⁶⁴ Ibid.

vjuerna som går ut på att åtminstone målsättningarna måste uppdateras oftare för att målen ska vara realiserbara och relevanta. Ställs siktet alltför långt in i framtiden riskerar EU dels att tappa intresse och fokus, dels att målen hinner bli obsoleta innan de uppfylls.⁶⁵

Om en ny process startas tycks de flesta vara eniga om att den nuvarande processen inte bör ändras i några större avseenden. Den nuvarande utformningen har inneburit många fördelar som gärna lyftes fram vid intervjuerna. Många upplever att den varit en grundlig och seriös process. Att den bygger på frivillighet är en aspekt som gärna lyfts fram liksom det faktum att konsensus gäller. Även om det senare gör att den blir tungrodd ger det också en välkommen extra tyngd. Det upplevs också som positivt att EU:s process lägger fokus på förmågeanalys och försvarsplanering istället för på styrkegenerering. Samtidigt lyfter några fram att processen inneburit transparens både i förhållande till medlemsstaterna och i förhållande till NATO och att detta är positivt. Slutligen anförs att processen har haft en ensande verkan och både lyft och konkretiserat förmågefrågorna. Följden har blivit att fler medlemsstater tänker på ett förmågebaserat sätt och betraktar förmågeutveckling med samma utgångspunkt. Några hävdar att dokumenten som sådana också kan tjäna som referenspunkt och hävstång när det gäller att legitimera och förklara satsningar respektive neddragningar av förmågeutvecklingsprojekt nationellt.⁶⁶

En förändring av processen som vissa av de vi intervjuat föreslår är att EDA tar över de mer tekniska aspekterna av processen, till exempel när det gäller utarbetandet av Styrkekatalogen. Andra har efterlyst en grundligare diskussion om bristerna. Det är, menar de, viktigt att resonera kring om en brist måste lösas just nu och om den kanske kan lösas på något annat sätt exempelvis genom andra resurser. Alla brister behöver kanske inte heller lösas. I sammanhanget understryks skillnaden mellan försvarsplanering och krishantering. Försvarsplanering handlar i deras ögon mer om transformering och nationella intressen samt högintensiva konflikter medan det när det gäller krishantering som är EU:s huvudfokus har visat sig att det sällan är de mest sofistikerade förmågorna som behövs vid en insats.⁶⁷

Samtidigt som de flesta av de vi diskuterat med tycks anse att processen inte behöver ändras i några större avseenden har en rad nackdelar lyfts fram med EU:s nuvarande förmågeutvecklingsprocess. Det handlar ofta om att det är en mycket tung, långdragen och komplex process med ett för stort antal aktörer. Vissa anser även att alltför mycket fokus lagts på detaljerade kataloger som inte

⁶⁵ Intervjuer, Bryssel november 2007.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

uppfattas som användbara eftersom verklighetsförankring och koppling till genomförda insatser saknas. En av de intervjuade beskrev Framstegskatalogen som en *"handläggarpå produkt som ingen läser"*. Andra upplever Framstegskatalogen som ett användbart dokument, med en av de intervjuades ord: *"the expression of the military need"*, men menar att Styrkekatalogen inte ger någon relevant information. Det påpekas att det är oklart huruvida det verkligen är de anmälda styrkorna som behövs till den efterfrågade krishantering. Det understryks att det inte heller är självklart att vad som i en intervju beskrivits som de *"massiva listorna på resurser"* används eller att anmälda styrkor finns till hands för krishantering. Detta kan bland annat förklaras med att medlemsstaterna har haft olika principer när det gäller att anmäla resurser till Styrkekatalogen. En lösning som föreslagits i några intervjuer är att Styrkekatalogen ska utgå ifrån medlemsstaternas kompletta styrkeregister. En annan svaghet som flera nämnt är en alltför svag samordning med den civila processen och för lite samarbete med civila aktörer.⁶⁸

Slutligen en nackdel som nämnts i många intervjuer, men som samtidigt har lyfts fram som en fördel, är att processen bygger på frivillighet. Detta gör det helt enkelt svårare att påverka medlemsstaterna och styra över vilka satsningar som görs men medför även att det är svårt att veta vad som i realiteten finns tillgängligt för insatser. Katalogerna har beskrivits som en ögonblicksbild över vad som i teorin är tillgängligt vid ett givet tillfälle. Det upplevs likaledes vara svårt att i bjudprocessen, när bidragen lämnas, skapa en överblick över vad andra medlemsstater erbjuder, vilket kan leda till onödiga överlappningar eller luckor. Detta är i sin tur en följd av att processen i stora delar är politisk och att medlemsstaterna inte alltid vill visa hur mycket de erbjuder. Att medlemsstaterna i den senaste processen fick delta i två bjudrundor och kunde förändra sitt första bidrag var visserligen enligt flera av de intervjuade bra men ledde enligt andra inblandade inte till att grundproblematiken kunde överkommas. Endast ett tiotal medlemsstater gjorde ändringar och de saknade fortfarande en överblick över helheten.⁶⁹

3.3 Nya aspekter i ett nytt HG

I framtidsdiskussionen är det intressant att reflektera över vilka nya aspekter som skulle kunna inkluderas i ett nytt HG, eller varför inte. I intervjuer med tjänstemän i Bryssel och i Stockholm framkom ett mindre antal nya aspekter som i de intervjuades ögon kunde vara lämpliga och tänkbara tillägg i ett kommande HG.

⁶⁸ Intervjuer, Bryssel november 2007 och Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007.

⁶⁹ Intervjuer, Bryssel november 2007.

Det har i en del fall handlat om en tänkbar breddning av såväl EU:s uppgifter som de säkerhetspolitiska målsättningarna. Skydd av transporter, energisäkerhet och marin trafik har lyfts fram men även hotet från ”assymetrisk krigföring”. Andra har velat att EU än mer poängterar och utvecklar samarbetet med övriga internationella krishanteringsaktörer samt det pelaröverskridande samarbetet inom EU. Vidare har behovet av en större koppling till verkligheten och de insatser som faktiskt genomförs understrukits. Ökad hänsyn till och beaktande av erfarenheter från genomförda insatser har också efterlysts.

Förutom dessa aspekter valde vi i arbetet med den här rapporten att lyfta fram tre aspekter som både vi och uppdragsgivaren ansåg vara särskilt intressanta ur ett svenskt perspektiv och som diskuteras under tre separata rubriker nedan. Av dessa tre aspekter kan det konstateras att det är många av de intervjuade som gärna lyfter fram behovet av civil-militär samordning. Några stödjer en ytterligare harmonisering med NATO:s försvarsplaneringsprocess medan det däremot var mycket få som stödde en integrering av EU BG i HG-processen.

3.3.1 Samordning av EU:s militära och civila HG? Ett ESFP HG för framtiden?

Ett närmare civil-militärt samarbete är något som gärna lyfts fram som önskvärt och eftersträvansvärt i diskussioner om EU:s krishanteringsförmåga. Det är dock tydligt att vad som ofta avses är samarbete vid insatser snarare än samordnade förmågeutvecklingsprocesser och/eller gemensamma politiska målsättningar uttryckta i ett gemensamt HG. Vad vi avser att diskutera här är dock främst de senare.

Mot denna bakgrund kan man gå vidare och diskutera vad samordning skulle kunna innebära. Vad som kan synas vara den mest långtgående utvecklingen vore ett gemensamt, integrerat ESFP HG med gemensamma politiska målsättningar för den civila och militära krishanteringen. Hur långtgående ett gemensamt ESFP HG skulle bli skulle dock främst komma att bero på hur man sedan förhöll sig till målsättningen. Ett alternativ vore att driva en gemensam, sammanhållen förmågeutvecklingsprocess. Ett annat alternativ vore att med avstamp i den gemensamma målsättningen fortsätta i separata processer om än med samma målbild.

Utan att samlas i ett gemensamt HG kan man också samordna och synkronisera sina respektive processer genom att exempelvis utgå från samma scenarier. I en intervju nämndes också möjligheten att identifiera gemensamma förmågor, exempelvis gendarmeristyrkor, som skulle kunna anmälas både till den militära Styrkekatalogen och till den civila processens *Reference list*. En annan form av

samordning som lyfts fram i intervjuer gäller gemensamma övningar inför en insats och gemensamt erfarenhetsutbyte efter en genomförd insats. Även ökade och regelbundna kontakter mellan aktörer inblandade i den civila och militära förmågeutvecklingen, till exempel i form av gemensamma möten för HTF och CIVKOM, har framhållits som en möjlighet. Det ska samtidigt noteras att flera av dessa alternativ inte behöver utesluta varandra.⁷⁰

Redan idag förekommer det ett visst mått av civil-militärt samarbete kring förmågeutveckling och en del nya initiativ har tagits för att öka samordningen. I såväl den nuvarande militära målsättningen som i den civila lyfts behovet av samverkan fram som en viktig fråga. I HG 2010 står det att *"EU kommer att i ännu högre grad samordna användningen av sina civila och militära resurser och inser att moderna krishanteringsoperationer vanligen kräver att olika instrument används samtidigt."*⁷¹ I CHG 2010 ägnas ett särskilt avsnitt åt hur synergieffekter ska uppnås och det står bland annat att *"synergier som är relevanta för krishanteringskapaciteten bör identifieras och utnyttjas till fullo mellan civil och militär ESFP... i syfte att åstadkomma största möjliga samstämmighet såväl på fältet som på Bryssel-nivå."*⁷²

När det gäller samordning i praktiken är dock den absoluta majoriteten av de vi intervjuat eniga om att resultaten varit kläna men att exempelvis den civila processen lutat sig mot den militära genom att delvis utgå från de militära scenarierna och processtegen. Sommaren 2007 genomfördes en workshop på ämnet *"Future co-ordination between the civilian and military ESDP capability development"* med deltagare från bland annat medlemsstaterna, CIVKOM och rådssekretariatet.⁷³ Syftet var både informationsutbyte och att diskutera möjligheten av gemensamma scenarier. Diskussioner har därefter fortsatt med inriktning på att ta fram ett gemensamt scenario, med både civila och militära komponenter, troligen om en säkerhetssektorreforminsats (SSR). Bland de intervjuade som är mest uttalat positiva till en närmare integrering sätts stort hopp till detta scenariearbete. Det gäller även den civil-militära inventering, en så kallad Stocktaking Conference, som kan komma att genomföras i enlighet med CHG 2010. CHG 2010 har för övrigt samma tidslinje som det militära HG 2010. Den numera gemensamma tidslinjen ses i detta sammanhang som en viktig

⁷⁰ Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007 samt Intervjuer, Bryssel november 2007.

⁷¹ Europeiska Unionens Råd, Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) Bilaga I Kapacitetsmål för 2010 s. 16.

⁷² Europeiska Unionens Råd, Nytt civilt kapacitetsmål (CHG) 2010 14823/07 s. 6 den 9 november 2007.

⁷³ Council of the European Union, Report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop XII "Future co-ordination between the civilian and military ESDP capability development" 11937/1/07 den 18 juli 2007.

möjlighet för ökad samordning medan andra hävdar att den saknar betydelse. En del av de vi intervjuat menar även att EU:s första integrerade civil-militära operation som planeras i Guinea Bissau under våren 2008 kan komma att utveckla samarbetet mellan de olika strukturerna i Bryssel.⁷⁴

Enigheten är också stor i intervjuerna om att det vid insatser, när civila och militära komponenter befinner sig i samma område, krävs ett mycket närmare samarbete och en större samordning under insatsens alla faser eller att det åtminstone skulle kunna förenkla mycket. Det är förhållandevis lätt att rada upp fördelar med samordning i fält och många av dem har även lyfts fram när det gäller samordning och/eller integrering av processerna. Vad som framkommit handlar om en strävan att undvika duplicering (i form av dubbelarbete, utveckling av resurser som kan användas av såväl civila som militära komponenter i en insats etc.) och resursslöseri. Samordning skulle innebära effektivisering och synergieffekter men även leda till ökad förståelse. Den militära sidan skulle kunna få en överblick över och tillgång till vissa civila resurser medan den civila sidan skulle kunna få tillgång till militärens mångåriga erfarenhet, resurser, analysförmåga etc.⁷⁵

Men att därifrån gå så långt som att förespråka ett gemensamt HG för den militära och civila sidan är det få av de intervjuade som gör. Vissa av dem menar visserligen att det åtminstone i teorin inte borde vara så komplicerat och att incitamenten för detta finns. Ett gemensamt ESFP HG vore i deras ögon en naturlig fortsättning på ESS. Det finns en enda union, med ett gemensamt övergripande mål för krishantering – att rädda liv. Det vore enligt ett sådant resonemang ett förträffligt tillfälle för de politiska ledarna att i en gemensam målsättning visa handlingskraft och att de menar allvar med talet om EU som en unik krishanteringsaktör med en unik uppsättning krishanteringsinstrument till sitt förfogande. Det skulle också kunna medföra ett större tryck på de berörda EU-institutionerna att samverka och samordna sig. De flesta av de vi talat med tycks dock eniga om att det i dagsläget finns alltför många hinder för att ett gemensamt HG skulle bli aktuellt. När det gäller en lägre grad av synkronisering, det vill säga inte en gemensam process från HG till bristtäckning utan bara större samordning av delar av de två processerna, är alla positiva men även här anses det finnas många försvårande omständigheter.⁷⁶

Ett hinder som ofta framhölls i intervjuerna är institutionella faktorer och att det saknas institutionella incitament för samarbete inom Rådssekretariatet (RS). Det brukar beskrivas som att det föreligger ett ojämnt förhållande mellan militära

⁷⁴ Intervjuer, Bryssel november 2007.

⁷⁵ Intervjuer, Bryssel november 2007 samt intervjuer, Stockholm september och oktober 2007.

⁷⁶ Ibid.

och civila enheter inom RS, framför allt mellan å ena sidan DGE VIII och EUMS och å andra sidan DGE IX.⁷⁷ Det handlar både om att den militära organisationen som handhar krishantering och förmågeutveckling är större med fler personer och fler enheter än på den civila sidan. Men det handlar också om att det på den militära sidan finns större erfarenhet av förmågeutveckling för internationella insatser och av multinationellt arbete.

I sammanhanget brukar det ofta beskrivas som att den civila sidan i någon mån skräms av den större och mer erfarna militära sidan. Innan en närmare samverkan skulle kunna bli av menar många av de vi intervjuat att de civila aktörerna först måste finna sina egna former och rutiner för att inte bli allt för beroende av den militära expertisen.⁷⁸ I anslutning till detta kan nämnas att den militära sidan också har efterlyst en naturlig motpart och diskussionspartner för förmågefrågor på den civila sidan eftersom en civil motsvarighet till EDA och HTF saknas. Noterbart är förhållandena på den nationella sidan. Där har varje medlemsstat en försvarsmakt som en naturlig kontaktpunkt för militär krishantering medan en rad ministerier och myndigheter är involverade i civil krishantering i varje medlemsstat.⁷⁹

För att nyansera denna bild av en stor dominerande militär dimension i EU kan det nämnas att det i intervjuer med civil personal förts fram motsvarande argument om att det på den militära sidan skulle finnas oro för en ökad integrering och samordning. Argumentet går ut på att den civila dimensionen skulle kunna bli alltför dominerande om den växer sig stark genom stöd från den militära kompetensen, i och med det större antalet civila insatser och i och med att EU i huvudsak är en civil organisation. Även om strukturerna för militär krishantering är större och mer utvecklade än de för civil krishantering så är EU inte en militär organisation utan i huvudsak inriktad på civil verksamhet. Om man ser till antalet tjänstemän i EU som handhar civil verksamhet, som helhet, så är den militära personalen en försvinnande liten del. Det kan i anslutning till detta vara intressant att nämna den i rådssekretariatet nyligen inrättade Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) som när den hittat sina former kan leda till en förstärkt lednings- och planeringsförmåga på den civila sidan. Den skulle

⁷⁷ För mer om rådssekretariatets strukturer för civil krishantering se EU Council Secretariat, ESDP: the civilian aspects of crisis management May 2007 s. 8.

⁷⁸ Intervjuer, Bryssel november 2007, Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007 samt Jakobsen, Peter, Viggo, 2006 s. 6.

⁷⁹ Intervjuer, Bryssel november 2007, Jakobsen, Peter, Viggo, 2006 s. 1-2 och Oredsson, Maria, 2006 s. 3.

även kunna fungera som en tydlig motpart mot respektive försvarsmakt och likaså för den militära befälhavaren i en insats.⁸⁰

Ett annat hinder, som indirekt redan nämnts, är att många av de vi talat med upplever att det i denna fråga saknas politisk beslutsamhet. Det framhålls från flera håll att en förändring kräver top-down styrning så att frågan lyfts och intresset ökar. Resultaten från Post-Hampton Court nämns som en möjlig utgångspunkt.⁸¹ Det bör samtidigt nämnas att en motsatt bild med mer av ett bottom-up perspektiv också förmedlas i några av intervjuerna. Resonemangen går då ut på att en tydlig politisk markering redan finns i form av ESS: *"Mer kan vi inte begära!"*. Istället anför samma källor att samverkan och synkronisering bara kan växa fram på skrivbordsnivå genom dagliga kontakter mellan tjänstemännen i rådssekretariatet.⁸²

Ytterligare en komplicerande faktor som framhållits i vissa intervjuer men som andra tonar ned är att de båda förmågeutvecklingsprocesserna upplevs som så olika. Det handlar för det första om fokus och innehåll, eller som en av de intervjuade uttryckte sig: *"It's hard to compare tanks and judges"*. Den civila processen är mer inriktad på enskilda personer och deras kompetens samt i större utsträckning lättare typ av utrustning som inte alltid är interoperabel med den militära. Men det handlar också om att den civila processen i delar närmar sig NATO:s process, i och med att den är cyklisk och har en kortare löptid. Detta tillbakavisas dock av andra som hävdar att processerna är mycket snarlika och att den civila i stora delar kopierat den militära.⁸³

Slutligen bör det också nämnas något om intresset från olika medlemsstater för denna fråga. Det brukar ofta hävdas att länder såsom Frankrike är tveksamma till ökad integrering eftersom de vill värna den militära dimensionen och inte vill riskera att den späds ut med för många resurskrävande civila inslag som de menar skulle försvaga bilden av EU som en stark militär aktör. Andra medlemsstater, som Storbritannien, brukar tillskrivas en mer positiv inställning till ökad integrering. Detta brukar förklaras med att de dels vill stärka den civila dimensionen, dels, lite mer raljerande, att de kanske inte motsätter sig en något utspädd militär dimension. Några sådana skillnader har dock inte kunnat

⁸⁰ För mer om CPCC se Europeiska Unionens Råd, Ordförandeskapets rapport om ESFP 16426/07 den 11 december 2007.

⁸¹ För mer om de mellanstatliga diskussionerna vid Hampton Court i oktober 2005 och de därpå följande initiativen se t.ex. Council of the European Union, Interim report on the follow up to the informal meeting of Heads of State or Government at Hampton Court 15626/05 den 9 december 2005 och Council of the European Union, Follow-up to Hampton Court: CFSP and ESDP – initial orientations by SG/HR 15780/05 den 14 december 2005.

⁸² Intervjuer, Bryssel november 2007.

⁸³ Intervjuer, Stockholm, september och oktober 2008 och Intervjuer, Bryssel november 2007.

konstateras vid de genomförda intervjuerna. Tvärtom har samtliga intervjuade nationella representanter ställt sig positiva till ökad samordning, dock utan att förespråka en gemensam process.⁸⁴

3.3.2 Integrering av EU:s stridsgrupper i HG?

Utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga genom EU:s stridsgrupper (EU Battlegroups, EU BG) har i stor utsträckning bedrivits i en separat process vid sidan om HG 2010. Exempelvis är inte de stridsgrupper som medlemsstaterna ställer till EU:s förfogande anmälda till Styrkekatalogen. Samtidigt måste det framhållas att arbetet med att förbättra snabbinsatsförmågan i EU har sitt ursprung i behov som uttalats i både HHG och HG 2010 och som dessutom återfinns i Behovskatalogen (RC 05).⁸⁵ Många av dem vi talat med menar dock att en förutsättning för att uppnå snabba resultat med EU BG har varit att utvecklingen drivits på ett ad hoc-mässigt sätt av medlemsstaterna vid sidan av den ordinarie förmågeutvecklingsprocessen. Utvecklingen av snabbinsatsförmågan beskrivs ofta som mycket dynamisk och flera poängterar att EU BG har haft en stor betydelse för att påskynda transformeringsarbetet i medlemsstaterna.⁸⁶

Inför diskussionerna om uppföljningen av HG 2010 under hösten 2007 fanns idéer från svenskt håll om att EU BG borde föras in i HG-processen. Detta skulle ske genom att de stridsgrupper som medlemsstaterna skapar även skulle anmälas till Styrkekatalogen. Eftersom Styrkekatalogen endast ger en bild av de resurser som finns tillgängliga vid ett specifikt tillfälle, år 2010, skulle emellertid bara de två eller möjligtvis fyra stridsgrupper som står i beredskap under 2010 kunna inkluderas. Bakom det svenska förslaget låg tankar om att det skulle tydliggöra vilka resurser EU har till sitt förfogande. Till viss del ansågs det också kunna öka stridsgruppernas legitimitet. Svenska företrädare noterade dock att Sverige var relativt ensamt om att föra detta på tal, vilket även har befasts av de intervjuer som gjorts inom ramen för denna rapport. Värt att uppmärksamma är dock att den tjeckiske representant som vi intervjuat förefaller stödja det svenska förslaget och menar att Styrkekatalogen bör struktureras om så att informationen om EU:s stridsgrupper kan inkluderas.⁸⁷

Det argument som de flesta framför och som talar emot att integrera EU BG i HG är att logiken med de respektive styrkeregistren är fundamentalt olika. Det

⁸⁴ Intervjuer, Bryssel november 2007.

⁸⁵ Europeiska Unionens Råd, Europeiska rådet i Helsingfors, Ordförandeskapets slutsatser 00300/1/99 den 10-11 december 1999 och Europeiska Unionens Råd, Kapacitetsmål för 2010 6309/6/04 den 4 maj 2004.

⁸⁶ Intervjuer, Bryssel november 2007 och Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007.

⁸⁷ Ibid

betonas att HG syftar till att stödja försvarsplanering inom EU och att de resurser som anmäls till Styrkekatalogen bara är ett frivilligt erbjudande. Inför en insats har varje medlemsstat rätt att välja om de vill ställa upp med de anmälda resurserna eller inte. Tvärt emot anses EU BG syfta till att stödja styrkegenerering inom EU eftersom de resurser som medlemsstaterna anmäler innebär ett visst åtagande om att ställa upp. Vidare anses EU BG vara något av en anomali inom EU där det traditionellt från vissa medlemsstater funnits ett stort motstånd mot stående styrkor. EU BG:s särställning inom EU befästs i någon mån av de diskussioner som förts om att skapa motsvarande snabbinsatsförmåga när det gäller luft- och sjöstridskrafter. Även här har det föreslagits att EU borde föridentifiera resurspaket som kan användas i insatser. Dessa förslag verkar dock inte ha fått gehör utan istället talas det i dagsläget om att skapa mekanismer för snabb styrkegenerering när ett behov uppstår.⁸⁸

Vid samtal med svenska företrädare kan emellertid kritik mot detta sätt att dela upp HG och EU BG i försvarsplanering respektive styrkegenerering skönjas. Flera av de svenskar vi intervjuat framhåller i stället att det viktiga är att göra HG-processen och Styrkekatalogen mer relevanta för styrkegenerering. Bland annat föreslås att det tydligare borde framgå i Styrkekatalogen vad medlemsstaterna är beredda att ställa upp med. Det betonas också att de två processerna i dag drivs av olika aktörer inom EU och i medlemsstaterna, vilket inte gynnar ett tillnärmande. I Bryssel ansvarar HTF för HG-processen medan EUMC:s arbetsgrupp hanterar utvecklingen av EU BG och från svensk sida representeras Försvarsmakten i HTF medan Försvarsdepartementet ansvarar för EUMC:s arbetsgrupp.⁸⁹ Samtidigt lyder båda dessa arbetsgrupper under EUMC och Försvarsdepartementet, varför problemet kanske inte borde överdrivas.

3.3.3 Harmonisering med NATO:s försvarsplaneringsprocess?

Vid en jämförelse mellan EU:s och NATO:s processer för förmågeutveckling och försvarsplanering är det lätt att konstatera att det finns stora skillnader mellan processerna. NATO:s process omfattar fler dimensioner än EU:s, den är regelbundet återkommande (vart fjärde år) och har utvecklats under betydligt längre tid. Dessutom spelar styrkeplanering en större roll i NATO:s process genom att den syftar till att säkerställa att alliansen kan verka inom hela spektrumet av insatser samt leva upp till de kollektiva försvarsgarantierna. Andra skillnader som framhållits vid intervjuerna i Bryssel är att NATO:s process är mer styrd uppifrån genom att specifika styrkemål (*Force Goals*) sätts för varje

⁸⁸ Intervjuer, Bryssel november 2007 och Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007.

⁸⁹ Ibid.

medlemsstat. Processen anses dessutom vara mer sekretariatsstyrd, vilket innebär att medlemsstaterna saknar insyn i analysarbetet. Samtidigt poängteras att medlemsstaterna i NATO, till skillnad från i EU, får en större inblick i andra staters bidrag genom att de kan delta i dialogen mellan sekretariatet och en annan medlemsstat.⁹⁰

Samtidigt som skillnaderna mellan processerna är stora finns det naturligtvis många likheter eftersom medlemskapet i de båda organisationerna till stor del är överlappande. På ett övergripande plan återkommer de brister som påvisas i den ena organisationen även i den andra eftersom det i stort sett är samma resurser som anmäls till båda. Dessutom har EU på ett mer tekniskt plan behövt lita till NATO:s analysverktyg och referensenheter för att utforma sin process.⁹¹ I EU:s mekanism för resursutveckling (CDM) föreskrivs dessutom att EU bör eftersträva en nära samverkan med NATO när det gäller förmågeutveckling. Bland annat ska en regelbunden dialog hållas med NATO genom möten i EU/NATO Capability Group. Vid intervjuerna påpekas emellertid att dialogen i dagsläget endast handlar om informationsutbyte medan mer strategiska diskussioner om samarbete blockeras av politiska skäl - liksom annat EU-NATO samarbete. Därutöver anger CDM att EU:s och NATO:s frågeformulär (*Headline Goal Questionnaire* respektive *Defence Planning Questionnaire*) - genom vilka medlemsstaterna anmäler sina resurser till styrkeregistren - ska harmoniseras, vilket också gjordes under HG 2010-processen.⁹²

I diskussionerna om uppföljningen av HG 2010 har medlemsstaterna framfört olika åsikter om huruvida EU:s process borde harmoniseras ytterligare med NATO:s. Några av dem vi talat med och i synnerhet den tyska företrädaren förordar att EU:s process borde ha samma löptid som NATO:s process för att inte skapa onödigt dubbelarbete i medlemsstaterna. Andra har vid intervjuerna framfört att en cyklisk process skulle kunna bidra till att förmågeutvecklingsfrågorna hålls levande så att kompetensen inom EU inte går förlorad på grund av personalrotation. Som motargument framför dock den franska representanten att EU:s process inte är cykliskt återkommande och därmed inte innebär något ”*pre-planned duplication of work*” eftersom den endast startas om ifall krishanteringsuppgifterna eller planeringsförutsättningarna förändras. Ett annat argument för en ökad harmonisering som framförs är att båda organisationerna borde utgå från samma terminologi och referensenheter för att öka jämförbarheten.⁹³

⁹⁰ Intervjuer, Bryssel november 2007.

⁹¹ Ibid.

⁹² Europeiska Unionens Råd, Fastställande av EU:s mekanism för resursutveckling 6805/03 den 26 februari 2003 och Intervjuer, Stockholm september och oktober 2007.

⁹³ Intervjuer, Bryssel november 2007.

Samtidigt poängterar de flesta vi intervjuat – som visserligen i huvudsak arbetar på EU-sidan – att fördelarna med EU:s process jämfört med NATO:s överväger. De anser att EU:s process bör förbli enkel och transparent med stort inflytande för medlemsstaterna. Frivilligheten i EU:s process anses vara A och O samtidigt som det finns en rädsla att hamna i NATO:s byråkrati. Någon varnar dessutom för att EU som NATO:s lillebror skulle komma till korta vid en alltför långtgående harmonisering. Istället framhåller flera att NATO borde lära av EU när dess försvarsplaneringsprocess nu ska ses över.⁹⁴

⁹⁴ Intervjuer, Bryssel november 2007.

4 Slutsatser

I detta kapitel förs i det inledande avsnittet en diskussion som problematiserar de resonemang som förts i föregående kapitel. I det avslutande avsnittet görs därefter kopplingar till det kommande svenska ordförandeskapet i EU och Sveriges tid i ordförandet. Vilka frågor kan bli aktuella att hantera och/eller driva när det gäller förmågeutveckling? Vilka förutsättningar finns att förhålla sig till?

4.1 En process under utveckling

I denna rapport har vi försökt att ge en överblick över förmågeutvecklingen i EU. Rapporten visar att detta av flera skäl är ett svårstuderat och komplext ämne. Detta är i sin tur en följd av att det är en pågående och föränderlig process som berör många aktörer och dimensioner. Det finns även kopplingar till andra processer och områden som vi inte har studerat närmare här men som mycket väl förtjänar en grundlig analys. Det handlar om forskning och utveckling, försvarsmateriel- och försvarsindustrisamarbeten men även om det faktum att Europas länder har begränsade försvarsbudgetar.

Några intervjuade poängterar att en stor brist med EU:s process för förmågeutveckling just är att den inte tar hänsyn till de ekonomiska förutsättningarna när det gäller att åtgärda brister. De hävdar att EDA har en möjlighet att göra detta och åstadkomma resultat i form av konkreta försvarsindustrisamarbeten på grund av att medlemsstaternas försvarsbudgetar i dagsläget är mycket ansträngda, vilket skulle kunna motivera ett utökat samarbete. I detta sammanhang kan det vara intressant att reflektera över att EDA:s successivt ökande ansvar skulle kunna leda till mer top-down styrning av förmågeutvecklingen. Detta skulle i förlängningen kunna äventyra medlemsstaternas delaktighet i processen som de flesta aktörer framhållit som en avgörande fördel med EU:s process. Här måste en avvägning göras mellan å ena sidan effektivitet och å andra sidan delaktighet.

En annan viktig faktor som troligtvis kommer att påverka den framtida förmågeutvecklingen är de skrivningar som introduceras i Lissabonfördraget. Det permanenta strukturerade samarbetet på det försvarspolitiska området kan skapa förutsättningar för en mindre grupp medlemsstater att samarbeta och gå före när det gäller förmågeutveckling. Detta var emellertid något som inte framkom vid intervjuerna i november 2007 men som blivit än mer aktuellt sedan medlems-

staterna undertecknade fördraget i december 2007 och ratificeringsprocessen inletts.⁹⁵

Det kan även konstateras att trots det faktum att EU:s förmågeutvecklingsprocess har bidragit till att lyfta förmågefrågan och haft en ensande effekt så återstår det ännu vissa oklarheter. Rapporten visar att det är uppenbart att EU:s förmågeutveckling för närvarande befinner sig i ett skede där utvecklingen på många sätt är öppen och rymmer flera möjliga vägar och spår. Det handlar om att EU inte entydigt fastslagit under vilka omständigheter en ny målsättning ska formuleras och en ny process inledas eller tydligt fastställt formerna och ansvarsfördelningen för det fortsatta arbetet.

Samtidigt framgår av de intervjuer som gjorts att det råder förvånansvärt stor enighet om vilken utveckling som anses vara mest trolig och mest önskvärd. Detta innebär att medlemsstaterna är överens om att det under rådande omständigheter vare sig finns behov av att anta ett nytt HG eller att starta om en ny process. Den nuvarande processen behöver inte heller förändras i några större avseenden utan det finns hos de intervjuade ett starkt stöd för vad som beskrivs som EU:s grundliga, frivilliga och transparenta process. Fokus anses framöver behöva ligga på briststäckning och att hålla såväl kompetens och intresse som kataloger levande. CDP upplevs som ett lämpligt verktyg för detta. Fördelen med CDP anses enligt de vi talat med vara att den utöver de nuvarande bristerna ska ta hänsyn till ytterligare aspekter såsom framtida trender, nationella planer för att åtgärda brister samt lärdomar från genomförda insatser. Det betonas dock att CDP behöver en regelbunden uppföljning och översyn så att arbetet med briststäckning inte tappar fart.

Det är även noterbart att det i intervjuerna inte har kunnat konstateras några större åsiktsskillnader mellan de nationella representanter som har intervjuats. En aspekt att ta med i beaktande är visserligen att endast ett fåtal representanter intervjuats och dessutom i Bryssel vilket kan ha påverkat utfallet. Flertalet av de nationella representanterna har dessutom varit militära tjänstemän och måhända kan de ha antagit ett mer praktiskt perspektiv i motsats till politiskt, till exempel vad gäller frågan om civil-militär samordning. Rapporten ger ändå en indikation om hur åsikterna går hos några av de nationella representanter som varit direkt inblandade i förmågeutvecklingsprocessen.

De mindre åsiktsskillnader som trots allt kunnat konstateras mellan de nationella representanterna rör framför allt synen på EDA:s roll i förmågeutvecklingen. Av de vi intervjuat framstår de franska och brittiska tjänstemännen som mer positivt

⁹⁵ Europa, Lissabonfördraget http://europa.eu/lisbon_treaty/index_sv.htm och Hettne, Jörgen och Langdahl, Fredrik, 2007.

inställda medan de tyska och tjeckiska företrädarna är mer skeptiska till EDA eftersom de anser att medlemsstaterna inte har tillräcklig insyn i och inflytande över EDA:s arbete. Dessutom anses EDA i allt för stor utsträckning fokusera på tekniska aspekter, materielfrågor och forskning medan förmågeutveckling omfattar många fler dimensioner som EUMC bedöms vara bättre lämpade att hantera. Samtidigt har alla nationella representanter betonat att EUMC även i fortsättningen måste ha det övergripande ansvaret och vara kravställare på förmågeutvecklingen. Vissa anser dessutom att CDP kan resultera i att EDA:s roll och uppgifter klargörs.

I viss mån går även åsikterna isär när det gäller en ökad harmonisering mellan EU:s och NATO:s processer för förmågeutveckling. Här kan vi se en tydlig koppling till medlemsstaternas övergripande inställning till samarbete mellan EU och NATO. Några av de vi talat med och i synnerhet den tyska delegaten förespråkar att EU:s och NATO:s processer borde samordnas mer och ha samma löptid för att undvika onödigt dubbelarbete. Den franska representanten hävdar å andra sidan att EU:s process inte är eller bör vara cyklisk och att det därför inte förekommer något återkommande dubbelarbete.

Det har även noterats att kritiken mot Styrkekatalogen varit störst hos de svenska personer som intervjuats. En förklaring till detta skulle kunna vara att perspektiven på Styrkekatalogen och dess syfte går isär. Medan det hos svenskarna tycks finnas en önskan om att ta fram ett fullt användbart dokument med koppling till de insatser som genomförs så tycks andra inta perspektivet att katalogen mer är ett redskap för försvarsplanering än ett användbart dokument vid styrkegenerering för insatser. En kritik mot en sådan uppdelning som framförts från svenskt håll är att försvarsplanering tenderar att fokusera på den högre delen av konfliktskalan för att motivera transformering medan EU:s insatser i huvudsak handlar om den lägre delen av konfliktskalan och således efterfrågar andra typer av resurser. Om den svenska kritiken mot Styrkekatalogen i sin tur beror på att det är Sverige som misstolkat syftet med katalogen eller om det är övriga som inte förstått dess rätta betydelse och bör övertygas om vinsten av att ändra sig tar vi inte ställning till här.

Det kan i sammanhanget också vara intressant att nämna något om de åsikter som uttryckts av andra kategorier av intervjuade, å ena sidan civil personal och å andra sidan militär personal. När det gäller dessa två grupper av personal i EU finns det på bägge sidor en uppenbar medvetenhet om ett ömsesidigt behov av ökad samordning av förmågeutvecklingen. En slutsats som dragits från intervjuerna är dock att det föreligger ett större mått av skepsis från militärt håll om möjligheterna att lyckas. Fler av de militära tjänstemännen ifrågasätter också om det hos de civila aktörerna verkligen finns ett genuint intresse och vilja till ökad

samordning. Våra intervjuer visar dock att de civila aktörer som vi talat med tycks vara mer positiva till det nuvarande samarbetet och det stöd man hittills fått från den militära processen. Den rädsla av att bli dominerad och överkörd som den civila sidan ofta tillskrivs förnekas snarare. Tvärtom lyfter flera av de vi talat med istället fram den militära sidans erfarenhet och resurser som ett välkommet stöd.

Det finns även skillnader i de åsikter som framförs av EU-tjänstemän å ena sidan och medlemsstaternas representanter å den andra. Tjänstemän vid EDA framhåller att förmågeutvecklingsarbetet kan bedrivas mer effektivt av en institution samtidigt som de betonar att EDA har möjlighet att sammanföra förmågeutvecklingens olika dimensioner. Tjänstemän vid EUMS förefaller även stödja ett utökat ansvar för EDA eftersom man inte anser sig ha resurser att driva alla frågor kopplade till förmågeutveckling. Medlemsstaternas representanter i sin tur månår om EUMC:s roll som kravställare på förmågeutvecklingen, om medlemsstaternas inflytande och om frivilligheten i den fortsatta processen.

4.2 Förmågeutvecklingen inför det svenska ordförandeskapet

När detta skrivs våren 2008 är det förhållandevis lång tid kvar innan Sverige tar över ordförandeklubban i EU under det andra halvåret 2009. Sverige har dock redan inlett förhandlingar och diskussioner om det gemensamma program för rådsarbetet i EU som ska utarbetas tillsammans med Frankrike och Tjeckien som innehar ordförandeskapen som föregår Sveriges. Det är tydligt att förmågeutveckling kommer att vara en potentiellt viktig fråga under en lång tid i EU och därmed under hela denna ordförandetrio. I detta sammanhang kan det vara värt att nämna att Lissabonfördraget kan komma att förändra förutsättningarna för det svenska EU-ordförandeskapet. I fördraget föreskrivs att det roterande ordförandeskapet på det utrikespolitiska området ska ersättas av en permanent ordförande i form av EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik. Hur detta påverkar det svenska ordförandeskapet går vi dock inte närmare in på här.⁹⁶

I intervjumaterialet som ligger till grund för den här rapporten har det framkommit tre tydliga frågor som kan bli aktuella inför ordförandeskapet. Det handlar om områden där behovet av arbete upplevs som särskilt stort eller lämpligt av andra skäl. Det omfattar både områden som Sverige frivilligt kan

⁹⁶ Europa, Lissabonfördraget http://europa.eu/lisbon_treaty/index_sv.htm och Hettne, Jörgen och Langdahl, Fredrik, 2007.

välja att driva men också områden som Sverige mer eller mindre kan tvingas in i på grund av utvecklingen under föregående ordförandeskap eller på grund av behov kopplade till processen som sådan.

Den första frågan som identifierats för det svenska ordförandeskapet är i sin tur tudelad. Det handlar dels om **att utveckla den befintliga processen**, dels om **att driva det pågående arbetet vidare**.

Enigheten är stor om att det krävs någon form av ny struktur för regelbunden utvärdering och uppdatering av såväl bidrag som brister och framsteg. Syftet är att hålla katalogerna relevanta och aktuella men även att hålla intresset för förmågeutveckling och i synnerhet bristtäckning vid liv och frågorna högt på den politiska agendan efter att Framstegskatalogen antagits. Vid intervjuerna har förslag framkommit om att CDP ska resultera i en handlingsplan för det vidare bristtäckningsarbetet som skulle kunna antas på ministernivå. I handlingsplanen skulle man dels kunna finna analyser av identifierade brister, prioriteringar och föreslagna lösningar, dels skulle det gå att utläsa en ansvarsfördelning mellan EUMC och EDA. Dessutom framhålls att en sådan handlingsplan regelbundet ska ses över genom ett mer analytiskt rapporterings- och utvärderingssystem i form av en utvecklad Single Progress Report, eventuellt kombinerad med en Capability Improvement Chart. Majoriteten av de intervjuade förespråkar ett längre tidsperspektiv för förmågeutvecklingen kombinerat med en översyn en gång per år eller möjligen en gång per ordförandeskap.

I övrigt förutspås i intervjuerna att ordförandeskapet framför allt kommer att handla om att lotsa processerna vidare, som en av de svenskar vi talat med i Bryssel uttryckte det: *"Sverige behöver svart bälte i processande"*.⁹⁷ En del av detta består i att leda arbetet i HTF. I egenskap av ordförandeland i EU intar Sverige även ordförandeposten i HTF och det kommer följaktligen vara av stor vikt att man är insatt i HTF:s arbete och agenda.

Den andra frågan som identifierats som en potentiell uppgift för det svenska ordförandeskapet är **utarbetandet av ett nytt HG**.

Skulle en ny ESS antas under det franska ordförandeskapet kan det under det svenska ordförandeskapet bli aktuellt att utforma ett nytt HG eftersom en ny ESS förväntas förändra förutsättningarna för den nuvarande målsättningen. Alla tycks dock överens om att ett nytt HG inte behöver leda till att processen som sådan startar om igen. Möjligen kan delar av processen komma att göras om för att överensstämna med den nya säkerhetsstrategin och den nya målsättningen, vilket exempelvis kan ske i form av en revidering av enstaka scenarier. Detta

⁹⁷ Intervjuer, Bryssel november 2007.

arbete kommer dock troligen att inledas först efter det svenska ordförandeskapet och den bedömning som görs här är således att det under det svenska ordförandeskapet snarare kan komma att handla om formulerandet av en ny målsättning.

I resonemanget om en ny målsättning är det för övrigt viktigt att beakta att utvecklingen under de två ordförandeskap som föregår Sveriges är av yttersta vikt för vad som hamnar på det svenska ordförandeskapet. Om medlemsstaterna enas om innehållet i en ny säkerhetsstrategi får det hållas för troligt att antagandet kan komma att bli något av ett finalnummer för det franska ordförandeskapet. Det tjeckiska ordförandeskapet kan i sin tur komma att fokusera mycket på fördragsfrågor givet att ratificeringsprocessen avslutats. Sveriges ordförandeskap i slutet av 2009 sammanfaller däremot med en period som kan tänkas präglas av årtalens symbolik då den militära men även den civila målsättningen i någon mån börjar löpa ut och det kan finnas ett tryck på att formulera något nytt.

Vilka nya aspekter som kommer att lyftas fram i en ny ESS, och som Sverige har att förhålla sig till när man formulerar ett nytt HG, är i dagsläget okänt. Men det kan konstateras att både den internationella kontexten och den interna EU-kontexten har förändrats i förhållande till 2003 då den nuvarande ESS antogs. Det gäller relationen till Ryssland, USA:s position, förväntningarna på EU och på NATO, medlemsstaternas erfarenheter från insatser men även ett ökat fokus på energisäkerhet och klimatfrågor.

När det gäller innehållet i ett nytt HG har det i intervjuerna lyfts fram ett antal punkter som anses kunna bli aktuella att infoga i en ny målsättning. Det har främst handlat om en breddning av EU:s uppgifter men även samarbetet med övriga internationella krishanteringsaktörer och det pelaröverskridande samarbetet inom EU. Vad gäller en eventuell breddning av uppgifterna har det i en intervju i Rådssekretariatet spekulerats om att det i en ny ESS kan komma att inkluderas en hänvisning till artikel 11 i fördraget med en breddad definition av EU:s säkerhetspolitiska målsättningar, från rent altruistiska till rena egenintressen. En sådan skrivning skulle följaktligen kunna påverka innehållet i ett nytt HG. I sammanhanget har det dock förutspåtts en svår drabbning mellan å ena sidan Frankrike och å andra sidan Storbritannien. Detta kunde för övrigt redan skönjas under LTV-arbetet då Storbritannien, relativt isolerad, ska ha motsatt sig ett rubbning av gränserna för ESFP. En annan tanke som nämnts i sammanhanget är att låta nästa målsättning bli civil-militär, dvs. ett gemensamt ESFP HG. Stödet för detta är dock inte på något sätt uppenbart utan majoriteten av de vi talat med anser att det inte är realiserbart även om det vore ett viktigt ställningstagande. Ytterligare en möjlighet vore att i en ny målsättning försöka få till stånd en explicit definition av begreppet "capability" för att få en gemensam tydlig utgångspunkt för diskussioner och för arbetet.

Slutligen, den tredje frågan som identifierats för det svenska ordförandeskapet är **civil-militär samordning**.

Civil-militär samordning uppfattas ofta som en svensk profilfråga och hos samtliga intervjuade finns ett stöd för ett närmare samarbete vid insatser samt en insikt om att det är viktigt att harmonisera civila och militära förmågor och förmågebehov. När det gäller närmare samordning av förmågeutvecklingsprocesserna är visserligen de flesta vi talat med eniga om att de institutionella hindren och det svala politiska intresset gör en sådan utveckling mindre trolig i dagsläget men det är ändå några potentiella vägar framåt som framhålls.

Vill man komma vidare i denna fråga efterlyser merparten av de intervjuade ett tydligare ledarskap och en större beslutsamhet på den högsta politiska nivån i medlemsstaterna. Ett annat alternativ som föreslagits, och som inte utesluter det förre, är att fokusera på tjänstemannanivån och genom ett ökat samarbete mellan civila och militära aktörer i EU få till stånd större förståelse och samordning underifrån. I mer konkreta termer har det talats om att vid sidan om det nu aktuella gemensamma SSR-scenariot utveckla andra gemensamma scenarier, att inrätta nya forum för kontakter och att förbereda den föreslagna Stocktaking conference som skulle kunna bli en startpunkt för närmare samordning. Det har också pekats på behovet av att följa upp Hampton Court och att stärka befintliga aktörer, såväl den civil-militära cellen som samarbetet mellan DG E VIII och IX, samt mellan HTF och CIVKOM.

En åsikt som uttryckts i intervjuer med svenskar är dock att Sverige brister i intern logik när det gäller civil-militär samverkan och att det är en profilfråga mest i teorin. Medan Sverige i EUMC ständigt framhäver vikten av civil-militär samverkan, så uttrycks en skepsis om huruvida detsamma görs i de civila kommittéerna. I sammanhanget framhålls även att Sverige kan få svårt att bidra på detta område eftersom vi inte har några egna bra exempel eller någon modell för civil-militär samverkan att visa upp vilket lett flera till slutsatsen att Sverige först bör se över den nationella situationen innan man vill utmåla sig som ett föregångsland i denna fråga.

Mot denna bakgrund är det avslutningsvis intressant att reflektera över potentiella stötestenar och möjligheter för ordförandettrion? I vilka frågor föreligger nämnvärda åsiktsskillnader och var är samstämmigheten störst mellan de tre länderna?

Det kan konstateras att de svenska tankarna om att EU BG borde föras in i HG-processen tycks få stöd från tjeckiskt håll. Den tjeckiske företrädare vi talat med har uttryckt sig vara positiv till att inkludera BG i Styrkekatalogen och menar att den bör anpassas så att detta möjliggörs. Det bör dock understrykas att detta är en

isolerad ståndpunkt som inte får stöd av de övriga som intervjuats i Bryssel och således inte heller av den franska företrädare vi intervjuat. Han anför i stället att EU BG bör hållas utanför HG-processen och att detta ger ökad flexibilitet samt möjliggör en snabbare utveckling av EU:s snabbinsatsförmåga.

De franska och tjeckiska representanterna uttrycker däremot samstämmigt ett starkt stöd till en ökad civil-militär samordning. Frankrike brukar ofta tillskrivas rollen som skeptiker i frågan men några sådana tendenser framkom inte vid vår intervju. Båda ländernas företrädare menar att det är viktigt att identifiera beröringspunkter och gemensamma behov för att öka synergieffekter och effektivitet. De uttrycker sig dock negativt vad gäller ett gemensamt ESFP HG och förespråkar snarare andra former av samordning av det slag som beskrivits ovan.

Slutligen, när det gäller synen på NATO har det från vissa svenska källor uttryckts behov av att öka harmoniseringen. Dessa idéer har fått stöd i några av intervjuerna men de franska och tjeckiska representanterna har förespråkat viss försiktighet. De är positiva till EU:s process som de menar har många fördelar framför NATO:s. Även om de är för transparens och vill undvika onödig duplicering så är de båda processerna och organisationerna i deras ögon för olika för att länkas närmare varandra.

Förkortningar

| | |
|--------|---|
| BG | Battlegroups |
| CDM | Capability Development Mechanism |
| CDP | Capability Development Plan |
| CHG | Civilian Headline Goal |
| CIVKOM | Civilkommittén |
| CPCC | Civilian Planning and Conduct Capability |
| CRT | Crisis Response Teams |
| DG E | Directorat General External Relations |
| ECAP | European Capability Action Plan |
| EDA | European Defence Agency |
| ESFP | Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken |
| ESS | Europeiska säkerhetsstrategin |
| EU | Europeiska unionen |
| EU-ISS | EU Institute for Security Studies |
| EUMC | EU Military Committee |
| EUMS | EU Military Staff |
| FC | Force Catalogue |
| HG | Headline Goal |
| HHG | Helsinki Headline Goal |
| HTF | Headline Goal Task Force |
| IDT | Integrated Development Teams |
| LTV | Long-Term Vision |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| PC | Progress Catalogue |
| PT | Project Teams |
| RC | Requirements Catalogue |

| | |
|-----|----------------------------|
| SAE | Scrutinise-Assess-Evaluate |
| SPR | Single Progress Report |
| SSR | Säkerhetssektorreform |
| VEU | Västeuropeiska unionen |

Källförteckning

EU-dokument

Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency

Council of the European Union, Capability Improvement Chart I/2005 8673/05 den 3 maj 2005

Council of the European Union, "Capacités militaires...", s. I–III ESDP Newsletter nr 4 July 2007

Council of the European Union, Civilian Crisis Management Capability Conference 14139/02 den 19 november 2002

Council of The European Union, Civilian Crisis Management under the ESDP; Background Information Sheet for the Article 36 Committee 14199/06 den 20 oktober 2006

Council of the European Union, Civilian Headline Goal – Ambition and tasks 13845/04 den 21 oktober 2004

Council of the European Union, Defining the EU Capability Development Mechanism 6805/03 den 23 februari 2003

Council of the European Union, Draft Single Progress Report on the Development of EU Military Capabilities 14186/06 den 18 oktober 2006

Council of the European Union, ESDP Presidency Report 1057/04 den 15 juni 2004

Council of the European Union, Final Report on the Civilian Headline Goal 2008 13788/1/07 den 25 oktober 2007

Council of the European Union, Follow-up to Hampton Court: CFSP and ESDP – initial orientations by SG/HR 15780/05 den 14 december 2005

Council of the European Union, Interim report on the follow up to the informal meeting of Heads of State or Government at Hampton Court 15626/05 den 9 december 2005

Council of the European Union, Military Capabilities Commitment Declaration den 1 december 2000 13799/00

Council of the European Union, New Civilian Headline Goal 2010 14823/07 9 november 2007

Council of the European Union, Presidency Conclusions 19-20 June 2000 Santa Maria da Feira 200/1/00

Council of the European Union, Presidency Conclusions 15-16 June Gothenburg 2001

Council of the European Union, Presidency Conclusions 17-18 June Brussels 2004

Council of The European Union, Process for the elaboration of the headline and capability goals 6756/00 den 14 mars 2000

Council of the European Union, Progress Report on civilian aspects of crisis management 15625/03 den 2 december 2003

Council of the European Union, Report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop XII "Future co-ordination between the civilian and military ESDP capability development" 11937/1/07 den 18 juli 2007

EU Council Secretariat, Development of european military capabilities, the Force catalogue 2006 November 2006 www.consilium.europa.eu/Newsroom den 14 januari 2008

EU Council Secretariat, ESDP: the civilian aspects of crisis management May 2007
http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1346&lang=EN&mode=g den 8 januari 2008

EUMS, Power Point presentation den 9 november 2007

Europa, Lissabonfördraget http://europa.eu/lisbon_treaty/index_sv.htm den 18 februari 2008

European Council, Doc 14763/07 I/A Item Note - Policy Paper on a Civilian ESDP Capability Planning Process 14823/07

European Council, Presidency Conclusions Annex III European Council Declaration on strengthening the common european policy on security and defence Cologne European Council 3-4 June 1999 150/99 REV 1

European Council, Presidency Conclusions 14-15 December 2001, Laeken European Council Declaration on operationality 2001

European Defence Agency, An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs

European Defence Agency, Press Release: EU Governments Launch New Plan to Build Defence Capabilities for Future ESDP operations, 14 December 2006

European Union – Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community, Title V, Article 17, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:pdf> den 8 februari 2008

Europeiska Unionens Råd, Civilt kapacitetsmål för 2008 15863/04 den 7 december 2004

Europeiska Unionens Råd, ”Ett säkert Europa i en bättre värld. En europeisk säkerhetsstrategi” den 12 december 2003

Europeiska Unionens Råd, Europeiska rådet i Helsingfors, Ordförandeskapets slutsatser 00300/1/99 den 10-11 december 1999

Europeiska Unionens Råd, Europeiska rådet i Köln, Ordförandeskapets slutsatser 150/99 den 3-4 juni 1999

Europeiska Unionens Råd, Fastställande av EU:s mekanism för resursutveckling 6805/03 den 26 februari 2003

Europeiska Unionens Råd, Kapacitetsmål för 2010 6309/6/04 den 4 maj 2004

Europeiska Unionens Råd, Multifunktionella civila krishanteringsresurser i integrerad form – civila insatsgrupper 10462/05 den 23 juni 2005

Europeiska Unionens Råd, Nytt civilt kapacitetsmål (CHG) 2010 14823/07 den 9 november 2007

Europeiska Unionens Råd, Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) 16062/04 den 13 december 2004

Europeiska Unionens Råd, Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitik 15678/05 den 12 december 2005

Europeiska Unionens Råd, Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) Bilaga I Kapacitetsmål för 2010 10547/04 Bryssel den 15 juni 2004

Europeiska Unionens Råd, Ordförandeskapets rapport om ESFP 16426/07 den 11 december 2007

General Affairs Council, Statement on improving european military capabilities 13802/01 Press 414 – G den 19-20 november 2001

Intervjuer

Bryssel

EDA, Capabilities Directorate, den 7 november 2007

EDA, Industry and Market Directorate, den 7 november 2007

EUMS, Policy & Plans Division, Doctrine and Concepts Branch, den 9 november 2007

EUMS, Policy & Plans Division, Forces and Capabilities Development Branch, den 9 november 2007

Frankrikes EU-representation, Mission militaire, den 8 november 2007

Rådssekretariatet, DG E VIII, Defence Issues, den 7 november 2007

Rådssekretariatet, DG E IX, Operations and Planning, den 29 november 2007

Storbritanniens EU-representation, den 8 november 2007

Sveriges EU-representation, Enheten för utrikes- och säkerhetspolitik, den 7 och den 9 november 2007

Sveriges EU-representation, Försvarsmakten, den 9 november 2007

Tjeckiens EU-representation, Military unit, den 8 november 2007

Tysklands EU-representation, den 8 november 2007

Stockholm

Försvarsdepartementet, SI, den 19 september 2007 och den 1 oktober 2007

Försvarsdepartementet, SSK, den 31 oktober 2007

Försvarsmakten, HKV/Ledningsstaben, Internationella avdelningen, den 17 oktober 2007

Utrikesdepartementet, SP, den 9 oktober 2007

Övriga källor

Bertram, Christoph, Heisbourg, Francois, Schildt, Joachim och Boyer, Yves, 2002, "Un nouveau départ – Pour une initiative franco-allemande dans le domaine de la défense européenne" November 2002 Fondation pour la recherche stratégique, Paris och Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Elyssée, den 27 augusti 2007, Discours du Président de la République, Conférence des Ambassadeurs, http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=cvview&press_id=303&cat_id=7&lang=fr den 21 januari 2008

FOI, Power point presentation om EDA, September 2007

Hettne, Jörgen och Langdahl, Fredrik, 2007, "Vad innebär reformfördraget?" European Policy Analysis August Issue 4 www.sieps.se den 11 februari 2008

Jakobsen, Peter, Viggo, 2006, "EU Civilian Rapid Reaction – trouble ahead!" DIIS Brief December www.diiis.dk/graphics/Publications/Briefs2006/pvi_eucivilian_rapid_reaction.pdf den 13 september 2007

Keohane, Daniel, 2003, "Moving the goalposts" s. 33-34 the Parliament Magazine den 22 september 2003 www.cer.org.uk/pdf/keohane_parliament.pdf den 28 augusti 2007

Lindstrom, Gustav, 2007, "The Headline Goal" January ISS www.iss-eu.org/esdp/05-gl.pdf den 28 augusti 2007

Oredsson, Maria, 2006, "Civil-militär samverkan (CMCO) i EU – vidare arbete" den 7 juli 2006, FOI

Schmitt, Burkard, 2005, "European Capabilities Action Plan (ECAP)", EU-ISS September <http://www.iss-eu.org/esdp/06-bsecap.pdf> den 21 januari 2008

Valasek, Tomas, 2007/2008, "Europe's defence and its new security strategy" Centre for European Reform Bulletin Issue 57 December/ January www.cer.org.uk/articles/57_valasek.html den 21 januari 2008