



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.

Anna Utterström
Eva Hagström Frisell

Från ESFP till GSFP – Säkerhet och försvar i Lissabonfördraget

Omslag: Ceremony of the Signature of the Treaty of Lisbon,
13 December 2007, Council of the European Union

Titel Från ESFP till GSFP – Säkerhet och försvar i
Lissabonfördraget

Title From ESDP to GSDP – Security and
Defence in the Lisbon Treaty

Rapportnr/Report no FOI-R--2588--SE

Rapporttyp Användarrapport
Report Type User report

Månad/Month Oktober/October

Utgivningsår/Year 2008

Antal sidor/Pages 92 p

ISSN ISSN 1650-1942

Kund/Customer Försvarsdepartementet

Forskningsområde 1. Analys av säkerhet och sårbarhet
Programme area 1. Security, safety and vulnerability analysis

Delområde 11 Forskning för regeringens behov
Subcategory 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

164 90 Stockholm

SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Lissabonfördraget innehåller flera nyheter som påverkar den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). Utöver mindre förändringar som ett namnbyte till den *gemensamma* säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) och kodifiering av gällande praxis innehåller fördraget flera substantiella förändringar av betydelse för den framtida utvecklingen. Av dessa förtjänar särskilt tre att uppmärksammas:

- De institutionella reformerna och i synnerhet inrättandet av en ny funktion som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik leder till att det roterande ordförandeskapets roll minskar. Samtidigt skapar denna funktion med stöd av den nya utrikestjänsten förutsättningar för ett mer samordnat utrikespolitiskt agerande inom EU.
- Det permanenta strukturerade samarbetet skapar en möjlighet för en kärna av medlemsstater att fördjupa samarbetet när det gäller förmågeutveckling.
- Den nya solidaritetsklausulen kan på längre sikt leda till diskussioner om att utöka ESFP:s tillämpningsområde.

Eftersom Lissabonfördraget i flera avseenden endast anger de övergripande ramarna för dessa förändringar finns det fortfarande ett stort förhandlingsutrymme när det gäller att utforma det framtida samarbetet.. Ur ett svenskt perspektiv är det särskilt viktigt att ta ställning till vilken roll det roterande ordförandeskapet bör ha, vad den nya utrikestjänsten bör omfatta, hur det permanenta strukturerade samarbetet bör utformas samt hur solidaritetsklausulen bör genomföras i praktiken.

Nyckelord: Lissabonfördraget, EU, GUSP, ESFP, EU-ordförandeskap, Europeiska rådet, Höga Representanten, utrikestjänsten, civil-militär samordning, förmågeutveckling, EDA, terrorism, naturkatastrofer, Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Sverige

Summary

The Treaty of Lisbon contains several new provisions which will affect the European Security and Defence Policy (ESDP). In addition to renaming the ESDP to the *Common* Security and Defence Policy (CSDP) and codifying existing practise, the treaty will bring about substantial changes in some areas. This report highlights three of these:

- The institutional reforms, in particular the appointment of a new High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, will reduce the importance of the rotating EU-Presidency. The new role of the High Representative together with the new External Action Service should, however, create the conditions for a coordinated and coherent foreign policy in the EU.
- The permanent structured cooperation will make it possible for a core group of member states to deepen cooperation in the area of capability development.
- The Solidarity Clause may in the longer term lead to discussions on a broader interpretation of the ESDP.

The Treaty of Lisbon, however, only stipulates the overarching provisions for these changes and there is still much room for negotiation with regard to the design of the future cooperation. From a Swedish perspective it is therefore particularly important to develop a national position on the role of the rotating Presidency, the inclusiveness of the External Action Service, the design of the permanent structured cooperation and the implementation of the Solidarity Clause.

Keywords: Treaty of Lisbon, EU, CFSP, ESDP, EU-Presidency, European Council, High Representative, External Action Service, civil-military coordination, capability development, EDA, terrorism, natural disasters, France, UK, Germany, Sweden

Innehållsförteckning

Rapporten i sammandrag	9
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Syfte	14
1.3 Metod och material	15
1.4 Disposition	17
2 Lissabonfördraget och ESFP – En överblick	19
2.1 Bakgrund	20
2.2 Övergripande bestämmelser som påverkar ESFP	21
2.3 Bestämmelser om GUSP	28
2.4 Bestämmelser om GSFP	33
3 Institutionella reformer – mot en effektivare struktur?	41
3.1 Förhållandet mellan aktörerna i det säkerhetspolitiska rådsarbetet	42
3.2 Den nya utrikestjänsten	51
3.3 Avslutande reflektion	61
4 Permanent strukturerat samarbete – en motor för förmågeutveckling?	63
4.1 Bakgrund	63
4.2 Syfte	64
4.3 Tre modeller för PSS	66
4.4 PSS i praktiken	69
4.5 Avslutande reflektion	70
5 Solidaritetsklausulen – utökat tillämpningsområde för ESFP?	73
5.1 Scenarier för solidaritetsklausulens tillämpning	74

5.2	Avslutande reflektion.....	76
6	Slutsatser	79
6.1	Lissabonfördraget och Sverige	79
6.2	Lissabonfördragets framtid	84
	Förkortningar	87
	Referenser	89

Förord

Lissabonfördraget undertecknades i december 2007 av EU-ländernas stats- och regeringschefer, men samtliga medlemsländer måste därtill ratificera fördraget för att det ska träda ikraft. Efter att det irländska folket i juni 2008 röstat emot fördraget är emellertid fördragets framtid oviss. Trots detta fortgår ratificeringsprocessen i de medlemsländer som ännu inte godkänt fördraget. I dagsläget återstår, utöver Irland, Sverige och Tjeckien.

Inför den svenska riksdagens omröstning i november 2008 finns det anledning att analysera Lissabonfördragets konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) samt hur Sverige ska förhålla sig till de förändringar som introduceras i fördraget. Detta är även viktigt med tanke på det svenska EU-ordförandeskapet hösten 2009 som antingen kommer att få i uppgift att implementera det befintliga fördraget eller ansvara för att nå en lösning i fördragsfrågan.

Denna rapport har skrivits inom ramen för FOI-projektet ASEK (Atlantisk säkerhet och europeisk krishantering) som finansieras av Försvarsdepartementet. Projektets huvudsakliga forskningsområden är EU och ESFP, Nato:s utveckling samt USA:s utrikes- och försvarspolitik. Målet är att genom kvalificerade underlag stödja Försvarsdepartementets olika processer.

Under arbetets gång har en kontinuerlig dialog upprätthållits med flera enheter på Försvarsdepartementet och i juni 2008 presenterades rapportens preliminära slutsatser. I september 2008 genomgick rapporten en extern granskning av Jonas Dalén och Klas-Henrik Gustavsson, verksamma vid Försvarsmakten.

Författarna vill tacka de praktiker och forskare som bidragit till denna rapport genom att dela med sig av sin kunskap vid möten och intervjuer samt Jörgen Cederberg och Tommy Bengtsson för hjälp med besöken vid försvarsministerierna i Paris respektive Berlin. Ett särskilt tack riktas till rapportens granskare som bidragit med värdefulla synpunkter och intressanta diskussioner.

Fredrik Lindvall

Projektledare

Rapporten i sammandrag

För att träda i kraft måste Lissabonfördraget ratificeras av samtliga medlemsstater i EU. Efter att Irland i juni röstade emot fördraget har en tankepaus utlysts men under hösten 2008 förväntas fördragsfrågan lyftas upp på agendan på nytt. Detta innebär att de förändringar som Lissabonfördraget stipulerar kan återupplivas i snabbare takt än det på flera håll finns beredskap för.

Ur ett svenskt perspektiv finns det flera anledningar att kasta ljus över fördragsfrågan. För det första ska den svenska riksdagen i november 2008 rösta om Lissabonfördraget. För det andra innehar Sverige ordförandeskapet i EU under hösten 2009 och kan därigenom bli först ut att implementera ett nytt regelverk alternativt få förväntningar på sig att lösa fördragsfrågan.

Syftet med denna rapport är att analysera Lissabonfördragets konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna (ESFP). Efter en genomgång av de nya fördragsbestämmelserna görs en fördjupad analys av tre områden som förefaller vara av särskilt intresse för den framtida utvecklingen: de institutionella reformerna, det permanenta strukturerade samarbetet och solidaritetsklausulen. Avslutningsvis diskuteras de konsekvenser Lissabonfördraget kan få för Sveriges deltagande i ESFP samt hur Sverige kan agera för att påverka utvecklingen framöver.

När det gäller de institutionella reformerna framträder särskilt de nya permanenta funktionerna, det roterande ordförandeskapets minskade betydelse inom GUSP och ESFP samt den nya utrikestjänsten som centrala frågor. En av de viktigaste slutsatserna när det gäller den institutionella strukturen i stort är att den å ena sidan medför att enskilda ordförandeskaps prioriteringar inte längre får samma genomslagskraft, vilket bidrar till ökad kontinuitet och effektivitet i den gemensamma politiken. Å andra sidan kan den genom att den bygger på olika ledarskap på olika nivåer i beslutsprocessen leda till minskad kontinuitet längre ned i beslutskedjan. När det gäller den höga representanten är en viktig slutsats att denne för att lyckas med sitt enormt krävande uppdrag behöver understödjas av nya strukturer och funktioner för kommunikation och samordning. I fråga om utrikestjänsten kan det konstateras att det inte finns någon klar uppfattning om hur denna ska se ut, men att tre alternativa modeller förefaller aktuella. Den första innebär att alltifrån krishantering till bistånd inkluderas i utrikestjänsten, den andra att krishanteringsstrukturerna lämnas utanför utrikestjänsten och den tredje att endast de funktioner som är nära kopplade till den politiska processen införlivas i utrikestjänsten.

Det permanenta strukturerade samarbetet (PSS) skapar en möjlighet för en kärna av medlemsstater att fördjupa samarbetet inom det försvarspolitiska området. Skrivningarna om PSS klargör emellertid inte närmare vad samarbetet ska syfta till eller hur dess kärngrupp ska identifieras. De medlemsstater som står i fokus i rapporten menar att PSS i första hand ska syfta till att främja förmågeutvecklingen inom EU och förespråkar ett mer inkluderande samarbete mellan ett större antal medlemsstater än det som först avsågs i det Europeiska konventet. En viktig fråga som bör uppmärksammas är därutöver hur samarbetet ska utformas så att det leder till en ambitionshöjning i förhållande till det arbete som bedrivs inom EU idag.

Solidaritetsklausulen är intressant i en ESFP-kontext främst beroende på det vida tolkningsutrymme den skapar. Inga begränsningar skrivs till exempel in vad gäller vilka instrument som ska användas eller om det rör sig om åtgärder inom eller utanför unionen. Detta gör att klausulen ur ett teoretiskt perspektiv skulle kunna leda till att ESFP:s tillämpningsområde utökas. Detta ligger emellertid inte i linje med hur de flesta medlemsstater ser på klausulens tillämpning. Då det i slutändan är dessa som beslutar om genomförandet är det, åtminstone på kort sikt, osannolikt att solidaritetsklausulen skulle medföra några större förändringar för ESFP. Intressant i sammanhanget är emellertid att Frankrike står för en avvikande mening och hävdar att ESFP-strukturer och resurser definitivt bör kunna användas inom unionen.

När det gäller vilka konsekvenser Lissabonfördraget kan få för Sveriges deltagande i ESFP samt hur Sverige kan agera för att påverka utvecklingen framöver bedöms fyra frågor vara särskilt viktiga att fokusera på.

Den första frågan handlar om vilken roll det roterande ordförandeskapet bör ha. Det kan konstateras att den koncentring av makten till ett fåtal positioner som Lissabonfördraget medför i kombination med reduceringen av det roterande ordförandeskapets roll kan innebära en försämring av förutsättningarna för att utöva inflytande, i synnerhet för små stater, men att ökad synlighet och aktivitet kan förhindra en sådan utveckling. Det behövs således en mer djuplodande analys av hur svensk ESFP-politik ska få genomslagskraft i det nya systemet. Det kan dock konstateras att Sverige i större utsträckning bör sekondera svenskar till poster inom ESFP-strukturerna. Ur ett inflytande-perspektiv bör Sverige vidare verka för en utvidgad roll för det roterande ordförandeskapet, vilket t ex blir följderna av förslag om att skapa "deputy-poster" reserverade för ordförandeskapet eller att upprätta ett formellt försvarsministerråd.

Den andra frågan fokuserar på vad den nya utrikestjänsten bör omfatta. Den svenska ståndpunkten såsom den presenterats vid intervjuer inom Regeringskansliet förefaller i detta avseende överensstämma med den modell där

utrikestjänsten omfattar såväl bistånds- som krishanteringsstrukturer. Att Frankrike utifrån intervjuresultatet förespråkar en separering av krishanteringsstrukturerna från övriga GUSP-strukturer medför emellertid att det krävs en inventering av möjliga kompromissförslag. I detta sammanhang är den tredje modellen som innebär att funktioner nära kopplade till den politiska processen införlivas i utrikestjänsten och att det vid sidan av denna upprättas ett permanent högkvarter med tillhörande stödfunktioner ett möjligt alternativ.

Den tredje frågan tar sikte på hur PSS bör utformas. I detta sammanhang kan det konstateras att ett svenskt deltagande i PSS torde ligga i linje med den svenska målsättningen att tillhöra kärnan i det europeiska samarbetet. En annan slutsats är att det stora tolkningsutrymmet vad gäller samarbetets utformning medför att Sverige i hög grad kan påverka inriktningen genom att från början vara aktivt och visa vilja att delta. Vidare ligger det i Sveriges intresse att finna en modell för genomförandet som möjliggör att resultat uppnås utan att det skapas splittring mellan en kärngrupp och övriga medlemsstater. I detta avseende är idén om olika ringar av samarbete inom olika förmågeområden ett attraktivt alternativ. En annan viktig fråga för Sverige är att kriterierna för deltagande utformas så att Sverige kan uppnå dem. Sveriges deltagande i militära ESFP-insatser, åtagandet som ”framework nation” för en stridsgrupp samt vår medverkan i europeiska försvarsindustrisamarbeten bedöms i detta sammanhang inverka gynnsamt på möjligheterna att uppnå eventuella kriterier. Ytterligare en central fråga för Sverige är hur PSS ska styras. Sverige behöver här ta ställning till huruvida de konkreta projekten ska bedrivas inom eller utanför befintliga EU-institutioner.

Den fjärde frågan behandlar slutligen hur solidaritetsklausulen bör genomföras. Med utgångspunkt i att det ur ett svenskt perspektiv inte torde finnas något mervärde i att använda ESFP-strukturer eller resurser internt, utöver dem som redan förmedlas via gemenskapsmekanismen, bedöms den franska linjen vara oförenlig med den svenska. Sverige och andra medlemsländer som inte ser något mervärde i att använda ESFP-strukturer inom unionen bör därför tydliggöra sina motiv för detta för att förhindra förslag som skulle kunna leda till låsningar i den gemensamma politiken.

Avslutningsvis kan det konstateras att huvudsakligen två scenarier är tänkbara när det gäller Lissabonfördragets framtid. I det första scenariot godkänner det irländska folket, i en andra folkomröstning, Lissabonfördraget med vissa modifieringar och undantag. I det andra scenariot faller fördraget som en följd av att det inte kan antas i en andra folkomröstning. I stället kan flera av dess förändringar genomföras gradvis inom ramen för nu gällande fördrag eller genom ett mindre omfattande ändringsfördrag.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I december 2007 undertecknades EU:s nya fördrag, det s.k. Lissabonfördraget, av medlemsländernas stats- och regeringschefer. Därefter inleddes ratificeringsprocessen i medlemsstaterna. För att fördraget ska träda ikraft krävs att samtliga medlemsländer godkänner det. I juni 2008 röstade emellertid det irländska folket emot fördraget och EU har därefter utlyst en tankepaus fram till toppmötet i oktober 2008. Detta innebär att Lissabonfördragets framtid fortfarande är osvis. Kommer fördraget att falla som ett resultat av Irlands ”nej” eller kommer det att kunna antas med några mindre förändringar och undantag som tillmötesgår Irlands önskemål? Däremellan finns ett antal alternativ som förmodligen kommer att inventeras grundligt fram tills att medlemsländerna landar i ett gemensamt beslut om framtiden.

Oavsett resultatet av den irländska folkomröstningen fortgår ratificeringsprocessen i de medlemsländer som ännu inte godkänt fördraget. I dagsläget återstår endast Sverige och Tjeckien. Inför den svenska riksdagens omröstning finns det anledning att analysera Lissabonfördragets konsekvenser för olika politikområden samt hur Sverige ska förhålla sig till de förändringar som introduceras i fördraget. En sådan analys är också viktig inför de fortsatta diskussionerna om Lissabonfördraget eftersom en framtida lösning av fördragsfrågan med stor sannolikhet kommer att utgå från det förslag till fördrag som idag föreligger. Ur ett svenskt perspektiv understryks därtill behovet av en analys av Lissabonfördraget av att Sverige under sitt kommande ordförandeskap i EU under hösten 2009 sannolikt får till uppgift att antingen implementera det befintliga förslaget eller verka för att nå en lösning i frågan.

I denna rapport står Lissabonfördragets konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) i fokus. Förutom ett namnbyte till den *gemensamma* säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) införs på detta område flera nya bestämmelser vars potentiella konsekvenser bör analyseras innan fördraget eller delar av det träder ikraft. Dessutom påverkas ESFP av förändringarna i det institutionella ramverket och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). I denna rapport bedöms tre områden ha särskilt stor betydelse för ESFP:s framtida utveckling.

För det första skapas genom Lissabonfördraget en ny funktion som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Denne ges större ansvarsområde och befogenheter än den tidigare höga representanten och får

därutöver en ny utrikestjänst (European External Action Service) till sitt förfogande. Vidare upphör i stor utsträckning det roterande ordförandeskapet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området genom att den höga representanten blir ordförande i rådet i den nya konstellationen utrikes frågor. Dessa förändringar ger upphov till en rad frågor. Hur påverkas till exempel det säkerhetspolitiska rådsarbetet av att en ny funktion som hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik inrättas och hur kommer utformningen av utrikestjänsten att påverka balansen mellan olika aktörer och förutsättningarna för samordnade insatser?

För det andra skapar Lissabonfördraget en möjlighet för en kärna av medlemsstater att fördjupa samarbetet inom det försvarspolitiska området genom att upprätta ett så kallat permanent strukturerat samarbete. Detta samarbete ska omfatta de medlemsstater som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som är redo att göra mer bindande åtaganden inom området. Skrivningarna i fördraget lämnar dock utrymme för olika tolkningar av samarbetets utformning. Vad ska exempelvis samarbetet syfta till och hur ska dess kärngrupp identifieras?

För det tredje införs en klausul i fördraget som stadfäster solidariteten mellan medlemsstaterna. En intressant fråga i detta sammanhang är på vilket sätt den nyinskrivna solidaritetsklausulen kan leda till att ESFP:s tillämpningsområde utökas.

Förhoppningen är att en samlad analys av de frågor Lissabonfördraget ger upphov till på det säkerhets- och försvarspolitiska området ska bidra till att skapa klarhet i vad det innebär för Sverige och svensk politik att ESFP blir GSFP.

1.2 Syfte

Det övergripande syftet med denna rapport är att analysera Lissabonfördragets konsekvenser för ESFP. Denna analys görs dels genom en systematisk genomgång av de nya skrivningar i fördraget som har betydelse för ESFP, dels genom en fördjupad analys av tre områden som i denna rapport bedöms vara av särskilt intresse för den framtida utvecklingen: de institutionella reformerna, det permanenta strukturerade samarbetet samt solidaritetsklausulen. Utifrån resultatet av analysen görs slutligen en bedömning av vilka konsekvenser Lissabonfördraget kan få för Sveriges deltagande i ESFP samt hur Sverige kan agera för att påverka utvecklingen framåt.

1.3 Metod och material

Analysen av Lissabonfördragets konsekvenser för ESFP görs i tre steg. *I det första analyssteget* sammanfattas de nya skrivningar som introduceras genom fördraget. Detta görs för att skapa en överblick över de förändringar Lissabonfördraget innebär för GUSP och ESFP. Analysen tar sin utgångspunkt i en jämförelse mellan EU:s nuvarande fördrag och de nya konsoliderade fördragen efter att Lissabonfördragets ändringar införts.

I det andra analyssteget görs en fördjupad analys av hur de institutionella reformerna, det permanenta strukturerade samarbetet samt solidaritetsklausulen kan komma att genomföras i praktiken och vilka följdverkningar detta får för ESFP. Dessa tre områden har i samråd med försvarsdepartementet bedömts vara mest centrala för ESFP:s framtida utveckling. Analysen i denna del kompliceras dock av att flera viktiga ingångsvärden saknas. Fördraget innehåller exempelvis varken preciserade regler för genomförandet av de nya bestämmelserna eller föreskrifter för den organisatoriska utformningen av de nya institutionerna. I många fall kommer dessa att utformas först efter att fördraget ratificerats av alla medlemsstater alternativt efter att en ny kompromisslösning nåtts. Några tvärsäkra antaganden går därför inte att göra i analysen. Genom att den tar sin utgångspunkt i ett omfattande underlag bestående av publicerade forskningsartiklar och intervjuer med representanter för utvalda medlemsstater torde den likväl vara ett värdefullt komplement till andra källor.

Ett viktigt ingångsvärde till hur fördraget kommer att genomföras i praktiken är givetvis de centrala medlemsstaternas inställning. Därför har intervjuer gjorts med representanter från Storbritannien, Frankrike och Tyskland som är de dominerande länderna inom ESFP. En vanlig uppfattning är att studier av dessa tre länders syn på samarbetet även ger en god bild av olika åsiktsströmningar och prioriteringar inom ESFP som helhet då övriga medlemsstater tenderar att ansluta sig till någon av dessa länders linje. Ett alternativ hade varit att fokusera på mindre medlemsstater som i högre grad är jämförbara med Sverige för att kunna identifiera potentiella koalitionspartners och förslag till gemensamma handlingslinjer. I denna rapport har det emellertid bedömts vara viktigare att analysera de centrala medlemsstaternas inställning eftersom de i större utsträckning har möjlighet att påverka den framtida utvecklingen.

Intervjuerna har gjorts i ländernas huvudstäder och inte vid deras EU-representationer i Bryssel dels för att undvika att resultatet färgas av den inverkan som den institutionella miljön ofta har på dem som verkar i den, dels för att komma så nära den nationella politikens utformning som möjligt. Målet har varit att intervjua representanter vid både försvars- och utrikesministerierna i

dessa tre länder. I Tyskland hade emellertid inte de ansvariga vid utrikesministeriet möjlighet att ställa upp på en intervju trots flera efterfrågningar. Liksom i de andra två länderna gjordes därför kompletterande intervjuer med relevanta forskningsinstitutioner. I rapporten presenteras resultatet av dessa intervjuer i separata avsnitt om de tre medlemsstaternas perspektiv på de olika frågor som analyseras. Det görs emellertid inga direkta referenser till enskilda tjänstemän utan dessa behandlas istället anonymt i rapporten. Detta angreppssätt har, trots att det kan försvåra källkritik, valts för att respondenterna härigenom torde vara mer benägna att uttala sig, vilket i sin tur gör att resultatet kommer närmare de nationella positionerna. Slutligen har intervjuer även gjorts med svenska tjänstemän och forskare för att få det svenska perspektivet på Lissabonfördragets konsekvenser.

Det kanske mest uppenbara problemet med den valda ansatsen är att frågornas känsliga karaktär kan ha gjort att intervjupersonerna varit mindre benägna att dela med sig av information eller tankar kring den framtida utvecklingen eftersom fördraget inte hade ratificerats av alla medlemsstater vid intervjutillfällena i maj-juni 2008. I många frågor hade man inte heller kommit överens om en officiell position i de utvalda medlemsstaterna. Genom att använda flera olika typer av källor är dock förhoppningen att studiens resultat i så begränsad utsträckning som möjligt har påverkats av detta förhållande.

I det tredje analyssteget diskuteras tänkbara utvecklingsvägar för Lissabonfördraget samt förutsättningarna för Sverige att delta i och utöva inflytande över de förändringar som kommer att genomföras efter fördragets ikraftträdande. I den del av analysen som fokuserar på Sverige och svensk politik har några frågor som bedömts vara särskilt intressanta ur detta perspektiv valts ut med utgångspunkt i analysen i föregående kapitel.

Rapporten avgränsas till att analysera fördragets konsekvenser för ESFP. Då ESFP är en del av GUSP respektive unionens yttre åtgärder och i stor utsträckning påverkas av de övergripande förändringar som sker på dessa områden har det emellertid bedömts nödvändigt att i den första delen av studien utöver en genomgång av förändringar som specifikt tar sikte på ESFP även förmedla en överblick över förändringar av betydelse för unionens yttre åtgärder och GUSP som helhet. Detta medför att analysen i delar även kommer att beröra t ex bistånd. Frågor kopplade till handel och utvidgning berörs emellertid i ytterst begränsad utsträckning då de inte torde ha någon större inverkan på ESFP. Frågor som saknar beröringspunkter med ESFP utelämnas helt från analysen.

En annan avgränsning är att tyngdpunkten i analysen läggs på de militära delarna av ESFP, vilket medför att de civila delarna enbart kommer att beröras i den utsträckning de har tydliga beröringspunkter med de militära. En följd av detta är

även att analysen av solidaritetsklausulen kommer att ta sikte på dess följdverkningar för ESFP och således inte på vilka konsekvenser den får för ”civil protection”. Fokus i denna del kommer således att ligga på hur klausulen kan tillämpas för att förebygga och avvärja hot utanför unionen samt på *om* och *när* militära *ESFP-strukturer* kan användas för att hantera eller avvärja kriser inom unionen.

1.4 Disposition

I det följande kapitlet, *kapitel två*, beskrivs inledningsvis bakgrunden till den utveckling som sedermera resulterat i Lissabonfördragets framväxt. Därefter ges en överblick över samtliga förändringar i Lissabonfördraget som bedöms ha betydelse för ESFP. Den initierade läsaren kan med fördel hoppa över detta kapitel, då det uteslutande syftar till att skapa en referensram till följande kapitel.

I *kapitel tre* analyseras det första av de tre områden som av författarna bedöms vara mest centrala för ESFP:s utveckling, nämligen förhållandet mellan aktörerna i det säkerhetspolitiska rådsarbetet. Fokus läggs i detta sammanhang särskilt på den nya utrikestjänsten och i kapitlet presenteras bland annat tre modeller för hur denna skulle kunna se ut.

I *kapitel fyra* står det permanenta strukturerade samarbetet (PSS) i fokus. Inledningsvis diskuteras vad samarbetet ska syfta till. Därefter presenteras tre modeller för hur deltagandet i PSS skulle kunna se ut och slutligen analyseras några praktiska frågor som man kommer att behöva ta hänsyn till vid genomförandet av PSS.

I *kapitel fem* diskuteras solidaritetsklausulens möjliga konsekvenser för ESFP. Fyra scenarier för solidaritetsklausulens tillämpning presenteras och analyseras med utgångspunkt i vilket mervärde ESFP skulle kunna tillföra.

I *kapitel sex* görs slutligen en bedömning av vilka konsekvenser Lissabonfördraget kan få för Sveriges deltagande i ESFP, samt hur Sverige kan agera för att påverka Lissabonfördragets genomförande. Avsikten är emellertid inte att ge några heltäckande svar på dessa frågor utan kapitlet är snarare tänkt att inspirera till vidare diskussion. Kapitlet avrundas med en kortare beskrivning av möjliga utvecklingsvägar för Lissabonfördraget i sin helhet.

2 Lissabonfördraget och ESFP – En överblick

För att skapa en överblick över Lissabonfördragets konsekvenser för ESFP och en referensram till de fördjupningsfrågor som analyseras längre fram i rapporten beskrivs i detta kapitel samtliga nyheter som direkt eller indirekt påverkar ESFP. De viktigaste förändringarna kan i grova drag sammanfattas enligt följande:

- En permanent ordförande för Europeiska rådet som skapar kontinuitet på den högsta beslutsnivån.
- Reducering av det roterande ordförandeskapets roll, vilket ökar effektiviteten men även minskar flexibiliteten i systemet.
- En samlad funktion som hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik samt vice ordförande i kommissionen som får inflytande över budgeten.
- En utrikestjänst som möjliggör förbättrad samordning mellan unionens utrikespolitiska instrument.
- En solidaritetsklausul som beroende på medlemsstaternas vilja kan omfatta åtgärder både inom och utanför unionen.
- Nya regler för snabb finansiering av insatser inom respektive utanför unionens budget.
- Ett bredare spektrum av ESFP-insatser som dessutom får genomföras av en grupp av medlemsstater.
- Den europeiska försvarsbyrån (EDA) skrivs in i fördraget.
- Ett permanent strukturerat samarbete som möjliggör att en kärna av medlemsstater går före inom ESFP.
- Försvarsgarantier som emellertid inte ska påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik eller Nato-samarbetet.

2.1 Bakgrund

Det var EU:s oförmåga att förebygga och förhindra konflikterna på Balkan under 1990-talet som blev upptakten till utvecklingen av en självständig krishanteringsförmåga på EU-nivå och det som sedermera kom att bli den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). En av de första milstolparna på vägen kan sägas ha varit då de s.k. Petersbergsuppgifterna¹ på svenskt-finskt initiativ skrevs in i Amsterdamfördraget (1999). Tanken var inledningsvis att dessa uppgifter skulle utföras av Västeuropeiska unionen (VEU) men efter en fransk-brittisk överenskommelse i St Malo 1998 ändrades inställningen i detta avseende i riktning mot att EU självständigt skulle kunna förebygga och bemöta konflikter med civila och militära resurser.²

Vid Europeiska rådets möte i Köln 1999 lanserades ESFP formellt och på detta följde utvecklingen av själva insatskapaciteten. Medlemsstaterna enades i Köln bland annat om en gemensam målsättning för att utveckla en reell militär och civil krishanteringsförmåga. I Helsingfors antogs därefter i december 1999 ett konkret kapacitetsmål för den militära krishanteringen syftande till att uppåda resurser till den militära förmågan. Bland annat förband sig medlemsstaterna att bidra med 60 000 man fram till 2003.³ På den civila sidan fattades beslut om ett motsvarande kapacitetsmål vid rådets möte i Santa Maria de Feira i juni 2000.

Förmågeutvecklingen ställde krav på en parallell utveckling av besluts- och planeringsstrukturer för att en självständig förmåga på området skulle vara möjlig att etablera. Under 2000 utvecklades därför organ för detta.⁴ Det rörde sig i detta skede om kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), med ett övergripande samordnande ansvar för politisk kontroll och strategisk ledning av EU-insatser, militärkommittén (EUMC) och EU:s militära stab (EUMS). Dessa strukturer kompletterades senare med en kommitté för hantering av de civila aspekterna av krishantering, vanligen kallad civilkommittén eller CIVCOM. Vid toppmötet i belgiska Laeken i december 2001 förklarades EU:s krishanteringsförmåga slutligen vara operativ. Det var också i detta sammanhang som det första gången nämndes att ett konvent borde sammankallas för att diskutera Europas framtid.

¹ Dessa innefattar humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder.

² Hänvisningen till VEU försvann dock inte ur fördragstexten förrän genom Nicefördraget från 2003.

³ Andersson, J. J. (2005) "Den europeiska säkerhets- och försvarspolitik: vad vill Sverige?" i Andersson, Jan Joel (red.) *Sverige och Europas försvar*, Stockholm: Utrikespolitiska Institutet) s. 12.

⁴ Detta skedde på grundval av ett inledande beslut från Helsingfors.

När det gäller fördragets koppling till utvecklingen av den gemensamma krishanteringsförmågan kan konstateras att konkreta fördragsbestämmelser i stor utsträckning i efterhand fått legitimera nya initiativ och strukturer inom ESFP snarare än att introducera nyheter. Till och med ESFP som företeelse inom ramen för GUSP har ju i ett inledande skede börjat ta form utan att någon tydlig referens i fördraget funnits. Ett annat exempel på detta fenomen är KUSP som började fungera i provisorisk form i mars 2000 men inte fördragsfästes förrän genom Nicefördraget (2003).

På samma sätt innehåller det senaste förslaget till ändringsfördrag, Lissabonfördraget, i flera avseenden fördragsbestämmelser som innebär en kodifiering av tidigare praxis, men som likväl kan skapa både nya möjligheter och begränsningar för framtiden. Genom Lissabonfördraget introduceras därutöver ett antal förändringar som innebär reella nyheter i förhållande till dagens struktur och som kan få till följd att förutsättningarna för ESFP förändras avsevärt. Nedan ges en samlad överblick över de delar av Lissabonfördraget som inverkar på den framtida utvecklingen av GUSP och ESFP. I kapitel 3-5 fördjupas analysen sedan till de frågor som bedömts ha störst betydelse för ESFP.

2.2 Övergripande bestämmelser som påverkar ESFP

I fråga om Lissabonfördraget effekter på fördragets uppbyggnad kan konstateras att det i likhet med tidigare ändringsfördrag inte medför en omvandling till ett samlat fördrag, vilket det tidigare förslaget till konstitutionellt fördrag gjorde. Istället behålls den tidigare strukturen med två separata fördrag med den skillnaden att EG-fördraget genom Lissabonfördraget ändrar beteckning till Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt medan Fördraget om Europeiska unionen även fortsättningsvis går under detta namn.

Rent innehållsmässigt har emellertid de nya förslagen och förändringarna från det konstitutionella fördraget fått stor genomslagskraft i Lissabonfördraget. Till exempel medför Lissabonfördraget i likhet med det tidigare förslaget att unionen blir en egen juridisk person (ersätter därmed EG) vilket bland annat medför att det blir formellt korrekt att tala om "EU-rätt" och "EU-domstolen". Vidare upphör den för EU-samarbetet kännetecknande pelarindelningen genom Lissabonfördragets ikraftträdande. Utrikes- och säkerhetspolitiken bibehåller emellertid sina särdrag.

I Lissabonfördraget samlas bestämmelserna om GUSP och GSFP under avdelning V i fördraget om Europeiska unionen. Det bör observeras att detta

avsnitt istället tar sikte på förändringar med betydelse för ESFP som återfinns i *andra* delar av fördraget.

2.2.1 Rollfördelningen mellan institutionerna

Några av målsättningarna med Lissabonfördraget har varit att försöka skapa ökad kontinuitet och samordning samt större synlighet i de yttre förbindelserna. De mest centrala åtgärderna för att uppnå detta på det institutionella området torde vara avskaffandet av det roterande ordförandeskapet i Europeiska rådet och inrättandet av en ny funktion som hög representant för yttre frågor och säkerhetspolitik.

Det Europeiska rådet ska istället för att byta ordförande i takt med att stafettpippen går över till ett nytt ordförandeland i unionen företrädas av en permanent ordförande med en mandatperiod på två och ett halvt år samt möjlighet till förlängning ytterligare en period. Utöver att agera garant för kontinuiteten i arbetet ingår det i dennes uppgifter att leda och driva Europeiska rådets arbete framåt, verka för att underlätta sammanhållning inom Europeiska rådet och representera unionen utåt i frågor som omfattas av GUSP. Vid utförandet av den sistnämnda uppgiften ska dock hänsyn tas till de befogenheter som tilldelats den nya höga representanten på området, vilket uttrycks på följande sätt:

Europeiska rådets ordförande ska på sin nivå och i denna egenskap representera unionen utåt i de frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, utan att de befogenheter åsidosätts som har tilldelats unionens höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik.⁵

Vilken betydelse den permanente ordföranden i praktiken får inom GUSP förefaller därmed, åtminstone till del, vara beroende av hur den höga representantens roll utvecklas, samt av vem som kommer att inneha ordförandeposten och hur stor organisation denne får till stöd för sitt uppdrag. Att det kommer att krävas ett väl fungerande samarbete emellan de båda funktionerna oavsett i vilken riktning de utvecklas förefaller uppenbart. På det utrikes- och säkerhetspolitiska området är det nämligen den nya funktion som hög representant tillsammans med utrikestjänsten som är att betrakta som de mest ingripande förändringarna i Lissabonfördraget. Denne får nämligen ett kraftigt utökat mandat i förhållande till den tidigare höga representanten för GUSP och ska i enlighet med formuleringarna i Lissabonfördraget leda samt bidra till utformning och verkställande av den gemensamma politiken på det

⁵ Artikel 15 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

utrikes- och säkerhetspolitiska området. Ett konkret uttryck för att det nu handlar om en drivande och ledande funktion är att den nya höga representanten ska vara ordförande i rådet i konstellationen utrikes frågor⁶ som genom Lissabonfördraget avskiljs från Allmänna rådet.

Ett annat särdrag med den nya funktionen i förhållande till den tidigare är att det rör sig om en dubbelhattad funktion varigenom menas att den nya höga representanten utöver ovan nämnda ansvarsområde även innehar posten som vice ordförande i kommissionen (därav kortnamnet HR/VP). Detta innebär att den höga representanten innehar två roller som i stora delar vilar på olika förutsättningar och i likhet med kommissionen kommer att väljas för en period om fem år.⁷ Samtidigt som det genom dubbelhattningen krävs viss gränsdragning är den kanske mest centrala delen i uppdraget att säkerställa samstämmighet i unionens yttre åtgärder, något som ju varit en av de drivande ambitionerna bakom det nya fördraget. Tanken är att arbetet inom ramen för GUSP och ESFP såsom det ser ut idag ska sammankopplas med det arbete som bedrivs av kommissionen, t ex på det biståndspolitiska området. Huvudsyftet härmed är att så långt möjligt undvika duplicering genom att samla unionens samtliga instrument under ett och samma tak.

Att den höga representanten företräder kommissionens intressen får utöver ovan nämnda effekter även till följd att denne övertar flertalet av kommissionens tidigare uppgifter på området. Därmed följer att de tidigare direkta referenserna till kommissionens roll inom GUSP utgår. Kommissionens initiativ på området ska istället uteslutande kanaliseras via den höga representanten.⁸ En ytterligare konsekvens av att den höga representanten är vice ordförande i kommissionen är att Europaparlamentet måste godkänna den tilltänkte för posten på samma sätt som övriga kommissionärer godkänns innan en ny kommission inrättas. Avsätts kommissionen genom ett misstroendevotum inkluderar detta därmed även den höga representanten trots att han tillsätts på förslag av Europeiska rådet. När det gäller det roterande ordförandeskapets roll i beslutsprocessen stadgas i fördragstexten att:

Ordförandeskapet för andra rådskonstellationer än utrikes frågor ska innehas av medlemsstaternas företrädare i rådet på grundval av ett system med lika rotation [...].⁹

⁶ Benämns fortsättningsvis Rådet för utrikes frågor.

⁷ Se förklaring 12 i bilaga till Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁸ För resonemang kring detta, se t ex *Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: Significant or Cosmetic Reforms?*, CFSP Forum, Volume 6, Issue 2, March 2008.

⁹ Artikel 16.9 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

Det är således tydligt att ordförandeskapet framförallt kommer att ha en roll utanför GUSP. I hur stor utsträckning det roterande ordförandeskapets roll begränsas blir dock avhängigt av hur stor roll det Allmänna rådet får inom GUSP och hur det förberedande arbetet ska ledas, något som inte klargörs närmare i själva fördragstexten. I en bilaga till fördraget stadgas emellertid att det roterande ordförandeskapet även fortsättningsvis ska leda Coreper¹⁰. En central uppgift blir också att koordinera rådsarbetet, då detta genom den nya strukturen i större utsträckning delas upp på olika nivåer.¹¹

Sett utifrån den sistnämnda uppgiftens potentiella omfattning skulle det visserligen kunna hävdas att det roterande ordförandeskapet även fortsättningsvis kommer att ha en mycket viktig roll i en utrikes- och säkerhetspolitisk kontext, men denna roll har i så fall en annan karaktär än tidigare. Det blir nämligen i stor utsträckning en anonym roll utan möjligheter att styra agendan. Huruvida medlemsstaterna kommer att acceptera detta eller på olika sätt söka skapa en roll för det roterande ordförandeskapet inom fördragets ramar återstår att se. En möjlighet skulle dock kunna vara att utvidga det Allmänna rådets mandat eller instifta poster som biträdande HR reserverade för ordförandeskapet.

2.2.2 Fördjupade samarbeten

I det nuvarande fördraget finns det en möjlighet för en grupp av medlemsstater att gå före och upprätta så kallade fördjupade samarbeten inom ramen för EU. Genom Lissabonfördraget görs dessa bestämmelser tillämpliga för alla politikområden, även om vissa särdrag behålls för GUSP och GSFP.

Möjligheten att upprätta fördjupade samarbeten var något som introducerades genom Amsterdamfördraget men som hittills formellt sett inte har använts. I stället för att använda denna procedur har samarbeten upprättats utanför unionens ramverk, exempelvis genom Prümkonventionen för det polisiära och straffrättsliga samarbetet. I praktiken är också Schengen-samarbetet och Eurogruppen exempel på en form av fördjupat samarbete där ett antal medlemsstater har valt att stå utanför.¹² Ett syfte med de nya bestämmelserna i

¹⁰ Förklaringar som fogas till slutakten från den regeringskonferens som antagit Lissabonfördraget, undertecknat den 13 december 2007, Utkast till Europeiska rådets beslut om utövandet av rådets ordförandeskap, artikel 2.

¹¹ Att Rådet för utrikes frågor leds av HR/VP, Coreper av ordförandeskapet och rådsarbetsgrupper sannolikt av ordförandeskapet eller representanter för utrikestjänster medför otvetydigt ökade krav på koordinering.

¹² EPC (2007) *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study by CEPS, EGMONT and EPC, s. 99 f och Bribosia, H. (2007) "Multispeed Europe? Flexibility and enhanced cooperation in the EU" i EPC (2007) *The people's project? The new EU Treaty and the prospects for future integration*, EPC, Challenge Europe, s. 26 ff.

Lissabonfördraget var därför att göra det mer attraktivt att inrätta och underlätta för fördjupade samarbeten.¹³

Enligt de allmänna bestämmelserna i fördraget får fördjupade samarbeten inrättas på alla områden där unionen inte har exklusiv befogenhet. Samarbetena ska syfta till att främja unionens mål och stärka integrationsprocessen. De ska ses som en sista utväg och endast användas om inte unionen som helhet bedöms kunna uppnå målen med samarbetet inom rimlig tid. De måste dessutom omfatta minst nio medlemsstater när de inrättas. Samarbetena ska vara öppna för alla medlemsstater men det är endast de deltagande medlemsstaterna som har rätt att rösta i rådet och som omfattas av de beslut som fattas inom de fördjupade samarbetena.¹⁴

Fördraget innehåller dessutom mer preciserade regler för hur fördjupade samarbeten ska upprättas, där samarbeten inom ramen för GUSP och GSFP har speciella regler. Inom dessa områden ska de medlemsstater som önskar upprätta ett fördjupat samarbete underrätta den höga representanten och kommissionen. Därefter ska rådet fatta beslut om att upprätta samarbetet med enhällighet. En nyhet är att rådet i samband med att samarbetet upprättas kan besluta om särskilda villkor för att få delta. Skulle en medlemsstat vid ett senare tillfälle vilja ansluta sig till ett befintligt samarbete ska rådet fatta beslut om deltagande efter samråd med den höga representanten och efter att man bedömt om villkoren för deltagande är uppfyllda.¹⁵

Till skillnad från övriga områden där rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet kommer det således fortfarande att krävas enhällighet för att inrätta ett fördjupat samarbete inom GUSP och GSFP. Detta kommer att göra det mindre sannolikt att få till stånd ett fördjupat samarbete eftersom en enskild medlemsstat kan förhindra ett beslut. Liksom tidigare finns det dock andra sätt för enskilda medlemsstater, likt Danmark, att ställa sig utanför samarbetet på det försvarspolitiska området. Nära kopplat till fördjupade samarbeten är de bestämmelser om permanent strukturerat samarbete på det säkerhets- och försvarspolitiska området som införs i Lissabonfördraget och som behandlas närmare i avsnitt 2.5.3. Till skillnad från ett fördjupat samarbete föreskriver bestämmelserna om PSS vilka kriterier som ska gälla för deltagande och vad

¹³ En nyhet i Lissabonfördraget som syftar till att göra det mer attraktivt att inrätta fördjupade samarbeten är att så kallade passereller införs. Dessa skapar en möjlighet för de deltagande staterna i ett fördjupat samarbete att övergå från enhällighet till kvalificerad majoritet som beslutsmetod och från det särskilda till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Dessa passereller får dock inte användas för beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Artikel 333 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹⁴ Artikel 20 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

¹⁵ Artikel 328-331 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

samarbetet ska omfatta. Detta gör det mer omfattande och permanent till sin karaktär än ett fördjupat samarbete. Rådet får också besluta med kvalificerad majoritet om att inrätta PSS och samarbetet behöver inte omfatta ett visst antal medlemsstater eller definieras som en sista utväg. Detta gör det betydligt lättare att inrätta PSS än ett fördjupat samarbete.¹⁶

2.2.3 Solidaritetsklausulen

Solidaritetsklausulen är en av de fördragsbestämmelser i Lissabonfördraget som har följt med från konventets förslag till konstitutionellt fördrag. Trots att klausulen inte ännu har någon rättslig grund har den genom den s.k. Solidaritetsdeklarationen som antogs av medlemsstaternas stats- och regeringschefer efter terrordåden i Madrid 2004 i stora delar kommit att bli praktiskt tillämpbar. En viktig fråga att söka besvara inom ramen för denna studie är således vilken skillnad den nya klausulen kommer att göra i förhållande till gällande praxis. Utifrån hur artikeln är formulerad torde det vara möjligt att ge den en relativt vid tolkning. Artikeln stadgar nämligen att:

Unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller för att

a) - förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier,

- skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack,

- bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack,

b) bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor.¹⁷

Det bör noteras att artikeln omfattar såväl terroristattacker som naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor. Vidare utesluter formuleringarna i artikeln inte åtgärder utanför unionen även om det i artikeln framförallt refereras

¹⁶ EPC (2007) *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, s. 108-110.

¹⁷ Artikel 222 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

till hot eller katastrofer på medlemsstaternas territorier. Även när det gäller gränsdragningen i övrigt är formuleringarna på flera punkter vaga och det lämnas relativt stor utrymme för tolkning. Till att börja med saknas en mer precis definition av vilka instrument som åsyftas i klausulen. Inte heller klargörs hur förpliktande klausulen är för enskilda medlemsstater eller om EG-domstolen skulle kunna ha en roll i sammanhanget.¹⁸ Då mer detaljerade föreskrifter för implementeringen ska presenteras i ett rådsbeslut baserat på ett gemensamt förslag från kommissionen och den höga representanten kommer tolkningsutrymmet förbli stort fram tills dess att den sistnämnde utses och därmed möjliggör ett sådant förfarande.

Något som däremot står klart utifrån formuleringarna i artikeln är att militära resurser ska kunna användas inom dess tillämpningsområde.¹⁹ Intressant blir därmed att analysera vilka militära resurser det i dessa fall skulle kunna röra sig om. Handlar det enbart om sådana resurser som redan kan ”poolas” via gemenskapsmekanismen för räddningstjänst eller finns det behov av att kunna använda sig av andra militära resurser än de som finns att tillgå inom ramen för denna? En annan fråga som formuleringarna i fördragstexten ger upphov till är huruvida ESFP-strukturer skulle kunna användas inom unionens gränser. I skrivningarna om GSFP anges att de civila och militära resurser som medlemsstaterna ställer till unionens förfogande kan användas för krishanteringsinsatser utanför unionen.²⁰ Samtidigt stadgar Lissabonfördraget att rådet vid beslut om genomförandet av solidaritetsklausulen ska biträdas av KUSP och den i fördraget föreslagna kommittén för inre säkerhet.²¹ Detta väcker frågan om KUSP eller andra ESFP-strukturer (som exempelvis EUMC) även skulle kunna ha en roll då klausulen aktiveras.

Ytterligare en fråga som kan vara intressant att undersöka närmare är, trots att det i dagsläget kan förefalla långsökt, huruvida solidaritetsklausulen på längre sikt skulle kunna bana väg för en vidare tolkning av ESFP även externt, t ex i riktning mot avvärjande insatser. Då en strikt tolkning av formuleringarna i klausulen i detta avseende inte ger några tydliga ramar utan snarare förstärker frågetecknen blir det den politiska viljan och den yttre kontexten som i slutändan kommer att

¹⁸ Hagström Frisell, E. & Utterström, A. (2007) *Svenska myndigheter – aktörer i EU: Handlingsplan för framtida kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling* (Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten) [KBM 0255/2007], s. 12 eller Oredsson, M. & Jarlsvik, H. (2004)

Solidaritetsklausulen – konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) [FOI-Memo 1068], s. 10.

¹⁹ Se artikel 222 första stycket i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

²⁰ Artikel 42.1 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

²¹ Artikel 222.3 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

fälla avgörandet. Artikelns placering i den femte delen av Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som behandlar unionens yttre åtgärder skapar dock förutsättningar för en bredare tolkning av dess tillämpningsområde. En utförligare diskussion kring solidaritetsklausulen förs i kapitel fem.

2.3 Bestämmelser om GUSP

Som tidigare nämnts samlas i Lissabonfördraget de regler som behandlar GUSP och GSFP under avdelning V i fördragstexten. Denna är i sin tur indelad i två kapitel: Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder respektive Särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I det första kapitlet samlas principerna och målen för unionens yttre åtgärder som omfattar både GUSP och övriga yttre åtgärder, exempelvis handel, EU:s grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Detta görs för att skapa en större samstämmighet mellan de två delarna av EU:s ”utrikespolitik” som utvecklats av den nuvarande höge representanten och rådssekretariatet respektive kommissionen. I det andra kapitlet behandlas uteslutande GUSP och de politikområden detta område innefattar. Detta kapitel är i sin tur indelat i två avsnitt, varav det första behandlar gemensamma bestämmelser medan det andra avsnittet tar sikte på regler som specifikt behandlar den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Nedan redogörs i stora drag för vilka förändringar av relevans för ESFP som introduceras i det avsnitt som behandlar gemensamma bestämmelser.

2.3.1 GUSP:s särdrag och ramarna för samarbetet

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har från det att den började ta form omgärdats av särskilda regler och förfaranden. Detta eftersom GUSP i förhållande till övriga politikområden kännetecknas av vissa särdrag. I Lissabonfördraget tydliggörs dessa särdrag och ramarna för politiken konkretiseras.

När det gäller själva målsättningen för politikområdet stadgas i avsnittet som tar sikte på de gemensamma bestämmelserna inledningsvis att GUSP ska omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, vilket innefattar den gradvisa utvecklingen av en gemensam försvarspolitik som i sin tur kan leda till ett gemensamt försvar. Denna formulering innebär ingen skillnad i förhållande till tidigare utan återfinns med marginella skillnader i gällande fördrag. Anmärkningsvärt är dock att formuleringen som tar sikte på utvecklingen av ett gemensamt försvar inte överensstämmer med formuleringen i

avsnittet om GSFP, där det istället sker en språklig skärpning i förhållande till tidigare fördragstext.²²

En nyhet av mer övergripande karaktär är att det i fördraget slås fast att medlemsstaterna i ökad utsträckning ska verka för att finna en gemensam linje inom ramen för GUSP. En medlemsstat ska som ett led i att uppnå detta bland annat samråda med övriga medlemsstater och Europeiska rådet eller ministerrådet innan någon åtgärd vidtas i internationella sammanhang som skulle kunna påverka unionens intressen.²³ Huruvida denna skrivning kommer att innebära någon reell skillnad i förhållande till tidigare återstår att se, men formuleringen skulle kunna betraktas som ett uttryck för att det politiska trycket på att skapa en enad syn ökar. En ytterligare nyhet är att det i fördraget förtydligas att GUSP ska genomföras med utnyttjande av såväl unionens resurser som medlemsstaternas nationella resurser.

2.3.2 Regler och förfaranden

När det gäller regler och förfaranden inom ramen för beslutsprocessen kan det inledningsvis konstateras att enhällighet förblir huvudregeln.²⁴ En nyhet är dock att rådet kan fatta beslut med kvalificerad majoritet när det antar ett beslut som fastställer unionens åtgärder eller inställning på ett förslag från den höga representanten. En förutsättning härför är dock att förslaget lagts fram på särskild begäran av Europeiska rådet eller på den höga representantens egna initiativ samt att det inte har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.²⁵ En annan nyhet vad gäller beslutsförfarandet är att den höga representanten, för det fall att en medlemsstat med hänvisning till nationella förhållanden motsätter sig antagandet av ett beslut som ska fattas med kvalificerad majoritet, i samråd med medlemsstaten ifråga ska söka en lösning innan frågan hänskjuts till Europeiska rådet.²⁶ Tidigare hade den höga representanten ingen uttalad roll i detta sammanhang.

Utöver ovan nämnda nyheter inom ramen för beslutsförfarandet ändras även själva formen för besluten. Tidigare har beslutsprocessen på det utrikes- och

²² Jmf. artikel 24.1 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen där det stadgas att den gemensamma försvarspolitikerna kan leda till ett gemensamt försvar och artikel 42.2 som istället stadgar att den kommer att leda till ett gemensamt försvar.

²³ Artikel 32 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

²⁴ Text kan man även i enlighet med gällande fördrag fatta beslut om genomförande med kvalificerad majoritet.

²⁵ Enligt artikel 31.4 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen måste beslutet då vila på enhällighet.

²⁶ Då handlar det om ett beslut som fattas under enhällighet.

säkerhetspolitiska området kunnat utmynna i flera olika former av rättsakter såsom gemensamma strategier eller gemensamma åtgärder.²⁷ I denna del medför Lissabonfördraget emellertid en förenkling genom att det stadgar att det på området endast ska finnas en form av rättsakt, nämligen beslut. Dessa kan dock ta sikte på såväl åtgärder som ståndpunkter.²⁸ En nyhet som är intressant att nämna i detta sammanhang är att Europeiska rådet ges ett tydligare mandat att fastställa unionens strategiska intressen och mål. Dessa kan ta sikte på såväl unionens relationer i förhållande till tredje land eller en region som ett tematiskt område.²⁹

Vid en granskning av de regler som tar sikte på institutionernas roller kan noteras att det här finns några väsentliga förändringar i förhållande till tidigare. Som exempel härpå kan den höga representantens roll som företrädare för kommissionen inom ramen för GUSP och GSFP framhållas samt Europaparlamentets mandat att godkänna och avsätta honom/henne (tillsammans med övriga kommissionärer).³⁰ Vidare utsträcks Europaparlamentets debatt om de framsteg som gjorts för att genomföra GUSP och GSFP till två gånger per år istället för en.³¹ Generellt sett kan dock konstateras att kommissionens, EG-domstolens och Europaparlamentets roller förblir begränsade på området.

2.3.3 Höga representantens roll

Som tidigare nämnts torde den nya funktionen som hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik vara en av de mest centrala förändringarna inom GUSP-området. Inte minst på grund av dess omfattning. Den nya höga representantens roll kan nämligen i stora delar sägas utgöra en sammanslagning av de uppgifter och mandat som det roterande ordförandeskapet, kommissionen samt den tidigare höga representanten/generalsekreteraren för rådssekretariatet innehaft inom ramen för GUSP och ESFP. Därmed blir funktionen som hög representant en extremt mångfacetterad roll. Han/hon blir intern samordnare inom unionen, förgrundsgestalt för unionen utåt samt drivkraft bakom politiken och slutligen garant för kontinuiteten i arbetet.

Att den höga representanten blir drivkraften bakom GUSP och GSFP tar sig bland annat uttryck i att denne får en formell initiativrätt på området. I nu gällande fördrag begränsas den höga representantens mandat till att denne ska "biträda rådet i frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken,

²⁷ Artikel 12 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen (2003).

²⁸ Artikel 31.2 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

²⁹ Artikel 22.1 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

³⁰ Artikel 17.7 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

³¹ Artikel 36 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

särskilt genom att medverka vid utformning, förberedelse och genomförande av beslut i politiska frågor”³² Den nya initiativrätten understöds vidare av att den nya höga representanten får inflytande över budgeten, vilket torde skapa ökad praktisk genomslagskraft. Utöver initiativrätten övertar den höga representanten ordförandeskapet för Rådet för utrikes frågor, vilket skapar möjlighet att styra agendan. Utifrån förklaringar till fördragstexten, förefaller det även sannolikt att den höga representanten blir ansvarig för att utse en ordförande för KUSP.³³ Vissa skrivningar skulle därtill kunna tolkas som att rollen även innefattar att leda arbetet i rådsarbetsgrupperna. Då den höga representanten på detta sätt övertar den ledande och styrande rollen från det roterande ordförandeskapet på flera nivåer i beslutsprocessen skapas förutsättningar för ökad kontinuitet i arbetet.

Rollen som förgrundsgestalt utåt kännetecknas av att den höga representanten blir företrädare för unionen i frågor som rör GUSP gentemot tredje land och ansvarig för att framföra unionens ståndpunkt i internationella organisationer och vid internationella konferenser.³⁴ Den höga representanten blir därmed den naturliga kontaktpunkten för GUSP och GSFP. Frågan som Henry Kissinger en gång ställde: “Who do I call if I want to call Europe?” kan därmed genom Lissabonfördraget slutligen få ett svar.

En komplicerande faktor i detta sammanhang torde emellertid vara hur den höga representanten ska förhålla sig till ordföranden för Europeiska rådet. Även den senare har ju en potentiell roll i dessa sammanhang om än ”på sin nivå”.³⁵ Då en relativt stor mängd frågor i dagsläget behandlas i toppmötesformat förefaller det inte självklart att gränsdragningen blir helt oproblematiskt eller att rollen som ordförande för Europeiska rådet inom GUSP-området blir så begränsad som formuleringarna i fördraget antyder.

Minst lika viktig som ovan nämnda funktioner är också rollen som intern samordnare. Att den höga representanten förmodas få en organisation under sig som spänner över hela spektrumet av instrument samt därtill ska samordna unionens uppträdande i internationella organisationer visar tydligt på det enorma ansvar för samordning och koordinering som denne ska axla. Att den samordnande rollen är att betrakta som central tar sig också uttryck i en ny artikel i fördraget där det uttryckligen stadgas att den höga representanten tillsammans

³² Artikel 26 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

³³ Artikel 2 andra stycket i Utkast till Europeiska rådets beslut om utövande av rådets ordförandeskap, återfinns i bilaga till fördragstexten.

³⁴ Artikel 27 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

³⁵ Se citat under 2.2.1.

med rådet bär ansvaret för att säkerställa enhetlighet, konsekvens och effektivitet i unionens handlande. Denna roll innehades tidigare av rådet ensamt.³⁶

Slutligen bör i detta sammanhang nämnas att enskilda medlemsstater tilldelas en ny uppgift i förhållande till den höga representanten. De av dessa som är företrädare inom internationella organisationer och vid internationella konferenser där inte samtliga medlemsstater deltar ska nämligen hålla den höga representanten och övriga medlemsstater informerade om alla frågor av gemensamt intresse. Detta gäller även de medlemsstater som är medlemmar i FN:s säkerhetsråd. Dessa ska då unionen intagit en ståndpunkt i en fråga på säkerhetsrådets dagordning begära att den höga representanten inbjuds att lägga fram denna.³⁷

2.3.4 Utrikestjänsten

Till den höga representanten kopplas en ny europeisk avdelning för yttre åtgärder (vanligen benämnd utrikestjänsten) som ska fungera som stödfunktion till denne. I fördraget redogörs inte utförligare för vad som ska inkluderas i utrikestjänsten, vilka områden den ska täcka eller hur den ska organiseras. Det som konstateras är endast att utrikestjänsten ska bestå av tjänstemän från berörda avdelningar inom rådets generalsekretariat och kommissionen samt utsänd personal från medlemsstaternas nationella diplomattjänster.

Konkretiseringen av den nya utrikestjänstens organisation och arbete ska istället göras i ett rådsbeslut som fattas på förslag av den höga representanten och med godkännande från parlamentet och kommissionen. Fram till dess att den höga representanten tillsätts kommer således denna fråga formellt sett att ligga vilande. I en bilaga till fördraget anges dock något motsägelsefullt att det förberedandet arbetet inför upprättandet av avdelningen bör påbörjas av rådets generalsekreterare³⁸, den höga representanten, kommissionen och medlemsstaterna så snart fördraget har undertecknats. I linje härmed har informella diskussioner förts i anslutning till mötena i Coreper under våren 2008. I och med Irlands ”nej” till Lissabonfördraget har denna liksom övriga frågor kopplade till fördraget emellertid skjutits på framtiden och beslut om den fortsatta behandlingen väntas först vid rådsmötet i oktober 2008.³⁹

En med utrikestjänsten nära sammanhängande fråga är den om delegationernas framtida status. Som en följd av att dessa inte längre ska vara kommissionens

³⁶ Artikel 26 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

³⁷ Artikel 34 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

³⁸ Artikel 221 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

³⁹ Europeiska unionens råd, dok. nr 11018/08, Presidency Conclusions, 19-20 juni 2008.

delegationer utan ska representera hela unionen samt lyda under den höga representanten kommer delegationerna sannolikt att bestå av personal från utrikestjänsten.

2.3.5 Nya regler för finansiering

Den ökning som skett i antalet ESFP-insatser under senare år har skapat en växande efterfrågan på finansiering från GUSP-budgeten och därtill har de insatser som ställer krav på ett tidigt agerande ofta visat på behov av snabbare finansieringsbeslut exempelvis vad gäller upphandling inför en insats. En viktig förändring när det gäller finansieringen av åtgärder inom ramen för GUSP och ESFP är därför att Lissabonfördraget drar upp nya regler som möjliggör snabb finansiering.⁴⁰ För det första garanteras snabb tillgång till anslag i unionens budget som är avsedda för brådskande initiativ och förberedande verksamhet. Då unionens budget inte får användas till att täcka utgifter i samband med insatser som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser upprättas även en startfond utanför budgeten som möjliggör finansiering av förberedande verksamhet inom ramen för sådana insatser.⁴¹ Startfonden ska i sin tur finansieras genom bidrag från medlemsstaterna.

En viktig skillnad med den nya startfonden i förhållande till den s.k. Athenamekanismen är att den förstnämnda tar sikte på icke-öronmärkta medel medan den sistnämnda avser administration av medel med ett föridentifierat syfte.⁴² Eftersom det inte handlar om öronmärkta medel inom startfonden torde det finnas möjlighet att i framtiden lösa hastigt uppkomna och oförutsedda situationer som tar sikte på till exempel förstärkning i form av försörjning av transporter.⁴³

2.4 Bestämmelser om GSFP

I Lissabonfördraget införs ett särskilt avsnitt om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Det samarbete som hittills har utvecklats inom ramen för ESFP har baserats på artikel 17 i det nuvarande fördraget. Med tiden har emellertid ett omfattande politikområde växt fram baserat på rådsbeslut och praxis. Lissabonfördraget samlar de nuvarande bestämmelserna, den praxis som

⁴⁰ Artikel 41 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁴¹ Artikel 42.1 och 43 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁴² Genom Athenamekanismen som inrättades i mars 2004 sker förvaltningen av finansieringen av de gemensamma kostnaderna för EU:s militära insatser.

⁴³ Intervju vid Utrikesdepartementet, Enheten för säkerhetspolitik, 9 april 2008.

har vuxit fram inom ESFP samt några nya bestämmelser som har potential att vidareutveckla samarbetet. För första gången skrivs GSFP in som ett politikområde i fördragen och därtill införs en större detaljreglering än tidigare.

Bestämmelserna om GSFP samlas i fem artiklar och i ett protokoll om det permanenta strukturerade samarbetet. I den första artikeln anges de grundläggande principerna för samarbetet samt i korthet vilka samarbetsformer som GSFP ska omfatta. I de följande artiklarna och i protokollet redogörs i mer detalj för vad samarbetet ska omfatta och hur de olika samarbetsformerna ska upprättas.

Enligt den inledande artikeln kan GSFP sägas ha två övergripande målsättningar. Dels syftar GSFP till att skapa en operativ kapacitet, bestående av civila och militära resurser, som ska kunna användas för insatser utanför unionen för att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga. Dels syftar GSFP till en gradvis utformning av en gemensam försvarspolitik. I Lissabonfördraget införs en något starkare skrivning om att GSFP ”kommer att” leda till ett gemensamt försvar, till skillnad från det tidigare ”skulle kunna”. Dock kvarstår tillägget ”när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta”, vilket innebär att det fortfarande krävs att alla medlemsstater godkänner ett sådant beslut innan det kan bli verklighet.⁴⁴

I Lissabonfördraget tydliggörs att beslutsprincipen inom GSFP ska fortsätta att vara enhällighet. Beslut ska fattas av medlemsstaterna i rådet efter förslag från den höge representanten eller enskilda medlemsstater.⁴⁵

2.4.1 Insatser

De typer av insatser som kan genomföras inom ramen för GSFP breddas något genom skrivningarna i fördraget. Utöver de insatser som omnämns i nuvarande fördrag, de så kallade Petersbergsuppgifterna, ska EU kunna genomföra gemensamma insatser för avrustning⁴⁶, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, stabiliseringsinsatser efter konflikt samt ge stöd till tredje land

⁴⁴ Artikel 42.1 och 2 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen. Artikel 17 i nu gällande fördrag.

⁴⁵ Artikel 42.4 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁴⁶ På engelska används begreppet *disarmament* som kanske snarast motsvaras av avvapning på svenska.

för att bekämpa terrorism.⁴⁷ Dessa nya typer av insatser har redan tidigare omnämnts i den Europeiska säkerhetsstrategin och speglar således en redan etablerad förändring.

I fördraget tydliggörs att det är medlemsstaterna som ska ställa civila och militära resurser till unionens förfogande för dessa insatser. Det skrivs in att medlemsstaterna kan upprätta multinationella styrkor för detta ändamål. I fördraget anges även att rådet kan ge en mindre grupp medlemsstater i uppdrag att genomföra en insats.⁴⁸ Dessa skrivningar speglar också den praxis som har vuxit fram inom ESFP där medlemsstaterna har skapat multinationella stridsgrupper (EU Battlegroups) och där vissa insatser genomförts av ett begränsat antal stater, till exempel den franskledda insatsen i DR Kongo 2003.

Beslut om att inleda civila och militära insatser ska dock fattas av rådet med enhällighet. Rådet ska fastställa insatsernas mål, omfattning samt villkoren för deras genomförande. Under ledning av rådet ges den höge representanten ett särskilt ansvar för att främja den civil-militära samordningen i insatserna.⁴⁹ När en insats genomförs av en mindre grupp medlemsstater ska dessa tillsammans med den höge representanten enas om insatsens genomförande. De ska kontinuerligt informera rådet som behåller rätten att fatta de övergripande besluten om insatsens mål, omfattning och genomförande.⁵⁰

2.4.2 Kapacitetsutveckling

Genom fördraget förbinder sig medlemsstaterna att gradvis förbättra sin militära kapacitet. I detta arbete tillskrivs den Europeiska försvarsbyrån (EDA) en viktig roll. Skrivningarna om EDA är en nyhet i fördragen trots att byrån inrättades genom ett rådsbeslut i juli 2004, vilket var en följd av att den tidigare föreslagits i det konstitutionella fördraget.

⁴⁷ Enligt artikel 43.1 ska EU kunna genomföra ”gemensamma insatser för avrustning, humanitära insatser och räddningsinsatser, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, insatser med stridande förband vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliseringsinsatser efter konflikter. Alla dessa uppdrag kan bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredjeländer i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium.” För en utförligare diskussion av innebörden av dessa olika typer av krishanteringsinsatser se Lindell, M. (2005) *Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP – En analys av de utvecklade Petersbergsuppgifterna* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) [FOI-R-1556-SE].

⁴⁸ Artikel 42.1, 3 och 5 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁴⁹ Artikel 43.2 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁵⁰ Artikel 44 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

Enligt Lissabonfördraget ska EDA:

- identifiera de operativa behoven och främja åtgärder för att tillgodose dessa;
- bidra till att identifiera och i förekommande fall genomföra varje åtgärd som behövs för att stärka försvarssektorns industriella och tekniska bas;
- delta i utformningen av en europeisk politik för kapacitet och försvarsmateriel;
- hjälpa rådet att utvärdera om den militära kapaciteten har förbättrats.⁵¹

Det går emellertid att tolka skrivningarna om EDA i fördraget på olika sätt. Å ena sidan kan de sägas vara en kodifiering av rådsbeslutet om att inrätta EDA och det arbete som idag bedrivs inom EDA. Å andra sidan kan några av skrivningarna tolkas som att EDA får ett utökat ansvar i förhållande till idag eftersom formuleringarna inte helt överensstämmer med dem i beslutet om att inrätta EDA. En fråga som rests med anledning av dessa oklarheter är huruvida ett nytt beslut om att inrätta EDA behöver tas efter att fördraget har trätt i kraft eller om det nuvarande rådsbeslutet är tillräckligt. En annan fråga är huruvida EDA:s ansvar utökas med anledning av att fördraget anger att EDA ska delta i utformningen av en europeisk politik för kapacitet och försvarsmateriel samt hjälpa rådet att utvärdera om den militära kapaciteten har förbättrats. En tredje fråga som har lyfts fram är ifall en del av EDA:s budget kan finansieras via EU-budgeten då EDA får en rättslig grund i fördragen.⁵²

2.4.3 Permanent strukturerat samarbete

En av de viktigaste nyheterna i Lissabonfördraget är skrivningarna om att ett permanent strukturerat samarbete (PSS) ska upprättas mellan de medlemsstater som ”uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppdragen”.⁵³ Tanken bakom detta samarbete, som ursprungligen formulerades i det europeiska konventet, är att en mindre grupp av medlemsstater ska gå före inom ESFP.

I Lissabonfördraget återfinns bestämmelser om hur PSS ska upprättas, vilka kriterier som ska gälla för att få delta samt vilka åtaganden de deltagande staterna ska göra. Många av formuleringarna är emellertid mycket allmänt hållna och lämnar ett stort utrymme för tolkningar av vilka kriterier och åtaganden som

⁵¹ Artikel 42.3 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁵² Intervju, Försvarsdepartementet, Enheten för det militära försvaret, 14 maj 2008.

⁵³ Artikel 42.6 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

krävs för att få delta i PSS. Därför kommer det att krävas fortsatta diskussioner mellan medlemsstaterna innan PSS kan upprättas.⁵⁴

Ett centralt ingångsvärde för PSS är att rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet om dess upprättande och om vilka stater som ska få delta. Detta ökar sannolikheten för att samarbetet kommer att bli av och minskar enskilda medlemsstaters möjlighet att blockera beslut. Enligt fördraget ska PSS omfatta de stater som önskar delta och som uppfyller kriterierna för deltagande och gör de åtaganden som krävs. Det ska också vara öppet för medlemsstater som i ett senare skede vill ansluta sig. Skulle en medlemsstat däremot inte längre uppfylla kriterierna för deltagande eller göra de åtaganden som krävs kan rådet med kvalificerad majoritet bland de deltagande staterna, med undantag av den berörda medlemsstaten, tillfälligt upphäva medlemskapet i PSS. Dessutom kan en deltagande stat själv upphäva sitt medlemskap. Alla andra rådsbeslut och rekommendationer som antas inom ramen för PSS ska emellertid fattas med enhällighet bland de deltagande medlemsstaterna.⁵⁵

När det gäller kriterier för att få delta i PSS anges i protokollet om PSS att samarbetet ska vara öppet för de medlemsstater som förbinder sig att:

- mer intensivt utveckla sin militära kapacitet genom att utveckla sina nationella resurser och delta i multinationella styrkor, i de viktigaste europeiska försvarsmaterielprogrammen samt i EDA:s verksamhet;
- ha kapacitet att senast 2010 tillhandahålla styrkor till en stridsgrupp (enligt definitionen av EU:s stridsgrupper) antingen nationellt eller som en del av en multinationell styrka.⁵⁶

Dessa kriterier för deltagande är relativt olika till sin karaktär. Medan det första kriteriet är allmänt hållet och kan omfatta flera olika typer av åtgärder är kriteriet om att tillhandahålla styrkor till en stridsgrupp relativt konkret. Utvecklingen under de senaste åren visar på betydelsen av att kriterierna är konkreta för att de ska leda till resultat. Att denna skrivning om stridsgrupper inkluderades i det tidigare konstitutionella fördraget har nämligen varit en viktig drivkraft för medlemsstaterna att ställa upp och medverka i EU:s stridsgrupper.⁵⁷ En viktig

⁵⁴ EPC (2007) *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, s. 137 samt Mölling, C. (2008) "ESDP after Lisbon: More Coherent and Capable?" i *CSS Analyses in Security Policy*, Vol. 3, No. 28, s. 2.

⁵⁵ Artikel 46 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁵⁶ Artikel 1 i Protokoll om det permanenta strukturerade samarbete som inrättas genom artikel 42 i fördraget om Europeiska unionen som bifogats Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁵⁷ Mölling, C. (2008) s. 3.

fråga i den framtida utvecklingen av PSS kommer därför att vara hur dessa kriterier ska specificeras.

Vidare anges i samma protokoll att de deltagande staterna i PSS ska åta sig att:

- nå överenskomna mål för nivån på utgifterna för investeringar i försvarsmateriel,
- tillnära sina försvarsstrukturer genom att harmonisera identifieringen av de militära behoven, specialisera sina resurser och sin kapacitet samt samarbeta när det gäller utbildning och logistik,
- vidta åtgärder för att öka styrkornas tillgänglighet, interoperabilitet, flexibilitet samt tilltransportförmåga,
- samarbeta för att åtgärda de brister som konstaterats inom ramen för EU:s mekanism för kapacitetsutveckling,
- delta i utvecklingen av större materielprogram inom ramen för EDA.⁵⁸

Flera av dessa åtaganden tangerar verksamhet som redan bedrivs inom EU, framför allt inom EUMC och EDA. En viktig fråga blir därför hur PSS ska förhålla sig till det befintliga arbetet i EU. En konsekvens av att PSS skrivs in i fördraget är att samarbetet kan utnyttja de befintliga strukturerna inom EU. I protokollet om PSS tillskrivs dessutom EDA en särskild roll när det gäller att utvärdera de deltagande medlemsstaternas bidrag till PSS. Denna utvärdering ska speciellt ta sikte på de åtaganden som medlemsstaterna kommit överens om och ska presenteras för rådet minst en gång per år.⁵⁹

2.4.4 Försvarsgarantier

En annan viktig nyhet i Lissabonfördraget är de så kallade försvarsgarantier som införs:

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.⁶⁰

⁵⁸ Ibid, artikel 2.

⁵⁹ Artikel 3 i Protokoll om det permanenta strukturerade samarbete som inrättas genom artikel 42 i fördraget om Europeiska unionen som bifogats Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁶⁰ Artikel 42.7 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

I det europeiska konventet var det ursprungligen tänkt att dessa försvarsgarantier skulle utgöra en form av fördjupat samarbete och att de endast skulle omfatta de medlemsstater som själva valde att åta sig dessa ömsesidiga försvarsförpliktelser.⁶¹ Enligt Lissabonfördraget (och även det tidigare konstitutionella fördraget) omfattas emellertid alla EU:s medlemsstater av dessa förpliktelser. För att kunna accepteras av alla medlemsstater har dock två viktiga tillägg gjorts. För det första anges att åtagandena inte ska påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. För det andra tydliggörs att de ska vara förenliga med medlemsstaternas åtaganden inom Nato som också i fortsättningen ska utgöra grunden för dess medlemsstaters kollektiva försvar.⁶²

Betydelsen av att dessa förpliktelser förts in i Lissabonfördraget kan tolkas på olika sätt. Vissa betonar att dessa försvarsgarantier motsvarar de förpliktelser som tidigare förband medlemsstaterna i den Västeuropeiska unionen (VEU) och att de även liknar de kollektiva försvarsgarantierna inom Nato.⁶³ Enligt detta synsätt skulle de nya skrivningarna kunna motivera att EU:s institutioner involveras vid ett eventuellt väpnat angrepp mot en medlemsstat. Dessutom anses de skapa en rättslig grund för att kunna använda civila och militära resurser inom unionen till stöd för en annan medlemsstat.⁶⁴ Andra hävdar att de nya skrivningarna endast reflekterar en självklar solidaritet som finns mellan EU:s medlemsstater och betonar att varje medlemsstat fortfarande har rätt att besluta om vilka resurser som ges till stöd för en drabbad medlemsstat. För övrigt återfinns denna rättighet att nationellt besluta om vilket stöd som ges till en annan medlemsstat även i artikel 51 i FN-stadgan och i artikel 5 inom Nato.⁶⁵

Sammanfattningsvis kan det konstateras att dessa så kallade försvarsgarantier endast kommer att få den betydelse som medlemsstaterna själva låter dem få. Exempelvis fäster många av Nato:s medlemmar stor vikt vid artikel 5 även efter

⁶¹ Ekengren, M. och Larsson, S. (2003) *Säkerhet och försvar i framtidens EU – en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet* (Stockholm: SIEPS), s. 53-57.

⁶² Artikel 42.7 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁶³ Nato:s artikel 5 lyder: "The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area." The North Atlantic Treaty.

⁶⁴ Ekengren, M. och Larsson, S. (2003), s. 55-57, Mölling, C. (2008), s. 2.

⁶⁵ Intressant att notera är att formuleringarna i Lissabonfördraget om att medlemsstaterna är skyldiga att ge stöd "med alla till buds stående medel" t o m kan anses gå längre än Nato:s motsvarighet där parterna ska vidta "sådana åtgärder som uppfattas som nödvändiga".

det kalla krigets slut och den har återopats efter terrorattackerna 2001 och i samband med Irakkriget 2003.

3 Institutionella reformer – mot en effektivare struktur?

Genom Lissabonfördraget sker en del radikala förändringar i det säkerhetspolitiska rådsarbetet, vilket är en följd av att fördraget innehåller flera skrivningar som förändrar förhållandet mellan de centrala aktörerna. Detta för i sin tur med sig att fördraget har potential att förändra maktbalansen mellan institutionerna. Hur fördraget implementeras och vilka krafter som blir drivande i processen kommer i slutändan att vara avgörande för vilken effekt fördraget får i detta hänseende. Nedan diskuteras och problematiseras hur aktörernas roller förändras. Då Europeiska rådet och dess ordförande, den höga representanten och det roterande ordförandeskapet har bedömts som de mest centrala aktörerna inom GUSP och ESFP idag avgränsas diskussionen i kapitlet till dessa aktörer. Därefter analyseras den nya utrikestjänsten som tillsammans med den höga representanten kan förväntas bli den viktigaste aktören på området framöver. De viktigaste punkterna i kapitlet kan sammanfattas enligt följande:

- Genom Lissabonfördragets nya institutionella struktur får enskilda ordförandeskaps prioriteringar inte längre samma genomslagskraft, vilket bidrar till ökad kontinuitet och effektivitet i den gemensamma politiken.
- En nackdel med den nya institutionella strukturen är att den genom olika ledarskap på olika nivåer i beslutsprocessen kan leda till minskad kontinuitet längre ned i beslutskedjan.
- Den nya samlade funktionen som hög representant, vice ordförande i kommissionen och ordförande för rådet för utrikes frågor ställer krav på att det upprättas nya strukturer och understödjande funktioner för att han/hon ska bli framgångsrik i sin roll.
- Huvudsakligen tre alternativa modeller för utrikestjänsten förefaller aktuella: en inklusiv ansats, en separat krishanteringsstruktur, och en modell där endast de funktioner som är nära kopplade till den politiska processen införlivas i utrikestjänsten.
- Samlas alla utrikespolitiska instrument under ett och samma tak i enlighet med den inklusiva ansatsen skapas bättre förutsättningar för en smidig övergång från krishanteringsinsats till biståndsinsats.

3.1 Förhållandet mellan aktörerna i det säkerhetspolitiska rådsarbetet

3.1.1 Europeiska rådet och dess ordförande

Det Europeiska rådet får genom Lissabonfördraget en starkare ställning än tidigare och blir därtill formellt sett en av unionens institutioner. På det utrikes- och säkerhetspolitiska området tar sig den starkare ställningen bland annat uttryck i att Europeiska rådet med utgångspunkt i de principer som unionen bygger på ska fastställa dess strategiska intressen.⁶⁶ Därutöver medför den kraftiga reduceringen av det roterande ordförandeskapets inflytande inom GUSP och instiftandet av en permanent ordförande med en mandatperiod på 2,5 år såväl ökad kontinuitet och konsekvens i unionens externa politik och agerande som en starkare ställning för Europeiska rådet. Genom att Europeiska rådet får en permanent ordförande ökar även effektiviteten i arbetet. Detta eftersom det blir möjligt att driva politiken framåt utan att enskilda medlemsstaters prioriteringar under ordförandeskapet gör att frågor läggs i träda innan unionens politik fått genomslagskraft. EU har därmed genom det nya fördraget potential att bli en betydligt mer strategisk aktör på den internationella arenan.

Hur stark ställning det Europeiska rådet i slutändan får blir emellertid som tidigare nämnts avhängigt av vem som kommer att inneha ordförandeposten och hur stor sekretariatsfunktion denne får. Något förenklat kan sägas att en stark politiker med etablerad internationell status som till exempel Tony Blair förmodligen kommer att söka sig en roll även inom GUSP och på detta följer sannolikt behovet av en större sekretariatsfunktion. Blir det istället en internationellt sett mer anonym tjänsteman som tillträder posten blir situationen sannolikt en annan och risken för duplicering i förhållande till den höga representanten och utrikestjänsten torde då minska avsevärt. Fördelen med den senare lösningen är förstås att avgränsningen mellan ordföranden för Europeiska rådet och den höga representanten då är betydligt lättare att göra inom GUSP/GSFP. Å andra sidan skulle det kunna hävdas att det krävs en starkare ordförande för Europeiska rådet för att skapa balans i förhållande till den höga representanten som annars kan få en alltför stark maktposition på det utrikes- och säkerhetspolitiska området, vilket i förlängningen kan skapa en situation där beroendet av en enda person blir för stort. Vidare finns en risk att vissa stater kan komma att dominera höga poster och då finns det en poäng med att det finns två

⁶⁶ Enligt artikel 22 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen. De principer som åsyftas finns uppräknade i art 21 och innefattar t ex respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen.

starka personer i toppen som åtminstone måste koordinera och balansera besluten sig emellan.

Det förberedande arbetet

Genom Lissabonfördraget delas Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser (GAERC) upp i två rådskonstellationer, Rådet för yttre förbindelser (FAC) och Allmänna rådet (GAC). Allmänna rådet ska tillsammans med Europeiska rådets ordförande och kommissionen förbereda och säkerställa uppföljningen av Europeiska rådets möten⁶⁷ medan Rådet för utrikes frågor ska utforma unionens yttre åtgärder enligt de strategiska riktlinjer som Europeiska rådet fastställer samt säkerställa samstämmigheten i unionens åtgärder.⁶⁸ Vidare fastställs i fördraget att Coreper även fortsättningsvis ska ledas av det roterande ordförandeskapet medan KUSP ska ledas av en representant för den höga representanten. Vad innebär då detta för rådsarbetet? Till en början kan konstateras att det blir en betydligt mer komplex beslutskedja än tidigare då arbetet på samtliga nivåer letts av det roterande ordförandeskapet. De positiva effekterna i termer av ökad effektivitet och kontinuitet som en permanent ordförande genererar dämpas därmed av att det sannolikt blir svårare att uppnå effektivitet och kontinuitet i själva beslutskedjan.

En annan fråga är vem som ska leda Allmänna rådet. Ett förslag är att denna uppgift faller på Europaministrarna, något som dock skulle innebära att dessa får en tydligare och mer synlig roll under respektive medlemsstats ordförandeperiod än utrikesministrarna och stats- och regeringscheferna. Detta gäller förstas endast under förutsättning att andra roller inte skapas för de sistnämnda vid implementeringen av Lissabonfördraget. Ett annat förslag är att stats- och regeringscheferna leder Allmänna rådets möten, men då uppstår den något märkliga situationen att dessa leder möten på en annan nivå än den egna. Ytterligare ett förslag är att en representant för ordföranden för Europeiska rådet tilldelas detta uppdrag.

På samma sätt som det råder olika uppfattningar medlemsstaterna emellan i denna fråga går åsikterna isär om hur stor roll Allmänna rådet ska få. I detta sammanhang kan t o m medlemsländer som driver likartade linjer ha diametralt olika motiv bakom dessa. Å ena sidan skulle ett starkt GAC kunna begränsa ordförandens för Europeiska rådet maktposition och minimera risken för att denne driver en egen linje vid sidan av kommissionens och rådets. Å andra sidan skulle ett starkt GAC även kunna bidra till att ordföranden för Europeiska rådet förstärker sin ställning genom att ge understöd till denne. En viktig fråga med

⁶⁷ Artikel 16.6 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁶⁸ Artikel 16.7 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

koppling till de båda rådskonstellationerna på området är slutligen den om vilken rådskonstellation respektive arbetsgrupp ska rapportera till. Ska de generaldirektorat inom Relex-direktoraten som hamnar utanför utrikestjänsten exempelvis rapportera till Allmänna rådet eller Rådet för utrikes frågor?⁶⁹

Ur ett rent försvarspolitiskt perspektiv är dock den viktigaste frågan knappast någon av de ovan diskuterade. I detta sammanhang bör istället frågan om inrättandet av ett separat försvarsministerråd som förts upp på agendan i anslutning till diskussionerna om implementeringen lyftas fram. I dagsläget hålls försvarsministrarnas möten inom ramen för GAERC. I och med att detta i Lissabonfördraget delas upp i två separata rådskonstellationer, varav utrikesrådet leds av den höga representanten, förefaller det emellertid naturligt att även diskutera frågan om ett separat försvarsministerråd. Då mötena mellan försvarsministrarna respektive utrikesministrarna tidigare skett parallellt torde det därtill rent praktiskt vara svårt för den höga representanten att leda arbetet i båda formaten. Även av detta skäl skulle det följaktligen finnas en poäng med ett försvarsministerråd vid sidan av Rådet för utrikes frågor. Försvarsministerrådet skulle då kunna ledas av det roterande ordförandeskapet och därigenom bidra till att utöka den begränsade roll inom GUSP och GSFP som detta uttryckligen medges i fördragstexten.

Medlemsstaternas perspektiv på frågan

De tre medlemsstater som denna rapport fokuserar på, Storbritannien, Tyskland och Frankrike, föreföll vid de intervjuer som har gjorts inom ramen för denna studie i stor utsträckning eniga i sin syn på Europeiska rådet och funktionen som permanent ordförande för detta. Inget av länderna kunde se någon större roll för den sistnämnde inom GUSP/GSFP. Samtliga menade dock att det var svårt att ställa någon prognos i dagsläget vad gäller hur stor roll ordföranden för Europeiska rådet kommer att få då detta är avhängigt vem som kommer att inneha posten. Klart för samtliga stod dock att formuleringarna i fördragstexten lämnar en hel del frågor öppna.

Vid en hastig återkoppling till fördragstexten kan konstateras att den roll som där uttryckligen tilldelas ordföranden för Europeiska rådet visserligen förefaller minimal inom GUSP/GSFP. Artikeln som stadgar att Europeiska rådets ordförande på sin nivå ska representera unionen utåt utan att de befogenheter åsidosätts som har tilldelats den höga representanten öppnar dock upp för en

⁶⁹ Se även Hughes, K. (2008) *Shaping Lisbon's Legacy: The EU's very discreet debate on who will make foreign policy* (Bryssel: Friends of Europe), s. 26 f.

utökad roll för denne.⁷⁰ Det finns således relativt goda möjligheter att i implementeringsfasen påverka hur mycket inflytande Europeiska rådet och dess ordförande ska få framöver.

Samtliga respondenter framhöll att de inte vill se någon större sekretariatsfunktion som riskerar att konkurrera med utrikestjänsten. Tyskland föreföll emellertid trots den övergripande inställningen i frågan vara oroligt för att det ska ske en urvattning av Europeiska rådets roll. Som exempel på vad som skulle kunna leda i sådan riktning framhölls fler toppmöten per år. Gordon Brown har redan visat att deltagande vid viktiga toppmöten inte är obligatoriskt då han uteblev från det möte då Lissabonfördraget signerades i december 2007, menade man vidare. Genom än fler toppmöten skulle detta kunna bli en trend. Resonemanget torde framförallt ha sin grund i det faktum att förbundskanslern och dennas kansli ogärna vill se sin roll försvagas i alltför hög utsträckning. I linje härmed verkade Tyskland även ställa sig tveksamt till att Allmänna rådet skulle bereda samtliga frågor inför Europeiska rådets möten. Istället diskuterades om inte en sekretariatsfunktion trots allt kunde ha denna uppgift.⁷¹

Oron för att stats- och regeringschefernas roller ska reduceras avsevärt delar Tyskland säkerligen med fler medlemsstater även om många förefaller att förespråka en stark utrikestjänst utan direkt konkurrens från ordföranden för Europeiska rådet och dennes sekretariatsfunktion. Det handlar förstås om en avvägningsfråga, där för- och nackdelar måste vägas mot varandra. Så länge som toppmötena har stor betydelse i förhållande till de stora staterna utanför unionen, torde det emellertid vara svårt att hävda att Europeiska rådet och dess ordförande inte fortsättningsvis skulle ha någon större betydelse i utrikespolitiska sammanhang.

3.1.2 Den höga representanten

Med sina tre nya uppgifter, hög representant, vice ordförande i kommissionen och ordförande för rådet i konstellationen utrikes frågor, torde den nya höga representanten vara den som först och främst kommer att stå för samordningen av unionens externa politik.⁷² Rollen som samordnare underlättas av att han/hon i egenskap av vice ordförande i kommissionen får inflytande över "kommissionens" budget. Den nya funktionen som hög representant i sin helhet innebär emellertid en stor utmaning och ställer bland annat krav på att det upprättas nya strukturer och funktioner för att han/hon ska ha en chans att lyckas

⁷⁰ Artikel 15 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

⁷¹ Intervju vid svenska ambassaden i Berlin, 27 maj 2008.

⁷² Han/hon delar emellertid uppgiften med ordföranden för Europeiska rådet och kommissionen.

med uppgiften. Eller som Christian Lequesne uttrycker det i sin analys av den nya institutionella strukturen ”if Javier Solana has displayed the qualities of a human dynamo in his present post, he or his successor will need to be a superhuman gymnast”.⁷³

Frågor som måste lösas är till exempel hur den höga representanten ska kunna integrera de båda delarna (kommissionsdelen och rådssekretariatsdelen) som han har under sig i den nya organisationen. Vidare måste den nya höga representanten se till att det blir tydligt i vilken egenskap han/hon agerar, dvs i egenskap av vice ordförande i kommissionen eller hög representant. Ytterligare en aspekt av det hela är förstås att den höga representanten för att bli framgångsrik måste etablera sig inom båda strukturerna i syfte att undvika en situation där han/hon i praktiken betraktas som partisk i förhållande till endera organisationen. Inte minst det faktum att den nya funktionen som hög representant innebär att en annan kommissionär än ordföranden har en överordnad funktion i förhållande till övriga kommissionärer understryker uppgiftens delikata karaktär. Hur ska exempelvis den höga representanten koordinera arbetet inom Relex-direktoraten som sannolikt kommer att splittras och hamna delvis inom utrikestjänsten och delvis utanför?⁷⁴ Idag bär kommissionens ordförande Barroso ansvaret för att koordinera arbetet inom denna grupp, men vid en implementering av den struktur som Lissabonfördraget drar upp förefaller det sannolikt att denna uppgift istället tillfaller den höga representanten.

Flera frågetecken är vidare kopplade till den höga representantens tredje roll som ordförande för Rådet för utrikes frågor, en roll som han/hon övertar från det roterande ordförandeskapet. Att detta är en tidskrävande roll som ställer krav på att den höga representanten regelbundet finns på plats i Bryssel ifrågasätter knappast någon. Den uppenbara frågan är därmed hur denna roll ska vara möjlig att koordinera med de två övriga. Solanas framgångar som hög representant torde ju åtminstone till del vara ett resultat av ständigt resande och nätverkande, något som den nya funktionen om inte förhindrar så åtminstone kraftigt försvårar.

Ett förslag som förts fram är därför att det bör tillsättas flera ”deputies” för att avlasta den höga representanten. Det skulle då till exempel kunna inrättas en ”deputy” med ansvar för GSFP och en annan med fokus på biståndspolitiken.⁷⁵

⁷³ Lequesne, C. (2007) “Towards a new institutional balance” i Challenge Europe – The people’s project – The new EU Treaty and the prospects for future integration (Bryssel: European Policy Centre), s. 10-17.

⁷⁴ Idag består denna grupp av kommissionärerna för handel, utveckling, utvidgning och externa relationer.

⁷⁵ *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, s. 131.

Förutom att det saknas en konkretisering av vilka ansvarsområden dessa skulle kunna ha är det emellertid fortfarande oklart vilka personer som skulle inta posterna? Ett förslag är att den höga representanten själv utser sina ”deputies”, men detta skulle bidra till att denne utökar sin maktposition ytterligare. Ett annat förslag är att posterna reserveras för det roterande ordförandeskapet, men då försämras förstås förutsättningarna för samordning i förhållande till den höga representanten. Ytterligare ett förslag som framförts är att kommissionärerna inom Relex-direktoraten intar ”deputy-posterna”.⁷⁶ En sådan lösning skulle kunna bidra till ökad integrering, men också till att förstärka kommissionens inflytande över en organisation, där en stor andel av personalen förmodligen redan kommer att ha sin bakgrund i kommissionen.

En fråga som hör samman med den ovan är frågan om hur det förberedande arbetet i rådsarbetsgrupperna ska ledas. Som tidigare nämnts står det ju klart att Coreper även fortsättningsvis kommer att ledas av det roterande ordförandeskapet och att KUSP kommer att ledas av en representant för den höga representanten, men på den lägre nivån i beslutskedjan klarläggs det inte i fördragstexten hur ledarskapet ska se ut.⁷⁷ En del tar detta som intäkt för att arbetet i rådsarbetsgrupperna även fortsättningsvis kommer att ledas av det roterande ordförandeskapet, medan andra menar att flera alternativ måste diskuteras med hänsyn till att strukturen i övrigt genomgår så pass kraftiga förändringar. Flera medlemsstater har till exempel visat sig öppna för förslaget att företrädare för utrikestjänsten ska inneha ordförandeskapet för de rena GUSP-arbetsgrupperna och/eller arbetsgrupper som arbetar nära tillsammans med KUSP.⁷⁸

Medlemsstaternas perspektiv på frågan

Vid intervjuerna framgick att samtliga tre medlemsstater föga överraskande betraktade den nya funktionen som hög representant som kraftigt utökad i förhållande till den tidigare. Bland annat poängterades att den höga representanten kommer att kunna styra agendan då han/hon är ordförande för Rådet för utrikes frågor. Vidare påpekade flera av respondenterna att den höga representanten utvidgar sin maktposition ytterligare genom att en representant för honom/henne enligt bilaga till fördragstexten ska överta rollen som ordförande för KUSP. I detta sammanhang framfördes dock att den höga representanten utan

⁷⁶ Se t ex Hughes, K. (2008), s. 17.

⁷⁷ Förklaring till artikel 16.9 i fördraget om Europeiska unionen om Europeiska rådets beslut om utövandet av rådets ordförandeskap, artikel 2, s. 432.

⁷⁸ Se t ex Europeiska unionens råd, nr 9956/05, Lägesrapport: En europeisk avdelning för yttre åtgärder, 9.6.2005.

tvekan måste samråda med medlemsstaterna inför tillsättandet av posten som ordförande för KUSP för att uppnå ett väl fungerande samarbete.

Från brittisk sida framhölls det faktum att unionen genom fördraget får ett tydligt ansikte utåt i förhållande till tredje land och vid internationella organisationer som den största fördelen med den nya funktionen som hög representant.⁷⁹ Vid intervjuer i Tyskland påpekades att Tyskland ville se en stark hög representant med en stark organisation under sig. I frågan om eventuella ”deputies” rådde stor osäkerhet. Varken i Storbritannien, Tyskland eller Frankrike fanns det någon klar position och inte heller hade det i något av länderna tagits fram några alternativa tillvägagångssätt för att avlasta den höga representanten. Det rådde enighet kring att det fanns flera frågor som borde avhandlas innan denna fråga kunde avgöras.

3.1.3 Det roterande ordförandeskapet

Att den höga representanten genom fördragets ikraftträdande övertar rollen som unionens ansikte utåt och ordföranderollen i Rådet för utrikes frågor i kombination med att Europeiska rådet får en permanent ordförande innebär som tidigare nämnts att det roterande ordförandeskapets roll reduceras avsevärt på det utrikespolitiska området. Det som klart framgår av fördragstexten är i princip endast att det roterande ordförandeskapet även fortsättningsvis kommer att leda arbetet i Coreper och Allmänna rådet samt koordinera rådsarbetet. Hur det roterande ordförandeskapets roll ska utformas mer specifikt återstår därmed att se och en hel del diskussioner kan väntas i denna fråga. Det bör emellertid i detta sammanhang framhållas att enskilda medlemsstaters inflytande oavsett Lissabonfördraget minskar i en union bestående av 27 medlemmar. Med ett ordförandeskap som roterar varje halvår kommer en enskild medlemsstat endast att inneha ordföranderollen vart 14:e år. Även om varje enskilt medlemsland därigenom alltmer sällan får möjlighet att sätta agendan har emellertid det roterande ordförandeskapet som sådant fyllt en viktig roll. För även om effektiviteten och kontinuiteten i arbetet förbättras genom permanenta strukturer kan detta också föra med sig nackdelar. Dessa bör särskilt beaktas och analyseras då det roterande ordförandeskapets framtida roll ska klarläggas.

Till att börja med blir den nya strukturen i stor utsträckning beroende av att den höga representanten uppfyller de krav som ställs på honom/henne i den nya rollen. Ett sådant krav borde vara att denne har förmåga att skapa en god förhandlingsmiljö och så långt möjligt undanröja rivalitet inom strukturen. Det nu gällande roterande ordförandeskapet skapar i detta avseende en flexibilitet som ger samtliga medlemsstater en möjlighet att komma till tals. Detta i sin tur

⁷⁹ Intervju vid Foreign and Commonwealth, 2 juni 2008.

bidrar sannolikt till att minska konkurrensen mellan medlemsstaterna. Det skulle således kunna gagna den höga representanten i utövandet av dennes mandat om det även i den nya strukturen finns en möjlighet att delegera uppgifter till det roterande ordförandeskapet och inte enbart till permanenta funktioner inom utrikestjänsten. Detta är således ett av argumenten för att det roterande ordförandeskapet behåller en roll i det förberedande arbetet.

Att kontinuiteten och effektiviteten ökar genom avskaffandet av den gamla strukturen är vidare en sanning med modifikation. Visserligen kommer ordförandeskapet inte att växla halvårsvis, men istället får unionen en beslutskedja med olika ledarskap på olika nivåer.⁸⁰ Den permanenta ordföranden leder Europeiska rådet, den höga representanten leder Rådet för utrikes frågor, en representant för denne leder KUSP och därefter i strukturen kommer antingen representanter för det roterande ordförandeskapet eller utrikestjänsten och till detta kan slutligen trioarbetet läggas. Det kan med lätthet konstateras att det krävs en mästertlig koordinatör för att få till stånd ett väl fungerande system. Här skulle det roterande ordförandeskapet onekligen kunna ha en stor roll, om än en mycket otacksam sådan. Detta eftersom rollen som koordinatör trots att den ställer krav på en stor arbetsinsats knappast medför någon synlighet utåt. Förslag om att utvidga det Allmänna rådets roll har därför väckts i syfte att kompensera det roterande ordförandeskapet för detta.

En liknande problematik uppstår för medlemsstaternas stats- och regeringschefer. I den nya strukturen ansvarar dessa precis som tidigare för det arbete som bedrivs inom alla politikområden utom GUSP under respektive lands ordförandeskapsperiod. Ändå har ordförandeskapet inget inflytande över hur frågorna sedan hanteras i det Europeiska rådet. Inte heller finns det något forum för ordförandelandets stats- respektive regeringschef i den nya strukturen. Detta behöver i och för sig inte vara något problem om samtliga medlemsstater skulle acceptera detta. Förslag för att kompensera det roterande ordförandeskapet har emellertid redan presenterats från flera håll. Bland annat har det som tidigare nämnts föreslagits att ett antal "HR-deputy-poster" ska viggas för ordförandeskapet. Vidare skulle man kunna tänka sig att stats- eller regeringschefen i det medlemsland som innehar det roterande ordförandeskapet skulle leda Allmänna rådet, men detta skulle föra med sig den något underliga situationen att till exempel en statminister leder Europaministrarnas möten.

⁸⁰ Se *Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, s. 46 för en utförligare diskussion kring detta.

Medlemsstaternas perspektiv på frågan

Samtliga respondenter i Storbritannien, Tyskland och Frankrike föreföll överens om att det roterande ordförandeskapet kommer att få en kraftigt begränsad roll inom ramen för GUSP/ESFP med den struktur som föreslås i Lissabonfördraget. Hur den nya begränsade rollen ska se ut föreföll emellertid ingen ha någon bestämd uppfattning om. Klart stod förstås att det roterande ordförandeskapet ska leda Coreper, men i övrigt verkade det inte i något av länderna finnas någon färdig position i frågan att presentera.

Till detta kan det finnas olika förklaringar. En sådan skulle kunna vara att dessa länders ordförandeskap ligger långt fram i tiden och att de då först direkt påverkas av implementeringen i detta avseende. En annan förklaring kan vara att det rör sig om så pass stora länder att deras möjligheter att utöva inflytande bedöms vara goda ändå.

Trots att ingen av respondenterna i respektive land gav något uttryck för en tydlig linje i frågan framkom emellertid några viktiga synpunkter på det roterande ordförandeskapets framtida roll. Bland annat framfördes att Tyskland med förbundskansler Merkel i spetsen var tveksamt till att Allmänna rådet skulle förbereda Europeiska rådets möten och istället lutade åt att en sekretariatsfunktion borde sköta detta framöver, vilket skulle innebära en än mindre roll för det roterande ordförandeskapet.⁸¹ Samtidigt framfördes att Tyskland var för allt som främjar samordning och följaktligen ville se en stark utrikestjänst med huvudansvar för beredningen av frågor kopplade till GUSP/ESFP utan konkurrens från Europeiska rådets sekretariatsfunktion på området.⁸² Dessa två linjer förefaller inte helt oproblematiskska att förena och av detta skäl är det inte otänkbart att det blir en intern dragkamp inom den tyska regeringen inför implementeringen.

Vid intervjuer i Paris var det egentligen endast två respondenter som föreföll ha någon åsikt beträffande det roterande ordförandeskapets roll. Dessa ansåg det vara sannolikare att personal från utrikestjänsten ledde det förberedande arbetet än att det roterande ordförandeskapet gjorde det.⁸³

Även om informationen ovan kan sägas vara bristfällig i den meningen att den knappast kan ge uttryck för några tydliga ståndpunkter bör den ändå ha ett värde som en indikator på hur lågt prioriterad denna fråga är för de tre länder som här står i fokus. Detta i sin tur innebär förstås att en liten stat som Sverige måste ha

⁸¹ Intervju vid svenska ambassaden i Berlin, 27 maj 2008.

⁸² Intervju vid Bundesministerium der Verteidigung, 26 maj 2008.

⁸³ Intervju, Ministère de la Défense, 22 maj 2008.

en tydlig strategi för att föra upp frågan om en utvidgad roll för det roterande ordförandeskapet på agendan, förutsatt att man så önskar.

3.2 Den nya utrikestjänsten

3.2.1 Dagens struktur⁸⁴

Den organisatoriska struktur som idag råder inom GUSP och ESFP omfattar ett flertal institutioner och aktörer. Något förenklat kan dock sägas att de centrala institutionerna/EU-aktörerna är rådet och kommittéstrukturen, rådssekretariatet och Relex-direktoraten inom kommissionen. Ytterst är det medlemsstaterna som i rådet (oftast GAERC) under enhällighet fattar beslut om till exempel gemensamma åtgärder på området, men beslutsprocessen dessförinnan består av ett myller av aktörer med olika roller och inbördes förhållanden.

Närmast rådet i beslutskedjan står Coreper som består av EU-ambassadörer från medlemsstaterna och leds av det roterande ordförandeskapet. Innan frågorna lyfts till Coreper har de behandlats av KUSP. Även denna nivå består av representanter för respektive medlemsstat och leds av det roterande ordförandeskapet. KUSP får i sin tur underlag från ett antal kommittéer med expertis inom olika områden (ex. EUMC och CIVCOM).

Utöver kommittéer och arbetsgrupper finns som stödfunktion för det föreberedande arbetet även rådets generalsekretariat som lyder under den höga representanten. Att benämna rådssekretariatet stödfunktion torde dock i dagsläget vara något missvisande eftersom sekretariatet med den höga representanten i spetsen inte sällan intar en framträdande roll i framtagandet av EU:s policy på området och ofta presenterar egna råd och förslag.

Kommissionen finns representerad på samtliga nivåer i beslutskedjan och dess roll inom GUSP och ESFP beskrivs i nu gällande fördrag som "fully associated". Liksom medlemsstaterna har kommissionen rätt att ta initiativ på området. Att kommissionen har insyn i det arbete som bedrivs av medlemsstaterna inom GUSP och ESFP är därtill viktigt eftersom kommissionen är huvudansvarig för flera politikområden med kopplingar till GUSP och ESFP. Häribland kan biståndspolitiken och handelspolitiken nämnas. För samordningen av dessa politikområden inom kommissionen och i förhållande till GUSP/ESFP ansvarar

⁸⁴ För en utförligare beskrivning av dagens struktur se t ex Björkdahl, A. & Strömvik, M. (2008) *EU Crisis Management Operations – ESDP Bodies and decision-making procedures* (Köpenhamn: Danish Institute for International Studies), s. 19 ff.

kommissionären för externa förbindelser. Inte sällan uppstår emellertid revirstrider mellan kommissionen och medlemsstaterna i dessa frågor. De senare åren har risken för duplicering också ökat avsevärt genom att kommissionen nu även har avdelningar som fokuserar på konfliktförebyggande och krishantering.

Det är bland annat dessa gränsdragningsproblem och revirstrider som medfört att den ovan beskrivna strukturen trots framgångar i termer av genomförda och pågående ESFP-insatser av många betraktats som problematisk. Ett annat problem i sammanhanget har varit den förvirring strukturen skapat i förhållande till tredje land på grund av att det inte funnits en tydlig och naturlig kontaktpunkt inom unionen att vända sig till. Genom instiftandet av posten som hög representant i Amsterdamfördraget fick unionen visserligen en frontfigur inom GUSP och ESFP, men denne var uteslutande en stödfunktion utan någon formell initiativrätt eller budgetmedel till sitt förfogande. En av förhoppningarna med den nya utrikestjänsten är således att skapa en beslutsstruktur som dels möjliggör en effektiv politik med ett tydligt ansikte utåt, dels motverkar inre konkurrens.

För att uppnå detta har tanken varit att så långt möjligt sammanföra unionens utrikes- och säkerhetspolitiska instrument under ett och samma tak. Nedan förs en allmän diskussion om den nya strukturens förutsättningar och omfattning och därefter presenteras i nästa avsnitt tre olika alternativa modeller för den nya utrikestjänsten.

3.2.2 Utrikestjänstens förutsättningar och omfattning

I fördragstexten tydliggörs inte närmare vilka sakområden den nya utrikestjänsten ska omfatta och hur den ska sättas upp. Det konstateras endast att utrikestjänsten ska bestå av tjänstemän från rådets generalsekretariat och kommissionen samt utsänd personal från medlemsstaternas nationella diplomattjänster. Hur utrikestjänstens organisation ska utformas och vilken roll den ska fylla ska istället konkretiseras längre fram i ett rådsbeslut.⁸⁵ Då målsättningen länge var att få utrikestjänsten, eller åtminstone ett embryo till den, på plats redan i januari 2009 pågick emellertid informella diskussioner under 2008 rörande bland annat utrikestjänstens mandat och utformning. Som ingångsvärde till dessa diskussioner fanns även resultatet från diskussionerna rörande det konstitutionella fördraget. Bland annat har ett dokument som den höga representanten och kommissionen tog fram inför de första diskussionerna tjänat som diskussionsunderlag även under 2008.⁸⁶ För att försöka skapa struktur i vilka de centrala frågorna är kan man säga att diskussionerna har berört vilka

⁸⁵ Se under 2.3.4.

⁸⁶ Intervju vid Försvarsdepartementet, EU-samordningen 14 april 2008.

sakområden som ska omfattas, vilka delar av rådssekretariatet respektive kommissionen som bör ingå, juridisk och budgetär status, personal och administrativa frågor. Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att vilka uppgifter utrikestjänsten ska ha endast behandlats i begränsad omfattning.

När det gäller omfattning i termer av sakområden har diskussionen framförallt tagit sikte på vad förutom GUSP och GSFP som ska inkluderas i utrikestjänstens ansvarsområde. Den ursprungliga tanken med det nya fördraget var bland annat att samla alla utrikespolitiska instrument under ett och samma tak. För att denna målsättning ska kunna anses uppfylld borde åtminstone delar av biståndet ingå i utrikestjänsten. Frågan är *vilka* delar? Det förslag som fler och fler medlemsstater tenderar att luta åt är att de geografiska deskarna inom DG Development förs över till utrikestjänsten medan de tematiska även fortsättningsvis hanteras av kommissionen. Ett annat förslag som framförts av kommissionen är att analysfunktionen vid de geografiska deskarna förflyttas till utrikestjänsten medan den del av verksamheten som fokuserar på programplanering skulle kunna slås ihop med EuropeAid. Detta skulle emellertid få till följd att den höga representanten inte hade kontroll över viktiga delar av finansieringen och således försvaga dennes position avsevärt.⁸⁷

Övriga generaldirektorat som diskuterats i sammanhanget är DG Trade och Enlargement. Här förefaller det mest sannolikt att DG Trade hamnar utanför utrikestjänsten med hänsyn till frågornas tematiska och någorlunda avgränsade karaktär, även om geografiska analyser även genomförs av detta generaldirektorat. DG Enlargement däremot framstår som en mer komplicerad fråga även om den förhärskande åsikten verkar vara att inte heller detta generaldirektorat ska inkluderas i utrikestjänsten. Det föreligger emellertid en risk för duplicering mellan DG Enlargement och utrikestjänsten vad gäller länder som förhandlar om medlemskap vid en sådan lösning.

En annan central fråga gäller krishanteringsstrukturerna. Vilka av dessa ska ligga innanför respektive utanför den nya strukturen, eller bör samtliga inkluderas eller exkluderas? I enlighet med vad som gäller för biståndspolitikern vore det förstås inte ändamålsenligt utifrån det övergripande syftet med fördraget att samtliga krishanteringsstrukturer låg utanför strukturen, eftersom detta skulle innebära att en samlad ansats vad gäller unionens utrikespolitiska instrument inte skulle uppnås. Samtidigt finns det aspekter som gör det komplicerat att inkludera samtliga krishanteringsfunktioner och därmed kan dessa komma att splittras oavsett att högsta prioritet är att förbättra samordningen. Detta diskuteras utförligare i nästa avsnitt.

⁸⁷ Hughes, K. (2008), s. 21 f.

För att unionen inte ska förlora i legitimitet är det viktigt att det finns bred uppslutning kring hur de nya strukturerna organiseras. I detta sammanhang är inte minst personalfrågan av betydelse. Med avseende på utrikestjänsten menas här dels hur stor andel som kommer från institutionerna respektive medlemsstaterna, dels vilka villkor som gäller för dessa olika grupper. När det gäller personalens fördelning har det visserligen i diskussionerna sagts att en tredjedel ska komma från rådssekretariatet, en tredjedel från kommissionen och en tredjedel från medlemsstaterna. Mot bakgrund av att enbart DG Relex (Generaldirektoratet för yttre förbindelser) enligt statistik från 2008 består av 796 personer kan det dock vara svårt att se hur fördelningen annat än på mycket lång sikt kan bli jämn. Villkoren för personalen kan också bidra till att den personal som kommer från institutionerna får lättare att utöva inflytande än personal från medlemsstaterna. Till exempel skulle en situation där personalen från medlemsstaterna har tillfällig status medan den från institutionerna har permanent status kunna leda i denna riktning. I detta sammanhang är det viktigt för medlemsstaterna att fundera över hur mycket av sitt inflytande de är beredda att släppa. Skulle en känsla av ofrivillig maktlöshet breda ut sig bland medlemsstaterna finns det risk för att unionens legitimitet på området naggas i kanten.

När det slutligen gäller frågan om juridisk och budgetär status har det i diskussionerna rått bred enighet om att utrikestjänsten bör ha sui generis-karaktär, d v s vara självständig i förhållande till andra institutioner. Detta har bedömts nödvändigt för att utrikestjänsten fullt ut ska kunna uppfylla sitt mandat. Likväl har det konstaterats att det bör finnas tydliga band till kommissionen och rådssekretariatet. Hur starka dessa band blir är emellertid delvis beroende av hur budgetfrågan utvecklas. Bland annat är det oklart om det blir en separat budgetlinje eller om budgeten ryms inom kategori 5 i EU-budgeten. En annan fråga är den om budgetneutralitet, d v s om den nya budgeten ska skapas genom en omfördelning av befintliga resurser, eller om det kommer att krävas nya resurser och därmed förhandlingar med Europaparlamentet.⁸⁸

3.2.3 Tre modeller för utrikestjänsten

Ett första alternativ är att bygga utrikestjänsten med utgångspunkt i en *inklusiv ansats*. Härmed avses i detta sammanhang en sammanslagning av relevanta avdelningar inom kommissionen som ansvarar för unionens yttre åtgärder samt krishanteringsstrukturerna inom rådssekretariatet. De avdelningar och funktioner

⁸⁸ Intervju vid Utrikesdepartementet, EU-enheten respektive Europakorrespondenten, 9 april 2008, samt vid svenska ambassaden i Berlin, 27 maj 2008.

som i detta sammanhang diskuterats och som vore naturliga att inkludera inom ramen för denna modell är inom kommissionen DG Relex, de geografiska deskarna vid DG Development och DG Enlargement samt inom rådssekretariatet DG E (Generaldirektoratet för yttre förbindelser), CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability), EUMS och eventuellt SitCen (EU:s lägescentral). Tanken bakom att inkludera de geografiska deskarna från kommissionen i den nya organisationen skulle främst vara att undvika duplicering och möjliggöra samstämmighet i unionens yttre åtgärder. Att lämna tematiska deskar inom DG Development utanför utrikestjänsten förefaller å andra sidan rimligt med hänsyn till frågornas specifika karaktär. Ur ett biståndsperspektiv skulle till exempel en sammanblandning av biståndspolicy och säkerhetspolitiska avvägningar kunna urholka biståndets trovärdighet.

När det gäller implementeringen av de olika biståndsinstrumenten torde det tvärtom vara en stor fördel att integrera instrumenten inom första och andra pelarna. I detta sammanhang kan till exempel Stabilitetsinstrumentet nämnas eftersom detta torde vara det instrument som till sin karaktär och sitt omfång ligger närmast ESFP.

Det andra alternativet skulle kunna vara en *separat krishanteringsstruktur*, vilket skulle innebära att EUMS, CPCC, SitCen och de avdelningar inom rådssekretariatet som fokuserar på krishantering skulle ingå i en parallell struktur. Förenklat skulle det hela kunna uttryckas som att man får en renodlad diplomattjänst (utrikestjänsten) och en renodlad krishanteringsstruktur. Ur ett medlemsstatsperspektiv skulle en fördel med detta vara att medlemsstaterna bibehåller sitt inflytande över ESFP, medan den uppenbara nackdelen förstås är att det ursprungliga syftet med fördraget – att skapa bättre samordning genom att samla unionens instrument under ett och samma tak – om inte går om intet så åtminstone kräver en omtolkning. Ytterligare en fördel är att de krishanteringsstrukturer som varit svårast att införliva i den nya utrikestjänsten, EUMS och SitCen, inte behöver separeras från övriga krishanteringsstrukturer. Den uppenbara risken i detta sammanhang är dock att krishanteringsstrukturen i sin helhet marginaliseras och att utrikestjänsten blir det enda verkliga maktcentrat.

Det tredje alternativet är att *funktioner nära kopplade till den politiska processen införlivas i utrikestjänsten* och att det vid sidan av upprättas ett permanent högkvarter med tillhörande stödfunktioner. Detta skulle kunna betraktas som en kompromisslösning i förhållande till tidigare beskrivna modeller. Istället för att separera ESFP-strukturer från övriga strukturer delas funktionerna inom EUMS (eventuellt även CPCC) upp i två separata strukturer. Detta skulle innebära att flera avdelningar och strukturer tudelas. Till exempel skulle de delar inom

EUMS som ansvarar för beredning till den höga representanten ingå i utrikestjänsten. Fördelen med denna modell är att förutsättningarna för samordning mellan de olika instrumenten, både de inom första och andra pelaren, förbättras. Baksidan av arrangemanget är dock att kopplingen mellan de olika nivåerna bryts. Denna koppling har av många betraktats som en av de stora förtjänsterna med nu gällande system.

Medlemsstaternas perspektiv på frågan

Vid en granskning av modellerna ovan utifrån intervjuresultatet kan konstateras att ingen av dessa föreföll vara ett självklart val. Storbritannien och Tyskland förespråkade visserligen båda två en inklusiv ansats, men med vissa förbehåll. De representanter från dessa länder som intervjuades poängterade vikten av att kommissionens instrument och ESFP-instrumenten kopplas samman och menade att detta var det absolut bästa, eller kanske till och med det enda sättet, att skapa ökad samordning. Att modellen skulle leda till minskat inflytande för medlemsländerna betraktades som ett rimligt pris för att uppnå detta.⁸⁹

Samtidigt fanns en medvetenhet om att EUMS och SitCen innehöll komponenter som medförde svårigheter att integrera dessa i en ny struktur. Utgångspunkten från tysk och brittisk sida verkade därför vara att det handlade om att så långt möjligt få till stånd en inklusiv ansats. Det föreföll således finnas viss öppning för att lämna EUMS utanför strukturen, även om det från tysk sida framhölls att detta kunde få till följd att EUMS blir ett maktlöst organ utan insyn i viktiga frågor.⁹⁰ Vad gällde SitCen verkade både tyskar och briter luta åt en placering utanför utrikestjänsten men med tydliga kanaler till denna och den höga representanten. Detta synsätt kan förklaras dels av att SitCen även ansvarar för informationsinhämtning inom ramen för den interna dimensionen av samarbetet, dels av att informationsutbytet som sådant torde gynnas av en struktur där kommissionens makt och insyn är begränsad.

Från fransk sida framhölls istället vid några intervjuer den andra modellen, separat krishanteringsstruktur, som den som låg närmast den franska linjen. Det påpekades att risken för en kommissionsdominerad utrikestjänst var påtaglig och att det av detta skäl betraktades som nödvändigt att separera krishanteringsstrukturerna från utrikestjänsten. Frankrike värnade i sammanhanget framförallt om den obrutna militära ledningskedjan som kännetecknat samarbetet inom ESFP. Någon garanti för att denna blev intakt

⁸⁹ Intervjuer vid Ministry of Defence, 3 juni 2008 respektive vid Bundesministerium der Verteidigung, 26 maj 2008.

⁹⁰ Intervjuer vid Bundesministerium der Verteidigung, 26 maj 2008.

fanns inte om EUMS integrerades i utrikestjänsten menade de franska respondenterna.⁹¹

Att en modell med en separat krishanteringsstruktur skulle motverka syftet med fördraget bemöttes med att samordningen inom krishanteringsstrukturen var betydligt viktigare än samordning i förhållande till kommissionens instrument. Vidare påpekades i detta sammanhang att en och samma chef i toppen på båda strukturerna, d v s den höga representanten, skulle innebära att samordning ändå skulle uppnås i tillräcklig utsträckning. Det som krävdes var att ett system för samordning och utbyte mellan de båda organisationerna utarbetades och här framhölls en tänkbar modell vara att upprätta en styrelse med representanter från olika delar av de båda organisationerna i stil med det förslag som utarbetades vid toppmötet på Hampton Court. Detta förslag gick bland annat ut på att etablera en s.k. "Crisis Management Board" under den höga representantens ledning. Denna skulle bestå av senior personal från de geografiska, militära och civila krishanteringsstrukturerna och ha till uppgift att klargöra uppgifter och ansvarsfördelning inom rådssekretariatet inför en beslutad insats.⁹²

Den tredje modellen förespråkades inte uttryckligen av något av länderna. Likväl torde detta förslag ligga väl i linje med nyligen presenterade brittiska förslag med fokus på civil-militär samordning, såsom förslaget om att upprätta ett integrerat civil-militärt strategiskt högkvarter i anslutning till Shape⁹³ samt det franska förslaget om ett permanent militär-strategiskt högkvarter inom EU.

3.2.4 Delegationerna och EUSR-funktionen

I och med fördragets ikraftträdande övergår kommissionens delegationer i tredje land till att bli EU-delegationer. Idag är det DG Relex inom kommissionen som är huvudman för delegationerna. I Lissabonfördraget stadgas emellertid att delegationerna ska lyda under den höga representanten vilket sannolikt även får till följd att de formellt blir en del av utrikestjänsten. Något uttryckligt stöd för en sådan tolkning finns visserligen inte i fördragstexten men de informella diskussioner som förts förefaller att peka i denna riktning liksom det dokument som presenterades av den höga representanten och kommissionen under 2005, där det konstateras att delegationerna "bör utgöra en integrerad del av den

⁹¹ Intervjuer vid, Ministère des Affaires Étrangères, 21 maj 2008 respektive Ministère de la Défense, 22 maj 2008.

⁹² Intervju, Ministère des Affaires Étrangères, 21 maj 2008. För en beskrivning av den modell som föreslogs vid Hampton Court se t ex Hampton Court Follow-up, Council of the European Union, 13 juni 2006.

⁹³ Intervju vid svenska ambassaden i London, 2 juni 2008.

europeiska avdelningen för yttre åtgärder”.⁹⁴ Förutsatt att så sker kommer sannolikt sammansättningen och fördelningen av personalen att bli densamma som inom utrikestjänsten.

Genom Lissabonfördragets ikraftträdande kan delegationerna således utöver sin tidigare funktion även komma att betraktas som instrument inom ramen för GUSP och ESFP och detta gör i sin tur att den roll som EU:s särskilda representanter (EUSR) tidigare haft på området kan behöva omvärderas. De särskilda representanterna skulle idag kunna betraktas som GUSP:s/ESFP:s förlängda arm i tredje land och fyller bland annat funktionen som informationsinhämtare i fält avseende såväl den politiska situationen i en region som statusen i olika ESFP-insatser.⁹⁵ EUSR-funktionen kan också ha olika karaktär. Ursprungligen var mandatet begränsat av att den särskilda representantens arbete uteslutande skulle ha ett säkerhetspolitiskt syfte men efterhand har detta förändrats och i dagsläget kan uppdraget även ta sikte på bland annat fredsfrämjande och institutionsbyggande åtgärder samt koordinering av olika aktörers arbete när fler än en ESFP-insats inletts. De i dagsläget nio EUSR-funktionerna skiljer sig vidare åt såtillvida att två av dem är dubbelhattade. Härmed menas att funktionen fyller två syften, dels rollen som EUSR, dels rollen som chef för kommissionens delegation.⁹⁶

De dubbelhattade EUSR-funktionerna är också de funktioner som framförallt kan ifrågasättas om delegationerna blir en del av utrikestjänsten och därtill får samma personalfördelning som denna. Delegationen kommer ju då att representera unionen i landet, ha ansvar för den pellaröverskridande koordineringen samt förmedla information och därmed förefaller risken för duplicering i förhållande till unionens särskilda representant på plats överhängande. Det torde därför krävas en förskjutning av mandatens fokus mot en större tyngdpunkt på regionala, funktionella och tematiska frågor. Med de senare åsyftas t ex kriser som kräver snabbt ingripande, epidemier och terrorism.⁹⁷

Medlemsstaternas perspektiv på frågan

När det gäller delegationernas roller och unionens särskilda representanters framtida funktion hade få av de representanter för medlemsstaterna som

⁹⁴ Europeiska unionens råd, nr 9956/05, Lägesrapport: En europeisk avdelning för yttre åtgärder, 9.6.2005, s. 5.

⁹⁵ Grevi, G. (2007) *Pioneering foreign policy; The EU Special Representatives* (Paris: Institute for security studies), s. 141 ff.

⁹⁶ Adebahr, C. & Grevi, G. (2007) “The EU Special Representatives: what lessons for the EEAS?” i *The EU Foreign Service: how to build a more effective common Policy* (Bryssel: European Policy Centre), s. 61 ff.

⁹⁷ *Ibid*, s. 63 f.

intervjuades inom ramen för studien någon uppfattning att presentera i frågan. Beträffande delegationerna menade flertalet att detta var en fråga som låg längre fram i tiden och dessutom skulle innebära en stegvis process eftersom samtliga uppgifter som delegationerna i dag har knappast på en gång kan övertas av utrikestjänsten. Ett konkret förslag hade emellertid framförts från tysk sida påpekades det. Detta gick ut på att man borde börja med att välja ut ett par EU-delegationer som ”test-cases”, t ex de på västra Balkan.⁹⁸ Vid intervjuer i London framfördes att britterna ser ett behov av militära komponenter vid delegationerna. Hur dessa skulle konkretiseras preciserades emellertid inte.⁹⁹ I Frankrike påpekades att delegationerna sannolikt framförallt kommer att ha en roll i förhållande till tredje land.¹⁰⁰

På frågan om EUSR-funktionernas framtid fanns inte heller någon klar linje att presentera i något av länderna. Från brittisk sida påpekades emellertid att det sannolikt krävs en omvärdering av de särskilda representanters mandat som är nationellt avgränsade medan det inte torde ske några förändringar i de regionalt avgränsade mandaten. I Tyskland betonades endast i detta sammanhang vikten av att EUSR-funktionerna ligger utanför den militära ledningskedjan. Detta förhållande borde inte förändras framhölls det från tysk sida.¹⁰¹

3.2.5 Konsekvenser för samordnade insatser

Som tidigare nämnts är en av de positiva effekter som Lissabonfördraget för med sig att det beroende på vilken modell som slutligen väljs för utrikestjänsten kan bli möjligt att samla alla utrikespolitiska instrument, såväl biståndsinstrument av finansiell karaktär som rena krishanteringsinstrument, under ett och samma tak. En av de största fördelarna härmed torde vara att de gråzoner som tidigare uppstått gällande de olika instrumentens tillämpningsområden borde kunna undanröjas. I detta sammanhang åsyftas framförallt de gränsdragningsproblem som uppstått mellan Stabilitetsinstrumentet och krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP.

Stabilitetsinstrumentet upprättades under 2006 och har som övergripande målsättning att främja fred, stabilitet och civilbefolkningens säkerhet i tredje land. I förhållande till övriga biståndsinstrument består instrumentets mervärde i att det inriktas mot regionala konflikter och aktörer, d v s inte nationellt

⁹⁸ Intervju vid svenska ambassaden i Berlin, 27 juni 2008.

⁹⁹ Intervju vid Foreign and Commonwealth Office, 2 juni 2008.

¹⁰⁰ Intervju, Ministère de la Défense, 22 maj 2008.

¹⁰¹ Intervju vid Bundesministerium der Verteidigung, 26 maj 2008.

avgränsade.¹⁰² Det har dock visat sig svårare att motivera de kapacitetsuppbyggnadsåtgärder före och efter kriser som Stabilitetsinstrumentet innefattar i förhållande till de insatser som genomförs inom andra pelaren. Hittills har sådana åtgärder inte heller prioriterats inom ramen för instrumentet, vilket delvis torde ha sin grund i att medlemsstaterna på grund av gränsdragningsproblematiken överlag intar en relativt kritisk hållning till att utveckla denna del av instrumentet.¹⁰³

Då både ESFP och Stabilitetsinstrumentet genom Lissabonfördraget kan komma att få samma huvudman, den höga representanten, och därigenom även bli en del av samma organisation i form av den nya utrikestjänsten skapas emellertid möjligheter att lämna tidigare revirstrider bakom sig och ta ett helhetsgrepp om unionens krishanteringsinstrument.¹⁰⁴ Därmed skulle duplicering och onödiga kostnader kunna minimeras och instrumenten komplettera varandra i större utsträckning. Detta skulle i sin tur skapa större genomslagskraft för unionens politik på området.

Även i förhållande till övriga instrument inom biståndsområdet torde det finnas fördelar med den i Lissabonfördraget föreslagna strukturen. En sådan är det faktum att en utrikestjänst som både inkluderar bistånd och krishantering förbättrar möjligheterna till en smidig övergång från krishanteringsinsats till biståndsinsats. Förutsättningarna för att driva frågan om civil-militär samverkan framåt förbättras därmed avsevärt. Till detta bidrar därtill de reviderade konsensusdokumenten på biståndsområdet, där förtydliganden har skett avseende användningen av militära resurser inom ramen för biståndsinsatser.¹⁰⁵

¹⁰² Europaparlamentets och rådets förordning nr 1717/2006 om upprättande av ett stabilitetsinstrument, 15.11.2006.

¹⁰³ Europeiska kommissionen, The Instrument for Stability, Current Planning Priorities, Information Note, October 2007, underlag tillhandahållet av UD.

¹⁰⁴ Ett exempel på en sådan fråga är den om upprättandet av en ”Expert Support Facility” (kompetensregister) inom ramen för Stabilitetsinstrumentet.¹⁰⁴ Tanken från kommissionens sida har bland annat varit att härigenom underlätta identifiering och formulering av projekt medan medlemsstaterna varit tveksamma till detta då det inte stått klart vilket mervärde förslaget ska tillföra i förhållande till befintliga register inom ramen för ESFP.

¹⁰⁵ “The European Consensus on Humanitarian Aid”, Joint Statement by the Council and the Representatives of the Government of the Member States within the Council, the European Parliament and the European Commission samt “Guidelines on the use of military and civil defence assets in disaster relief – “Oslo Guidelines”, updated November 2006.

3.3 Avslutande reflektion

Avslutningsvis kan konstateras att det finns flera viktiga avvägningar att göra med avseende på de institutionella reformerna. Det handlar i detta sammanhang framförallt om avvägningen mellan att skapa förutsättningar för medlemsstaterna att utöva inflytande och att förbättra möjligheterna till samordning och enhetligt agerande, en problematik som särskilt gör sig gällande inom den nya utrikestjänsten.

Det finns emellertid även andra aspekter som måste vägas in och här kan särskilt vikten av att skapa en god förhandlingsmiljö i en toppstyrd organisation nämnas. Det roterande ordförandeskapet torde i detta sammanhang ha spelat en viktig roll. Då detta ersätts av den höga representanten och det permanenta ordförandeskapet inom det Europeiska rådet krävs en strategi för att inte toppstyrningen ska nagga den gemensamma politikens legitimitet i kanten.

4 Permanent strukturerat samarbete – en motor för förmågeutveckling?

Det permanenta strukturerade samarbetet (PSS) är en av de viktigaste nyheterna i Lissabonfördraget när det gäller ESFP. PSS har potential att leda till en ny typ av fördjupat samarbete som endast omfattar ett begränsat antal medlemsstater och som tidigare inte existerat inom EU på försvarsområdet. I detta kapitel diskuteras vad PSS ska syfta till, tre alternativa modeller för deltagande i PSS samt hur samarbetet ska utformas i praktiken. De viktigaste slutsatserna kan sammanfattas på följande sätt:

- I dagsläget förespråkas ett mer inklusivt samarbete mellan ett större antal medlemsstater än det som först avsågs i det Europeiska konventet eftersom ett exklusivt samarbete mellan *de sex stora* riskerar att äventyra de resultat och den enighet som uppnåtts inom ESFP.
- PSS ska i första hand syfta till att främja förmågeutvecklingen inom EU, men frågan är hur samarbetet ska utformas så att det leder till en ambitionshöjning i förhållande till det arbete som bedrivs idag.
- Frankrike och Tyskland anser att PSS bör omfatta *en* enhetlig kärngrupp medan Storbritannien stödjer idén om att det kan bestå av olika *ringar av samarbete*.
- EDA och EUMC har potential att spela en viktig roll i de projekt som kommer att lanseras inom PSS, men samtidigt framhålls möjligheten att etablera samarbeten även utanför de existerande institutionernas ram.

4.1 Bakgrund

Som beskrivits i kapitel två får PSS stort utrymme i Lissabonfördraget som innehåller detaljerade bestämmelser om procedurerna för att upprätta samarbetet, de kriterier som ska uppfyllas för att en medlemsstat ska få delta i PSS samt de åtaganden som de deltagande medlemsstaterna ska göra. Trots detta finns det fortfarande ett stort förhandlingsutrymme när det gäller utformningen av PSS. Detta beror till viss del på att många av skrivningarna i fördraget är vaga men kanske framförallt på att medlemsstaterna ännu inte har enats om vad PSS ska syfta till och hur samarbetet ska utformas.

Sedan Lissabonfördraget antogs i december 2007 har visserligen frågan diskuterats nationellt i medlemsstaterna men ingen medlemsstat har ännu uttryckt någon officiell hållning i frågan. Dessutom har de flesta medlemsstater avvaktat att mer detaljerade diskussioner om PSS ska ta fart under det franska ordförandeskapet hösten 2008. Efter den irländska folkomröstningen har emellertid dessa diskussioner skjutits ytterligare på framtiden. De diskussioner som ändå har förts har i huvudsak uppehållit sig kring kriterierna för att få delta i PSS snarare än vad PSS ska syfta till eller hur samarbetet praktiskt ska genomföras.

4.2 Syfte

Förslaget om PSS lanserades ursprungligen av franska och tyska företrädare i det europeiska konventet under 2002. Tanken var att ett begränsat antal medlemsstater med stor militär förmåga skulle gå före och skapa en kärngrupp – en ”Eurozone” – på försvarsområdet. Denna kärngrupp skulle samarbeta för att kunna genomföra de mest krävande krishanteringsinsatserna. Att bilda denna kärngrupp ansågs vara ett sätt att komma framåt i utvecklingen av ESFP då alla medlemsstater inte var överens om målen med samarbetet. Dessutom skulle denna kärngrupp kunna skapa en dynamik i samarbetet som gjorde att fler stater ansträngde sig för att bidra till ESFP.¹⁰⁶

Sedan förslaget om PSS lanserades har samarbetet inom ESFP utvecklats i rask takt. EU har genomfört ett tjugotal civila och militära krishanteringsinsatser och fler medlemsstater, inklusive relativt små stater, bidrar aktivt till dessa insatser. Detta medför att idén om att bilda en kärngrupp av de stater som har störst militär förmåga blivit mer känslig. Det finns en risk för att ett begränsat samarbete skulle kunna leda till en splittring mellan de stora och de små medlemsstaterna.¹⁰⁷ En sådan utveckling skulle i sin tur kunna medföra en minskad vilja hos de mindre medlemsstaterna att bidra med resurser till EU:s insatser, vilket skulle vara allvarligt eftersom det redan råder brist på tillgängliga resurser.

Vid sidan av denna dynamik kring en kärngrupp har diskussionerna i mycket liten utsträckning handlat om vad PSS ska syfta till. Detta är heller inte tydligt i fördraget där den inledande bestämmelsen om PSS endast anger att ”[d]e

¹⁰⁶ Ekengren, M. och Larsson, S. (2003), s. 54-57 och intervju Ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Stratégiques, 20 maj 2008.

¹⁰⁷ Dagand, S. (2008) ”The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP”, *European Security Review* (ISIS Europe), no. 37, s. 6 och Biscop, S. (2008) *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP*, Egmont Paper no. 20, s. 6.

medlemsstater som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppdragen ska upprätta ett permanent strukturerat samarbete inom ramen för unionen”.¹⁰⁸ Detta skulle kunna tolkas som att PSS kan användas såväl för att genomföra insatser inom ramen för ESFP som för att öka förmågan att genomföra insatser.

Det förslag om PSS som ursprungligen togs fram i försvarsgruppen i det europeiska konventet avsåg att medlemsstater med stor militär kapacitet skulle samarbeta för att genomföra de mest krävande krishanteringsinsatserna. Detta skulle ske genom att i förväg identifiera styrkor och ledningsstrukturer som skulle användas för dessa insatser. När förslaget infogades i det konstitutionella fördraget efter förhandlingar i konventet hade det emellertid skiftat fokus till att skapa en motor för förmågeutveckling inom EU.¹⁰⁹

De mer detaljerade bestämmelserna i fördraget om vilka åtaganden de deltagande medlemsstaterna ska göra handlar således om att utveckla förmågan att genomföra insatser. Det anges bland annat att de deltagande staterna ska nå överenskomna mål för nivån på utgifterna för investeringar i försvarsmateriel, tillnära sina försvarsstrukturer, vidta åtgärder för att öka styrkornas tillgänglighet, interoperabilitet, flexibilitet samt tilltransportförmåga, samarbeta för att åtgärda förmågebrister samt delta i utvecklingen av materielprogram inom ramen för EDA.¹¹⁰

När det gäller att genomföra insatser har det dessutom sedan 2003 utvecklats en praxis som innebär att en mindre grupp medlemsstater med en så kallad ”framework nation” i spetsen kan genomföra en insats på uppdrag av EU. Denna praxis fördragsfästs genom Lissabonfördraget. Därför är det mindre troligt att PSS kommer att användas som ett instrument för att genomföra insatser.

Medlemsstaternas perspektiv på frågan

De medlemsstater som har intervjuats inom ramen för denna studie betonade vikten av att skapa ett mer inkluderande samarbete med fler deltagande medlemsstater än det som först avsågs i det europeiska konventet. Franska och tyska företrädare framhöll att idén om en liten kärngrupp inte längre håller utan att samarbetet måste vara öppet för fler stater.¹¹¹ Från fransk sida poängterades att flera mindre medlemsstater i dag aktivt deltar i ESFP. Den enighet som

¹⁰⁸ Artikel 42 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

¹⁰⁹ Ekengren, M. och Larsson, S. (2003) s. 54-57 och Roger-Lacan, V. (2008) ”Traité de Lisbonne et défense européenne”, *Défense nationale et sécurité collective*, vol. 68, nr. 2, s. 58-59.

¹¹⁰ Artikel 2 i Protokoll om det permanenta strukturerade samarbete som inrättas genom artikel 42 i fördraget om Europeiska unionen.

¹¹¹ Intervju, Ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Stratégiques, 20 maj 2008 och intervju Bundesministerium der Verteidigung, 26 maj 2008.

uppnått mellan medlemsstaterna får därför inte äventyras genom att skapa en liten kärngrupp inom PSS.¹¹² Såväl Storbritannien som Tyskland och Frankrike betonade att deltagandet i PSS måste utgå från de stater som faktiskt bidrar till ESFP samtidigt som kriterierna för att få delta bör utformas så att det skapar en morot för medlemsstaterna att bidra mer.¹¹³

När det gäller syftet med PSS var dessa stater också överens om att samarbetet framför allt ska påskynda förmågeutvecklingen inom EU. De ansåg att samarbetet ska vara projektinriktat och fokusera på olika nyckelförmågor.¹¹⁴ Från fransk sida framhölls dessutom att fokus bör ligga på högteknologiskt samarbete där det är svårt att samarbeta mellan alla 27 medlemsstater.¹¹⁵

4.3 Tre modeller för PSS

För att avgöra vilka medlemsstater som ska få delta i PSS anges i fördraget dels några kriterier som de deltagande staterna måste uppnå, dels en rad åtaganden som måste göras. Skillnaden mellan dessa kan sägas vara att kriterier mäter något som en medlemsstat redan har uppfyllt medan åtaganden avser något som ska uppfyllas i framtiden. I strikt mening är det endast kriterierna som måste uppnås för att få delta i PSS, men samtidigt måste de deltagande staterna kunna uppfylla de överenskomna åtagandena för att i ett senare skede inte riskera att uteslutas ur samarbetet. En viktig faktor härvid är att enskilda medlemsstater har små möjligheter att påverka det egna deltagandet i PSS eftersom besluten om deltagande i PSS ska fattas med kvalificerad majoritet.

Av de kriterier som anges i fördraget är det andra kriteriet relativt konkret. Det anger att de medlemsstater som vill delta i PSS ska ha kapacitet att senast 2010 tillhandahålla styrkor till en stridsgrupp antingen nationellt eller som en del av en multinationell styrka. Däremot behöver det första kriteriet preciseras och göras mätbart för att det ska kunna avgöras vilka medlemsstater som uppfyller det. Enligt detta kriterium ska PSS vara öppet för de medlemsstater som förbinder sig att mer intensivt utveckla sin militära kapacitet genom att utveckla sina nationella resurser och delta i multinationella styrkor, i de viktigaste europeiska försvarsmaterielprogrammen samt i EDA:s verksamhet. Utformningen av detta kriterium blir således viktig för hur många stater som kommer att delta i PSS.

¹¹² Intervju, Ministère des Affaires Étrangères, 21 maj 2008.

¹¹³ Intervjuer vid Ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Strategiques, 22 maj 2008, Bundesministerium der Verteidigung, 26 maj 2008 samt Foreign and Commonwealth Office, 2 juni 2008.

¹¹⁴ Intervju Bundesministerium der Verteidigung, 26 maj 2008 och Foreign and Commonwealth Office, 2 juni 2008.

¹¹⁵ Intervju, Ministère des Affaires Étrangères, 21 maj 2008.

I det minsta formatet skulle PSS kunna omfatta en kärngrupp bestående av *de sex stora* – Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Italien, Spanien och Polen. I januari 2008 föreslog den franske parlamentarikern Pierre Lellouche att ett samarbete skulle upprättas kring en hård kärna som inledningsvis skulle bestå av dessa stater. Syftet skulle vara att skapa ett gemensamt försvar i Europa och de deltagande staterna skulle förbinda sig att spendera minst 2% av BNP på försvaret och bidra med 10 000 personer vardera till en gemensam krishanteringsstyrka.¹¹⁶ Senare dementerades emellertid detta förslag från officiellt franskt håll. En fördel med denna modell skulle vara att samarbetet skulle omfatta de mest resursstarka staterna och möjliggöra att verkliga resultat uppnås. En nackdel skulle emellertid vara att det riskerar att leda till en splittring mellan de större och de mindre medlemsstaterna inom EU eftersom det skulle vara svårt för de mindre staterna att bidra med motsvarande resurser.

Den andra ytterligheten skulle vara att i princip alla medlemsstater deltar i PSS som därmed blir ett *fördjupat samarbete om förmågeutveckling*. Detta skulle likna samarbetet kring den tidigare European Capabilities Action Plan (ECAP) och utgå från de prioriterade områden för förmågeutveckling som konstaterats i Headline Goal-processen och som ytterligare ska konkretiseras i planen för förmågeutveckling (CDP) vilken utarbetas av EDA och EUMC. En fördel med denna modell skulle vara att fler medlemsstater blir delaktiga i arbetet med förmågeutveckling. En nackdel skulle dock vara att det skulle vara svårt att åstadkomma en ambitionshöjning eller större förändring jämfört med dagens samarbete.

En tredje variant som föreslagits av EDA:s före detta exekutivdirektör Nick Witney utgår ifrån att medlemsstaterna deltar i olika *ringar av samarbete*. Enligt denna modell skulle medlemsstaterna delta i de samarbetsområden där de har resurser och vilja att delta. Dessa samarbetsområden skulle kunna fokusera på forskning, försvarsmateriel, försvarsindustri och utveckling av olika förmågor.¹¹⁷ Bakgrunden till detta förslag är att det enligt Witney är svårt att identifiera användbara kriterier för att bilda en kärngrupp inom PSS. Detta beror på att medlemsstaterna uppvisar styrkor på olika områden, exempelvis när det gäller nivån på försvarsutgifterna, andelen av försvarsutgifterna som spenderas på materiel respektive forskning eller andelen personal i internationella insatser. Ett alternativ skulle därför vara att identifiera en kärngrupp utifrån de stater som

¹¹⁶ Lellouche, P., "8 propositions pour donner à l'Union une défense commune", Le Figaro, 31 januari 2008.

¹¹⁷ Witney, N. (2008) *Re-energising Europe's Security and Defence Policy* (London: European Council on Foreign Relations), s. 24-26.

deltar i flest samarbetsområden.¹¹⁸ En fördel med denna modell skulle vara att medlemsstaterna deltar i de samarbetsområden de vill och har förutsättningar att bidra till. En nackdel skulle vara att modellen inte på samma sätt leder till en ambitionshöjning om medlemsstaterna inte behöver uppnå enhetliga kriterier och dessutom själva får välja i vilka samarbetsområden de ska delta.

Medlemsstaternas perspektiv på frågan

Vid intervjuerna har medlemsstaterna resonerat på olika sätt i förhållande till dessa olika modeller för PSS. Frankrike och Tyskland såg framför sig att en kärngrupp skulle bildas inom PSS men att denna grupp skulle omfatta fler stater än *de sex stora*. Vid det franska försvarsministeriet ansågs Pierre Lellouches förslag vara avgränsat till alltför få medlemsstater och man hävdade till och med att det hade gjort mer skada än nytta för de fortsatta diskussionerna.¹¹⁹

I stället förespråkade Frankrike ett förslag till kriterier för PSS som utgår från tre familjer av kriterier, som utgörs av kapacitetsutveckling nationellt, deltagande i multinationella insatser samt deltagande i europeiska materielutvecklingsprojekt, med tre till fyra kriterier på olika nivåer i varje familj. Tanken bakom detta är att en stat som vill delta i PSS måste uppfylla minst ett kriterium i varje familj. Enligt franska företrädare möjliggör detta för medlemsstaterna att delta på olika nivåer samtidigt som det skapar incitament att bidra mer genom att försöka uppnå de högre kriterierna. I praktiken kommer det dock även med detta förslag vara möjligt att urskilja en inre kärna av de stater som uppfyller samtliga kriterier. Från franskt håll betonades emellertid att detta inte ska påverka beslutsfattandet inom PSS som ska styras genom ett enhetligt beslutsfattande mellan alla deltagande stater.¹²⁰ Tyskland presenterade inget eget förslag till kriterier utan hänvisade till det franska.¹²¹

Från brittisk sida förespråkades däremot en modell som liknar Witneys förslag om olika *ringar av samarbete* kring olika förmågeområden. Enligt brittiska företrädare ska kriterierna för att få delta utgöras av de åtaganden som överenskoms inom varje samarbetsområde. För att åstadkomma en ambitionshöjning föreslogs att ambitiösa mål ska sättas upp inom varje område. Samtidigt poängterade britterna att denna modell är ett sätt att identifiera en kärngrupp av de stater som deltar i flest samarbetsområden.¹²² Franska företrädare hävdade emellertid att dessa olika *ringar av samarbete* i stället ska

¹¹⁸ Ibid, s. 16-25.

¹¹⁹ Intervju, Ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Strategiques, 20 maj 2008.

¹²⁰ Intervju, Ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Strategiques, 20 maj 2008.

¹²¹ Intervju Bundesministerium der Verteidigung, 26 maj 2008.

¹²² Intervju, Ministry of Defence, Department for International Organisations, 3 juni 2008 och Foreign and Commonwealth Office, 2 juni 2008.

åstadkommas genom att vid sidan av PSS skapa så kallade fördjupade samarbeten som föreskrivs på annat håll i fördraget (se kapitel två). Ett sådant fördjupat samarbete skulle exempelvis kunna omfatta ett Erasmus-utbyte när det gäller högre militär utbildning.

4.4 PSS i praktiken

Vid sidan av dessa oklarheter om vad PSS ska syfta till och hur deltagandet ska bestämmas återstår flera frågetecken kring hur samarbetet ska utformas i praktiken. En central fråga är hur det arbete som ska bedrivas inom PSS ska förhålla sig till det arbete med förmågeutveckling som redan görs under ledning av EUMC och EDA. Genom de utvärderingar som gjorts i Headline Goal-processerna samt den uppföljande planen för förmågeutveckling (CDP) har EU i dagsläget en utgångspunkt för att prioritera olika projekt för förmågeutveckling. Dessutom kan de medlemsstater som vill redan nu ta initiativ till olika förmågeutvecklingsprojekt inom ramen för EDA. I detta hänseende kan man fråga sig på vilket sätt PSS kommer att innebära någon förändring i förhållande till det arbete som bedrivs idag.

En annan viktig fråga är vilken roll de befintliga institutionerna ska spela i det arbete som ska bedrivas inom PSS. Enligt fördraget ska EDA stödja förmågeutvecklingen i medlemsstaterna. Dessutom ska EDA enligt bestämmelserna om PSS regelbundet utvärdera medlemsstaternas bidrag till samarbetet, speciellt när det gäller de åtaganden som de deltagande staterna gör. Detta skulle kunna tolkas som att EDA kommer att spela en central roll i det framtida samarbetet genom att påverka besluten om vilka stater som uppfyller kraven för att få delta i PSS. När det gäller att leda de projekt som upprättas inom PSS har i dagsläget EDA och EUMC ansvar för olika aspekter av förmågeutvecklingen. Denna rollfördelning skulle kunna avspeglas i hur de olika projekten inom PSS ska ledas. Ett tredje alternativ vore att vissa projekt upprättas multilateralt mellan de deltagande staterna utan att vare sig EDA eller EUMC får en ledande roll.¹²³

I detta sammanhang kommer det att få betydelse var ett eventuellt sekretariat för PSS placeras. Utifrån resonemanget ovan skulle både EDA och EUMC eller de båda institutionerna tillsammans kunna tilldelas denna roll med tanke på deras betydelse för förmågeutvecklingen i EU. Samtidigt ska besluten om samarbetet fattas inom rådet varför rådssekretariatet också skulle kunna få denna roll. En

¹²³ Mölling, C. (2008) s. 3.

sista möjlighet vore att ett ad hoc sekretariat bestående av tjänstemän från de deltagande staterna upprättas.

Diskussionen om ett sekretariat för PSS aktualiserar dessutom frågan om vilken roll den politiska nivån, det vill säga försvarsministrarna, ska tilldelas i PSS. Kan exempelvis PSS motivera att försvarsministrarna från de deltagande staterna träffas separat från övriga medlemsstater för att dra upp riktlinjerna för samarbetet?

Medlemsstaternas perspektiv på frågan

Vid de intervjuer som har gjorts inom ramen för denna studie framgick det tydligt att medlemsstaterna ännu inte har tagit ställning till hur PSS bör utformas i praktiken. Här kan därför endast några enskilda tjänstemäns resonemang lyftas fram. Från fransk sida påpekades att EDA kommer att få en viktig roll när det gäller att utvärdera om medlemsstaterna uppfyller kriterierna för att få delta i PSS. I något fall liknades detta vid Europeiska centralbankens roll när det gäller att utvärdera om medlemsstaterna uppfyller konvergenskriterierna för att få delta i EMU.¹²⁴ Tyskland och Storbritannien tonade dock ner EDA:s betydelse. Från tysk sida betonades att besluten måste fattas av medlemsstaternas representanter i EUMC. Först därefter kan EDA få i uppgift att genomföra dessa beslut.¹²⁵ Storbritannien framhöll att projekten inom PSS bara ska bedrivas inom EDA om det är funktionellt. I annat fall bör multilaterala samarbeten startas direkt mellan de berörda staterna.¹²⁶

4.5 Avslutande reflektion

Möjligheten att skapa ett permanent strukturerat samarbete inom ESFP bör framför allt ses som ett instrument för att påskynda förmågeutvecklingen inom EU. Europas förmågebrister när det gäller krishanteringsinsatser har analyserats inom ramen för Headline Goal-processen och i dagsläget håller en plan för det framtida förmågeutvecklingsarbetet (CDP) på att tas fram av EDA och EUMC. Denna plan skulle kunna vara en lämplig utgångspunkt för PSS.

I dagsläget kretsar emellertid diskussionen om PSS i huvudsak kring vilka kriterier som ska gälla för att identifiera den kärngrupp av medlemsstater som ska gå före. Detta skulle kunna tolkas som att det upplevs som viktigare att bestämma vilka stater som ska få delta i denna kärngrupp än vad samarbetet ska leda till. En kärngrupp kommer emellertid inte av sig själv att leda till resultat

¹²⁴ Intervju, Ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Juridiques, 22 maj 2008.

¹²⁵ Intervju Bundesministerium der Verteidigung, 26 maj 2008.

¹²⁶ Intervju, Ministry of Defence, Department for International Organisations, 3 juni 2008.

utan den framtida förmågeutvecklingen kommer att vara beroende av medlemsstaternas vilja att bidra med resurser och idéer.

5 Solidaritetsklausulen – utökat tillämpningsområde för ESFP?¹²⁷

Vissa medlemsländer, däribland Sverige, menar att ESFP som politikområde endast bör ha extern tillämpning och att Lissabonfördraget på denna punkt inte innebär någon förändring. Detta är emellertid inte självklart, åtminstone inte ur ett teoretiskt perspektiv, då det skulle kunna hävdas att formuleringarna i solidaritetsklausulen, tillsammans med de så kallade försvarsgarantierna, öppnar upp för en tolkning i annan riktning.¹²⁸ Ges klausulen en vid innebörd skulle den till exempel kunna bidra till en utökad användning av ESFP externt.

I slutändan är det emellertid medlemsstaterna som bestämmer hur klausulen ska tillämpas. Har ett beslut försvarsmässiga konsekvenser har respektive medlemsstat enligt fördraget möjlighet att lägga in sitt veto.¹²⁹ I dagsläget förefaller därför en utveckling i riktning mot en fördjupning av ESFP i detta avseende osannolik. På längre sikt kan dock den politiska kontexten skifta och det finns därför anledning att analysera klausulens potentiella konsekvenser ur ett vidare perspektiv. Nedan diskuteras dels vilka konsekvenser solidaritetsklausulen kan få för ESFP ur ett teoretiskt perspektiv, dels vilka positioner de tre fokusländerna intar i frågan om klausulens tillämpningsområde. Kapitlets viktigaste slutsatser kan sammanfattas enligt följande:

- Ur ett teoretiskt perspektiv skulle klausulen kunna bidra till i huvudsak fyra olika typer av insatser: interna avvärjande insatser, interna konsekvenshanterande insatser, externa förebyggande insatser och externa avvärjande insatser.
- En utökad användning av ESFP förefaller emellertid inte ligga i linje med hur de flesta medlemsstater ser på solidaritetsklausulens tillämpningsområde och därtill kan få se något mervärde med detta.
- Frankrike står i sammanhanget för den avvikande meningen och hävdar att ESFP-strukturer definitivt bör kunna användas internt.

¹²⁷ För utförligare resonemang kring Solidaritetsklausulens konsekvenser för ESFP se Jarlsvik, H. & Oredsson, M. (2004) *Solidaritetsklausulen – konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) [FOI-Memo 1068].

¹²⁸ Artikel 222 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 42.7 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

¹²⁹ Artikel 222.3 i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

5.1 Scenarier för solidaritetsklausulens tillämpning

I stora drag innebär solidaritetsklausulen att medlemsstaterna förbinder sig att agera solidariskt om en medlemsstat, dess demokratiska institutioner och/eller civilbefolkningen utsätts för en terroristattack, naturkatastrof eller katastrof orsakad av människor.¹³⁰ Teoretiskt sett skulle i huvudsak fyra olika insatstyper, eller varianter därav, kunna tolkas in i solidaritetsklausulens kontext: interna avvärjande insatser, interna konsekvenshanterande insatser, externa förebyggande insatser och externa avvärjande insatser. De interna konsekvenshanterande insatserna åsyftar en situation där katastrofen redan är ett faktum och uppkomna skador måste hanteras. Att sådana åtgärder kan aktualiseras framgår till exempel av den skrivning som tar sikte på att unionens ska "bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack".¹³¹ Interna avvärjande insatser åsyftar i stället en situation då ett specifikt hot måste undanröjas och kan tolkas in i skrivningen som tar sikte på att demokratiska institutioner och civilbefolkningen ska skyddas från en eventuell terroristattack.¹³² I den sistnämnda skrivningen torde även de externa insatser som nedan analyseras kunna läsas in, då artikeln inte uttryckligen avgränsas till åtgärder inom unionen. Med externa förebyggande insatser menas allmänna åtgärder som vidtas innan ett hot har verkställts medan de externa avvärjande insatserna riktas mot att undanröja ett specifikt hot t ex i form av en terrorgrupps träningsbaser.

När det gäller interna avvärjande insatser kan det rent teoretiskt tänkas att det land som står inför den överhängande katastrofen behöver hjälp av andra medlemsstater för att avvärja hotet. Frågan är emellertid på vilket sätt ESFP:s planeringskapacitet eller möjligheten att "poola" militära resurser genom ESFP skulle innebära något mervärde? Normalt sett bör det vara polisiära eller andra resurser inom ramen för den tredje spelaren som efterfrågas i en dylik situation. Vidare torde det krävas en katastrof av enorma mått för att ett land över huvud taget ska behöva hjälp utifrån, åtminstone att döma av hur tidigare katastrofer som den i Madrid hanterades. Användningen av militära resurser vid interna avvärjningsinsatser är därtill en politiskt känslig fråga i många medlemsstater. Dessutom skulle flertalet medlemsstater snarare vända sig till Nato för denna typ av insatser. Det förefaller således osannolikt att solidaritetsklausulens

¹³⁰ Se under 2.2.3.

¹³¹ Artikel 222.1 a) första strecksatsen i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹³² Artikel 222 1 a) andra strecksatsen i Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

tillämpningsområde skulle komma att omfatta denna typ av insatser. Om så ändå blir fallet skulle det krävas att en omfattande besluts- och planeringsstruktur kopplad till sådana insatser byggdes upp.

Beträffande interna konsekvenshanteringsinsatser kan det likaså ifrågasättas om det finns ett behov av ESFP-involvering även om detta ur ett teoretiskt perspektiv är möjligt. Det förefaller åtminstone mer sannolikt att den s.k. gemenskapsmekanismen inom den nuvarande första pelaren i första hand aktiveras i en sådan situation eftersom denna redan i dagsläget har en tydlig intern tillämpning vid konsekvenshantering. Den inom första pelaren uppbyggda förmågan har därutöver redan kompletterats med militära resurser genom att en militär databas för konsekvenshantering utvecklats av EUMS och ställts till gemenskapsmekanismens förfogande. Därmed kan militära resurser användas vid interna konsekvenshanteringsinsatser utan att blanda in ESFP i övrigt. ESFP:s potentiella mervärde vid interna konsekvenshanteringsinsatser torde därmed reduceras till besluts- och planeringsstrukturer. För att dessa ska efterfrågas torde det emellertid som ovan nämnts krävas en katastrof med enorm förödelse som följd. Först då förefaller det tänkbart att samordning via ESFP kan aktualiseras.

Att använda ESFP som instrument vid externa insatser inom ramen för solidaritetsklausulen kan med hänsyn till politikområdets räckvidd idag förefalla mer naturligt. Frågan här är dock vilket mervärde solidaritetsklausulen som ram tillför i förhållande till de ESFP-insatser som redan genomförs. Genomförande av externa förebyggande insatser som riktas mot att bland annat undanröja grogrunden för terrorism i allmänhet ställer inte särskilt stora förändringskrav på ESFP utan överensstämmer väl med de uppgifter som redan är en del av ESFP.

En möjlighet som i dagsläget förefaller långsökt är däremot att solidaritetsklausulen skulle leda till en vidareutveckling av ESFP i riktning mot externa avvärijande insatser som inriktas mot ett specifikt hot. Detta är inte en del av politikområdet som det ser ut idag. Rent teoretiskt skulle sådana insatser kunna likställas med fredsframtvingande insatser som stöds av ett FN-mandat och därmed betraktas som en möjlig uppgift för unionen. Mot bakgrund av hur den allmänna debatten ser ut idag torde detta emellertid, om det någonsin blir aktuellt, kräva en extrem hotsituation och en utveckling över tiden som stöder ett sådant agerande.

Medlemsstaternas perspektiv på frågan

Utifrån intervjuerna i de tre medlemsstaterna kan det snabbt konstateras att åsikterna om solidaritetsklausulens konsekvenser för ESFP delvis går isär. Storbritannien och Tyskland var eniga om att ESFP inte fyller något mervärde internt. Från tysk sida påpekades vidare att en sådan ansats i Tyskland

komplieras av att det är ”Länder-nivån” som ansvarar för den interna säkerheten.¹³³ Från tyska forskare konstaterades därutöver att militära strukturer endast i undantagsfall kan användas för intern krishantering inom landet.¹³⁴

Från brittisk sida påpekades istället att solidaritetsklausulen inte är något nytt utan endast en kodifiering av en redan gällande princip. Den hade således framförallt en symbolisk betydelse menade man. Att det skulle kunna dras paralleller mellan Nato:s artikel 5 och solidaritetsklausulen motsatte sig både Storbritannien och Tyskland. Nato står för det kollektiva försvaret och något mervärde i att införa en liknande artikel inom EU fanns inte framförde samtliga respondenter i de båda länderna. Inte heller kunde representanterna från dessa länder se att en mer begränsad användning av ESFP, i form av en utökad roll för KUSP vid kriser, skulle fylla någon funktion. Gemenenskapsmekanismen inklusive MIC:en ansågs möta behovsbilden såsom den ser ut idag.¹³⁵

Frankrike stod i detta sammanhang för den avvikande meningen. Från fransk sida hävdades med bestämdhet att ESFP-strukturer definitivt bör kunna användas internt. Att unionen förfogar över värdefulla instrument, vars användning förhindras av regelverket föreföll meningslöst ur ett franskt perspektiv. Som exempel på vad ESFP som politikområde skulle kunna bidra med vid hanteringen av interna kriser framhölls logistik, transporter och ”contamination teams”.¹³⁶ Vidare hölls det inte för osannolikt att KUSP, EUMS och EUMC skulle kunna involveras i det interna arbetet.¹³⁷ En motsvarighet till Nato:s artikel 5 såg man emellertid inte heller från fransk sida något mervärde i.¹³⁸

Samtliga var slutligen eniga om att en utökad användning av ESFP externt, d v s i avvärande syfte, åtminstone under den närmaste framtiden föreföll otänkbar.

5.2 Avslutande reflektion

Ovan förda resonemang leder till slutsatsen att solidaritetsklausulen, trots att den i teorin skulle kunna påverka ESFP, i praktiken inte borde göra det i nämnvärd utsträckning, åtminstone inte på kortare sikt. Detta eftersom det är svårt att i dagsläget påvisa något mervärde i att använda ESFP-instrument inom ramen för

¹³³ Intervju vid Bundesministerium der Verteidigung, 26 maj 2008.

¹³⁴ Intervju vid Konrad Adenauer Stiftung, 27 maj 2008.

¹³⁵ Intervjuer vid Bundesministerium der Verteidigung, 26 maj 2008 samt Foreign and Commonwealth Office, 2 juni 2008.

¹³⁶ Intervju, Ministère des Affaires Étrangères, 21 maj 2008.

¹³⁷ Intervju, Ministère de la Défense, 22 maj 2008.

¹³⁸ Intervju, Ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Stratégiques, 22 maj 2008.

klausulens kontext samt beroende på att det idag inte förefaller finnas något brett stöd för detta bland medlemsstaterna.

I en föränderlig omvärld kan emellertid den politiska kontexten på längre sikt skifta. Att en stor och viktig medlemsstat som Frankrike ser en möjlighet att i detta sammanhang utöka ESFP:s användningsområde är därmed viktigt att uppmärksamma.

6 Slutsatser

I denna rapport har Lissabonfördragets konsekvenser för ESFP analyserats. Det irländska folkets ”nej” till Lissabonfördraget innebär emellertid att fördragets framtid är oviss. Fram tills en kompromisslösning har nåtts bör den naturliga utgångspunkten för en analys vara det förslag till fördrag som idag föreligger, varför analysen nedan har detta som utgångspunkt. I det avslutande avsnittet diskuteras emellertid även vad som kan hända om Lissabonfördraget faller.

6.1 Lissabonfördraget och Sverige

Som analysen i tidigare kapitel visat skapar Lissabonfördraget i flera avseenden nya förutsättningar för unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Fördraget anger emellertid endast de övergripande ramarna samt de rättsliga grunderna för de nyheter som introduceras och behöver därför åtföljas av mer preciserade regler innan förändringarna kan genomföras i praktiken. Exempelvis behöver detaljerade föreskrifter för det institutionella ramverket och det permanenta strukturerade samarbetet utarbetas. Detta får till följd att medlemsstaterna, inklusive Sverige, fortfarande har ett stort förhandlingsutrymme när det gäller att utforma det samarbete som föreskrivs i Lissabonfördraget.

Den svenska regeringen bör därför ta aktiv del i de kommande förhandlingarna om Lissabonfördragets genomförande. I detta arbete är det viktigt att Sverige försöker upprätthålla en balans mellan å ena sidan unionens bästa och syftet med de introducerade förändringarna och å andra sidan vad som gynnar svenska intressen. Denna balans är särskilt viktig att upprätthålla mot bakgrund av att svenska företrädare bland annat vid intervjuer i Regeringskansliet har framhållit att den svenska regeringen är en varm förespråkare av Lissabonfördraget och stödjer syftet bakom många av förändringarna. Samtidigt är det ur ett svenskt perspektiv centralt att analysera hur man ska kunna påverka utvecklingen i en för Sverige fördelaktig riktning. I slutändan är det trots allt summan av medlemsstaternas perspektiv som avgör hur fördraget genomförs och av denna anledning är det viktigt att inte endast ett fåtal starka stater kan göra sina röster hörda.

I denna rapport bedöms fyra frågor i Lissabonfördraget vara särskilt viktiga för Sverige att försöka påverka vid genomförandet av det nya regelverket. Det handlar om vilken roll det roterande ordförandeskapet bör ha, vad den nya utrikestjänsten bör omfatta, hur PSS bör utformas samt hur solidaritetsklausulen bör genomföras i praktiken. Dessa frågor har bedömts vara centrala ur ett svenskt

perspektiv med anledning av att Sverige antingen har särskilda förutsättningar som en liten stat i unionens utkant eller företräder en särskild linje i en viss fråga.

Nästa steg i analysen handlar om *hur* Sverige bör agera för att påverka frågornas utveckling och genomförandet av fördragsbestämmelserna. I denna del av analysen används framförallt inflytandefaktorer såsom koalitionsbyggande, flexibilitet och prioriteringsförmåga som en metod för att dra slutsatser om hur Sverige bör agera.

Det bör slutligen framhållas att analysen i detta kapitel inte är tänkt att ge några heltäckande svar på hur Sverige bör agera utan snarare ska betraktas som inspiration till vidare diskussion.

6.1.1 Fyra centrala frågeställningar ur ett svenskt perspektiv

Den första frågan som tar sikte på det roterande ordförandeskapets framtida roll är en fråga som ur flera perspektiv är viktig för Sverige. Till att börja med innebär en koncentrerad av makten till ett fåtal positioner, i synnerhet för små stater, en försämring av förutsättningarna att utöva inflytande. Detta eftersom de stora staterna oftast har större möjligheter att "lägga beslag på" dessa positioner och därtill kan ha större möjligheter att driva igenom den egna linjen när de väl intagit dessa. Små stater har dock i de flesta fall goda förutsättningar att kompensera detta förhållande genom ökad aktivitet och synlighet. Att EU går mot en ökad centrering av makten behöver således inte vara någon nackdel för Sverige, men det torde likväl innebära att det krävs en analys av hur Sverige kan agera för att se till att potentiella nackdelar minimeras eller kanske t o m vänds till fördelar. För de mindre staterna har det roterande ordförandeskapet inom det Europeiska rådet respektive GAERC nämligen garanterat att var och en fått utrymme att ge uttryck för sina prioriteringar och därmed möjlighet att göra ett avtryck i den gemensamma politiken. Förutsättningarna härför förändras då den höga representanten samt den permanenta ordföranden för Europeiska rådet övertar dessa roller. Att unionen nu omfattar 27 medlemsstater har emellertid oavsett detta medfört en förändring i detta avseende. Frågan är hur svensk ESFP-politik ska få genomslagskraft inom det nya systemet och den utvidgade unionen.

En viktig aspekt att ta fasta på är att Sverige i än högre utsträckning än tidigare bör sekondera svenskar till de nya permanenta posterna inom ESFP-strukturerna. Därtill torde det emellertid vara en fördel om det roterande ordförandeskapet även får fler beständiga uppgifter utöver att koordinera och samordna arbetet, framförallt i syfte att skapa ett gott förhandlingsklimat men även ur ett inflytandeperspektiv. Av detta skäl vore det därför intressant att undersöka möjligheten att reservera eventuella "deputy-poster" för

ordförandeskapet samt utveckla och analysera tänkbara ansvarsområden för dessa. Att få tillsätta en post som den höga representantens ”deputy” med ansvar för t ex ESFP vore utan tvekan en unik möjlighet att skapa sig ett ansikte utåt och därmed en plattform för att utöva inflytande.

I linje med att maximera inflytande ligger även skapandet av ett formellt försvarsministerråd vid sidan av Rådet för utrikes frågor med det roterande ordförandeskapet i ordföranderollen. Betydelsen av ett sådant försvarsministerråd torde öka i takt med att antalet krishanteringsinsatser blir fler.

Försvarsministerrådet skulle även kunna spela en roll inom förmågeutvecklingen och vid styrningen av PSS. Försvarsministerrådet skulle därutöver ha potential att stärka det roterande ordförandeskapets roll. Det bör även beaktas att det skulle kunna innebära en förstärkning av försvarspolitikerna som sådan.

När det gäller GUSP som helhet finns möjligheten att utöka Allmänna rådets roll och därmed även förstärka det roterande ordförandeskapets position på området. Detta kan vara ytterligare en chans för en mindre medlemsstat som Sverige att bibehålla inflytande. Utöver att förbereda det Europeiska rådets arbete skulle det roterande ordförandeskapet, i egenskap av ordförande i Allmänna rådet, t ex kunna agera föredragande i Europeiska rådet och därmed i ökad utsträckning synliggöras.

Generellt sett krävs genom den nya strukturen i ökad utsträckning att koalitioner byggs för att driva igenom ståndpunkter. Den ökade kontinuitet och effektivitet som reduceringen av det roterande ordförandeskapets roll innebär förefaller nämligen även skapa ett mer svårgenomträngligt system. Därigenom blir det allt viktigare att identifiera länder med liknande intressen och i ett tidigt skede bygga koalitioner. Ytterligare en konsekvens av det nya systemets karaktär är att prioriteringar blir alltmer avgörande. Då en medlemsstat inte längre har möjlighet att styra agendan under sitt ordförandeskap krävs det mer kraft bakom ett förslag för att föra upp det på den gemensamma agendan. Detta kan få till följd att det blir mer strategiskt riktigt att lägga fokus på ett fåtal prioriterade frågor och inta ett större mått av flexibilitet i andra. Ett sådant agerande kan också bidra till att man av andra medlemsländer uppfattas som en attraktiv partner med förmåga att förhandla och kompromissa när så behövs.

Den andra frågan – utrikestjänstens omfattning - har central betydelse ur ett svenskt perspektiv eftersom Sverige förespråkar en ökad samordning och civil-militär samverkan. Den svenska ståndpunkten såsom den presenterats vid intervjuer inom Regeringskansliet förefaller i stort sett överensstämma med den modell som i denna rapport kallas inklusiv ansats, där den nya utrikestjänsten omfattar stora delar av Relex-direktoraten samt krishanteringsstrukturerna i rådssekretariatet. Denna modell förefaller även fördelaktig ur ett rent

försvarspolitiskt perspektiv såtillvida att krishanteringsstrukturerna med denna modell inte riskerar att marginaliseras. Ur ett medlemsstatsperspektiv finns det emellertid en risk för att den nya utrikestjänsten blir kommissionsdominerad och därmed kan bidra till en reduktion av medlemsstaternas inflytande över krishanteringsstrukturerna.

Från den inklusiva ansatsen kan det finnas anledning att göra åtminstone ett undantag. Det förefaller nämligen tveksamt att det skulle vara ändamålsenligt att inkludera SitCen i den nya utrikestjänsten då en formaliserad struktur skulle kunna minska informationsflödet i en struktur som bygger på frivillighet och förtroende. Därtill skulle det faktum att SitCen även har ett ben i det interna arbetet vara en komplicerande faktor.

Att Frankrike, i egenskap av ett av de stora drivande länderna inom EU, utifrån intervjuresultatet inte förespråkar den inklusiva ansatsen medför att det, trots att denna förefaller riktig utifrån svenska intressen, krävs en inventering av möjliga kompromissförslag. I detta läge skulle den tredje modellen som innebär att *funktioner nära kopplade till den politiska processen införlivas i utrikestjänsten* och att det vid sidan av upprättas ett permanent högkvarter med tillhörande stödfunktioner kunna vara ett alternativ. Trots de brister som en tudelning av planeringsförmågan innebär skapar denna likväl förutsättningar för ökad samverkan mellan unionens utrikespolitiska instrument. Detta har som tidigare nämnts uppfattats som en prioriterad fråga för Sverige. Att helt gå den franska linjen till mötes och stödja en separat krishanteringsstruktur förefaller däremot varken ligga i linje med svenska intressen eller det ursprungliga syftet med fördraget. Vill Sverige driva en inklusiv ansats bör det inte heller vara svårt att finna koalitionspartners då såväl Tyskland som Storbritannien förefaller inta likartade ståndpunkter i förhållande till den svenska..

Den tredje frågan om hur det permanenta strukturerade samarbetet bör utformas är central för Sveriges del eftersom vi har uttryckt en vilja att tillhöra kärnan i det europeiska samarbetet. Ett svenskt deltagande i PSS ligger i linje med denna målsättning samtidigt som möjligheterna att påverka samarbetets innehåll ökar om Sverige deltar. Eftersom skrivningarna i fördraget lämnar stort utrymme för tolkningar kan Sverige i hög grad påverka samarbetet genom att från början vara aktivt och visa vilja att delta. Samtidigt bör det påpekas att PSS kommer att kräva att Sverige är berett att medverka till och satsa mer resurser på EU:s förmågeutveckling. Den plan för det framtida förmågeutvecklingsarbetet inom EU som håller på att tas fram av EDA och EUMC skulle kunna vara en lämplig utgångspunkt för PSS och för svensk del handlar det om att välja förmågeområden att satsa på. För att skapa kontinuitet i det svenska agerandet kan det även krävas att Sverige på längre sikt prioriterar mellan det europeiska

och det atlantiska samarbetet när det gäller förmågutveckling och försvarsmateriel.

En avgörande fråga för PSS utveckling är vilken modell för deltagande som kommer att väljas. Det borde ligga i Sveriges intresse att hitta en modell som möjliggör att verkliga resultat uppnås samtidigt som modellen inte skapar splittring mellan kärngruppen och de stater som står utanför PSS. I detta avseende är idén om olika ringar av samarbete attraktiv eftersom den möjliggör för medlemsstaterna att delta i de samarbetsområden där de har ett särskilt intresse och tillgängliga resurser.

En annan viktig fråga handlar om utformningen av de kriterier och åtaganden som medlemsstaterna ska uppnå för att få delta i PSS. För Sveriges del kommer det att vara helt avgörande att kriterierna utformas så att Sverige kan uppnå dem. Trots att Sverige är en liten stat har vi goda förutsättningar att kunna uppnå eventuella kriterier mot bakgrund av att vi har deltagit i alla militära ESFP-insatser, åtagit oss att vara "framework nation" för en stridsgrupp samt tagit en aktiv del i det europeiska försvarsindustrisamarbetet. Detta innebär att det franska förslaget om tre olika familjer av kriterier som i sin tur innehåller kriterier på olika nivåer troligen skulle vara fördelaktigt för Sverige. På samma sätt torde det brittiska förslaget om att deltagandet i PSS ska utgå i från medlemsstaternas vilja att göra ambitiösa åtaganden inom olika förmågeområden gynna ett svenskt deltagande eftersom Sverige i så fall kan välja att samarbeta inom de områden vi har resurser och idéer att bidra med. Dessutom tycks både fransmän och briter anse att kriterier relaterade till försvarsutgifternas andel av BNP inte är realistiska även om de skulle vara önskvärda. Detta faktum gynnar också Sverige eftersom ett budgetkriterium på exempelvis 2% skulle vara svårt för Sverige att uppnå inom de nuvarande budgetramarna.

Avslutningsvis kommer PSS att påverkas av hur samarbetet ska styras och vilken roll EDA och EUMC ska tilldelas i de konkreta samarbetsprojekt som ska göras. Sverige måste därför ta ställning till huruvida de konkreta projekten inom PSS ska bedrivas inom ramen för befintliga institutioner eller multilateralt mellan de deltagande staterna.

Den fjärde frågan som betraktas som central för Sverige - solidaritetsklausulens praktiska genomförande - har valts ut med utgångspunkt i att den har potential att påverka förhållandet mellan EU:s interna och externa krishanteringsförmåga, vilket traditionellt sett varit en viktigt fråga för Sverige. Ur ett svenskt perspektiv har man menat att det inte torde finnas något mervärde i att använda ESFP-resurser internt, då de resurser som kan "poolas" via gemenskapsmekanismen fyller det behov som finns. Vid intervjuerna framträdde det emellertid tydligt att den franska linjen knappast är förenlig med den svenska, då man från fransk sida

menade att ESFP-strukturer utan tvekan ska kunna användas inom unionen. Av denna anledning finns det ett behov av att Sverige och andra medlemsländer som kanske inte ser något mervärde i att använda ESFP-strukturer inom unionen tydliggör detta och motiven bakom en sådan linje i syfte att förhindra förslag i en annan riktning. Även i denna fråga förefaller såväl Storbritannien som Tyskland stå för likartade linjer som Sverige.

När det gäller solidaritetsklausulen är det till sist även viktigt att tydliggöra vilken typ av aktör man från svensk sida vill att unionen ska vara, idag och på sikt i en föränderlig omvärld. Att tidigt plantera ingångsvärden till hur klausulen ska tolkas är ett sätt att påverka hur praxis utvecklas.

6.2 Lissabonfördragets framtid

Som tidigare nämnts är Lissabonfördragets framtid oviss. I juni 2008 kom medlemsstaterna överens om att diskutera möjliga framtida utvecklingsvägar med anledning av den irländska folkomröstningen vid Europeiska rådets möte i oktober 2008. Vid detta möte kommer troligen den irländske premiärministern Cowen att presentera resultatet av den opinionsundersökning som gjorts om skälen bakom det irländska folkets ”nej”. Ett snabbt beslut om fördragets framtid är viktigt eftersom valet till Europaparlamentet planeras att hållas i juni 2009, vilket också ska lägga grunden för att utse en ny kommission. President Sarkozy, som innehar ordföranderollen i EU, har därför som målsättning att en lösning ska presenteras senast vid Europeiska rådets möte i december 2008.¹³⁹

I debatten har flera olika lösningar med anledning av den irländska folkomröstningen diskuterats.¹⁴⁰ Nedan skisseras två övergripande scenarier för Lissabonfördragets framtid som framför allt ska betraktas som en utgångspunkt för vidare diskussion om vad som kommer att hända med de förändringar i fördraget som har betydelse för ESFP.

I det första scenariot godkänner det irländska folket Lissabonfördraget mer eller mindre i sin helhet vid en andra folkomröstning. För att detta ska vara möjligt behöver troligtvis vissa modifieringar och undantag göras för att tillmötesgå de irländska väljarna. Bland annat kan en förklaring som förtydligar Irlands ståndpunkter fogas till fördraget. Den opinionsundersökning som den irländska regeringen låtit göra om skälen bakom det irländska folkets ”nej” kan utgöra en

¹³⁹ Communiqué suite à l'entretien de ce jour entre le Président de la République et le Premier ministre irlandais, Publié le 01-10-08, <http://www.elysee.fr/>.

¹⁴⁰Se till exempel Grant, C. (2008) "Three scenarios for the Lisbon treaty", Centre for European Reform, CER Bulletin, Issue 61 och Gros, D. & Kurpas, S. (2008) "What next? How to save the Treaty of Lisbon", CEPS Policy brief, No. 163, June 2008.

utgångspunkt för denna lösning. Denna undersökning visar bland annat att 33 procent av dem som röstade emot Lissabonfördraget trodde att fördraget införde allmän värnplikt för en europeisk armé.¹⁴¹ Det är därför troligt att en eventuell irländsk förklaring fogad till Lissabonfördraget betonar Irlands neutralitet och dess nationella beslutanderätt över frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

I det andra scenariot faller Lissabonfördraget som ett resultat av att den irländska regeringen väljer att inte hålla en andra folkomröstning alternativt att det irländska folket röstar emot fördraget en andra gång. Skulle detta bli verklighet kan emellertid vissa av Lissabonfördragets förändringar genomföras gradvis inom ramarna för nuvarande fördrag. Flera av de skrivningar som introduceras inom ESFP och som innebär en kodifiering av praxis, till exempel de som avser nya typer av insatser och EDA:s roll, kan genomföras inom nuvarande fördrag. Detta gäller även solidaritetsklausulen som redan tidigare har etablerats i form av en politisk deklaration. Det är emellertid svårare att föreställa sig att dubbelhatningen av den höga representanten och etableringen av den nya utrikestjänsten kan genomföras utan ett nytt fördrag. Det permanenta strukturerade samarbetet skulle förmodligen kunna införas i form av en fördjupning av förmågutvecklingsarbetet. Det skulle då emellertid vara betydligt svårare att skapa ett effektivt och exklusivt samarbete eftersom ett sådant samarbete, till skillnad från PSS, skulle vara beroende av ett enhälligt beslutsfattande.

En annan lösning om Lissabonfördraget faller kan vara att vissa nyheter införs genom att ett mindre omfattande fördrag antas. Några analytiker påpekar att vissa bestämmelser kan införas i samband med att EU beslutar om att anta nya medlemsstater eftersom de så kallade anslutningsfördrag som då tillämpas måste godkännas av samtliga medlemsstater.¹⁴²

I dagsläget lutar många bedömare åt att Irland kommer att hålla en ny folkomröstning om Lissabonfördraget. En viktig fråga med tanke på valen till Europaparlamentet är emellertid när en ny folkomröstning kan hållas. Ur ett politiskt perspektiv framhålls att en ny folkomröstning tidigast kan hållas i slutet av 2009, vilket skulle vara för sent för valen till Europaparlamentet.¹⁴³ Ett alternativ som presenterats från forskarhåll är att det irländska parlamentet skulle kunna rösta igenom några av Lissabonfördragets tekniska förändringar innan

¹⁴¹ ""Knowledge deficit' sank Lisbon treaty in Ireland", Timesonline, September 11, 2008, <http://www.timesonline.co.uk>.

¹⁴² Grant, C. (2008), s. 2.

¹⁴³ ""Knowledge deficit' sank Lisbon treaty in Ireland", Timesonline, September 11, 2008, <http://www.timesonline.co.uk>.

valen till Europaparlamentet medan andra förändringar av större betydelse för det irländska folket skulle överlåtas åt en andra folkomröstning. Detta skulle kunna vara en lösning så att valen till Europaparlamentet kan hållas enligt de nya bestämmelserna samt i en mer positiv anda.¹⁴⁴

För att Lissabonfördraget ska kunna träda i kraft krävs emellertid även att de två återstående länderna - Sverige och Tjeckien - ratificerar fördraget. För svensk del planerar riksdagen att rösta om fördraget i november 2008 och i Tjeckien pågår behandlingen i parlamentet. Utgången i Tjeckien är emellertid oviss eftersom författningsdomstolen har fått i uppdrag av senaten att granska huruvida Lissabonfördraget är förenligt med den tjeckiska konstitutionen. Den tjeckiska presidenten Klaus har dessutom sagt att han inte ämnar signera det tjeckiska beslutet så länge Irland inte har ratificerat fördraget.¹⁴⁵

Slutligen har det förstås avgörande betydelse för utvecklingen hur nuvarande och kommande ordförandeskap hanterar fördragsfrågan. När det gäller det pågående franska ordförandeskapet finns det höga förväntningar på att någon form av lösning ska presenteras vid Europeiska rådets möte i december. Därefter tar Tjeckien vid. Mot bakgrund av det rådande läget i landet förefaller det emellertid tveksamt om det tjeckiska ordförandeskapet kommer att driva fördragsfrågan framåt. Istället kan blickarna komma att riktas mot Sverige som då beroende på den tidigare utvecklingen får implementeringen eller lösningen av fördragsfrågan på sin agenda under ordförandeskapet.

¹⁴⁴ Bergström, C-F (2008) "Lissabonfördraget och 'det irländska problemet' – en snabbare lösning än väntat?", Europapolitisk analys, nr. 12-2008.

¹⁴⁵ "Czech Constitutional Court starts Lisbon Treaty scrutiny", Published: 1 September 2008, EurActiv, <http://www.euractiv.com>.

Förkortningar

BNP	Bruttonationalprodukten
CDP	Capability Development Plan
CIVCOM	Kommittén för hantering av de civila aspekterna av krishantering
Coreper	Ständiga representanternas kommitté
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
DG	Generaldirektorat
DG E	Generaldirektoratet för yttre förbindelser (i rådssekretariatet)
DG Relex	Generaldirektoratet för yttre förbindelser (i kommissionen)
EDA	Europeiska försvarsbyrån
EG	Europeiska gemenskaperna
EMU	Europeiska monetära unionen
ESFP	Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken
EU	Europeiska unionen
EUMC	EU:s militärkommitté
EUMS	EU:s militära stab
EuropeAid	Byrån för samarbete
EUSR	EU:s särskilda representant
FAC	Rådet för yttre förbindelser
FN	Förenta nationerna
GAC	Allmänna rådet

GAERC	Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser
GSFP	Gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
HR/VP	Höga representanten/Vice ordföranden i kommissionen
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
MIC	Monitoring and Information Centre
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
PSS	Permanent strukturerat samarbete
Shape	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SitCen	EU:s lägescentral
VEU	Västeuropeiska unionen

Referenser

EU-dokument

Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [EUT C 115, 9.5.2008]

Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen [EUT C 325 24.12.2002]

Europeiska unionens råd, dok. nr 9956/05, Lägesrapport: En europeisk avdelning för yttre åtgärder, 9.6.2005

Europeiska unionens råd, dok. nr 11018/08, Presidency Conclusions, 19-20 juni 2008

Europaparlamentets och rådets förordning nr 1717/2006 om upprättande av ett stabilitetsinstrument, 15.11.2006

Europeiska kommissionen, The Instrument for Stability, Current Planning Priorities, Information Note, October 2007, underlag tillhandahållet av UD

Europeiska kommissionen, The European Consensus on Humanitarian Aid, Joint Statement by the Council and the Representatives of the Government of the Member States within the Council, the European Parliament and the European Commission

Hampton Court Follow-up, Council of the European Union, 13.6.2006

Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief – “Oslo Guidelines”, uppdaterad i november 2006

Litteratur

Adebahr, C. & Grevi, G. (2007) “The EU Special Representatives: what lessons for the EEAS?” i *The EU Foreign Service: how to build a more effective common Policy* (Bryssel: European Policy Centre)

Andersson, J. J. (2005) "Den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken: vad vill Sverige?", s. 12-22 i Andersson, Jan Joel (red.) *Sverige och Europas försvar*, (Stockholm: Utrikespolitiska Institutet)

Bergström, C-F (2008) "Lissabonfördraget och 'det irländska problemet' – en snabbare lösning än väntat?", Sieps: Europapolitisk analys, nr. 12-2008.

Biscop, S. (2008) *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP*, Egmont Paper no. 20

Björkdahl, A. & Strömvik, M. (2008) *EU Crisis Management Operations – ESDP Bodies and decision-making procedures* (Köpenhamn: Danish Institute for International Studies)

Dagand, S. (2008) "The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP", *European Security Review*, ISIS Europe, no. 37

Ekengren, M. och Larsson, S. (2003) *Säkerhet och försvar i framtidens EU – en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet* (Stockholm: SIEPS)

EPC (2007) The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations
Joint study by EPC, Egmont and CEPS

EPC (2007) The people's project? The new EU Treaty and the prospects for future integration, EPC Challenge Europe

Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: Significant or Cosmetic Reforms?, CFSP Forum, Volume 6, Issue 2, March 2008

Grant, C. (2008) "Three scenarios for the Lisbon treaty", Centre for European Reform, CER Bulletin, Issue 61

Grevi, G. (2007) *Pioneering foreign policy; The EU Special Representatives* (Paris: Institute for security studies)

Gros, D. & Kurpas, S. (2008) "What next? How to save the Treaty of Lisbon", CEPS Policy brief, No. 163, June 2008.

Hagström Frisell, E. & Utterström, A. (2007) *Svenska myndigheter – aktörer i EU: Handlingsplan för framtida kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling* (Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten) [KBM 0255/2007]

Hughes, K. (2008) *Shaping Lisbon's Legacy: The EU:s very discreet debate on who will make foreign policy* (Bryssel: Friends of Europe)

Lequesne, C. (2007) "Towards a new institutional balance" i *Challenge Europe – The people's project – The new EU Treaty and the prospects for future integration* (Bryssel: European Policy Centre)

Lindell, M. (2005) *Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP – En analys av de utvecklade Petersbergsuppgifterna* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) [FOI-R-1556-SE]

Mölling, C. (2008) "ESDP after Lisbon: More Coherent and Capable?" i *CSS Analyses in Security Policy*, Vol. 3, No. 28, s. 2.

Nilsson, M. (2003) *Europeisk säkerhets- och försvarspolitik – En studie av svenska möjligheter att påverka* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) [FOI-R-0898-SE]

Oredsson, M. & Jarlsvik, H. (2004) *Solidaritetsklausulen – konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) [FOI-Memo 1068]

Roger-Lacan, V. (2008) "Traité de Lisbonne et défense européenne", *Défense nationale et sécurité collective*, vol. 68, nr. 2

Witney, N. (2008) *Re-energising Europe's Security and Defence Policy* (London: European Council on Foreign Relations)

Intervjuer

Sverige

Försvarsdepartementet, EU-samordningen, 14 april 2008

Försvarsdepartementet, Enheten för det militära försvaret, 14 april 2008

Utrikesdepartementet, Enheten för säkerhetspolitik, 9 april 2008

Utrikesdepartementet, EU-enheten, 9 april 2008

Utrikesdepartementet, Europakorrespondenten, 9 april 2008

Utrikespolitiska institutet, 5 juni 2008

Statsrådsberedningen, EU-samordningen, 9 april 2008

Frankrike

EU Institute for Security Studies, 21 maj 2008

Ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Stratégiques, 20 och 22 maj 2008

Ministère de la Défense, Direction des Affaires Juridiques, 22 maj 2008

Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, 21 maj 2008

Sveriges ambassad i Paris, 21 maj 2008

Storbritannien

European Council on Foreign Relations, 3 juni 2008

Foreign and Commonwealth Office, Security Policy Group, 2 juni 2008

Ministry of Defence, Department for International Organisations, 3 juni 2008

Sveriges ambassad i London, 2 juni 2008

Tyskland

Bundesministerium der Verteidigung, Planungsstab, 26 maj 2008

Bundesministerium der Verteidigung, Führungsstab der Streitkräfte, 26 maj 2008

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 27 maj 2008

Konrad Adenauer Stiftung, 27 maj 2008

Stiftung Wissenschaft und Politik, 27 maj 2008

Sveriges ambassad i Berlin, 27 maj 2008

Övrigt

Czech Constitutional Court starts Lisbon Treaty scrutiny", Published: 1 September 2008, EurActiv, <http://www.euractiv.com>

Communiqué suite à l'entretien de ce jour entre le Président de la République et le Premier ministre irlandais, Publié le 01-10-08, <http://www.elysee.fr/>

Lellouche, P., "8 propositions pour donner à l'Union une défense commune", Le Figaro, 31 januari 2008

"'Knowledge deficit' sank Lisbon treaty in Ireland", Timesonline, September 11, 2008, <http://www.timesonline.co.uk>

The North Atlantic Treaty