En expertrapport till EU 96 - kommittén

Av vitalt intresse

EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1996:7

En expertrapport till EU 96 - kommittén

Av vitalt intresse

EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen

SOU 1996:7

A: RefKB
Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1996:7
Utrikesdepartementet

Av vitalt intresse

EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen

En expertrapport till EU 96-kommittén
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20159-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Hellström

Enligt Maastrichtfördraget skall EU-länderna under 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen skall undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där skall kunna uppfyllas. Den här översynen av fördraget skall också äga rum med sikte på att EU skall utvidgas med ett antal länder som vill bli medlemmar, främst i Central- och Östeuropa.

Regeringen tillsatte den 9 mars 1995 en parlamentarisk utredning inför 1996 års regeringskonferens (Dir. 1995:15). Kommittén har antagit namnet EU 96-kommittén. Ordförande är riksdagsman Björn von Sydow (s). Övriga ledamöter är Berit Andnor (s), Birgit Friggebo (fp), Siv Holma (v), Göran Lennmarker (m), Berit Löfstedt (s), Helena Nilsson (c), Mats Odell (kds), Marianne Samuelsson (mp), Yvonne Sandberg-Fries (s), Sten Tolgfors (m).

I kommitténs sekretariat ingår departementsrådet Ingrid Larén Marklund (huvudsekreterare), docent Gullan Gidlund (sekreterare) och redaktör Anders Bolling (pressekreterare).

Kommittén har uppdraget att dels låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen, dels stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

Expertrapporter

Inom ramen för den första huvuduppgiften har EU 96-kommittén givit experter inom främst statsförvaltning, universitet och forskningsinstitut i uppdrag att närmare analysera ett antal viktiga frågor som kan komma att behandlas under regeringskonferensen. En viktig målsättning med expertuppdragen har varit att bygga upp en kompetens i Sverige kring EU:s stora framtidsfrågor - inte minst i förhållande till övriga medlemsländer och EU:s institutioner. Därför har det krävts ett ganska brett utredningsfält.

Uppdragen gäller i huvudsak följande frågekomplex:

- insyn och öppenhet,
- EU:s framtida utvidgning - såväl konsekvenser som genomförande (bl.a. behoven av anpassning, relationerna mellan små och stora stater och andra maktrelationer),
- subsidiaritetsprincipen,
- den demokratiska kontrollen (Europaparlamentets och de nationella parlamentens roller, maktbalansen mellan institutionerna och effektiviteten i beslutsfattandet),
- instrument för legitimitet (folkomröstningar och möjligheten att säga upp EU:s fördrag),
- EU-medborgarskap och mänskliga rättigheter,
- miljöpolitik,
- jämställdhet,

– regionalpolitik,
– gemensam utrikes– och säkerhetspolitik,
– rättsliga och inrikes frågor.

Sammanlagt presenterar EU 96-kommittén runt tjugo expertuppsatser.

Föreliggande rapport beskriver hur EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik hittills har fungerat och vilka förslag som aktualiserats på området inför regeringskonferensen. Med detta som grund analyseras tänkbara konsekvenser för Sverige. Rapporten är skriven av forskaren Gunilla Herolf, Utrikespolitiska institutet, och professor Rutger Lindahl, Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet. Ett önskemål från författarna har varit att i det här sammanhanget föra en dialog med andra experter inom området. För det syftet återfinns i slutet av skriften två kommentarer till Herolf/Lindahls uppsats, gjorda av Peter Wallensteen, Institutet för freds- och konfliktforskning, respektive ambassadör Krister Wahlbäck, UD. Författare och kommentatorer svarar själva för innehållet.

Följande skrifter med expertuppsatser har också givits ut:
– SOU 1995:123, Subsidiaritetsprincipen i EU (Magnus Jerneck).
– SOU 1995:131, Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser (Janerik Gidlund, Göran Lysén).
– SOU 1995:132, Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat-stormakt: svenskt identitetsbyte (Mikael af Malmborg, Åke E Andersson, Bengt Sundelius).
– SOU 1996:6, Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU (Statskontoret; projektledare Thomas Pålsson).

Andra skrifter

Vid sidan av expertuppsatserna ger kommittén ut en serie småskrifter, som i mer allmän form presenterar olika problemområden inför regeringskonferensen och sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat. Dessa skrifter är gratis och distribueras bl.a. till landets alla bibliotek. Hittills (februari 1996) har tio skrifter getts ut. De behandlar ämnen som EU:s första, andra och tredje pelare, unionens framtida utvidgning institutionernas interna spelregler. Några skrifter sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat.

Stockholm i februari 1996

Björn von Sydow
Ordförande i EU 96-kommittén

Innehållsförteckning

Författarnas förord ... 7
Abstract (kort sammanfattning på engelska) ... 8
Av vitalt intresse — EUs utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen
Gunilla Herolf och Rutger Lindahl ... 9
1. Inledning ... 9
2. Bakgrund ... 10
3. GUSP — aktuella institutionella förhållanden och verksamhet ... 15
Institutionella förhållanden ... 16
Europeiska rådet, ordförandeskapet och ministerrådet ... 17
COREPER, politiska kommittén och korrespondentgruppen ... 17
Medlemsländerna ... 18
Kommissionen ... 19
Europaparlamentet ... 19
Gemensamma ståndpunkter och åtgärder ... 20
Relationer mellan EU och VEU ... 22
Relationer mellan VEU och NATO ... 23
VEUs operativa roll ... 24
VEUs vidare roll ... 24
4. Reformförslag från medlemsländer och EU-organ ... 25
Medlemsländernas inställning i vitala frågor ... 26
Utvidgning och fördjupning ... 26
Utvidgning och institutionell maktfördelning ... 27
Säkerhetspolitik ... 28
De säkerhetspolitiska målen ... 28
Beslutsfattande inom säkerhetspolitiken ... 29
Institutionernas roller och resurser ... 30
Försvarspolitik och ett gemensamt försvar ... 31
Relationen till USA/NATO ... 32
Utvecklingen inom EU/VEU ... 33
Substansen i försvarspolitiken ... 36
Det gemensamma försvaret ... 36
Kärnvapenfrågan ... 37
Andra faktorer av betydelse ... 39
EU-institutionernas förslag ... 40
Rådet ... 40
Kommissionen ... 41
Europaparlamentet ... 42
Institutionernas ambitioner ... 43
Reflexionsgruppens rapporter ... 44

5. Den vidare ramen för EUs säkerhetspolitik 45
Stabilitetsskapande samarbete 45
Ansökarländerna i öst 47
Konflikthantering 48
6. Centrala frågor — en avslutande analys 48
En effektivare utrikes- och säkerhetspolitik 50
Bevarad enhällighet eller ... ? 51
Av "vitalt nationellt intresse" 51
En ny enhet för gemensam analys och planering 53
Ett tydligare ansikte mot omvärlden 54
Gränsproblem mellan pelarna 55
Finansieringsprinciper 55
Frågan om gemensam försvarspolitik och gemensamt försvar 56
Sverige och Petersberguppgifterna 58
"... ett gemensamt försvar" 59
Kärnvapnens roll 60
Förändrade säkerhetspolitiska strukturer 61

Kommentarer till framställningen 63
1. Handlingsfrihet och EU-samarbete
Peter Wallensteen 63
2. Fyra frågor av vikt för svensk säkerhetspolitik
Krister Wahlbäck 68

Karta: VEU och dess olika anslutningsformer 73

Författarnas förord

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom EU utgör ett av de områden som man redan i Maastrichtfördraget beslutade sig för att ta upp till förnyad behandling vid regeringskonferensen 1996. Ett skäl för detta var att man förväntade sig att vid denna tidpunkt ha en klarare bild av tendensen när det gällde utvecklingen inom det säkerhets- och försvarspolitiska området. Som en förberedelse inför regeringskonferensen 1996 har regeringar, forskningsinstitut, påtryckningsorganisationer och andra intressenter både i och utanför EU lagt fram ett stort antal studier. Denna rapport utgör ett bidrag till den svenska debatten. Vår avsikt har varit att göra en grundlig genomgång av de frågor som Sverige, inom ramen för medlemskapet i EU, står inför på det utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska området. Aktuella analyser av opinionsdata från folkomröstningen i EU-frågan 1994 visar att väljarna fäste stor vikt vid den svenska politiken inom dessa områden. EU-medlemskapet har inneburit att frågor med denna inriktning under de senaste åren allt oftare har kommit upp på den politiska dagordningen. De har debatterats i allt bredare kretsar och partierna har tydliggjort sina skilda uppfattningar. Förhoppningsvis leder detta till att väljarna upplever sig både ha anledning och möjlighet att påverka valet av svenska positioner. Det material som redovisas i denna studie är av denna anledning främst avsett som underlag för läsarens egen värdering av vilka lösningar i olika frågor som Sverige bör eftersträva.

Stockholm och Göteborg den 20 december 1995

Gunilla Herolf och Rutger Lindahl

Abstract

Of vital interest – The Common Foreign and Security Policy and the Intergovernmental Conference

The report starts out by recounting the background of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the relevant articles of the Maastricht Treaty. Other sections deal with relations among institutions and organizations as well as the work carried out under the CFSP heading. A large section deals with proposals and views of member states and EU institutions. After having put the CFSP into a wider framework of security challenges in Europe the report ends by analyzing some central issues likely to be discussed at the intergovernmental conference (IGC) and their implications for Sweden.

Among member states the views of the large ones – France, Germany and the UK – receive the most attention. The federalist views of Germany are contrasted with the intergovernmental cooperation preferred by France and Britain. Still, strong bonds between France and Germany and the importance they give to EU cooperation are important factors. Generally, precise predictions as to the outcome of the IGC are likely to be in vain considering that this is a joint process involving 15 independent member states and a host of factors involved in the dynamics of negotiations.

The report brings up a number of vital issues to be discussed at the IGC. One of these is whether to replace the unanimity rule of decision-making by strong forms of majority voting in questions which are not of vital importance to national security. Other issues concern the establishment of a unit for analysis and planning and for a face representing the CFSP ("Mr/Mrs CFSP").

The various options for new relationships between the EU and the WEU are described and analyzed. In this the Petersberg tasks and the military guarantees of the WEU are important factors. When analyzing these issues the focus is on the significance which the different options might have for Sweden when forming its positions at the IGC.

Av vitalt intresse — EUs utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen

Gunilla Herolf
och Rutger Lindahl

1. Inledning

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har under de senaste 15 åren kommit att inta en alltmer framträdande position inom EG/EU-samarbetet. I fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget) 1991 drogs riktlinjer upp för ett fördjupat samarbete inom detta område. I dessa ingick att på sikt inkludera försvarspolitiskt samarbete och i ett längre perspektiv möjligen också ett gemensamt försvar. Västeuropeiska unionen angavs som det organ som skulle ges i uppgift att verkställa de beslut som fattades inom försvarsområdet.

Eftersom det tidigt stod klart för EU-länderna att det rådde betydande oklarheter och intressemotsättningar rörande utvecklingen av en fördjupad gemenskapspolitik inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området, liksom beträffande framtida samarbete inom försvarsområdet, beslutades att ge hög prioritet till en framtidsdiskussion kring dessa frågor under den regeringskonferens som inleds 1996. För Sveriges del kommer denna diskussion att ha stor betydelse eftersom den berör frågor av grundläggande natur när det gäller den nationella suveräniteten, men också för möjligheterna att förverkliga det vidare svenska målet att bidra till säkerhet och stabilitet i Europa.

I direktiven till EU 96-kommittén sägs bland annat att "Sverige kommer att verka för ett effektivt utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete inom EU i former och på ett sätt som stöder vår militära alliansfrihet." Syftet med denna uppsats är att belysa karaktäristiska drag

†1 16-0328

i det hittillsvarande utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet samt på grundval av en analys av detta och de aktuella förslagen inför regeringskonferensen indikera tänkbara konsekvenser för Sverige.

Uppsatsen inleds med en presentation av bakgrunden (avsnitt två). Denna innehåller en översikt över det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetets utveckling fram till den regeringskonferens som ägde rum i Maastricht, Nederländerna år 1991. Maastrichtfördragets innehåll med anknytning till det utrikes- och säkerhetspolitiska området ägnas särskilt intresse i analysen. I avsnitt tre presenteras de institutionella förhållanden som idag existerar inom det aktuella samarbetsområdet. Det fjärde avsnittet inriktas på en genomgång av de förslag som framlagts, dels av medlemsländer, dels av EU:s institutioner. I avsnitt fem sätts det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet in i ett vidare europeiskt perspektiv och relateras bl.a. till utvecklingen inom andra organisationer. Det avslutande avsnittet innehåller kommentarer kring några tänkbara utvecklingsalternativ och deras betydelse för Sverige.[1]

2. Bakgrund[2]

Utrikes- och säkerhetspolitiken kom efter andra världskrigets slut för de flesta av Europas länder att bli starkt beroende av relationerna inom och mellan de två maktblocken ledda av USA respektive Sovjetunionen. Blocksammanhållning och kraftsamling blev nyckelord i den maktkamp som utvecklades under den period som fick beteckningen "det kalla kriget", d.v.s. från slutet av 1940-talet till början av 1990-talet. FNs skydd för den nationella suveräniteten uppfattades av flertalet västeuropeiska stater som otillräckligt. Några stater valde därför att fördjupa sitt samarbete. Brysselpakten från 1948[3] kom att bli den första av dessa försvarsallianser. Mer omfattande, både vad gällde antalet medlemmar och uppgifter, blev Atlantpakten som slöts 1949 och NATO som upprättades 1951[4]. USA intog den ledande rollen och därigenom erhöll de västeuropeiska staterna ett kärnvapenskydd.

I Östeuropa dominerade Sovjetunionen både politiskt och militärt under hela kalla krigsperioden. Efter 1955 samordnades säkerhetspolitiken inom ramen för Warszawapakten.

Europarådet (1949) sågs av många som ett embryo till en federal organisation för Västeuropa. På grund av motsättningar, dels i grundfrågan om vilka former samarbetet skulla ges, dels beträffande inblandning av frågor inom det säkerhetspolitiska området, kom Europarådet inte att få den framträdande position som Europafederalisterna hade hoppats.

[1] Underlaget för de redogörelser och analyser vilka presenteras i denna uppsats utgörs av officiellt material utgivet av de enskilda medlemsländerna i EU samt av EU:s institutioner. Därutöver har använts forskningsrapporter samt vetenskapliga artiklar och böcker i ämnet.

[2] Detta avsnitt bygger delvis på Rutger Lindahl och Lars-Göran Larsson, Europeiskt politiskt samarbete – EPS, Stockholm: SNS Förlag, 1991.

[3] Deltagande länder var Frankrike, Storbritannien, Belgien, Nederländerna och Luxemburg.

[4] Ursprungliga medlemmar i Atlantpakten och NATO var Belgien, Kanada, Danmark, Frankrike, Island, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Storbritannien och USA.

En mer betydelsefull roll kom i stället att spelas av Organisationen för europeiskt ekonomiskt samarbete (OEEC) genom vilken Marshallhjälpen administrerades. Den blev därigenom en viktig komponent i västmakternas säkerhetspolitiska struktur och i dess ambition att isolera staterna i östblocket. Även stater som inte var medlemmar i något av de militära blocken blev direkt berörda av denna verksamhet.

1950 presenterades två rapporter som innehöll förslag om samarbete mellan intresserade västeuropeiska stater. Den ena av dessa var Schumanplanen som drog upp riktlinjerna för en kol- och stålgemenskap. Syftet med denna framgår av följande citat: "Sammanslagningen av kol- och stålproduktionen kommer omedelbart att ge underlag för en gemensam ekonomisk utveckling som ett första steg på väg mot en europeisk federation och kommer att förändra de framtida ödena för dessa områden som länge har sammankopplats med produktion av förnödenheter för krig, i vilka de själva nästan konstant varit offren."[5] Frankrike, Italien, Västtyskland, Belgien, Nederländerna och Luxemburg anslöt sig till förslaget medan Storbritannien avböjde under hänvisning till bl.a. det alltför starka federalistiska inslaget.

Det andra förslaget utgjordes av den sk. Plevenplanen och avsåg upprättandet av en försvarsgemenskap (Europaarmé). Tanken hade fått särskild aktualitet genom utbrottet av Koreakriget på sommaren 1950. Planen accepterades av regeringarna i de sex medlemmarna i kol- och stålgemenskapen. Det franska parlamentet gav emellertid inte sitt godkännande och förslaget föll därmed. Samtidigt hade också lanserats ett förslag om upprättande av en europeisk politisk gemenskap (i första hand utrikes- och säkerhetspolitiska frågor). Inte heller detta förslag vann tillräckligt stöd vid denna tidpunkt.

1954 utvidgades Brysselpakten med Italien och Västtyskland och bytte därvid namn till Västeuropeiska unionen. Unionen gavs dock inte någon självständig roll utan kom att underordnas NATO i militära frågor.

Romfördraget (1957) kom inte att ge det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet någon framträdande plats. I de få fall ämnet berörs förefaller politikerna ha givit upp tanken på att åstadkomma grunden för en verklig gemenskapspolitik Av Romfördragets artiklar 223 och 224 framgår tydligt att varje medlemsstat äger rätt att vidta de åtgärder den anser nödvändiga för att kunna ta tillvara de egna väsentliga säkerhetsintressena.

Inte heller de, i första hand av Frankrike i början av 1960-talet, lanserade förslagen om att stats- och regeringscheferna skulle samverka för att harmonisera och koordinera den framtida utrikes- och säkerhetspolitiken ledde till något konkret resultat. I stället uppstod en spricka i det västliga samarbetet när Frankrike drog sig ur NATOs integrerade militära samarbete 1966. En anledning till detta var att Frankrike upplevde USA som alltför dominerande.

1969 gavs i uppdrag till den belgiske diplomaten Etienne Davignon att utarbeta förslag om hur det utrikes- och försvarspolitiska samarbetet skulle kunna fördjupas. Året därpå redovisades ett förslag om upprättande av ett europeiskt politiskt samarbete (EPS). Den franske presidenten Pompidou uttalade i samband därmed ". vid en tid då, som vi alla vet,

[5] Roger Morgan, West European Politics since 1945 – The Shaping of the European Community, Bristol: B T Batsford, 1972, s. 87. (förf. övers.)

supermakterna – Sovjetunionen, men också USA – betraktar europeiska problem i den mån de berör deras egna intressen och inte kan se dem på annat sätt, har vi en skyldighet mot våra folk att återuppväcka deras förhoppningar att få uppleva ett Europa som självt kontrollerar sitt öde."[6]

Förslaget var mindre långtgående än det samtidigt presenterade förslaget (Werner-rapporten) om ett Europeiskt monetärt system (EMS). Förslaget om EPS innehöll tre nyckelbegrepp – "konsultation", "koordination" och "om möjligt gemensamt handlande" – vilka lanserades som grund för det framtida säkerhetspolitiska samarbetet. Den långsiktiga ambitionen var att Europa skulle kunna "tala med en röst" i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Betecknande för ämnets känsliga natur blev att EPS formellt lades utanför det egentliga EG-samarbetet och organiserades efter mellanstatliga principer. Det inrättades inte heller något särskilt sekretariat för att handlägga dessa nya samarbetsfrågor, utan det aktuella ordförandelandet hade ansvaret för administration och samordning.

Under 1970-talet utvecklades EPS relativt långsamt men enligt flertalet medlemsländer i positiv riktning. Europeiska säkerhetskonferensen (ESK) blev ett forum, liksom FN och NATO, i vilka EG-ländernas nya samordningssträvanden uppmärksammades. 1976 framlades förslag om att EPS skulle integreras i EG-samarbetet under hänvisning till att bl.a. de internationella ekonomiska och finansiella relationerna var kopplade till utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden. Förslaget diskuterades men något beslut fattades inte.

Först genom Sovjetunionens invasion i Afghanistan på nyåret 1980 och de vid samma tid starka folkliga reaktionerna i väst på utplacering av nya kärnvapen i både Öst- och Västeuropa väcktes frågan på allvar om att försöka göra något mer konstruktivt av EPS. Man konstaterade att den bristande samordningen varit till skada i den aktuella krissituationen och att det fanns starka skäl för att utveckla ett system med automatiska konsultationer mellan medlemsländerna före beslut i mer betydelsefulla utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. På det praktiska planet kunde noteras att kommissionen, som tidigare spelat en mycket tillbakahållen roll inom EPS, nu fick rätt att delta i diskussionen inom ramen för EPS. Som skäl angavs bl.a. en ökad betydelse av samordning av handels- och biståndspolitiska beslut med utrikes- och säkerhetspolitiken, inte minst beroende på en ökad användning av ekonomiska sanktioner.

Samarbetet inom EPS var inte konfliktfritt. Oenighet rådde bl.a. i frågor rörande Sydafrika, samt utvecklingen i Östeuropa och Mellanöstern, liksom under det s.k. Falklands-kriget 1982.

Det skulle dock dröja till mitten av 1980-talet innan frågan om EPSs formella ställning på allvar aktualiserades. Att hålla utrikesministermöten inom ramen för EPS åtskilda från de vanliga utrikesministermötena inom EG fick successivt alltmer absurda konsekvenser. Bristen på formella regler för verksamheten ansågs också vara ett allvarligt hinder för en effektivisering. Europaparlamentet hade under första hälften av 1980-talet vid flera tillfällen debatterat förslag om en europeisk union i vilken det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet inkluderades. Något gensvar hade man emellertid inte fått från regeringarna.

[6] Bulletin of the European Communities, Commission, 1970:2, s. 35.

Huvudproblemet var att parlamentet ville se tanken på en verklig gemenskapspolitik genomförd inom ramen för en sådan union, medan ett betydande antal av medlemsländerna inte ville överge den mellanstatliga grunden för samarbetet.

Resultatet av förhandlingarna inför Europeiska enhetsakten blev att EPS fördes in i EGs regelverk och ett särskilt EPS-sekretariat inrättades i Bryssel. Detta innebar att ekonomiska och politiska aspekter på säkerhet även formellt kunde hanteras inom EGs ram. Medlemsländerna förband sig att informera varandra i frågor av gemensamt intresse samt gemensamt formulera och genomföra en europeisk utrikespolitik. Försvarspolitiska frågor föll fortfarande utanför samarbetsområdet som en markering av Irlands militärt alliansfria ställning.

Under slutet av 1980- och början av 1990-talet aktualiserades vid ett flertal tillfällen bristen på verklig samordning av EG-staternas utrikes- och säkerhetspolitik. Kollisioner mellan möjligheten till gemensamt handlande, d.v.s. överstatlighet, inom ramen för det ekonomiska samarbetet – t.ex. beträffande ekonomiska sanktioner – och begränsningen till mellanstatligt samarbete inom EPS-området upplevdes av alltfler stater som besvärande. I denna situation fick två delvis olika internationella kriser – utvecklingen i Öst- och Centraleuropa, respektive Iraks invasion i Kuwait – en utlösande effekt när det gällde arbetet på förslag till en fördjupning av det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet. Bl.a. uttalade man sig vid toppmötet i Rom för en "...samordning av Gemenskapens övergripande agerande inom ramen för dess utrikes-, säkerhets-, ekonomi- och utvecklingspolitik."[7] I samband härmed diskuterades också frågan om införande av möjligheten att fatta majoritetsbeslut i syfte att snabbare kunna komma till beslut och därmed även till handling. Det fanns emellertid inte tillräckligt stöd för en sådan reform.

Genom fördraget om en europeisk union (Maastrichtfördraget), artikel J, ersattes EPS med en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (på svenska förkortat till GUSP, på engelska till CFSP och på franska till PESC). I Maastrichtfördragets Avdelning V, artiklarna J – J.11, finns reglerna avseende GUSP samlade. Artikel B anger som ett av Unionens mål "...att hävda sin identitet i internationella sammanhang, särskilt genom att genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, som på lång sikt omfattar en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar."[8] Detta går också igen i artikel J.1(2) där det fastläggs att Unionen skall ha som mål att utveckla en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som "...omfattar alla områden." Målsättningen är också att "... bevara freden och stärka den internationella säkerheten i överensstämmelse med principerna i Förenta nationernas stadga samt principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan." I Artikel J.1(4) anges att "Medlemsstaterna skall aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet. De skall avstå från varje handling som strider mot unionens intressen eller kan minska dess effektivitet som sammanhållande kraft i de internationella relationerna." En sådan politik ansågs förutsätta bättre informationsutbyte och samråd. Utöver det tidigare ofta brukade instrumentet

[7] EC Presidency Conclusions, Rome 14-15 December 1990, SN424/1/90, s.2.

[8] Fördrag om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget), Artikel B, stycke 2, Stockholm: Publica, 1993.

uttalanden tillfördes genom Maastrichtfördraget gemensamma ståndpunkter (Artikel J.2) och/eller gemensamma aktioner (Artikel J.3).

I Artikel J.4 anges att gemenskapspolitiken i framtiden inte enbart skall omfatta de utrikes- och säkerhetspolitiska området utan även "...utformningen på lång sikt av en gemensam försvarspolitik, som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar." Västeuropeiska unionen (VEU)... "som är en integrerad del av unionens utveckling," anmodas "att utarbeta och genomföra unionsbeslut och unionsaktioner som berör försvaret". Som en komplettering till detta avgav medlemmarna av VEU[9] en särskild förklaring, vilken bifogades fördragstexten

För att möjliggöra för medlemslandet Irland att hålla kvar sin position som militärt alliansfri infördes i Artikel J.4 (4) en särskild regel som innebär att unionens politik inte skall påverka "... den särskilda karaktären av vissa staters säkerhets- och försvarspolitik" samtidigt som det också slås fast att man skall respektera medlemsstaters "...förpliktelser enligt Nordatlantiska fördraget". Enligt Artikel J.4 (5) skall det inte heller finnas något hinder mot att två eller flera medlemsländer samarbetar inom försvarsområdet under förutsättning att detta inte strider mot eller hämmar det samarbete som anges i Unionsfördraget. Exempel på denna typ av samarbete är den s.k. *Eurocorps* som upprättats av Frankrike, Tyskland, Belgien, Spanien och Luxemburg.[10]

Beslut i dessa frågor kan endast fattas om alla medlemsländer är överens (enhällighetsprincipen). Om alla utrikesministrarna är ense kan de bestämma att följdbeslut som rör verkställandet av den gemensamma aktionen skall kunna fattas enligt majoritetsprincipen. Till fördragstexten fördes emellertid också en förklaring rörande omröstning i samband med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Denna anger att "Konferensen är enig om att medlemsstaterna, vad beträffar rådsbeslut som kräver enhällighet, så långt möjligt skall undvika att hindra ett enhälligt beslut om en kvalificerad majoritet för ett sådant beslut föreligger".[11]

Relationerna till såväl kommissionen som Europaparlamentet behandlas i fördragstexten. Beträffande parlamentet stadgas i artikel J.7 att ordförandeskapet skall samråda med parlamentet "... om huvudaspekterna och de grundläggande valmöjligheterna ... och skall se till att vederbörlig hänsyn tas till Europaparlamentets synpunkter." Vidare får parlamentet ställa frågor och rikta rekommendationer till rådet. Varje år skall det hållas en utrikes- och säkerhetspolitisk debatt i Europaparlamentet, under vilken parlamentet får möjlighet att utvärdera de gemensamma åtgärderna. Vad gäller kommissionen skall den enligt artikel J.9 "... delta i full omfattning i arbetet på det gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska området."

Finansieringen av den verksamhet som faller inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område skall efter beslut i rådet belasta antingen gemenskapsbudgeten eller medlemsstaterna enligt en särskild fördelningsnyckel.

[9] Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien och Tyskland.
[10] Eurocorps beskrivs närmare i avsnittet "VEUs operativa roll".
[11] Fördrag om Europeiska unionen, Förklaring, "Om omröstning i samband med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken"

Såväl frågan om fördjupning av samarbetet på lång sikt mot en gemensam försvarspolitik och ett gemensamt försvar som frågorna om förändring av den dittillsvarande ordningen med enbart enhälliga beslut och finansieringen av verksamheten väckte omedelbart debatt i flera medlemsländer. I medvetande om att en sådan debatt skulle uppstå inskrevs i fördraget om Europeiska unionen artikel J.4 (6), vari ges en hänvisning till att "...bestämmelserna i denna artikel (kan) komma att revideras enligt artikel N.2 på grundval av den rapport som rådet 1996 skall lägga fram för Europeiska rådet och som skall innefatta en utvärdering av de framsteg som har gjorts och de erfarenheter som har vunnits dittills". Även artikel J.10 öppnar för en revision av fördraget vad avser hela GUSP-området.

Detta återupptagande av diskussionen av den framtida utrikes- och säkerhetspolitiken, liksom av målsättningen att på lång sikt utveckla en gemensam försvarspolitik, som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, kommer att äga rum i samband med den regeringskonferens som inleds under våren 1996.

3. GUSP — aktuella institutionella förhållanden och verksamhet

Inför den fortsatta genomgången av utvecklingstendenserna inom GUSP finns det anledning att kortfattat beröra innebörden i några av de centrala begrepp som används. Detta är särskilt betydelsefullt eftersom begreppen i vissa fall används på ett annat sätt i Sverige än i andra länder både inom och utom EU. Det mest aktuella begreppet är *säkerhetspolitik.*

En svensk som följt med i samhällsdebatten förknippar med stor sannolikhet beteckningen "Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik" förutom med traditionell utrikespolitik även med bl.a. försvarspolitik och frågor som rör det militära försvaret. Detta eftersom begreppet *säkerhet* knyts till skyddet av statens politiska och territoriella suveränitet. Under senare år har ett vidgat säkerhetspolitiskt begrepp blivit alltmer använt. I detta ingår, förutom de traditionella komponenterna utrikespolitik och försvarspolitik, även områden som handels-, biståndS-, migrations-, finans- och miljöpolitik. I många andra länder skiljer man däremot tydligt ut de försvarspolitiska frågorna. En orsak till detta är att de militära försvarsfrågorna i dessa länder ofta har varit kopplade till landets medlemskap i en militärallians. I Västeuropa var det Atlantpakten/NATO och i Östeuropa Warszawapakten tills dess den upplöstes 1991. Begreppet säkerhetspolitik innefattar i dessa länder de områden som ligger utanför det militära försvaret.

Det vidgade säkerhetspolitiska begreppets innehåll kan ur många synvinklar uppfattas som logiskt. I takt med att de militära hoten har minskat i betydelse har de icke-militära hoten som gränsöverskridande brottslighet, okontrollerad migration, miljöhot, ekonomiska hot, m.fl. fått ökad uppmärksamhet. Vidgningen av betydelsen hos begreppet säkerhetspolitik medför emellertid samtidigt att analysen av vad som händer i vår omvärld försvåras. Det blir väsentligt svårare att klarlägga såväl utgångspunkter för formulering av de politiska målen som politikens innehåll och de aktuella beslutsvägarna, samt att utvärdera dessas effekt.

När man i Maastrichtfördraget formulerade artiklarna J.1 – J.11 fanns en tydlig medvetenhet om att man närmade sig ett för många länder ytterst känsligt område nämligen gränsområdet mellan utrikes-/säkerhetspolitiken och försvarspolitiken. Detta förhållande gällde inte enbart det militärt alliansfria medlemslandet Irland utan även de stora militärt alliansanslutna länderna som Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Ytterligare ett tecken på detta kom under debatten inför den första danska folkomröstningen om unionsavtalet 1992, vilken bl.a. ledde till att den danska regeringen krävde och beviljades undantag från att delta i det aviserade försvarspolitiska samarbetet. I det danska fallet hade denna aktion förmodligen mer att göra med en allmän skepsis mot utvecklingen i federalistisk riktning inom EU än med de rent försvarspolitiska konsekvenserna för NATO-medlemslandet Danmark. För både Frankrike och Storbritannien uppkom frågor som berörde relationen mellan ett tänkt framtida gemensamt försvar och kontrollen över den egna försvarspolitiken.

Maastrichtfördraget var mycket svårt att åstadkomma: först när formuleringarna kring gemensam försvarspolitik och gemensamt försvar uttryckts i mycket vaga termer blev de acceptabla för alla. Med denna stora spridning av åsikter fanns inte heller några förutsättningar för att skapa klara definitioner av begreppen. Som framgår senare i denna uppsats skiljer sig de olika ländernas definitioner från varandra.

Ytterligare ett tecken på att de utrikes- och säkerhetspolitiska frågorna tillhör den mest centrala sfären inom EU-samarbetet är att beslut i dessa frågor endast kan fattas om det råder enhällighet. Som tidigare nämnts har dock medlemsländerna enats om att så långt som möjligt undvika att förhindra ett enhälligt beslut om det finns en kvalificerad majoritet för ett sådant beslut. Därigenom öppnades för en debatt om risker och möjligheter som en följd av en uppluckring av enhällighetsprincipen.

Institutionella förhållanden

I bakgrundsavsnittet konstaterades bl.a. att det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet endast under de senaste tio åren tillhört de samarbetsområden som hanterats av EG/EUs institutioner. Det finns flera skäl till detta. Ett av dem har att göra med avsaknaden av en gemensam uppfattning om förhållandet mellan nationalstaternas och gemenskapens ansvarsområden. Ett av de mest uppmärksammade problemområdena gäller de speciella intressen vissa av medlemsstaterna anser sig ha beträffande politiska och ekonomiska relationer med "tredje land", d.v.s. i första hand tidigare kolonier. Ett annat är de skillnader i uppfattning som föreligger när det gäller behov av och förutsättningar för att delta i en gemensam politik i försvarsfrågor och i utvecklingen av ett gemensamt försvar.

Utöver en osäkerhet avseende EU-staternas vilja till policysamordning inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området har man under 1990-talet också kunnat konstatera EUs bristande institutionella resurser för att hantera komplexa frågor. Såväl under Irak-Kuwait-kriget som krigen i det forna Jugoslavien har dessa brister accentuerats. Detta gäller både i frågor som rör medling, ekonomiska sanktioner och fredsbevarande aktioner (t.ex. i Irak-Kuwait-kriget) och beträffande diplomatiskt erkännande av nya stater (t.ex. Kroatien).

Successivt har dock samarbetet antagit en allt tydligare gemenskapskaraktär. Till detta medverkade att kommissionen sedan början av 1980-talet fått en alltmer betydande roll inom EPS/GUSP. Detta underströks i Enhetsakten och av det faktum att EPS fick upprätta ett eget litet sekretariat. Detta var dock symboliskt beläget i ministerrådets byggnad i Bryssel. Genom markeringen i Maastrichtfördraget av områdets betydelse för den framtida fördjupningen av unionen har också förutsättningar givits för en reformering av den institutionella basen.

Europeiska rådet, ordförandeskapet och ministerrådet

Enligt artikel J.8 i Maastrichtfördraget skall Europeiska rådet dra upp de allmänna riktlinjerna för GUSP. I Europeiska rådets möten deltar normalt, förutom regerings- och statschefer, också utrikesministrarna samt representanter för ordförandeskapet inom kommissionen. Under de senaste åren kan bl.a. noteras en rad initiativ rörande insatser i Bosnien, samt utformningen av den s.k. stabilitetspakten.[12] Ordförandelandet har härvid en särskild roll som drivande kraft. Ordförandefunktionen ger också utrymme för speciella satsningar på för det aktuella medlemslandet särskilt angelägna ärenden. Ordföranden skall, tillsammans med de två övriga utrikesministrarna inom den s.k. trojkan[13], representera unionen i frågor som rör utrikes- och säkerhetspolitik.[14]

Den centrala rollen när det gäller utformning och genomförande av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken innehas av rådet. Det s.k. allmänna rådet, bestående av utrikesministrarna, möts normalt en gång per månad. I dessa möten deltar representanter för kommissionen. Därutöver kan extra möten sammankallas om läget bedöms erfordra detta.

När den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom Maastrichtfördraget inlemmats organisatoriskt i EU kom dess sekretariat att ingå i rådets sekretariat och ger för närvarande i första hand visst administrativt stöd i form av komplettering till de resurser som det aktuella ordförandelandet avdelar för detta område.

COREPER, politiska kommittén och korrespondentgruppen

De ärenden som skall behandlas i det allmänna rådet förbereds inom *COREPER*.[15] Diplomaterna inom COREPER agerar efter instruktioner från den egna regeringen. I frågor rörande GUSP spelar den *politiska kommittén*[16], som består av cheferna för utrikesdepartementens politiska avdelning eller motsvarande, en särskilt betydande roll som samordningsorgan bl.a. av verksamheten inom det relativt stora antalet speciella arbetsgrupper. Den politiska kommittén möts minst en gång per månad. I dessa möten

[12] Se "The Pact on Stability in Europe", Atlantic Document, No. 90, 29 March 1995. Se också fotnot 25.
[13] Består av förutvarande, nuvarande och nästkommande ordförande inom rådet.
[14] Fördrag om Europeiska unionen, artikel J.5.
[15] COREPER, förkortning av Committee des Representants Permanents, består av representanter för medlemsländernas representationer (ambassader) vid EU.
[16] Se artikel J.8(5), Fördrag om Europeiska unionen.

deltar normalt också – utan rösträtt – generaldirektören för EU:s utrikespolitiska relationer som representant för kommissionen.

I en särskild förklaring till fördraget om Europeiska unionen slås fast att arbetsfördelningen mellan COREPER och den politiska kommittén skall ses över och att det skall utredas hur man skulle kunna rationalisera handläggningen av de utrikes- och säkerhetspolitiska ärendena inom rådet samt effektivisera samarbetet mellan rådet och kommissionen.[17]

En betydande del av det "dagliga" arbetet sköts inom den s.k. *korrespondentgruppen,* vilken är sammansatt av dem som inom respektive utrikesministerium är ansvariga för GUSP-ärenden. Även denna grupp möts minst en gång per månad och har också nära kontakt med de ovan nämnda arbetsgrupperna. Dessa i sin tur är till största delen av mer permanent natur, men det brukar ständigt förekomma arbetsgrupper som inrättats ad hoc för speciella uppgifter. Grupperna bereder frågor som kan röra ett geografiskt område, en speciell sakfråga, eller mer operationella frågor i samband med gemensamma aktioner.

Medlemsländerna

Även medlemsländernas beskickningar i utlandet och vid internationella organisationer ges i unionsfördraget i uppdrag att "...samarbeta för att säkerställa att de gemensamma ståndpunkter och gemensamma åtgärder som beslutas av rådet följs och genomförs. De skall intensifiera samarbetet genom att utbyta information, utföra gemensamma bedömningar ..."[18] I de flesta huvudstäder innebär detta att EU-ländernas ambassadörer regelbundet samlas för utbyte av information, samt för att förbereda gemensamma uppvaktningar eller uttalanden.

Utöver de institutioner och formella funktioner som redovisats ovan är det viktigt att notera att grunden för all verksamhet inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området är ett väl utbyggt och fungerande system för kontakter och informationsutbyte på alla nivåer. I detta nätverk ingår den allmänna politiska dialog som förs mellan stats- och regeringschefer, liksom inom gruppen handläggare från medlemsländernas ministerier och mellan dessa och tjänstemän inom unionens olika organ. Till detta kommer en omfattande kontaktverksamhet med representanter för andra intressenter som t.ex. internationella organisationer, forskare, näringslivsföreträdare, etc. samt representanter för länder utanför EU.

För små medlemsländer innebär omfattningen av denna verksamhet att tillgången på analys- och därmed beslutsunderlag kraftigt ökat och även kvalitetsmässigt förbättrats. Det innebär emellertid också att de berörda ministerierna och i viss mån även utlandsrepresentationerna fått en kraftigt ökad arbetsbörda enbart på grund av det ökade antalet ärenden och dokument som måste hanteras. Det viktigaste av de informationssystem

[17] Fördrag om Europeiska unionen, Förklaring. "Om praktiska bestämmelser i samband med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken".

[18] Se artikel J.6, Fördrag om Europeiska unionen.

som används är COREU[19], vilket ger tillgång till kontinuerlig kontakt mellan EU-ländernas huvudstäder. Även kommissionen ingår i detta system som dagligen distribuerar ett åttiotal dokument.

Kommissionen

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utgör den andra av de tre pelarna i det europeiska unionsbygget. För att komma fram till ett beslut om en gemensam ståndpunkt eller aktion krävs att samtliga länder är överens, d.v.s. samarbetet vilar på mellanstatlig grund. Trots detta har dock kommissionen, vilket tidigare redovisats, successivt fått en alltmer framträdande position även inom detta område. I enlighet med unionsfördraget skall kommissionen "...delta i full omfattning i arbetet på det gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska området".[20] Detta innebar bl.a. att kommissionen även formellt fick rätt att initiera ärenden.

Kommissionens formella och reella inflytande varierar beroende på vilken fördragsartikel ett ärende anses falla under. I de flesta fall är detta oproblematiskt men i vissa lägen finns det ett manöverutrymme i detta avseende. Som exempel kan nämnas att när den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken innefattar ekonomiska sanktioner faller detta inom den första pelaren, där Romfördraget ger kommissionen exklusiv initiativrätt. Det har uppenbart också betydelse hur resursrikt det aktuella ordförandelandet är. Ju bättre resurser inom det egna regeringskansliet (främst utrikesdepartementet), desto mindre utrymme för kommissionen.

1993 genomfördes en organisatorisk förändring inom kommissionen i avsikt att göra den bättre skickad att handlägga ärenden inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. En kommissionär gavs i uppdrag att ta hand om EUs "externa politiska relationer" och ett nytt generaldirektorat (1A) inrättades.[21]

Europaparlamentet

Europaparlamentet har visat starkt ökande intresse för det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Även om unionsfördraget ger antydan om en förstärkt roll för parlamentet kvarstår att det i praktiken främst har en rådgivande funktion.[22] Utbyte av synpunkter sker regelbundet mellan parlamentet, rådet och kommissionen. För rådet och kommissionen

[19] COREU, förkortning av Correspondence Européenne

[20] Se artikel J.9, Fördrag om Europeiska unionen.

[21] Den ärendeuppdelning som gjordes innebär att DG1 fortfarande hanterar "externa ekonomiska relationer".

[22] Artikel J.7 i Fördrag om Europeiska unionen lyder: "Ordförandeskapet skall samråda med Europaparlamentet om huvudaspekterna och de grundläggande valmöjligheterna vad beträffar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och skall se till att vederbörlig hänsyn tas till Europaparlamentets synpunkter. Europaparlamentet skall av ordförandeskapet och kommissionen regelbundet hållas informerat om utvecklingen av unionens utrikes- och säkerhetspolitik. Europaparlamentet får ställa frågor eller rikta rekommendationer till rådet. Det skall varje år hållas en debatt om de framsteg som har gjorts vad gäller genomförandet av gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken."

gäller detta i första hand inom ramen för ordförandeskapen och beträffande parlamentet genom dess utrikes- och säkerhetsutskott. Endast i frågor som kräver parlamentets godkännande, t.ex. vissa budgetfrågor och samarbetsavtal med andra stater, kan parlamentet utöva något mer betydande inflytande. Dess roll som opinionsbildare, bl.a. genom öppna debatter, frågor till rådet och kritisk granskning av den förda politiken, är dock av växande betydelse.

Att EUs institutioner anses vara betydande aktörer i det internationella systemet framgår inte minst av att 1995 fler än 150 stater hade särskilda representationer ackrediterade vid Unionen.

Gemensamma ståndpunkter och åtgärder

Som tidigare redovisats kan EU handla enligt två alternativa huvudlinjer: gemensam ståndpunkt eller gemensam åtgärd. Därutöver använder sig EU (EUs ordförandeland) ofta av meddelanden och uttalanden i syfte att snabbt göra sin mening känd i en aktuell fråga. I de senare fallen utsänds meddelandet eller uttalandet efter endast en snabb konsultationsomgång. I de två förstnämnda fallen krävs mer omfattande förberedelser.

Gemensam åtgärd är den mest kvalificerade formen för samarbete inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. För att Europeiska rådet skall kunna fatta beslut om en gemensam åtgärd krävs att samtliga medlemsstater är överens (enhällighetskrav). Stats- och regeringscheferna anger dock bara den yttre ramen för åtgärden och överlåter utformningen av de mer preciserade direktiven (preciserat mål, resurser, eventuell tidsbegränsning, omfattning och övriga villkor) till rådet. I detta skede kan majoritetsbeslut tillämpas rörande verkställandet av det som beslutats. Grundkravet är dock att medlemsländerna enhälligt har beslutat om ett sådant förfarande.[23] Denna procedur har ännu ej tillämpats.

Beslut om *gemensam ståndpunkt* innebär att medlemsländerna skall tillse att deras nationella politik är i överensstämmelse med denna och att den skall följas, t.ex. i internationella organisationer som FN, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Europarådet, m.fl.

Det kan konstateras att utvecklingen från EPS i början av 1970-talet till GUSP i mitten av 1990-talet gått från en relativt enkel "uttalandepolitik" mot alltmer djupgående samordning av utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärder. Den grundläggande kritik som riktas mot EU på detta område är emellertid i stort sett densamma idag som för 25 år sedan. Agerandet anses vara *mer reaktivt än aktivt* och dessutom fortfarande alltför starkt påverkat av medlemsländernas nationella intressen, vilka i många fall står i konflikt med varandra.

Maastrichtfördraget, och den efterföljande diskussionen, bl.a. vid toppmötet i Lissabon 1992, har inneburit ett förtydligande av såväl av de allmänna målen som förutsättningarna för genomförande av gemensamma åtgärder. De viktigaste faktorerna är: geografisk närhet till EU; grad av EU-intresse i att bevara/utveckla/återskapa politisk och ekonomisk stabilitet i ett land eller en region; förekomst av hot mot unionens säkerhetsintressen. Vid

[23] Se artikel J.3 (2), Fördrag om Europeiska unionen.

Lissabonmötet angavs dessutom ett antal prioriterade regioner/länder och sakområden för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken: Ryssland och de övriga nya staterna inom det forna Sovjetunionen; Central- och Östeuropa; Balkan, inklusive det tidigare Jugoslavien; Nordafrika (Maghrebstaterna); fredsprocessen i Mellanöstern; ESK[24]; nedrustning, samt olika aspekter på säkerhet (ekonomiska, etniska, etc.).

Efter ikraftträdandet av fördraget om Europeiska unionen i november 1993 har medlemsländerna beslutat om ett drygt tiotal gemensamma ståndpunkter – främst rörande det forna Jugoslavien, men också Haiti, Rwanda och Ukraina, ett drygt femtontal gemensamma åtgärder – även här främst rörande det forna Jugoslavien (t.ex. administrationen av staden Mostar), men även avseende valövervakning i Ryssland, implementering av stabilitetspakten[25], demokratiutveckling i Sydafrika och fredsprocessen i Mellanöstern. Därtill kommer drygt 150 uttalanden rörande förhållanden i vissa stater, statsbesök, internationella avtal, mellanstatliga konflikter, etc. Därutöver redovisar rådets sekretariat ett drygt tjugotal avtal om "politisk dialog" mellan EU och enskilda stater eller regionala organisationer.[26]

Intresset har länge varit stort för vad EG/EU skulle kunna åstadkomma genom fördjupat samarbete inom den utrikes- och säkerhetspolitiska sfären. I en del fall har intresset varit orsakat främst av en oro för utvecklingen av en expansiv europeisk superstat. I andra fall har det gällt att förbättra möjligheterna till en stabil och fredlig utveckling i Europa. Förväntningarna på den nyformulerade utrikes- och säkerhetspolitiken i fördraget om Europeiska unionen var från början högt ställda. Samtidigt har reaktionerna på EUs hantering av de många akuta problem som ledde fram till krig i det forna Jugoslavien i huvudsak hittills varit negativa. Kritik har framförts av såväl regeringar som enskilda personer och organisationer. De som sökt försvara EU i dessa frågor har bl.a. hänvisat till att det ännu är för tidigt att uttala sig om EUs verkliga möjligheter att spela en konstruktiv konfliktförebyggande och fredsbevarande roll. De hävdar också att EU saknat en väsentlig komponent i sitt förråd av instrument som kan brukas i denna typ av kriser. Vad som avses är militära resurser. Andra grupper har gjort en motsatt bedömning och hävdat att just avsaknaden av direkt koppling till militär potential har givit EU en unik ställning och unika möjligheter att agera på områden som ersätter eller kompletterar insatser med militära resurser.

[24] ESK, Europeiska säkerhetskonferensen, är det tidigare namnet på Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), se ovan.

[25] Stabilitetspakten antogs den 20 mars 1995 vid en konferens i Paris med över 50 länder som undertecknare. Tidigare känd som Balladurplanen rör den framför allt principer om minoriteters rättigheter och gränsers okränkbarhet. Den består av en deklaration samt en lång rad avtal. Avtalen gäller de baltiska staterna, Ungern, Polen, Slovakien, Bulgarien och Rumänien. Stabilitetspakten överlämnades vid undertecknandet till OSSE, som kommer att övervaka dess genomförande i fortsättningen. Stabilitetspakten har allmänt setts som en framgång och planer finns att skapa fler stabilitetspakter, bland annat i Medelhavsområdet. Se Atlantic News, no. 2704, 22 March 1995; Europe, no. 6444, 20/21 March 1995; "The Pact on Stability in Europe", Atlantic Document, no. 90, 29 March 1995.

[26] Europeiska unionens råd, SN 1821/95

Av denna anledning har formuleringen i artikel J.4 i Maastrichtfördraget väckt särskilt stort intresse. Frågan är vilken betydelse "...utformningen på lång sikt av en gemensam försvarspolitik, som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar" skulle kunna få på EUs ståndpunktstagande, handlande och uttalandepolicy i situationer av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitisk betydelse för unionen.

Som tidigare nämnts anmodas i Maastrichtfördraget den Västeuropeiska unionen (VEU) att utarbeta och genomföra unionsbeslut och unionsaktioner som berör försvaret. I den separata förklaring som VEUs medlemmar avgav förklarades att det förelåg ett behov av att utveckla en "reell europeisk säkerhets- och försvarsidentitet och ett ökat europeiskt ansvar vad gäller försvarsfrågor."[27]

Relationer mellan EU och VEU

I VEU-ländernas förklaring deklareras att man skall vidta vissa åtgärder för att utveckla närmare arbetsrelationer med unionen:

- synkronisering, där så är lämpligt, av tidpunkter och platser för möten samt harmonisering av arbetsmetoder,
- upprättande av ett nära samarbete mellan å ena sidan rådet och VEUs generalsekretariat och å andra sidan unionsrådet och rådets generalsekretariat,
- övervägande av en harmonisering av respektive ordförandeskaps ordningsföljd och längd,
- lämpliga arrangemang för att säkerställa att Europeiska gemenskapernas kommission regelbundet underrättas och, när så är lämpligt, hörs om VEUs verksamhet i överensstämmelse med kommissionens roll i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt Fördraget om Europeiska unionen,
- främjande av ett närmare samarbete mellan VEUs parlamentariska församling och Europaparlamentet.[28]

VEU har gjort en värdering av genomförandet av dessa arrangemang. Enligt denna har framsteg gjorts när det gäller att skapa medel för samarbete mellan VEUs och EUs råd och sekretariat. Detsamma gäller medlen för information och konsultation mellan kommissionen och VEU. Harmoniseringen av längden av ordförandeskapen skedde 1 juli 1994.

Däremot har man ännu inte kommit överens om att synkronisera datum för möten, inte heller att harmonisera arbetsmetoder eller ordningen av ordförandeskapen. Man har inte heller skapat ett närmare samarbete mellan VEUs parlamentariska församling och Europaparlamentet.[29]

Inom EU har en arbetsgrupp som sysslar med GUSP satt upp ett antal förslag för ökad samordning. Arbetsgruppen vill skapa större interaktion mellan EU och VEU inom de områden där man ännu inte kommit överens. Gruppen vill också öka VEUs betydelse när

[27] Fördrag om Europeiska unionen, Förklaring, "Om Västeuropeiska unionen.

[28] Ibid.

[29] WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996. WEU Council of Ministers, Madrid, 14 November 1995.

det gäller utarbetandet av en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik genom att ge VEU rollen som forum för analys och som forum för konsultation, speciellt i krissituationer, för de länder som har anknytning till organisationen. Slutligen vill gruppen bidra till att VEU får en ökad roll som hjälporgan till EU när det gäller humanitära aktioner och krishantering. Detta bör ske, bland annat, genom koordinerade möten och genom att definiera hur sådana operationer som VEU utför för EUs räkning skall finansieras.[30]

Relationer mellan VEU och NATO

I VEU-ländernas förklaring deklarerar medlemsländerna också sitt mål att utveckla VEU som ett medel för att stärka atlantalliansens europeiska pelare. Länderna förklarar sig beredda att förstärka sin roll och sitt ansvar inom alliansen samt VEUs bidrag till densamma. Vidare förklarar de att:

- VEUs medlemsstater skall intensifiera sin samordning vad gäller alliansfrågor med målet att införa gemensamma ståndpunkter i samrådsprocessen inom alliansen. Denna skall fortsätta att vara centralt forum för samråd mellan medlemmarna och för överenskommelser rörande de allierades säkerhets- och försvarsförpliktelser enligt Nordatlantiska fördraget.
- Om det är nödvändigt skall tidpunkter och platser för möten synkroniseras och arbetsmetoder harmoniseras.
- Ett nära samarbete skall upprättas mellan VEUs generalsekretariat och NATO.[31]

Ett viktigt steg i den vidare utvecklingen av samarbetet mellan VEU och NATO togs vid NATOs möte i januari 1994. Vid detta möte gav NATO sitt stöd åt utvecklandet av en europeisk säkerhets- och försvarsidentitet och gav också konkret innehåll åt detta genom att erbjuda VEU att utnyttja NATO-resurser samt de strukturer som utvecklats inom NATO under namnet *Combined Joint Task Forces (CJTF)*. Detta innebär att VEU skall få använda sig av NATO-resurser av sådan typ som inga av de europeiska allierade innehar.

Vid mötet i januari 1994 kom man också överens om att NATO och VEU skall konsultera varandra vid behov, om nödvändigt genom ett gemensamt möte mellan de två råden.[32]

Vissa framsteg har gjorts när det gäller den önskade samordningen. I samband med diskussionerna kring CJTF har VEU-länderna gjort ett gemensamt uttalande. Konsultationer mellan VEU och NATO inför en specifik situation har ännu inte ägt rum men däremot har gemensamma rådsmöten blivit allt vanligare. Vidare har koordineringen mellan de två organisationerna underlättats, bland annat genom deltagande i den andra organisationens möten. En principöverenskommelse finns för de möten som äger rum varje vecka med innebörden att VEUs rådsmöte skall äga rum dagen före NATOs möte. Ett generellt problem i denna koordinering är att VEU och NATO har olika uppbyggnad.

[30] Ibid.; Relations Between the European Union and EU, CFSP Security Working Group, May 1995.

[31] Fördrag om Europeiska unionen, Förklaring, "Om Västeuropeiska unionen".

[32] Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council Held at NATO Headquarters, Brussels, on 10-11 January 1994.

Exempel på detta är att NATO saknar ordförandeskap och att generalsekreterarna har olika arbetsuppgifter.[33]

VEUs operativa roll

Vid ministerrådsmötet i juni 1992 antogs den s.k. Petersbergdeklarationen. Förutom förpliktelser som rör de militära garantierna enligt paragraf V i VEUs stadgar kommer organisationen enligt Petersbergdeklarationen att inrikta sin verksamhet på tre speciella uppgifter (1) humanitära aktioner (2) fredsbevarande operationer och (3) krishantering med militära medel, inbegripet fredsframtvingande operationer. Detta sker under FNs eller OSSEs mandat och deltagandet från medlemsstaternas sida är frivilligt.[34]

För att kunna utföra de uppgifter som VEU föresatt sig i Petersbergdeklarationen krävs en operativ kapacitet. Redan i VEUs Maastrichtförklaring bestämdes att man skulle skapa

- en planeringsenhet inom VEU,
- ett närmare militärt samarbete som komplement till alliansen, särskilt på områdena logistik, transport, utbildning och strategisk övervakning,
- möten mellan VEUs försvarschefer samt
- militära enheter som lyder under VEU.[35]

Planeringscellen etablerades i oktober 1992 och möten mellan försvarschefer och andra inom det militära området äger likaså rum. Också när det gäller övrigt militärt samarbete har initiativ tagits och lett till bland annat ett satellitcentrum i Spanien, vid vilket man avser att tolka data från satelliter för övervakning av rustningsavtal och liknande uppgifter.

VEU har också knutit till sig militära enheter. Det bör emellertid noteras att dessa så kallade *Forces answerable to WEU (FAWEU)* inte är nyskapade enheter. Med undantag för franska och spanska trupper ingår de redan i NATOs integrerade försvar. Vid ett anfall mot VEU-länderna kommer dessa enheter att stå under NATOs befäl. För närvarande ingår *Eurocorps* (den europeiska armékåren) i vilken Frankrike, Tyskland, Belgien, Spanien och Luxemburg har trupper, en brittisk-holländsk amfibiestyrka samt en multinationell division sammansatt av belgiska, brittiska, holländska och tyska enheter. Därtill kommer de nyligen bildade *Euromarfor* (en flottstyrka med medverkan från Frankrike, Italien, Spanien och Portugal), *Eurofor*, dess motsvarighet till lands, samt en tysk-holländsk division.

VEUs vidare roll

VEU har efter Maastrichtfördragets tillkomst undergått stora förändringar. Med Greklands inträde har organisationen kommit att omfatta tio *medlemmar*: Belgien, Frankrike, Grekland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Endast dessa länder omfattas av de militära garantier som är en del av VEU.

[33] WEU Contribution... (se fotnot 29).

[34] "Petersberg Declaration", WEU Ministerial Council, 19 June 1992, in Petersberg, Bonn, Atlantic Document, no. 79, 23 June 1992.

[35] Fördrag om Europeiska unionen, Förklaring,"Om Västeuropeiska unionen".

Men VEU har också en viktig roll som samordnare av det europeiska försvarspolitiska samarbetet i en geografiskt vidare ram. För länder som av olika anledningar står utanför organisationen har flera olika typer av anknytningsformer skapats. Sålunda deltar ofta 27 länder vid VEUs möten.

En av anknytningsformerna är observatörskap. Gruppen av *observatörer* utgörs av fem länder, vilka, då de blev medlemmar av EU, fick erbjudandet att gå in i VEU men av olika anledningar valde att tacka nej till detta. För de alliansfria länderna Sverige, Finland, Österrike och Irland är medlemskap uteslutet i en organisation med militära garantier, medan Danmark står utanför på grund av att majoriteten i folketinget önskar det.[36]

En annan grupp utgörs av *associerade medlemmar*. De länder vilka är medlemmar av NATO men inte EU/VEU, det vill säga Norge, Island och Turkiet,ingår i hög grad i det europeiska förvarssamarbetet och har därför en speciell anknytning till VEU.

Slutligen ingår gruppen av *associerade partner*. Redan 1992 anslöt VEU nio länder – de tre baltiska staterna samt Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Rumänien och Bulgarien – till ett konsultationsforum. Detta samarbete förstärktes i maj 1994 när samma grupp kom att bli associerade partner i VEU. Liksom övriga anknytningsformer ger denna inga militära garantier. Därmot kan dessa länder, vilka känner sig i en mer utsatt position än övriga, få konsultera VEU i en krissituation. Även om sådana konsultationer har en viss betydelse för länderna, kvarstår deras önskan att bli fulla medlemmar av VEU och därmed komma i åtnjutande av de militära garantierna.

4. Reformförslag från medlemsländer och EU-organ

Den kritik som riktats mot såväl målen för som de institutionella arrangemangen – inklusive beslutsproceduren – kring den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har inför den regeringskonferens som inleds 1996 medfört att både medlemsländer och EU-organ har utformat förslag till reformer. När dessa förslag presenterats har de lett till debatt, vilken i sin tur förmodligen senare kommer att medföra en precisering av nuvarande och utformning av nya reformförslag.

I det följande avsnittet redovisas i korthet huvuddragen i de förslag som lagts av ett urval av EUs medlemsländer samt av rådet, kommissionen och parlamentet. Analysen av de framlagda förslagen inför regeringskonferensen 1996 kompliceras av att medlemsländerna kommer in i denna process på flera nivåer. I första hand sker det via regeringen som

[36] I en utredning gjord under 1995 rekommenderas ett danskt inträde i VEU. De tidigare tvivlen beträffande VEUs roll i relation till NATO anses nu undanröjda och VEU ses som en värdefull organisation, i vilken Danmark bör försäkra sig om ett större inflytande genom fullt medlemskap. Det finns t.o.m. en risk, hävdas det, att Danmark, genom att endast vara observatör i VEU kan förlora i inflytande i NATO. (Dansk og europæisk sikkerhed, Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg 1995), Köpenhamn: SNU, 1995, s. 330-334.

medlem i rådet, men dessutom också via politiska partier och organisationer i Europaparlamentet och i andra internationella fora.[37]

Medlemsländernas inställning i vitala frågor [38]

Vid den regeringskonferens som kommer att inledas 1996 kommer 15 länder att mötas för att tillsammans söka enas kring den framtida utvecklingen av EUs säkerhetspolitik. I den redogörelse som görs här av medlemsländers inställning i vissa viktiga frågor finns inte utrymme för att behandla dem alla. Tysklands, Frankrikes och Storbritanniens ställningstaganden kommer att belysas betydligt mer än övriga länders. Detta beror dels på den vikt dessa tre länder har i diskussionen men också på att dessa tre kommit att få symboliska roller: Tyskland och Frankrike ses ofta som de länder vilka driver EU framåt medan Storbritannien har kommit att symbolisera bromsen. Att denna bild är alltför förenklad kommer att visas i den följande beskrivningen av de ståndpunktstaganden som nu är kända.

Men övriga länder kommer också att att vara viktiga i analysen. Dels utgör de delar i den komplicerade karta av olika anslutningsformer inom de säkerhets- och försvarsorganisationer som existerar i Europa, vilkas natur måste bli del av diskussionen. Dels är regeringskonferensen en process i vilken alla länder måste bli eniga om en slutkommuniké, vars innehåll alla har möjlighet att influera. Analysen kommer att försöka urskilja punkter där enighet respektive oenighet råder.

Utvidgning och fördjupning

EUs nästa utvidgningssteg kommer troligen att föregås av en lång förhandlingsprocess. Ändå grundas diskussionen inom EU redan nu på den situation som kommer att skapas genom att nya medlemsstater tillkommer. Detta gäller säkerhetspolitik såväl som andra områden.

Från tyska CDU/CSU kom under hösten 1994 ett förslag avsett att lösa problemet om hur en utvidgning av EU skulle kunna kombineras med en fördjupning av organisationen. Det senare var nödvändigt, hävdade man, på grund av den nya situationen i Europa: USA hade inte längre en given roll och ett starkt Tyskland måste därför bindas i en organisation för att inte få en alltför dominerande ställning.

[37] Underlaget består främst av officiella dokument avgivna av respektive lands regering, liksom av de tre EU-organen rådet, kommissionen och parlamentet. Utöver dessa källor har även använts det dagliga sammanfattande nyhetsbrevet "Europe", utgivet av Agence Internationale d´Information pour la Presse, Luxemburg, samt Bulletin of the European Communities, Commission, Luxemburg. Därutöver har använts Report on the Functioning of the Treaty on European Union, Council of the European Union (SN 1821/95), Intergovernmental Conference 1995, Commission Report for the Reflection Group (May 1995) och diverse dokument från Europaparlamentet (protokollsutdrag och rapporter från generalsekretariatets arbetsgrupp inför regeringskonferensen) samt rapporter avgivna av ordförandeskapet i reflexionsgruppen.

[38] Då detta skrivs är medlemsländernas ståndpunkter i alla frågor ännu inte tagna eller officiella. Det tillgängliga materialet består av tal hållna av ledande ministrar eller presidenter, skrifter utgivna av regeringar, deklarationer från parlamentsutskott samt partideklarationer.

Planen var att skapa ett Europa i flera hastigheter kring en kärna av fem stater: Frankrike och Tyskland (vilka bildade den allra innersta kärnan) samt de tre Benelux-länderna. Kärnan skulle enligt dokumentet vara öppen för andra länder så fort de övervunnit sina nuvarande problem och i den mån de själva ville det.[39]

De franska inläggen i denna diskussion har kommit att röra sig kring begreppet koncentriska cirklar, i vilka den innersta cirkeln består av Frankrike och Tyskland. President Chirac och andra har hävdat att ett Europa med 25 eller 30 medlemmar måste inkludera grupper av länder som vill gå fortare mot gemensamma mål. Från fransk sida har man dock samtidigt framhävt att dessa grupper måste vara öppna för nya medlemmar.[40]

Från Storbritanniens sida har man välkomnat betoningen på ett mer flexibelt Europa, vilket man sett som det enda sättet att utvidga EU, men också framhävt vikten av att en stat som är villig och kapabel att delta också skall ha rätten att göra det.[41]

Andra EU-medlemmar har framfört en rad olika åsikter, vilka i viss mån har varierat efter hur man upplevt det egna landets roll i dessa planer. Den italienska kritiken har varit speciellt skarp, baserad på landets status som ett av grundarländerna. Generellt har de kritiska synpunkterna framför allt koncentrerats kring de problem som en utveckling i olika hastigheter skulle leda till för de länder som inte kvalificerade sig till någon av de inre grupperna.[42]

Utvidgning och institutionell maktfördelning

Bland EU-länderna finns mycket olika syn på hur den framtida maktfördelningen skall se ut inför utvidgningen med nya länder. Av de tre stora länderna är den tyska inställningen mer federalistiskt präglad än de två andras. Parlamentet borde, enligt det tyska förslaget, gradvis förvandlas till en verklig lagstiftande församling med samma rättigheter som rådet. Det senare skulle, förutom att ägna sig åt de uppgifter som förblev mellanstatliga, också kunna utgöra en andra kammare, bestående av medlemsstater. Kommissionen skulle utvecklas till att bli alltmer av en europeisk regering.[43]

De franska och brittiska synsätten är mer inriktade på mellanstatligt samarbete än de tyska. Enligt Frankrike och Storbritannien bör Europeiska rådet och ministerrådet spela de viktigaste rollerna medan kommissionen bör ha en mer begränsad roll och omfatta ett mindre antal personer än nu.

Röstningsreglerna är en annan fråga som aktualiserats av en framtida utvidgning. En majoritet av medlemmarna i reflektionsgruppen är för ett införande av kvalificerad majoritet som generell regel. Det finns emellertid ingen enighet kring något specifikt förslag. Vissa länder, bland dem Tyskland, Storbritannien och Frankrike, är för tanken att en ny viktning

[39] "Reflection on European Policy. Document of the CDU/CSU Parliamentary Group in the German Parliament (Bundestag) on the Future of European Unification. Europe Documents, No. 1895/96, 7 Sep. 1994.
[40] Europe, no. 6309, 7 Sep. 1994; no. 6446, 23 March 1995; no. 6570, 25/26 Sep. 1995.
[41] Premiärminister Majors tal i Leiden den 7 september är återgivet i Europe, no. 6312, 10 september 1994.
[42] Kommentarer återges i Europe, september 1994.
[43] Europe Documents, no. 1895/96 (se fotnot 39).

av rösterna i rådet borde genomföras för att ge större tyngd åt de stora länderna. Andra hävdar att ett sådant system redan existerar och att små stater inte agerar som eget block inom EU.[44]

Säkerhetspolitik

De säkerhetspolitiska målen

Ett genomgående tema hos EUs medlemsländer är en önskan om ett stärkt säkerhetspolitiskt samarbete. Bakom denna enighet som gäller mål snarare än medel ligger givetvis EUs misslyckade försök att stoppa konflikten i f.d. Jugoslavien liksom risken för att ytterligare konflikter skulle kunna uppstå i många av de områden som nu gränsar till EU. Utvidgningen av EU beskrivs ofta i termer av ett spridande av den stabilitet som råder i Västeuropa till ett vidare område. Men detta ses inte som tillräckligt. Utvidgningen kommer att kräva långvariga förhandlingar och alla stater i de angränsande områdena kommer inte heller att bli medlemmar i EU. Inför regeringskonferensen talas därför om vikten av att EU nu engagerar sig i mer omfattande samarbetsprojekt, som gäller alla de omkringliggande områdena. I det tyska CDU/CSU-förslaget nämns projekt som bidrar till stabiliteten i Central- och Östeuropa, vikten att utveckla relationerna med Ryssland, att skapa en gemensam politik i Medelhavet för att bidra till stabiliteten där och att utveckla ett partnerskap med Turkiet.[45] Också från fransk sida betonas samarbetet med de områden som gränsar till EU som en mycket viktig del av EUs säkerhetspolitiska agenda. Här spelar också den geografiska belägenheten in med ett mycket stort engagemang i Medelhavsfrågor.[46] Brittiska politiker talar, liksom de tyska och franska, om EU-utvidgningen i termer av ökad säkerhet och namnger också samma områden som Tyskland och Frankrike som mycket viktiga för det säkerhetspolitiska samarbetet.[47]

Generellt upplever EUs medlemsländer att EU måste ta ett ökat ansvar i detta nya sammanhang och anta de utmaningar som det nu konfronteras med. Unionen måste därför ge sig själv de rätta medlen för att kunna agera effektivt och koordinerat.[48]

[44] Ibid.; Douglas Hurd i House of Commons 22 June 1995, Europe, no. 6507, 23 June 1995; se också John Majors tal vid Royal Institute for International Relations, Bryssel, 30 jan. 1995 och Jacques Chirac i Europe, no. 6446, 23 March 1995; Reflection Group´s Report, Messina 2nd June, Brussels 5th Dec. 1995, s. 27-28. För en närmare beskrivning av reflektionsgruppen, se under avsnittet "EU-institutionernas förslag".

[45] Europe Documents, no. 1895/96 (se fotnot 39).

[46] Intervention du ministre des Affaires étrangères, M. Hervé de Charette, devant l´Institut des Hautes Études de Défense Nationale, Paris, le 12 octobre, 1995.

[47] John Major, House of Commons, Hansard, col. 1063, 1 March 1995; The EU and Its External Relations, tal av utrikesminister Hurd vid Utrikespolitiska Institutet, Stockholm, 14 februari 1995.

[48] Reflection Group´s Report...(se fotnot 44), s. 39.

Beslutsfattande inom säkerhetspolitiken

En viktig fråga när det gäller effektiviteten inom det säkerhetspolitiska samarbetet är beslutsmekanismen. I denna fråga spelar den kommande utvidgningen en mycket stor roll, eftersom redan den nuvarande medlemskretsen har svårt att enas i känsliga frågor. Till detta kommer problemet med att det säkerhetspolitiska området generellt är mycket viktigt för alla länder. Endast starka former av majoritet kan därför komma ifråga.

Bland de tre stora länderna ser man mycket olika på dessa frågor: de tyska åsikterna skiljer sig starkt från de franska och engelska. Enligt ett nytt CDU/CSU-förslag bör beslutsfattandet tillgå så att de frågor inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området vilka inte har några militära implikationer bör avgöras med kvalificerad majoritet. Denna kan utformas som en majoritet av stater vilka samtidigt måste företräda en majoritet av EUs sammanlagda befolkning.[49]

För Frankrike är inställningen att allt beslutsfattande inom det säkerhetspolitiska området måste ske genom enhällighet. Men till detta vill man koppla en viss flexibilitet för att de stater som så önskar skall kunna gå vidare som grupp utan att de andra stoppar dem.[50]

I de brittiska uttalandena förordas, i likhet med i de franska, beslutsfattande genom enhällighet. Britterna nämner emellertid inget om möjligheten till undantag från denna regel.[51]

Sverige har i denna fråga uttalat att beslutsformerna i vissa frågor som inte är av vitalt nationellt säkerhetsintresse kan behöva ses över.[52] Från finsk sida har man framhållit att beslutsfattandet i sakfrågor i regel bör basera sig på konsensus mellan medlemsstaterna. Man tillägger dock att en beslutsprocess som bygger på kvalificerad majoritet kan utvecklas, i synnerhet i frågor som gäller verkställighet.[53]

De återgivna synpunkterna illustrerar de åsiktsskillnader som finns i denna fråga. Enligt reflexionsgruppens slutrapport finns en vitt spridd enighet om behovet av att oftare använda sig av de möjligheter till majoritetsomröstning som redan Maastrichtfördraget ger. Inom denna grupp har man också utforskat nya varianter av mycket kvalificerad majoritet, som exempelvis konsensus minus ett, liksom möjligheten att ta ett generellt beslut med enhällighet, följt av detaljbeslut tagna med kvalificerad majoritet. Det finns emellertid ingen enighet kring om, när och i vilka former majoritetsbeslut skall kunna tillämpas. Detta gäller också den ofta citerade formeln om att de som upplever nödvändigheten av att agera inte skall hindras av en minoritet från att göra detta.

[49] Die Europäische Union aussen- und sicherheitspolitisch handlungsfähiger machen. Diskussionsbeitrag des Geschäftsführenden Vorstands der CDU/CSU-Bundesfraktion zur Regierungskonferenz 1996, 13 Juni 1995.

[50] Intervjuer med den franske Europaministern Michel Barnier i Libération, se Europe, no. 6512, 30 June 1995 och i Le Figaro, se La politique étrangère de la France, Textes et documents, juillet-août, 1995, Paris: La documentation française, 1995, s. 95-96.

[51] John Major i House of Commons, Hansard, col. 1072-73 och 1144-45, 1 March 1995.

[52] Svenska principiella intressen inför EUs regeringskonferens 1996, Stockholm: Regeringskansliet, juli 1995, s. 6.

[53] Finlands utgångspunkter inför Europeiska unionens regeringskonferens år 1996, Ledningsgruppen för regeringskonferensen, 1 sep. 1995, s. 25.

Men man har också noterat inom denna diskussion att även stater vilka vill ha ökat inslag av majoritetsomröstningar ser behovet av att inte bli nedröstade i frågor som de själva upplever vara av vitalt nationellt intresse. Formeln för hur detta skall lösas återstår att skapa.[54]

Institutionernas roller och resurser

Frågan om vilka roller och vilka resurser som ges till EUs institutioner berör två huvudområden. Dels gäller det huruvida det säkerhetspolitiska området skall fortsätta att vara helt mellanstatligt eller utvecklas i riktning mot ett fördragsbaserat samarbete. Dels gäller det vilka resurser som skall tillföras. Sättet på vilket de nya resurserna inpassas i det nuvarande systemet anger utvecklingens riktning.

I konsekvens med synen på beslutsfattandet skiljer sig åsikterna även när det gäller institutionernas roller mellan å ena sidan Tyskland och å den andra Storbritannien och Frankrike. I det förslag som CDU/CSU presenterade i juni 1995 föreslogs att parlamentet skulle få utökade kontrollmöjligheter inom det säkerhetspolitiska området. Parlamentet borde konsulteras innan Europeiska rådet beslutar om allmänna riktlinjer inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Parlamentet borde också underrättas efter det att rådet fattat ett beslut inom detta område med kvalificerad majoritet.[55] I stark motsättning till detta synsätt vill fransmännen behålla den mellanstatliga karaktären ograverad i det säkerhetspolitiska samarbetet. I sådant samarbete bör därför, enligt dem, Europeiska rådet ha en speciellt viktig roll.[56] Även britterna anser att basen för europeiskt agerande inom detta område måste förbli mellanstatligt. I detta ingår att kommissionen och parlamentet inte bör blandas in på samma sätt som sker på andra områden inom EU. John Major har förklarat att han kommer att blockera varje försök att föra in fördragskompetens i de mellanstatliga områdena.[57]

Vad gäller parlamentets roll menar en majoritet av EU-länderna att det inte kan göra anspråk på att spela en lika framträdande roll inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som inom den första pelaren. Vissa är dock öppna för att involvera parlamentet något djupare än vad som sker nu.[58]

Två olika förslag på åtgärder har lagts fram i avsikt att öka effektiviteten i det säkerhetspolitiska samarbetet genom att skapa nya enheter. Den första av dessa skall syssla med analys, förutsägelser, tidig förvarning och planering. Syftet är att detta organ skall vara engagerat i ett tidigt stadium i en krisutveckling för att EU skall kunna möta denna på lämpligt sätt. Tanken är också att därigenom kunna bidra till en gemensam syn och bättre samarbete mellan medlemsstaterna. Såväl från fransk som från tysk sida har understrukits

[54] Reflection Group's Report (se fotnot 44), s. 42.

[55] Die Europäische Union ... (se fotnot 49).

[56] Se tal av nuvarande president Chirac, återgivet i Europe, no. 6446, 23 March 1995.

[57] John Major i House of Commons, Hansard, col. 1064 och Douglas Hurd i House of Commons, Hansard, col. 1145, 1 March 1995; John Major i House of Commons, 23 maj 1995, se Europe, no. 6488, 25 May 1995.

[58] Reflection Group´s Report...(se fotnot 44), s. 44.

vikten av att skapa denna analysenhet, men man har olika syn på dess placering. Det tyska CDU/CSU-förslaget betonar att jämvikten mellan institutionerna inte får störas. Resurser, vilka redan finns hos rådet, kommissionen, VEU och inte minst hos medlemsstaterna, måste därför samlas i denna enhet.[59] Fransmännen anser i stället att rådets roll är speciellt viktig och att analysenheten bör placeras i dess sekretariat.[60]

Reflektionsgruppens slutrapport pekar på att majoriteten av länderna ställer sig positiva till att skapa en analysenhet. Beträffande utformningen och placeringen finns – som de franska och tyska förslagen visar – ingen enighet. De flesta vill dock, enligt reflektionsgruppen, placera enheten i rådets sekretariat, men med resurser tillförda från såväl kommissionen som medlemsländernas utrikesdepartement. Det anses också allmänt att detta bör vara en enhet som enbart bereder ärenden, utan förslagsrätt. Därmed skapas ingen ny institution.[61]

Medan den allmänna meningen är att analysenheten skall verka *inom* EUs institutioner gäller i det andra förslaget att en person *utåt* skall stå för EUs säkerhetspolitik. Tanken är att utnämna en herr eller fru GUSP. En sådan skulle få till uppgift att skapa stabilitet och kontinuitet i EUs yttre representation.

Idén om att skapa en herr/fru GUSP har stöd från både franskt och tyskt håll men med den förväntade olikheten i de institutionella kopplingarna. Från fransk sida ser man denna person som antingen en president för unionen, vilken väljs på två eller tre år eller en generalsekreterare för GUSP. Denna person bör stå under Europeiska rådets direkta ledarskap.[62] Den tyske representanten i reflektionsgruppen har framfört idén att en sådan person, vilken skulle kunna vara en politisk generalsekreterare ansvarig inför rådet, också skulle kunna vara VEUs generalsekreterare. Detta skulle ge en bra länk mellan EU och VEU inför en integration. Även förbundskanslern uttalade sig inför det tysk-franska toppmötet den 7 december 1995 för en sådan tanke.[63]

Vad beträffar britterna har de, i stället för att uttala sig för ökade resurser till EUs institutioner, förklarat sig angelägna att se till att institutionernas makt på detta område förblir begränsade.[64]

Försvarspolitik och ett gemensamt försvar

Uttrycken försvarspolitik och gemensamt försvar har, som tidigare nämnts, aldrig definierats och tolkningen av dessa uttryck har därmed kommit att variera. Det visade sig dessutom under förhandlingarna kring Maastrichtfördraget att länderna hade mycket skilda

[59] Die Europäische Union..., (se fotnot 49).

[60] Europaministern Barnier i intervju för Le Figaro ... (se fotnot 50).

[61] Reflection Group´s Report ..., (se fotnot 44), s. 41-42.

[62] Europaminister Barnier i intervju för Le Figaro...(se fotnot 50).

[63] "Unity in Diversity- The Future of Europe". Speech by Dr Werner Hoyer, Member of the Bundestag, Minister of State at the Foreign Office, Bonn, Royal Institute of International Affairs, Chatham House; Europe, no. 6622, 8 Dec. 1995.

[64] Se uttalande av de ministrar inom Majors regering vilka sysslar med IGC, Europe, no. 6489, 26-27 maj 1995.

uppfattningar om vilken som var den mest önskvärda utvecklingen. Den vaga formuleringen av Maastrichtfördragets paragraf J.4 (1) är en tydlig återspegling av detta.

Den situation som gäller nu är mycket likartad. Olika medlemsländer står fortfarande långt ifrån varandra i dessa frågor. Till detta kan läggas att EU blivit mer heterogent sedan de nya medlemmarna tillkom den 1 januari 1995. 1991 stod tre av tolv EG-medlemmar utanför VEU. Av dessa tre är nu Grekland medlem av organisationen medan Danmark och Irland förblivit observatörer, en kategori i vilken nu också Finland, Sverige och Österrike ingår. Med undantag för Danmark skulle de alla behöva förändra sina försvarsdoktriner innebärande alliansfrihet för att kunna ingå bindande förpliktelser av den typ som finns inom VEU (och NATO). Den inställning som EUs medlemsländer har till ett fördjupat samarbete inom försvarsområdet är sålunda produkter av såväl deras syn på en önskvärd utveckling som deras möjligheter att agera inom den gällande doktrinen.

Diskussionen inom EU av försvarsrelaterade frågor kan sägas ha en yttre och en inre dimension. Den yttre dimensionen avser förbindelserna med omvärlden utanför EUs territorium. I detta fall är det framför allt relationen till USA och NATO. Den inre gäller i stället relationen till VEU och de förändringar i beslutsformer som kan komma att ske inom det försvarspolitiska området. Ytterligare en dimension gäller substansen: vad vill länder åstadkomma inom områdena försvarspolitik och gemensamt försvar?

Relationen till USA/NATO

I EUs omgivning finns, förutom hot och utmaningar, också en rad organisationer och länder, vilka, tillsammans med EU-länderna, agerar för att skapa säkerhet och stabilitet. När det gäller försvarsområdet är USA det viktigaste landet, kopplat till NATO, vars styrka framför allt härrör sig från de amerikanska resurserna.

Den syn på USA som nu dominerar i EUs medlemsländer är mycket positiv. Inget av EU-länderna hävdar att en europeisk försvarsidentitet kan byggas upp utan att USA bidrar i detta arbete. Från många håll efterfrågas också ett transatlantiskt fördrag för att på lång sikt kunna försäkra sig om fortsatt amerikansk närvaro i Europa.[65] I de två tyska CDU/CSU-dokumenten framhävs vikten av att EU och USA skapar en gemensam försvarspolitik och att Europa tar större ansvar för sitt försvar. Två av de fyra grundsatser som bör styra denna utveckling gäller USA och NATO: EUs säkerhetspolitiska beslut måste ta hänsyn till transatlantiska intressen och NATO måste också i fortsättningen förbli ansvarigt för det kollektiva försvaret samtidigt som det bör vara det centrala instrumentet för att lösa kriser.[66]

[65] Ett steg i denna riktning togs den 3 december 1995 då representanter för EU och USA skrev under två dokument om utökat samarbete på en rad områden. Se "Documents signed at the last Transatlantic Summit between the European Union and the United States (I): The New Transatlantic Action Plan", Atlantic Document, no. 93, 12 Jan. 1996 och "Documents signed at the last Transatlantic Summit between the European Union and the United States (II): Joint EU/US Action Plan, Atlantic Document, no. 94, 13 Jan. 1996. Se också Charting a New Transatlantic Agenda for the 21st Century, Address by Secretary of State, Warren Christopher, Casa de America, Madrid, Spain, 2 June 1995.

[66] Se Europe Documents, (se fotnot 39) och Die Europäische Union... (se fotnot 49).

Också från franskt håll deklareras att stärkandet av Europa bör ske i samarbete med USA. Uttalandena tyder på att en stor förändring skett i attityden till USA och NATO. Franska ministrar betonar numera den starka samhörigheten med USA och USAs viktiga roll i Europa. Premiärminister Juppé betecknade i ett tal inför den franska försvarshögskolan den 7 september 1995 den amerikanska närvaron i Europa som oundgänglig för den europeiska säkerheten. Utrikesminister de Charette gick ännu längre i sitt tal inför samma forum den 12 oktober. Enligt utrikesministern har Frankrike under en längre period varit för dogmatiskt och därmed "antagoniserat" frågan om Europas säkerhet. Målet för fransk politik, enligt de Charette, är ingalunda att göra USA överflödigt utan att befästa den amerikanska närvaron samtidigt som den europeiska identiteten och viljan att bidra till den egna säkerheten stärks.[67]

Samma attityd finns också i Storbritannien, det land som traditionellt har stått nära USA. I den brittiska regeringens memorandum om försvarsfrågornas behandling vid regeringskonferensen finns en stark betoning på NATOs fortsatt stora roll för det kollektiva försvaret, liksom för krishantering i Europa. Man hänvisar också till det amerikanska löftet att behålla cirka 100 000 soldater i Europa.[68]

Elva av EUs medlemsländer är medlemmar i NATO och för dem är givetvis NATO i dess olika roller mycket viktigt. Men även bland övriga medlemsländer har man i olika sammanhang deklarerat att USA och NATO är betydelsefulla och positiva faktorer i den europeiska säkerhetsarkitekturen. Reflektionsgruppens slutrapport betonar den gemensamma uppfattningen att USAs bidrag spelar en fundamental roll för hela kontinentens säkerhet.[69]

Utvecklingen inom EU/VEU

De olika ländernas mål när det gäller utvecklingen inom EU på försvarsområdet är betydligt mer skiljaktiga än deras syn på USA och NATOs roll. På det institutionella planet gäller det relationen mellan EU och VEU. Förslag om hur en sådan koppling skall se ut har lagts fram av enskilda länder. Frågan har också diskuterats bland de tio medlemmarna av VEUs ministerråd och resulterat i VEUs bidrag till regeringskonferensen. Dessutom har den givetvis varit föremål för diskussioner inom EUs reflektionsgrupp.

Inom VEU-gruppen framkom tre olika förslag: Det första förslaget innebär att VEU och EU skall förbli åtskilda. Detta innebär ändå att ett närmare samarbete mellan dem etableras i form av institutionellt ökade kontakter och konkret samarbete samt stärkande av VEUs operationella resurser.

[67] Intervention du Premier Ministre, Institut des Hautes Études de Défense Nationale, le 7 septembre, 1995; Intervention du ministre des Affaires étrangères, M. Hervé de Charette, devant l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale, Paris, le 12 octobre 1995.

[68] Memorandum on The United Kingdom Government's Approach to the Treatment of European Defence Issues at the 1996 Intergovernmental Conference, 1 mars 1995. Se också Statement on the Defence Estimates 1995. Stable Forces in a Strong Britain, Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty, May 1995, London: HMSO, s. 14-15.

[69] Reflection Group's Report..., (se fotnot 44), s. 46.

Det andra förslaget innebär att EU och VEU gradvis knyts närmare varandra, något som kan ske på flera olika sätt, och där målet är en framtida integration. Ett sätt skulle vara att EU fick större möjligheter att ge allmänna direktiv för VEU, speciellt i krissituationer. Ett annat skulle ge VEU en klarare underordnad roll till EU. Ett tredje sätt innebär en juridiskt bindande skyldighet för VEU att utföra uppgifter för EU. Även i denna, den tredje och starkaste optionen, bibehålls emellertid rätten för varje medlemsstat att själv inte behöva bidra med militära styrkor i en operation.

Det tredje förslaget är en full integration på kort sikt av EU och VEU. Detta skulle för EUs medlemmar innebära att de antingen anslöt sig till de kollektiva försvarsgarantierna eller valde att avstå.[70]

VEU-ländernas rapport ingick i underlaget för reflektionsgruppen. Mellan dem finns också stora likheter. De tre förslag som diskuterats bland VEU-medlemmarna motsvaras av likartade förslag, vilka diskuterats inom EUs reflektionsgrupp.

Bibehållandet av den fulla autonomin för VEU är även här ett av förslagen. Liksom i VEU-skriften betonas att detta ändå innebär ett stärkt samarbete med administrativ koordination och ett stärkande av VEUs operationella kapacitet.

Ett annat förslag innebär att EU får ökade befogenheter när det gäller att ge direktiv till VEU för att utföra Petersberguppgifter: VEU skulle för sådana uppgifter vara underordnat EU.

Ett tredje förslag innebär att helt överföra Petersberguppgifterna från VEU till EU. VEU skulle finnas kvar som organisation och förbli ansvarigt för det territoriella försvaret tillsammans med NATO.[71]

Det fjärde förslaget gäller en gradvis integration av VEU in i EU, vilket skulle ske parallellt med att de europeiska operationella resurserna utvecklades. Inom detta förslag finns flera möjliga optioner när det gäller såväl tidtabell som steg. En av dessa motsvarar det tredje av VEU-förslagen, d.v.s. en integration på kort sikt. En annan motsvarar det andra av VEU-förslagen med de tre olika möjligheterna till anknytning. Liksom i VEU-skriften ges möjligheten för EU-medlemmar att ställa sig utanför försvarsgarantin.[72]

Som framgår av ovanstående finns mindre skillnader mellan de två bidragen, t.ex. betoningen av Petersberguppgifterna i reflektionsgruppens punkter. Spekulationer i att orsaken till detta skulle vara att olika ländergrupper står bakom de olika skrifterna är dock vanskliga. En annan förklaring kan vara att man i sökandet efter en lösning som kan accepteras av alla kontinuerligt tar fram nya alternativ inför regeringskonferensen.

Vid den diskussion av dessa förslag som ägde rum vid VEU-mötet i Madrid i november utmärkte sig två länder. Det ena var Nederländerna som var det land som framför allt

[70] WEU Contribution...(se fotnot 29).

[71] Det andra och tredje förslaget presenteras i reflektionsgruppens slutrapport som två optioner av samma förslag, vilket går ut på att ge EU en större roll beträffande Petersberguppgifterna. De två optionerna är så olika varandra att vi sett det motiverat att i den fortsatta diskussionen behandla dem som två separata förslag (Författarna).

[72] Reflection Group´s Report... (se fotnot44), s. 47-49.

stödde förslaget om en snabb integration.[73] Det andra var Storbritannien, vilket, som enda land, stödde det första förslaget, innebärande att relationerna mellan EU och VEU skall förbli desamma som nu. Storbritannien kom därmed att bli det land som blockerade ett beslut om närmare anknytning mellan EU och VEU.

Övriga länder låg i VEU-diskussionen inom det omfattande andra förslaget, som därmed inbegrep många schatteringar. Den franska synen är i likhet med den engelska tveksam till en integration mellan EU och VEU. Man tar inte strid för VEU som en egen organisation, men när det gäller beslutsfattandet anses att detta måste ske med enhällighet. Till denna enhällighet vill man emellertid också koppla flexibilitet för att vissa stater skall kunna agera som en grupp utan att andra stoppar dem. Några detaljer kring hur sådana regler skulle utformas ges inte.[74] Även andra VEU-länder som omfattar detta förslag känner starkt för att samarbetet skall förbli mellanstatligt och besluten tas med enhällighet. I det senare av de två CDU/CSU-dokumenten utvecklas däremot tanken på en gemensam försvarspolitik och ett gemensamt försvar som en integrerad beståndsdel av EUs gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. VEU bör enligt dokumentet integreras i EU på sikt och regeringskonferensen bör fastställa en tidsplan för detta. Vidare bör alla EU-medlemmar bli NATO-medlemmar för att därigenom alla skall få samma säkerhetspolitiska status.[75] Vad beträffar beslutsfattandet hävdas i CDU/CSU-förslaget att frågor med militära implikationer, speciellt när det gäller insatsen av militära medel, bör beslutas så att en minoritet av stater inte kan hindra majoriteten att handla gemensamt. Å andra sidan skall inte heller något land mot sin vilja kunna tvingas att delta i en militär aktion. Icke deltagande länder måste emellertid delta solidariskt i finansieringen av operationen.[76] I ett annat inlägg i denna debatt har försvarsministern Volker Rühe framhållit att man borde få en ny typ av beslutsprocess i vilken "aktioner, vilka en majoritet ansåg nödvändiga, inte skulle kunna blockeras av ett veto från minoriteten, i sådana fall som inte var värda ett veto".[77] Implicit ger alltså Rühe utrymme för veto i vitala frågor.

Under hösten har ytterligare ett förslag kommit från tysk sida beträffande fördelningen av de olika uppgifterna. Werner Hoyer, den tyske representanten i reflektionsgruppen, framförde ett av de förslag som nu diskuteras i reflektionsgruppen, nämligen att VEUs funktioner delas upp så att EU tar över Petersberguppgifterna medan det ömsesidiga försvarsavtalet förblir inom VEU. Men i detta överflyttande ser han också en fortskridande integration mellan VEU och EU.[78]

[73] Europe, no. 6605, 15 Nov. 1995. Enligt Europe kommer dessa uppgifter från brittiska källor.

[74] Intervju med den franske Europaministern Michel Barnier i Libération... (se fotnot 50); I de rapporter som såväl nationalförsamlingens som senatens EU-delegationer författat under våren 1995 hävdas emellertid att VEU bör förbli en autonom organisation.

[75] Die Europäische Union ... (se fotnot 49).

[76] Ibid.

[77] Europe, no. 6497, 9 juni 1995.

[78] Unity in Diversity – The Future of Europe. Speech by Dr Werner Hoyer...(se fotnot 63).

Substansen i försvarspolitiken

Det som här kallas försvarspolitiskt samarbete, d.v.s. det tidigare beskrivna samarbetet i enlighet med Petersbergdeklarationen, har kommit att bli en mycket viktig uppgift för VEU. Humanitära aktioner, fredsbevarande aktioner och konflikthantering med militära medel (inbegripet fredsframtvingande sådana) ses som nödvändiga uppgifter. Även i den större EU-kretsen finns en hög grad av enighet om att sådana uppgifter är viktiga för att skapa säkerhet i Europa.

För europeiska organ finns problem med att utföra uppgifter av denna typ. Även mindre uppdrag kräver tillgång till satelliter, resurser för transport av större mängder av soldater, radarbärande flygplan av t.ex. AWACS-typ och så vidare. I januari 1994 undertecknades, som tidigare nämnts, en principöverenskommelse om s.k. Combined Joint Task Forces vid NATO-mötet i Bryssel. Planen var att skapa flexibla typer av insatsstyrkor, vilka var anpassade efter den aktuella konflikt där de skulle sättas in. Tanken var också att för sådana uppdrag där NATO inte ville engagera sig skulle exempelvis VEU kunna få låna amerikanska NATO-resurser av sådan typ som inte finns i Europa. Någon detaljöverenskommelse har emellertid inte kommit till stånd ännu på grund av olikheter i synen hos amerikaner och fransmän beträffande omfattningen av den amerikanska kontrollen. Klart är ändå att en sådan överenskommelse ses som mycket önskvärt av båda dessa länder och även av andra länder. Såväl Tyskland som Frankrike och Storbritannien har sålunda uttalat sig för att européer skall utföra dessa uppgifter med sådan hjälp. President Chirac har uttryckt detta i termer av att den atlantiska alliansen måste tillerkänna Europa dess rätta plats.[79]

Det gemensamma försvaret

Beträffande begreppet gemensamt försvar har, i avsaknad av en vedertagen definition, olika tolkningar utvecklats. Man har ibland talat om en hård och en mjuk definition av ett sådant. Enligt den hårda definitionen skulle ett gemensamt försvar bestå av medlemsländernas samtliga styrkor, vilka integrerats så att de bildar en gemensam försvarsstyrka. En sådan definition passar in på det förslag om en Europeisk försvarsgemenskap vilken diskuterades i början av 1950-talet. Enligt den mjuka definitionen skulle ett gemensamt försvar enbart utgöras av de gemensamma aktiviteter som medlemsländerna utför. Det skulle sålunda endast betyda en fortsättning av den politik som nu förs inom ramen för VEU, vilken karakteriseras av att deltagandet i aktiviteter är frivilligt.[80]

[79] Europe Documents, no. 1895/96,(se fotnot 39), Die Europäische Union... (se fotnot 49), "Réunion des ambassadeurs – Intervention du Président, M. Jacques Chirac", La politique étrangère de la France, Textes et documents, juillet-août, 1995, Paris: La documentation française, 1995, s. 182 och Memorandum on The United Kingdom Government's Approach...(se fotnot 67).

[80] John Roper, "Defining a common defence policy and a common defence" i Towards a Common Defence Policy, red. Laurence Martin & John Roper, Paris: The Institute for Security Studies of Western European Union, 1995.

En utveckling ledande till ett gemensamt försvar enligt den hårda definitionen ses nu som mycket osannolik. Frankrike tillhör de länder som kategoriskt uttalat sig mot en sådan utveckling. I den vitbok, vilken Frankrike gav ut i februari 1994, och som avses gälla till år 2010, framgår klart att inga sådana planer finns. Man eftersträvar utökat samarbete i Europa men också ett starkt och självständigt Frankrike, vilket ses som en nödvändighet för att kunna influera detta samarbete.[81]

Också Storbritannien har tagit avstånd från att skapa ett gemensamt försvar inom EU baserat på en sådan definition. Storbritannien har därvid hänvisat till de nationella intressen som detta land, liksom Frankrike, har på en global nivå, liksom till det gemensamma försvar som redan finns inom NATO.[82]

I stället för denna definition har gemensamt försvar kommit att förknippas med de gemensamma garantier vilka ingår i VEUs stadga. En del, federalistiskt inriktade länder, önskar därför se alla EU-medlemmar som medlemmar också i VEU. Till detta finns flera orsaker. En av dessa gäller solidariteten mellan EU-medlemmarna: även om inget akut militärt hot nu existerar anses det som osolidariskt av de alliansfria länderna att ställa sig utanför förpliktelserna. En annan orsak är att man upplever att ett momentum måste finnas i utvecklingen för att processen inte skall tappa styrfarten. Slutligen finns också det rent praktiska problemet med rikedomen av associationsformer i EU, VEU och NATO, vilket gör arbetet tungrott.[83]

I motsats till britterna har fransmännen uttryckt sig i termer av gemensamt försvar. Ofta används emellertid uttrycket "europeisk försvarsidentitet". Denna tolkning av gemensamt försvar ligger nära den mjuka definitionens fokus på gemensamma aktiviteter, men för fransmännen är intresset koncentrerat till den europeiska militära kapacitet som ses som nödvändig för sådana. Det gäller bland annat att skapa en självständig analyskapacitet genom en europeisk satellit, Helios.[84] Frankrikes inträde i NATOs militära kommitté tyder på att fransmännen ser det som möjligt att skapa en europeisk kapacitet endast i samarbete med och genom NATO.

Kärnvapenfrågan

Kärnvapnen har sedan femtiotalet spelat en roll i Europas försvar. Under de senaste åren har relationen mellan olika länders kärnvapen förändrats starkt då de amerikanska kärnvapnen, vilka tidigare varit dominerande, nu till stora delar dragits bort från Europa.

[81] Se bland andra avsnitten "Défendre les intérêts de la France" och "Construire l'Europe et contribuer à la stabilité internationale" i Livre Blanc sur la Défense, Paris: La documentation française, 1994, s. 43-47.

[82] För diskussionen inför Maastrichtfördraget se Douglas Hurds tal 5 nov. 1991, delvis återgivet i Atlantic News, no. 2367, 8 Nov. 1991. Se också Memorandum on The United Kingdom Government's Approach... (se fotnot 68).

[83] Se den nederländska regeringens diskussionsunderlag inför regeringskonferensen, European Union's Foreign and Security Policy: Towards More Energetic External Action, Delar av dokumentet är återgivet i Europe, no. 6462, 14 april 1995. Se också den belgiska regeringens motsvarande papper, delvis återgivet i Europe, no. 6535, 3 Aug. 1995.

[84] Se t.ex. Intervention du ministre des Affaires étrangères...(se fotnot 67).

Förutom vissa amerikanska kärnvapen finns i Västeuropa också de brittiska, vilka är anknutna till NATOs försvarsstruktur samt de franska, vilka står utanför denna.

Mellan fransmän och britter har man i kärnvapenfrågor haft vissa kontakter under en längre tid. Ofta har dessa varit mer livaktiga under perioder då USAs engagemang i Europa varit ifrågasatt.[85] Generellt har intresset från fransk sida varit högre än från brittisk. I november 1995 antog de båda länderna en deklaration enligt vilken vart och ett av dem förklarade sig villigt att använda kärnvapen för att försvara det andra. Såväl premiärminister Major som president Chirac förklarade detta med att inget av länderna kunde föreställa sig ett allvarligt hot mot det ena landet som samtidigt inte var ett hot mot det andra. Samarbetet skulle i fortsättningen bedrivas i den nybildade Franco-British Joint Nuclear Commission. Båda ledarna betonade emellertid att kärnvapenstyrkorna skulle komma att förbli oberoende.[86]

Kärnvapnen har kommit att bli en del av debatten om en europeisk säkerhetsstruktur genom den franska politiken på detta område. Från fransk sida ser man kärnvapenavskräckning som en nödvändig komponent för den europeiska säkerheten nu och en tid framöver. President Chirac har, i likhet med tidigare president Mitterrand, väckt frågan att ge de franska kärnvapnen en roll i det europeiska försvaret. Vid den årliga konferensen för Frankrikes ambassadörer i augusti 1995 förespådde han att EU i sin försvarsutveckling skulle kunna komma att vilja anknyta till den franska avskräckningen. Frankrike skulle ta upp denna fråga med sina viktigaste partner, sade Chirac.[87]

Det är viktigt att understryka att det i de uttalanden som kommit från fransk sida inte finns några utfästelser om gemensamt beslutsfattande beträffande en insats av dessa vapen. Det gäller såväl president Mitterrand som president Chirac. Detta till trots har deras uttalanden av många kommit att uppfattas på sådant sätt. I ett tal i maj 1994 tog president Mitterrand upp frågan och underströk att en gemensam kontroll endast kunde komma ifråga vid en tidpunkt då européerna utgjorde ett folk, något som han trodde kunde ta 100 till 200 år.[88] Den franske utrikesministerna de Charette betonade senast i september 1995 att endast fransk kontroll var möjlig. Han hänvisade därvid till den amerikanske presidentens absoluta kontroll över de egna kärnvapnen.[89]

Frankrike och Storbritannien har undertecknat icke-spridningsfördraget.[90] I detta har de förbundit sig att inte sprida kontrollen över de egna kärnvapnen till andra stater. I avtalet ingår också att de stater vilka inte är kärnvapenstater förbinder sig att inte söka skaffa sådan

[85] Ett exempel på detta är VEUs s.k. Haagplattform (Platform on European Security Interests) från 1987, i vilken vikten av de franska och brittiska kärnvapnens roll för försvaret av Västeuropa understryks.

[86] Financial Times, 15 Nov. 1995.

[87] "Réunion des ambassadeurs...(se fotnot 79).

[88] "Intervention du Président de la République, M. François Mitterrand, sur le thème de la dissuasion", Paris, 5 mai 1994, La politique étrangère de la France. Textes et documents, mai-juin 1994, Paris: La documentation française, 1994, s. 25, 32.

[89] Atlantic News no. 2752, 27 Sep. 1995.

[90] Fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen (undertecknat 1968, i kraft 1970).

kontroll. Tyskland är, förutom denna bindning, förhindrat att skaffa kärnvapen genom det s.k. 2 + 4 -avtalet, vilket föregick det tyska enandet.[91]

Reaktionen på det franska förslaget har blivit blandad. I Tyskland har den varierat mellan försiktigt positiv, som hos förbundskanslern, vilken dock inte vill ta upp denna fråga nu, till negativ, som hos utrikesministern, vilken inte anser att förslaget tillför något nytt för tysk säkerhet, vilken redan är garanterad genom NATO. Från andra håll har man sett det som en intressant fråga värd att diskutera.[92]

Andra faktorer av betydelse

Den beskrivning som givits av inställningen hos medlemsländernas regeringar kan inte annat än mycket grovt förutsäga utfallet av regeringskonferensen. En rad faktorer tillkommer, vilka inte kan beröras mer än översiktligt här.

En sådan faktor är det informella samarbete som äger rum mellan länder i små grupper. Sådant samarbete sker inom en rad områden och är baserat på en rad motiv. Bland EU-länderna är samarbetet mellan Tyskland och Frankrike det mest uppmärksammade. För båda dessa länder är det, trots en grundläggande skillnad i ideologi, av oerhört stor betydelse att samarbetet mellan de två och inom EU överhuvudtaget hålls levande. Därigenom upplever de att den nödvändiga stabiliteten i Europa säkras. Inför regeringskonferensen har Frankrike och Tyskland haft ett tätt samarbete med avsikt att komma fram till en gemensam plattform. Det som hittills publicerats från detta samarbete har betonat de områden där Frankrike och Tyskland är eniga och vikten av att öka samarbetet inom det säkerhetspolitiska området genom regeringskonferensen.[93]

Men också Storbritannien har ett nära samarbete med såväl Tyskland som Frankrike. Speciellt de fransk-brittiska relationerna har under det senaste året varit mycket goda, något som säkerligen åtminstone delvis är en följd av samarbetet i Bosnien och en oro över möjlig framtida instabilitet beroende på amerikanskt ointresse för Europa.

Dessa exempel hämtade från de tre stora kan givetvis mångfaldigas med exempel hämtade från övriga EU-länder. I den skrift som den svenska regeringen gav ut under sommaren 1995 beskrivs hur Sverige samarbetar med olika länder inom EU i olika frågor.[94]

En annan begränsning i denna studie är att länder har beskrivits mycket summariskt. Deras EU-politik är betydligt mer mångfacetterad än vad som kunnat fångas i denna beskrivning. Också de politiska partierna är utelämnade. I vissa av de länder som beskrivits här, exempelvis Frankrike, är de politiska partierna jämförelsevis eniga i sin utrikespolitiska bedömning. I Tyskland finns, liksom i Storbritannien och många andra länder, ett större

[91] Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany undertecknades 12 september 1990 i Moskva. De fyra segrarmakterna sanktionerade den tyska återföreningen och bekräftade att suveräniteten återgick till Tyskland samt att deras ockupationsrättigheter skulle upphöra från och med 3 oktober 1990.

[92] Se bl.a. Europe, no. 6562, 14 Sep. 1995; no. 6563, 15 Sep. 1995; no. 6568, 22 Sep. 1995.

[93] Se Europe, no 6623, 9 Dec. 1995 och artiklar i Frankfurter Allgemeine Zeitung och Le Monde 7 dec. av de tyska och franska representanterna i reflexionsgruppen, Michel Barnier respektive Werner Hoyer.

[94] Sveriges principiella intressen inför EU:s regeringskonferens 1996, Stockholm: Regeringskansliet, juli 1995.

spektrum av åsikter. Orsaken till att dessa frågor inte belysts mer i denna uppsats är att tidsperspektivet är relativt kort. I en analys av säkerhetspolitiska frågor på längre sikt skulle de givetvis få en större plats.

En ytterligare faktor är den dynamik som sker under själva konferensen. Frågor kommer att kopplas ihop med andra frågor och nya förslag, lösningar och kompromisser kommer att läggas fram. Ansträngningarna kommer att vara stora att åstadkomma enighet i vissa centrala frågor.

EU-institutionernas förslag

Som nämns i inledningen till detta avsnitt framkommer medlemsländernas synpunkter på hittillsvarande verksamhet och behovet av reformer i flera olika sammanhang. Flera regeringar har publicerat "vitböcker" eller aktionsprogram med särskild inriktning på regeringskonferensen 1996. Därutöver har de kunnat göra sin mening känd i samband med sammanträden mellan stats- och regeringscheferna (Europeiska rådet), i det allmänna rådet (utrikesministrarna) samt inom ramen för reflexionsgruppen, som tillsattes i syfte att samordna medlemsländernas synpunkter.

Rådet

Rådets grundläggande synpunkter har redovisats i en rapport från dess sekretariat. När det gäller det utrikes- och säkerhetspolitiska området konstaterar rådet inledingsvis att fördraget om Europeiska unionen, genom att målet på lång sikt är att utforma en gemensam försvarspolitik, som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, öppnar vägen för en betydande kvalitativ utökning av unionens framtida möjligheter att agera. Under den hittillsvarande perioden har dock verksamhetens inriktning i stora drag följt de ramar som tidigare gällt. Rådet konstaterar att unionsfördragets signaler om en utökning av EUs kapacitet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området väckte mycket stora förhoppningar hos medborgarna i medlemsländerna. När dessa inte infriades, t.ex. genom en kraftfull samordnad insats i det forna Jugoslavien, blev besvikelsen stor och kritiken hård. Rådet menar att såväl förhoppningarna som kritiken präglats av starka överdrifter men erkänner indirekt att resultatet av de senaste årens verksamhet inte är särskilt imponerande. Huvudskälet till detta är att det varit "inkörningsproblem" samt att det inte funnits tillräcklig enighet och politisk vilja bland medlemsländerna. Inom rådet har meningarna varit delade om orsakerna till det magra resultatet. Vissa stater hävdar att man normalt måste räkna med problem när ett gemenskapspolitiskt område skall finna sin form. Detta gäller i särskilt hög grad när det är fråga om ett område som traditionellt räknas till de för nationalstaten mest centrala. Andra medlemsstater menar att fördraget måste förtydligas och kraven på medlemsländerna skärpas.

Rådet konstaterar att varken rådet självt eller dess sekretariat har tillgång till förstahandsinformation. De måste förlita sig på vad medlemsländerna överlämnar till dem. På grund av detta försenas och försvåras planeringsarbetet inför beslut om ståndpunkter,

åtgärder eller uttalanden. Av rådets uttalanden framgår att de centrala analys- och planeringsresurserna inom sekretariatet måste ökas om effektiviteten skall kunna förbättras. Arbetet med att utveckla effektivare samarbetsvägar för den politiska kommittén, arbetsgrupperna och generalsekretariatet måste intensifieras.

När det gäller den centrala frågan om formerna för beslutsfattande konstaterar rådet endast att samtliga beslut hittills har fattats med enhällighet. Rådet har alltså inte använt sig av de möjligheter till majoritetsbeslut som ges i artikel J.3(2). Man har heller inte använt möjligheten, som ges i artikel J.3 (7), att "stiga åt sidan", dvs. ej deltaga i beslutet och därigenom möjliggöra för övriga stater att fatta beslut om en ståndpunkt eller åtgärd.

Brist på kontinuitet i företrädandet av EUs intressen gentemot omvärlden anges som ett problem som snarast bör åtgärdas. Det s.k. trojka-systemet är inte tillräckligt för att ge den erforderliga kontinuiteten som kan förstärka EUs utrikes- och säkerhetspolitiska profil. Rådet uppmärksammar också att det ibland uppstår problem i vissa typer av relationer till icke-medlemsstater på grund av att unionen inte har någon egen legal status utan måste agera via EGs regelverk eller via de enskilda medlemsstaterna.

Relationerna mellan rådet och parlamentet har präglats av det senare organets krav på ökat inflytande inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Rådet tillbakavisar dessa krav och anser att den rådande ordningen är tillfredsställande i det att den ger parlamentet regelbunden information, möjlighet att debattera och yttra sig samt har öppnat ett flertal nya kontaktvägar mellan de båda organen. Rådet konstaterar dock att det finns inbyggd en källa till konflikt genom att parlamentet kan använda sin budgetmakt för att öka sitt inflytande över den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta skulle kunna leda till att EUs agerande förhindras eller försenas genom en maktkamp inom organisationen. Av denna anledning är det särskilt angeläget att villkoren för finansiering av verksamhet inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området klarläggs snarast möjligt.[95]

Kommissionen

I kommissionen rapport till reflexionsgruppen konstateras att det är svårt att på grundval av så kort tids verksamhet utvärdera den nya gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik som linjeras upp i unionsfördraget. Det konstateras att medlemsstaterna beslutat om gemensamma mål, men att det är oklart om de har ställt tillräckliga medel till förfogande för att dessa skall kunna uppnås. Kommissionen fäster särskild uppmärksamhet vid de problem som uppstår i och med tillämpningen av enhällighetsprincipen vid beslut. Den, enligt kommissionen, låga effektiviteten beror bl.a. på att rådet inte i tillräcklig utsträckning utnyttjar den möjlighet att pressa fram beslut som ges genom den till fördraget fogade förklaringen om att medlemsstaterna skall undvika att förhindra ett beslut om det föreligger en kvalificerad majoritet för ett sådant. Det råder också oklarhet över hur de nya policyinstrumenten skall utnyttjas, vilket också försämrar EUs förmåga att bedriva en effektiv utrikes- och säkerhetspolitik.

[95] Council of the European Union. Gen. Secr. 1995. Report on the Functioning of the Treaty on European Union, SN 1821/95, Brussels.

Utöver detta konstaterar kommissionen att ordförandeländerna har tenderat att betrakta den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som något som kan komplettera den nationella politiken. Det borde vara tvärtom. För att förbättra möjligheterna att utveckla en verklig gemensam bas för beslutsfattande inom detta område bör dels de centrala resurserna för analys och planering kraftigt förstärkas, dels det nuvarande ledningssystemet (trojkan) lämnas, eftersom denna, inte minst i omvärldens ögon, anses ha en alltför otydlig profil, bl.a. på grund av de ständiga växlingarna av ordförandeskapet. Omvärlden har vant sig vid att EU i ekonomiska och en rad andra frågor "talar med en röst", d.v.s. har en tydlig gemenskapslinje. Samarbetet inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området skapar större osäkerhet. Av kommissionens rapport framgår inte direkt hur en önskvärd ledningsfunktion skulle vara organiserad, men resonemanget antyder att kommissionen skulle kunna fullgöra en sådan ledande roll.

Kommissionen anser att den nuvarande ordningen inom unionen med en blandning av över- och mellanstatligt beslutsfattande (majoritetsbeslut respektive enhälliga beslut) kommer att minska möjligheterna för EU att få ut mesta möjliga positiva effekt ur gemenskapspolitiken. Därtill kommer att det i många fall blir nödvändigt med en nära koppling av frågor som ligger delvis inom den andra pelaren, delvis inom den första.

Under de senaste åren har kommissionen också funnit anledning till ökad oro på grund av tendenser till ökat självständigt agerande bland medlemsstaterna. Rapportens avsnitt om EUs utrikesrelationer avslutas på följande sätt: "Alla dessa fenomen är oroande för kommissionen genom att den ökande avsaknaden av respekt för Gemenskapens externa ansvar hotar att på sikt underminera den inre marknaden."[96]

Europaparlamentet

Till skillnad från kommissionens synpunkter på den hittillsvarande verksamheten och på vilka reformer som är önskvärda, men, i likhet med rådets, måste parlamentets ses mot bakgrund av att de utgör en grov sammanfattning av majoritetslinjer i frågor där åsikterna kan gå vitt isär både inom och mellan olika politiska och nationella grupperingar.

Vad beträffar Europaparlamentets synpunkter på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bör inledningsvis noteras att det föreligger både särskilda arbetspapper och resolutioner vilka indikerar vad man enats om, men att det bakom dessa texter finns ett brett spektrum av åsikter företrädda inom de olika partigrupperna. Av praktiska skäl tvingas vi dock i denna uppsats att koncentrera framställningen till de gemensamma ståndpunkterna.

Ett grunddrag i parlamentets yttranden är att det föreligger ett stort behov av fördjupat samarbete eftersom det hittillsvarande inte fungerat tillfredsställande. Man konstaterar såväl bristande enhetlighet som ineffektivitet. Detta kan, enligt parlamentet, avhjälpas genom övergång till ökad användning av majoritetsbeslut samt genom en integrering av utrikes- och säkerhetspolitiken med andra delar av gemenskapspolitiken som berör det

[96] European Commission. Report for the Reflection Group, 1995, Brussels/Luxemburg.

säkerhetspolitiska området, t.ex. handelsutveckling och den humanitära biståndspolitiken. På sikt bör också försvarspolitik och gemensamt försvar ingå. Detta skulle, enligt parlamentet, underlättas om EU genomförde en sammanslagning av unionens tre pelare. Ambitionen bör också vara att integrera VEU i EU. Först därigenom skapas tillfredsställande förutsättningar för säkrande av unionens yttre gränser.

Parlamentet önskar se ett bättre utnyttjande av möjligheterna till gemensamma åtgärder enligt artiklarna J.1 (3) respektive J.3 i Maastricht-fördraget i syfte att stärka säkerheten och stabiliteten i Europa. Beslut om denna typ av åtgärder, menar parlamentet, skall kunna fattas med kvalificerad majoritet så att det skall vara möjligt även för ett mindre antal av medlemsstaterna att gå vidare på egen hand. Ingen medlemsstat skall dock vara tvingad att medverka i dessa åtgärder. En eller ett fåtal medlemsstater skall å andra sidan inte kunna hindra de övriga från att med kvalificerad majoritet besluta om att genomföra en "gemensam" åtgärd.

För att uppnå ökad effektivitet när det gäller förberedelse samt genomförande av gemenskapspolitik inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området bör en gemensam analys- och planeringsenhet inrättas. Denna bör vara gemensam för rådet och kommissionen. Kommissionens ställning bör stärkas bl.a. genom att den ges initiativrätt och får en mer framträdande roll vid utarbetandet av grunderna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Även parlamentets roll anses behöva stärkas. Detta bör ske genom att det ges en mer inflytelserik roll vid utformning av och beslut om de gemenskapspolitiska målen och när det gäller den demokratiska kontrollen. På den sistnämnda punkten menar parlamentet att denna naturligt utövas i samråd med de nationella parlamenten så länge samarbete inom den andra pelaren i första hand bygger på mellanstatlighet.

Upprättandet av en civil fredskår skulle, enligt parlamentet, kunna ses som ett väsentligt bidrag när det gäller att förbättra resurserna för snabba insatser i konfliktförebyggande och fredsbevarande syfte. I en sådan fredskår skulle också beredas möjlighet för vapenvägrare att tjänstgöra som ett alternativ till traditionell värnplikt.[97]

Institutionernas ambitioner

EUs institutioner kommer på många sätt att utöva inflytande över behandligen av de utrikes- och säkerhetspolitiska frågorna under regeringskonferensen. De har alla ett egenintresse av i vilken riktning samarbetet utvecklas. Rådet och kommissionen konkurrerar om att bli bas för herr/fru GUSP och den nya analys- och planeringsenheten. Kommissionen är också starkt engagerat i att öka sitt inflytande över såväl policy-formulerings- som implementeringsuppgifterna. På den sistnämnda punkten har kommissionen stöd från parlamentet som i en förstärkt roll för kommissionen ser en utveckling mot ökad federalism, vilket i sin tur skulle kunna betyda en förbättring av de

[97] European Parliament. Dir. Gen. for Research 1994. Prospects for a Common Foreign and Security Policy, Working Paper no. 7, Luxemburg; Jean-Louis Bourlanges/David Martin, 1996 Resolution om hur Fördraget om Europeiska unionen fungerar inför regeringskonferensen 1996, genomförande och utveckling av unionen (A4 – 0102/95), Europaparlamentet 1995 – 1996, 17 maj 1995.

egna möjligheterna till inflytande. Såväl inför som under regeringskonferensen kommer därför EUs institutioner att vara mycket aktiva och söka påverka både de nationella regeringarna och de nationella parlamenten. De kommer förmodligen också att se regeringskonferensen som ett ypperligt tillfälle att göra sig bättre kända bland EUs medborgare och på så sätt också försöka stärka sin ställning.

Reflexionsgruppens rapporter

I de s.k. *Westendorp-rapporterna* [98] från september 1995 och november 1995 presenteras reflexionsgruppens synpunkter på hanteringen av bl.a. utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågorna inom EU. Dessa två rapporter utgör ordförandens tolkning av reflexionsgruppens inställning. Reflexionsgruppens slutrapport[99] av 5 december 1995 är däremot ett av alla medverkande länder godkänt dokument. Slutrapportens innehåll har tidigare delvis refererats i anslutning till beskrivningen av de olika medlemsländernas förslag.

I inledningen till den första rapporten konstateras att reflexionsgruppens uppdrag är att komma med förslag till hur EU i framtiden bäst skall kunna förverkliga de mål för verksamheten som anges dels i unionsfördraget dels i uttalanden från Europeiska rådets möten. En kvardröjande politisk instabilitet efter det att efterkrigstidens dominerande blockkonflikt upphört, tillsammans med en vidgad hotbild med inslag av såväl ekologiska som ekonomiska, sociala, religiösa och etniska faktorer, ställer krav på reformer av EUs struktur och arbetsinstrument.

Gruppen skall omsätta de angivna målen i praktiska anvisningar byggda på behovet av en effektivisering av unionens funktioner samt därutöver föreslå medel som gör unionen i stånd att på ett effektivt sätt ta sig an de inre och yttre utmaningar som kommer att möta den. Som exempel nämns den utmaning som en ny utvidgning innebär.

Inom det utrikes-och säkerhetspolitiska området inriktas intresset mot frågan hur unionen skall uppnå högsta möjliga nivå av yttre stabilitet och säkerhet. Huvuduppgiften blir enligt reflexionsgruppen att vidta alla nödvändiga åtgärder för att ge unionen en tydlig utrikes- och säkerhetspolitisk identitet. I detta sammanhang bör man också ta ställning till frågan om unionen skulle förse sig med en gemensam försvarskapacitet.

Reflexionsgruppen för i rapporterna ett mer utförligt resonemang kring dessa två frågor. Som nämnts ovan menar en majoritet av medlemsländerna att ett grundproblem är en obalans mellan alltför långtgående målsättningar och bristande resurser. Problemet med denna obalans kommer att accentueras i samband med den aviserade utvidgningen med stater i Medelhavet, Central- och Östeuropa, samt i Baltikum. Ett andra grundproblem är bristande samordning mellan gemenskapspolitiken inom det utrikesekonomiska respektive utrikes- och säkerhetspolitiska området, d.v.s. mellan den första och andra pelaren i Maastricht-fördraget. I det senare fallet redovisas i rapporten att man diskuterat dels en upplösning av det nuvarande "pelarsystemet", dels utvidgade och tydligare samord-

[98] Benämnda efter den spanske ordföranden Carlos Westendorp. Den första rapporten har beteckningen SN 509/1/95 och den andra SN 517/95.

[99] Reflection Group´s Report..., (se fotnot 44).

ningsmöjligheter mellan de tre pelarna. Även relationerna mellan COREPER och den politiska kommittén anses behöva förtydligas.

Reflexionsgruppen konstaterar att det är svårare att klart fastställa vilken instans som skall ha makt på olika nivåer inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken jämfört med den första pelarens områden. Det finns därför anledning att särskilt noga analysera konsekvenserna av olika modeller för fördelning av de tre centrala funktionerna – problemformulering, beslutsfattande och genomförande – mellan rådet och kommissionen.

Enighet råder om att finansieringen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken måste ske enligt delvis nya principer, bl.a. för att möjliggöra snabba insatser. Däremot tycks enighet ej råda om att finansiell solidaritet förutsätts även i fall då medlemsstater skulle välja att utnyttja möjligheten till att avstå från att rösta alternativt delta. En majoritet menar att all verksamhet skall finansieras ur gemenskapsbudgeten.

Frågor rörande säkerhet och försvar ägnas ett särskilt avsnitt i rapporterna. Inledningsvis konstateras att de utmaningar som kan uppstå mot den territoriella integriteten inte kan mötas ensamt ens av de militärt sett starkast rustade europeiska staterna. Kollektiva reaktioner är därför nödvändiga att förbereda. Dessa skall inriktas inte bara mot traditionella militära säkerhetsproblem utan också ta hänsyn till vad som ryms inom ett vidgat säkerhetsbegrepp, d.v.s. skydd för minoriteter, miljösäkerhet, ekonomisk säkerhet, etc. Genomförande av reformer på detta område är särskilt betydelsefullt i beaktande av den kommande sjätte utvidgningsprocess som ställs i utsikt.

5. Den vidare ramen för EUs säkerhetspolitik

Stabilitetsskapande samarbete

Det Europa som existerar idag har få likheter med det som fanns innan murens fall. Av de två militära allianser, den ena byggd på frivilligt och den andra på påtvingat medlemskap, vilka stod mot varandra, har nu den senare försvunnit. Den hotbild som tidigare existerade, utvecklad i detalj och enbart inriktad på ett specifikt militärt hot, är likaså borta. Därmed har också avskräckningens roll minskat dramatiskt. Samtidigt har de militära styrkornas roll ökat starkt när det gäller konfliktlösande uppgifter och inom samarbetsprojekt för att på sikt undanröja konfliktorsaker.

Karakteristiskt för det stabilitetsskapande arbete på lång sikt som nu ses som en viktig uppgift är dess vida karaktär: geografiskt, ämnesmässigt och när det gäller antalet aktörer.

Geografiskt sträcker sig EUs intresse för ökad stabilitet utöver det område som täcks av ansökarländerna. Som exemplen i avsnitt III och IV visar anses att EUs säkerhet är påverkad av förhållandena inom ett stort område men där Ryssland och Nordafrika kan ses som speciellt viktiga.

De hot som nu är aktuella omfattar bland andra ekonomiska och sociala problem, etniska motsättningar och miljöproblem. Sådana hot kan komma att leda till våldshandlingar, vilka kan kräva militära insatser från det internationella samhället. Men i ett tidigt skede kan hot av denna typ mötas betydligt lättare med civila medel. Karakteristiskt för dessa problem är

också att inga skarpa gränser finns mellan dem och att de tenderar att samverka med varandra i olika typer av krissituationer.

Här finns också en rad organisationer inkopplade. Delvis beror detta på det vida sakområdet. En annan orsak är överlappningen av uppgifter mellan organisationer: dels har tidigare existerande organisationer varit angelägna att ägna sig åt dessa frågor och dels har nya organ bildats för detta ändamål.

OSSE är den organisation som redan före murens fall arbetat för att skapa stabilitet och vars verksamhet är omfattande såväl till sakinnehållet som till den geografiska omfattningen, det senare på grund av att den nu omfattar 54 medlemmar. Verksamheten omspänner ett vitt fält: "förtroendeskapande åtgärder och nedrustning, konfliktförebyggande ansträngningar och krishantering, mänskliga rättigheter och minoritetsfrågor, demokratiska institutioner och ekonomiskt samarbete, övergång från planhushållning till marknadsekonomi och omställning från militär till civil produktion, småföretagande och turism, vetenskap och teknologi, miljövård och kulturarv."[100]

Nordatlantiska samarbetsrådet (North Atlantic Cooperation Council, NACC) bildades 1991 i avsikt att skapa dialog och samarbete med de forna Warszawapaktsländerna, men också för att USA genom denna organisation skulle kunna bli engagerat på en politisk nivå och inte bara inom det militära försvaret av Europa. Partnerskap för fred, vilket skapades 1994 som en ersättning för det medlemskap som NATO vid detta tillfälle inte var berett att ge till forna Warszawapaktsländer, har en verksamhet som till stora delar kan betraktas som stabilitetsskapande genom etablerande av en rad former för kontakt mellan länder. EU har, förutom de tidigare nämnda områdena, bland annat biståndsprojekten Tacis och Phare.

Stabilitetsskapande arbete bedrivs också inom en rad andra konstellationer. Här finns såväl stater, vilka agerar tillsammans med en eller flera andra stater, som organisationer av olika slag, företag och så vidare.

Inom vissa av de sakområden som berörs av denna verksamhet har det varit svårt att uppnå resultat. Delvis beror detta på att problemen varit större än väntat. Det gäller till exempel omstruktureringen av industrin från militär till civil kapacitet.

Men delvis beror det också på dålig organisation från västs sida genom överlappning av uppgifter. I viss mån har organisationer kommit att bli rivaler om dessa uppgifter. Men här finns också en byråkratiskt tröghet när det gäller att ändra strukturer.

Problemet förvärras av att det är viktigt att snabbt kunna visa resultat av samarbete med väst. Många av de länder som berörs är demokratiskt instabila. De har i vissa fall sett mer av marknadsekonomins och demokratins nackdelar än dess fördelar och kan därmed komma att lyssna på populistiska ledare med enkla recept för framgång om denna uteblir för länge.

[100] Wängborg, M., Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) 20 år, Utrikespolitiska Institutet, Världspolitikens Dagsfrågor, no. 7, 1995.

Ansökarländerna i öst

Med frigörelsen i öst började en rad länder skapa sina nya roller i Europa. Det område som kommit att stå i centrum för det västeuropeiska agerandet under de senaste åren är den grupp av nio länder vilka tidigare tillhörde Warszawapakten eller utgjorde delar av Sovjetunionen och som nu alla har associationsavtal med EU: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Rumänien och Bulgarien. Dessa länder önskar alla snabbast möjliga anslutning till de västliga organisationerna. Såväl EU som NATO förbereder en utvidgning som kommer att gälla länder inom detta område, även om inga specifika löften till enskilda länder ännu givits. I detta går de ekonomiska och säkerhetspolitiska faktorerna samman. Ekonomisk integration med Västeuropa anses av dessa stater vara en nödvändighet för en stabil ekonomi, vilket i sin tur krävs för säkerhetspolitisk stabilitet. Omvänt gäller också att medlemskap i NATO har starka ekonomiska konsekvenser.

Den formella kopplingen mellan EU, VEU och NATO är en ytterligare anledning att se sambanden mellan dessa faktorer. Med anslutning till EU finns möjligheten att söka medlemskap i VEU och därmed få del av dess militära garantier. Det finns dock ingen automatik i detta. Som tidigare nämnts är det inte VEU självt utan NATO som står för utförandet av garantierna. Därmed är det osannolikt att medlemskap i VEU kan ges till ett land som inte är medlem i NATO. Parallelliteten i utvidgningsprocessen mellan EU och NATO blir därmed viktig. NATO skriver i sitt dokument rörande utvidgningen av september 1995 att varje organisation måste utvidga enligt sin egen dynamik, vilket gör det osannolikt att detta sker i exakt samma takt för NATO och EU. NATO ser den egna och EUs utvidgning som två parallella processer vilka befrämjar varandra och tillsammans ökar europeisk stabilitet och säkerhet. Men det åligger också, säger NATO, var och en av organisationerna att se till att dess utvidgningsprocess verkligen bidrar till att uppfylla dessa mål. Båda organisationerna måste därför, utan att hemfalla till en rigid parallellitet, ta hänsyn till utvecklingen i den andra organisationen.[101]

Såväl NATOs som EUs utvidgning är emellertid komplicerade processer, för vilka redan svåra problem kan ses. Beträffande NATOs utvidgning gäller det framför allt den negativa ryska attityden. I fallet EUs utvidgning är den stora jordbrukssektorn i vissa av de nya länderna ett stort problem på grund av EUs nuvarande regler för jordbruksstöd. EUs förhandlingsprocess förväntas därmed bli långvarig. I båda fallen är emellertid organisationerna bundna till sitt löfte om att utvidga och inser också de svåra effekter på den egna säkerheten på sikt som ett uteslutande av dessa länder från västlig ekonomi och säkerhet skulle medföra.

Som beskrivits i tidigare avsnitt har EU försökt agera för stabila relationer bland ansökarländerna via den s.k. stabilitetspakten, genom vilken man försöker hjälpa dessa länder att ingå bilaterala avtal med varandra för att lösa etniska och territoriella problem. Detta är av vikt för ansökarländerna eftersom det avgör möjligheterna att få inträde i EU.

[101] Study on NATO Enlargement, NATO, September 1995, s. 8.

Processen att skapa sådana avtal förstärks av NATOs motsvarande krav på sina ansökarländer.[102]

Konflikthantering

Den andra viktiga uppgiften för EU gäller de åtgärder som blir aktuella när en konflikt redan kan urskiljas. EUs möjligheter att agera och de åtgärder som vidtagits i olika konflikter har beskrivits i avsnitt III. Även här finns en rad organisationer inkopplade, ofta i tätt samarbete inom de aktuella konflikterna, som exempelvis samarbetet mellan EU och FN i försöken att skapa en lösning för kriget i Bosnien. Inför regeringskonferensen har den viktiga frågan gällt hur man skapar ett effektivt samarbete samtidigt som länders möjligheter att skydda sina egna vitala intressen bevaras.

Försöken att lösa de akuta konflikterna sker emellertid inte enbart med de medel som faller under EUs definition av säkerhetspolitik. Kopplingen mellan de säkerhetspolitiska och de försvarspolitiska aktiviteterna är sålunda ett annat viktigt område för de diskussioner som ägt rum. De förslag till förändringar vilka skulle ge VEU en starkare institutionell koppling till EU har därmed blivit en stor fråga tillsammans med vidhängande frågor om beslutsregler och institutionella roller. Till detta kommer VEUs arbete för att skapa kapacitet på försvarsområdet och dess självständighet i förhållande till NATO, vilket behandlas i förhandlingarna kring de s.k. Combined Joint Task Forces.

Sammanfattningsvis kan sägas att EUs geografiska och institutionella omgivning spelar en stor roll inför regeringskonferensen. Den geografiska omgivningen definierar de uppgifter som måste lösas, den institutionella omgivningen gör frågor om arbetsfördelning, resurser och mandat aktuella. Men processen, i vilken man skall behandla dessa frågor, bestäms av EU självt och blir avgörande för organisationen; det sätt på vilket man väljer att sätta sina mål, fastställa beslutsregler samt bestämma institutionernas roller och resurser och inte minst vad man vill lägga in i samarbetet i substansfrågorna kommer att få stor betydelse. Det kommer att vara avgörande för framgången i det konkreta arbetet, för länders relationer till EU och därmed för EUs egen framtid.

6. Centrala frågor — en avslutande analys

Europas stater och europeiska organisationer har under 1990-talet ägnat mycket tid samt stora personella och ekonomiska resurser till att söka efter en tillfredsställande och för alla acceptabel lösning på dagens och förhoppningsvis även morgondagens säkerhetspolitiska problem. Som framgår av redovisningen i tidigare avsnitt tycks enighet råda om att målet är att snarast möjligt uppnå stabila och fredliga förhållanden i hela Europa. Fortfarande återstår dock mycket innan detta mål uppnås. En av orsakerna till detta är olikheter mellan staterna, främst när det gäller historiska erfarenheter, geopolitiskt läge och resurser. De försök som hittills gjorts under stark tidspress att finna en gemensam bas för det fortsatta

[102] Se sektion III och Study on NATO Enlargement, September 1995.

arbetet har endast delvis varit framgångsrika. Bristande förståelse för betydelsen av och på vissa håll en uppenbart bristande vilja att acceptera att det föreligger skilda utgångspunkter för en breddning liksom fördjupning av det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet medför särskilda komplikationer vid förberedelserna av regeringskonferensen 1996. Otvivelaktigt utgör denna dock under resterande del av 1990-talet det viktigaste tillfället för alla berörda stater när det gäller att klarlägga villkoren för att enigheten skall öka beträffande hur ett trovärdigt och stabilt fredligt system skall kunna åstadkommas, liksom beträffande säkerhetspolitikens mål och medel samt de använda beslutsprocesserna och formerna för verksamhetens finansiering.

Att spåren efter den långa perioden av kallt krig sitter djupt både hos medborgarna och deras representanter i parlament och regeringar märks i den politiska debatten runt om i Europa. Gamla tankemönster spelar fortfarande en viktig roll, såväl bland långvariga alliansmedlemmar som bland stater vilka stått utanför de politiska, militära och ekonomiska blocken. Det nya säkerhetspolitiska läget kännetecknas av att antalet faktorer som måste tas hänsyn till i en omvärldsanalys har ökat. Bilden av hot och möjligheter i relationerna till andra länder och organisationer i Europa har blivit mer komplex och otydlig. Bortsett från de exempel på krigets konkreta konsekvenser som stått i fokus, t.ex. under krigen i Bosnien, Tjetjenien eller Nagorno Karabach, är många av de nya hoten från och möjligheterna till samarbete med vår omvärld svåra att konkretisera. Detta ökar medborgarnas osäkerhet och försvårar en bred debatt. Därmed försämras också förutsättningarna för en reell omprövning av hittillsvarande säkerhetspolitiska mål och medel för att nå dessa.

Sverige har under hela efterkrigstiden blivit känt som ett land med starka intressen när det gäller att skydda det egna territoriet och den egna suveräniteten. För detta ändamål har riksdag och regering satsat på ett starkt försvar och goda resurser för förtroendeskapande åtgärder både i Sveriges närhet och i mer avlägsna delar av världen. I dessa insatser har också ingått stöd till FNs fredsbevarande verksamhet och ett betydande internationellt biståndsåtagande.

Under 1990-talet har de nämnda insatserna för fred och stabilitet i och utanför Europa kompletterats och utvecklats. Betydelsefulla inslag i denna verksamhet är det så kallade suveränitetsbiståndet till staterna i Baltikum, bistånd till utveckling av demokrati, rättssystem och marknadsekonomi i vissa länder i Östersjöregionen, kvalitativt fördjupad insats inom FNs fredsbevarande operationer samt medlemskap och aktivt deltagande i Partnerskap för fred. Till detta kan också föras medlemskapet i EU, liksom det senaste beslutet beträffande den fredsbevarande insatsen i Bosnien. Inför detta beslut fann Sverige det förenligt med den rådande säkerhetspolitiska grundsynen att ställa militära styrkor under direkt NATO-befäl. De beslut som under 1990-talet fattats av riksdag och regering rörande den svenska utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken illustrerar att det funnits både beredskap och utrymme för omprövning och nytänkande. Behovet är stort av att denna process blir kontinuerlig och att väljarna engageras i den debatt som måste föregå varje omprövning och nyinriktning av den svenska politiken.

Ambitionen med dessa avslutande kommentarer är att ge ett underlag för debatt inför en sådan omprövning och eventuella beslut om förändrad inriktning. Studiens avgränsning innebär att intresset koncentreras till de frågor som kommer att tas upp vid EUs regeringskonferens 1996. Även om därmed inte ges en heltäckande bild av de faktorer som bör ingå i en fullständig säkerhetspolitisk analys förutsätts de aktuella frågorna ha en central betydelse för Sverige både på kort och lång sikt. Avsikten är att belysa förutsättningarna för Sveriges ställningstaganden genom att ta utgångspunkt i den grad av enighet som uppfattas råda mellan medlemsländerna när det gäller de utrikes- och säkerhetspolitiska frågorna. I en andra avdelning behandlas de frågor som främst rör den möjliga utvidgningen av den nuvarande utrikes- och säkerhetspolitiken i riktning mot en gemensam försvarspolitik som på lång sikt skulle kunna leda till ett gemensamt försvar.

Inom båda områdena återfinns såväl tydliga federalistiska ambitioner hos vissa medlemsstater, vilka bl.a. yttrar sig i krav på övergång till majoritetsbeslut, som ambitionen hos andra stater att värna om den nationella vetorätten och att understryka den mellanstatliga karaktären på denna sektor av samarbetet inom EU. I den debatt som utlöses av dessa intressemotsättningar kommer effektivitets- och legitimitetsaspekter naturligt in på flera sätt.

En effektivare utrikes- och säkerhetspolitik

Gemensamt för EUs stater är en officiellt deklarerad vilja att skapa ett säkrare och stabilare Europa. Unionens beslutsfattande och verkställande av beslut måste därvid, bl.a. för att vinna bred legitimitet, kännetecknas av hög effektivitet. Ett ytterligare krav är överensstämmelse när det gäller bedömning av vad det är som kan hota eller underlätta uppnåendet av dessa mål. Vidare ställs krav på hög trovärdighet inte bara när det gäller viljan utan också förmågan hos EU att genomföra konkreta åtgärder. Fördraget om Europeiska unionen innebar därvid en kvalitativ skärpning av kraven på medlemsländerna.

I tidigare avsnitt har redovisats den kritik som från flera länder och EU-institutioner riktats mot den hittillsvarande gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Kritiken har främst gällt bristande samordning inför beslut och bristande effektivitet vid genomförande av beslut. Till en del faller den framförda kritiken tillbaka på medlemsstaterna själva eftersom den till stor del sammanhänger med skillnader i synen på EUs grundläggande uppgifter i förhållande till nationella intressen. Hanteringen av utvecklingen i Jugoslavien från 1991 illustrerar tydligt detta förhållande.

Den mellanstatliga karaktären på samarbetet innebär att grunden för gemensamma beslut främst utgörs av den ananlys som utförs i nationella ministerier och forskningsinstitut. Detta innebär att beslutsfattarna oftast har tillgång till ett flertal analyser vilket kan ses som en stor fördel eftersom de olika medlemsländernas traditionellt starka bevakningsområden kan komplettera varandra. Samtidigt innebär emellertid detta system att det finns en fara att nationella särintressen ges otillfredsställande stort utrymme i beslutsunderlaget. Trots den kvalificerade verksamheten inom politiska kommittén och andra speciella grupper inom ramen för den andra pelaren har därför behovet av en central analys- och planeringsenhet

accentuerats. Av tidigare redovisat material framgår att medlemsländerna, liksom EUs institutioner i stort, är överens om att inrätta ett sådant organ. Var i organisationen det skall förläggas råder det dock ingen enighet om.

Bevarad enhällighet eller .....?

Det sistnämnda problemet knyter an till en av de grundläggande frågor som regeringskonferensen har att diskutera, nämligen en reducering av det stora antalet beslutsprocedurer som förekommer inom EU. Vidare har det krav på enhällighet som nu gäller för beslut i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor satts i fråga av många stater. Från deras sida framställs det som en nödvändighet att kravet på enhällighet överges till förmån för majoritetsbeslut om ett effektivt och hanterligt system skall kunna utvecklas i Europa.

Om standardkriterier på effektivitet tillämpas endast på den egentliga beslutsprocessen finns det många faktorer som talar för en övergång till majoritetsbeslut. För tillfället finns möjlighet att använda denna metod i samband med verkställande av beslut fattade med enhällighet. Mot en övergång till ett renodlat majoritetssystem talar dock att detta, i den typ av "nationella ödesfrågor", till vilka de säkerhetspolitiska frågorna hör, kan leda till minskat förtroende för Unionen och dess institutioner både från medborgare inom Unionens medlemsländer och från omvärlden.

Som tidigare redovisats anges också i en särskild förklaring till Maastrichtfördraget att då det föreligger en kvalificerad majoritet för en ståndpunkt eller en åtgärd skall de stater som tillhör minoriteten avstå från att blockera ett beslut, d.v.s. frivilligt träda tillbaka ("step-aside"). De blir dock trots detta i samtliga fall solidariskt ansvariga för finansieringen av en "gemensam åtgärd". Detta är av flera skäl en otillfredsställande metod, eftersom den bl.a. tvingar medlemsstater till ett "utanförskap" som ändå inte innebär en fullständig frikoppling från beslutet och dess konsekvenser.

Sökandet efter en minsta gemensam nämnare för samtliga femton medlemsländer kan i många fall betyda att man efter en otillfredsställande lång förhandlingsprocedur ändå hamnar i ett läge där det gemensamma beslutet blir av tvivelaktigt värde såväl för EU som för de enskilda medlemsländerna och för den eller de berörda parterna. Detta har hittills accepterats under hänvisning till vikten av att bibehålla ett grundläggande skydd för medlemsstaterna när det gäller frågor av särskilt stor betydelse. Av hittillsvarande debatt och en rad officiella uttalanden framgår att begreppet "vitalt nationellt intresse" för många länder spelar en avgörande roll för utformningen av den framtida beslutsordningen. Dess innebörd är därför av central betydelse att få klarlagd.

Av "vitalt nationellt intresse"

Begeppet "vitalt nationellt intresse" har sedan lång tid funnits med i EG/EU-sammanhang och spelade en framträdande roll redan i samband med diskussionen om att övergå till majoritetsbeslut inom EG 1965-66. Någon entydig definition på vad som menas med "vitalt

nationellt intresse" har dock ej framkommit, vilket föranleder stor osäkerhet om dess reella politiska status i samband med beslut inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området.

I debatten har hävdats att ett bibehållande av vetorätten främst är av intresse för de små medlemsländerna. Debatten i stora länder som Frankrike och Tyskland visar dock att man även i de stora medlemsländerna fäster vikt vid att det skall vara möjligt att förhindra ett beslut som går emot landets intresse i en fråga av vital nationell betydelse. När man t.ex. från fransk sida talar om "enhällighet kopplad till flexibilitet" så tycks det senare enbart gälla i detaljfrågor eller i samband med verkställande av enhälliga beslut. Även diskussionen i Tyskland rörande förslagen om kvalificerad, super-kvalificerad respektive dubbel majoritet andas en oro över att varje form av uppluckring av kravet på enhällighet skulle kunna innebära att även en stormakt som Tyskland löper risk att hamna i minoritet. I många fall framstår t.o.m. de stora EU-länderna som mest angelägna att bevara rätten att anmäla ett "vitalt nationellt intresse".

Det föreligger således ett allmänt uttalat önskemål om att bibehålla möjligheten att hänvisa till "vitalt nationellt intresse". Idag saknas dock en allmänt accepterad definition av begreppet. De flesta stater tycks inte heller vara särskilt angelägna om att en sådan utvecklas utan önskar ha möjlighet att välja den definition som är mest gynnsam för det egna landet vid varje enskilt tillfälle. Oavsett om en uppluckring av det nuvarande systemet med enbart enhällighetsbeslut genomförs eller ej, krävs, för att systemets effektivitet och trovärdighet skall kunna upprätthållas, att medlemsländerna preciserar vad man ger begreppet för innebörd samt att det på denna grund genomförs en samlad analys och debatt. Att en sådan snarast kommer till stånd bör vara av intresse för såväl stora som små medlemsländer och bidra till att klarlägga vilka villkoren/kostnaderna är för att på sikt fördjupa samarbetet i den riktning som indikeras i Maastrichtfördraget.

Vid varje tillfälle då ett eller flera medlemsländer anför en från majoriteten avvikande mening uppstår frågan om detta kan vara förenat med någon "kostnad" för dessa länder. Främst gäller detta i förhållande till de övriga medlemsländerna. Det brukar dock framhållas att ingen skall "straffas" för att hävda en annan åsikt än majoriteten. Formellt kan detta tyckas vara en självklarhet, men det kan inte uteslutas att det kan uppkomma realpolitiska "solidaritetsproblem" om minoritetspositionen för ett land blir mycket frekvent. Detta gäller även om minoritetsmarkeringen inte skulle leda till en formell blockering av ett beslut i frågan.

Från vissa håll har i detta sammanhang uttalats en oro för att regeln om "vitalt nationellt intresse" skulle kunna missbrukas. Denna oro för missbruk har hittills främst inriktats mot de små länderna. Av uppgifter som redovisats i denna rapport och i andra sammanhang framgår dock att risken inte är större för ett sådant beteende än för de stora medlemsländerna. Avgörande för såväl små som stora länder är frågans betydelse för den egna nationen. Graden av frihet från medlemsländernas sida att hävda egenintresse utgör "den springande punkten" i systemet. I de fall då oenighet uppstår om det berättigade i att hänvisa till existensen av ett vitalt nationellt intresse kan sammanhållningen inom unionen sättas på svåra prov. Eftersom medlemsländerna knappast kan förväntas vara villiga att överlämna avgörandet i denna typ av ärenden till EG-domstolen anses endast återstå att

göra ett överutnyttjande av regeln prestigemässigt kostsamt. Vad detta skulle kunna innebära mer konkret återstår dock att klarlägga. Av betydelse för den fortsatta debatten inför regeringskonferensen 1996 är att konstatera att en övergång från enhällighet till majoritetsbeslut, d.v.s. avskaffande av vetorätten, kan få såväl positiva som negativa konsekvenser för alla medlemsländer. Vetorätten skall alltså inte uppfattas som något som enbart är av godo eller som har en speciell funktion för de mindre länderna inom EU. För samtliga länder gäller att det finns ett behov av att grundligt granska för och nackdelar med de båda systemen.

Inom det säkerhetspolitiska området är alternativen till veto omröstning med olika typer av kvalificerad majoritet. Utformningen av dessa procedurer är av största vikt för samtliga inblandade. Under senare år har från de stora medlemsländerna framförts en önskan att åstadkomma ett större genomslag av bl.a. faktorer som befolkningsstorlek för att ge dem ett inflytande som bättre anses motsvara deras storlek. Frågan kommer med största sannolikhet att även under regeringskonferensen bli föremål för fortsatt diskussion.

Den problematik kring beslutsprocessen inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som redovisats ovan föreligger oavsett om EU utvidgas ytterligare eller ej. Förberedelsearbetet för en sjätte utvidgningsprocess medför dock ett akut behov av att analysera olika alternativ till hur denna fråga skall hanteras innan en utvidgning inleds.

Även andra förslag inför regeringskonferensen är relaterade till en strävan efter ökad effektivitet och blir sålunda viktiga inför en utvidgning. Det gäller de tidigare nämnda förslagen om en analys- och planeringsenhet och skapandet av en herr/fru GUSP. Båda dessa förslag har relevans för beslutsfattandet, eftersom den ökade samordning som sådana nya enheter innebär på sikt kan påverka den inställning länder har till aktuella beslutsförslag.

En ny enhet för gemensam analys och planering

Förslaget att skapa en enhet för analys, prognoser, tidig förvarning och planering måste ses i ljuset av EUs tveksamma hantering sedan början av 1990-talet av situationen i det sönderfallande Jugoslavien samt den uppenbara risk som finns för ytterligare konflikter av liknande typ. Även om det grundläggande skälet för att inrätta en enhet av detta slag är att åstadkomma ökad effektivitet i utnyttjandet av befintliga resurser så bör det också stå klart att oavsett var i organisationen den placeras så förväntas den att bidra till en fördjupning av samarbetet. Vissa kan se detta som ett steg i riktning mot ökad federalism. Detta intryck skulle förstärkas om verksamheten knöts till kommissionen. Andra finner en ökad samsyn väl förenligt med fortsatt mellanstatlig grundkaraktär på samarbetet. En placering i anslutning till rådet skulle medverka till detta.

Ur ett effektivitetsperspektiv finns det mycket som talar för den senare modellen. En gemensam institution av skisserat slag kommer under överblickbar tid att vara utomordentligt starkt beroende av goda och intensiva relationer med de nationella ministerierna. En placering kopplad till rådet skulle förmodligen ge fortsatt snabb och god tillgång till de nationella resurserna. En enhet placerad inom kommissionen skulle

visserligen få en markerad självständighet i förhållande till medlemsländernas regeringar och regeringskanslier, men åtminstone så länge den mellanstatliga karaktären behålls på samarbetet inom utrikes- och säkerhetspolitiken tycks denna lösning mindre rationell. En uppbyggnad av tillfredsställande självständig informationsinsamlings-, analys- och planeringskapacitet inom kommissionen skulle också kräva mycket stora investeringar.

Ur ett småstatsperspektiv förefaller det rimligt att verka för etablerandet av en särskild analys- och planeringsenhet i anslutning till rådet samt att stödja en utveckling av ett effektivt kontaktsystem med kommissionen. Det är dock samtidigt betydelsefullt att bevaka de små staternas intressen när det gäller representation i den nya enheten. Detta gäller både på lednings- och handläggarnivå

Hanteringen av frågor rörande möjligheten att i ett senare skede till denna enhet knyta viss kapacitet från VEU blir beroende av vilka kompletterande verksamhetsområden – gemensam försvarspolitik, gemensamt försvar – som kan komma att beslutas vid regeringskonferensen.

Ett tydligare ansikte mot omvärlden

Den ovan beskrivna analysgruppen skall enligt planerna svara för samordning av det inre samarbetet. Bland medlemsländerna och EUs institutioner finns ett betydande stöd för att också stärka EUs profil utåt när det gäller samordningen av den gemensamma utrikes- ochs säkerhetspolitiken. Ett sätt att göra detta skulle vara att knyta dessa politikområden till en speciell representant, en herr eller fru GUSP. Ett sådant arrangemang skulle kunna bidra till att eliminera den instabilitet som upplevts både inom och utanför EU genom det ständigt roterande ordförandeskapet. Liksom när det gäller den gemensamma analys- och planeringsenheten är det en delikat fråga var herr eller fru GUSP skall ha sin organisatoriska bas – inom kommissionen, i anslutning till rådet eller som ett fristående organ. Bland medlemsländerna förekommer ett stort antal förslag.

Mycket talar för att den organisatoriska placeringen av den nyskapade funktionen knyts till rådet. Detta för att bygga på närheten till den likaledes nyskapade analys- och planeringsenheten, samt för att markera den mellanstatliga karaktären av samarbetet inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Särskild omsorg bör dock ägnas frågan om hur man skall undvika att den nya gemensamma representationen utvecklas till en alltför stark och självständig enhet. För de små medlemsländerna är det också av särskild vikt att tillse att den nya institutionen inte blir alltför starkt knuten till de stora medlemsländerna. Ett tydligt arbetsmandat och en entydigt formulerad relation till ordförandeskapet är en förutsättning för att undvika förvirring om kompetensen hos olika EU-institutioner bland medlemsländer såväl som icke-EU-länder. På samma sätt bör relationen till kommissionen göras till föremål för noggrann analys. Det förefaller därvid naturligt att ett så nära samarbete som möjligt bör etableras.

Gränsproblem mellan pelarna

Ett väsentligt skäl för en nära kontakt mellan rådet och kommissionen är att åtskilliga ärenden berör såväl det traditionella mellanstatliga utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet inom pelare II som gemenskapspolitiken inom pelare I. I vissa frågor berörs även områden inom pelare III. Samordningsbehoven gäller såväl inom enskilda sakområden – t.ex. ekonomiska sanktioner – som mer generellt när det gäller EUs relationer till andra länder och internationella organisationer. Många medlemsländer ser just skillnaden i beslutsordning mellan dessa båda områden som en huvudorsak till problemet med en bristfälligt samordnad EU-profil gentemot omvärlden. Inte minst med tanke på de ekonomiska relationernas betydelse som "signalinstrument", t.ex. i utvecklingen av EUs kontakter med länderna i Baltikum, Central- och Östeuropa, måste gemensamma ståndpunkter och aktioner inom de båda verksamhetssektorerna samordnas på ett effektivare sätt. Uppenbart är att det största behovet av förstärkt kapacitet på detta område finns i anslutning till rådet. Den ovan redovisade organisatoriska kompletteringen med en ny analys- och planeringsenhet samt den nya herr/fru GUSP-funktionen uppfyller sannolikt vissa av de grundläggande behoven inom detta område.

Vad ovan sagts om gränsproblem mellan pelare I och II kommer också till synes i att vissa beslut om åtgärder skall fattas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i pelare II, medan genomförandet helt eller delvis kan falla inom ramen för gemenskapsarbetet inom pelare I. Behovet av att utforma relationerna till omvärlden så att de uppfattas som delar i en större helhet framstår som angeläget och kommer med stor sannolikhet att bli föremål för omfattande diskussioner under regeringskonferensen.

Finansieringsprinciper

Eftersom det råder enighet om att de allra flesta av de gemensamma åtgärderna skall bekostas ur den gemensamma budgeten, uppstår problem då stater som utgör en minoritet motsätter sig ett beslut om åtgärd. Trots att staten ifråga endast utnyttjar sin fastställda rätt att avstå från deltagande kan den emellertid bli delaktig genom att tvingas stödja åtgärden genom "solidarisk finansiering". Denna fråga borde, i alla medlemsstaters intresse, ägnas ytterligare uppmärksamhet under regeringskonferensen i syfte att nå fram till ett förtydligande av de icke deltagande staternas ansvar. Att använda begreppet "solidaritet" i de fall som täcks av ovannämnda beskrivning framstår som olyckligt.

För närvarande saknas möjlighet att avsätta medel för bekostande av akuta insatser inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Bland medlemsländerna råder det enighet om att detta förhållande inte är rimligt om EU i framtiden önskar spela en mer aktiv roll. En särskild procedur föreslås för beslut om denna typ av resurser. I samband därmed har dock framkommit en viss oenighet vad beträffar Europaparlamentets roll i denna process. Eftersom det i officiella uttalanden från såväl medlemsländer som från EU -institutioner framhålls att den demokratiska legitimiteten i EUs agerande måste förstärkas framstår det som angeläget att frågan om parlamentets roll ägnas särskild uppmärksamhet i samband

med utvecklandet av en eventuell särskild budgetprocess inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Frågan om gemensam försvarspolitik och gemensamt försvar

Det framtida europeiska samarbetet inom försvarsområdet har under 1990-talet successivt kommit att bli ett alltmer framträdande ämne i den politiska debatten. Detta gäller såväl i stater vilka är medlemmar i en militärallians som i de stater som valt att stå utanför eller som aspirerar på att få bli medlemmar. Det tidigare redovisade innehållet i Maastrichtfördragets avdelning V har därvid spelat en betydande roll för innehållet i denna debatt.

På samma sätt som beträffande den tidigare belysta utrikes- och säkerhetspolitiken kan det spåras en enighet när det gäller vilja till samarbete för att åstadkomma ett fredligare och stabilare Europa. Inom det försvarspolitiska området har detta bl.a. lett till en fokusering på utveckling av relationerna mellan EU och VEU.

Som underlag för den aktuella diskussionen föreligger ett antal förslag. De sammanfattas av reflexionsgruppen i fyra huvudalternativ, vilka redovisats i ett tidigare avsnitt. Medlemsländerna förväntas ta ställning till dessa i samband med regeringskonferensen 1996. En granskning av alternativen visar att även det alternativ som innebär minsta förändring i förhållande till nuvarande läge innebär ett förstärkt samarbete mellan EU och VEU. Även om VEU fortsätter att vara en självständig organisation utvecklas närmare politiska kontakter dem emellan. Detta kan ske bland annat genom koordineringskonferenser, närmare administrativa kontakter genom samordning av arbetet inom sekretariat och ordförandeskap samt genom utveckling av ökad operationell kapacitet för insats till exempel i samband med akuta kriser.

Att utföra uppgifter som syftar till att förhindra, begränsa eller lösa konflikter i vidast möjliga krets av stater tillhör de högprioriterade målen för medlemsstaterna. I detta sammanhang kan noteras att NATOs roll, inte bara som garant för det territoriella försvaret utan också i samband med genomförande av så kallade Petersberguppgifter, betonas av ett stort antal länder. Bland de mer framträdande finns Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Av den hittillsvarande diskussionen i medlemsländerna och inom de berörda EU-organen, liksom inom NATO och VEU, framgår att det territoriella försvaret under överskådlig tid kommer att vara en viktig uppgift för organisationerna. Inom detta område finns emellertid inget akut hot. De akuta hoten finns i stället bland nya typer av problem, vilka har lett till att organisationerna ökat sina insatser för att söka förebygga, hantera samt lösa regionala eller lokala konflikter. Det är behovet av samordning av resurser för att effektivt kunna hantera den sistnämnda typen av uppgifter som har engagerat de icke militärt alliansanknutna EU-länderna.

För den sistnämnda gruppen av länder, liksom för vissa av de militärt alliansanslutna länderna, spelar dock den organisatoriska formen, liksom beslutsregler och tidsaspekter på en samordning, en viktig roll. När det gäller beslutsregler pekar de flesta uppgifter mot att en majoritet av medlemsländerna, i varje fall på kort sikt, inte är beredda att överge den mellanstatliga formen för samarbete. Likaså tycks de flesta stödja enhällighetsprincipen i

beslutsfattandet. Detta tyder på att det är osannolikt att regeringskonferensen skulle besluta om en formel för generell överföring av försvarsuppgifter till de typer av frågor där majoritetsbeslut kan fattas.

Däremot kan det förväntas att frågan kommer upp om handlingsfriheten för en så kallad koalition av villiga stater när det gäller att själva gå vidare och genomföra åtgärder vilka inte stöds av ett enskilt eller en grupp av medlemsländer. För att mildra de negativa konsekvenserna av en sådan oenighet inom EU hänvisas till att inget land mot sin vilja skall kunna tvingas att medverka vid genomförandet av en sådan åtgärd.

Denna fråga är problematisk i flera avseenden. Dels gäller det under vilka förhållanden en sådan koalition skulle kunna skapas. Med tanke på vilken vikt sådana frågor har kan det anses osannolikt att enighet kunde nås om att tillämpa en sådan regel på annat än mycket begränsade uppgifter. En annan fråga är vilken grad av övervakning som skulle ske från EUs sida av genomförandet av dessa åtgärder. En tredje gäller finansieringen. Problemet är, som tidigare nämnts, att det uppstår speciella problem för denna typ av situationer om den aktuella åtgärden finansieras över den gemensamma budgeten. Ett generellt "solidariskt" finansieringsansvar skulle binda även de ovilliga staterna till åtgärden. För att tydlig separera "villiga" och "ovilliga" medlemsstater skulle man tvingas att införa en ordning där de villiga staterna förutom genomförandet också står för hela kostnaden. Ett sådant förslag skulle öppna för en intensiv och förmodligen också långvarig debatt inom EU. För de militärt alliansfria staterna kan frågan om det "solidariska" finansieringsansvaret få en mycket stor principiell betydelse som också knyter an till både den organisatoriska sidan av problemet – vilken inkluderar frågan om VEUs eventuella formella integration i EU – och till frågan om vilka sakområden som det mer konkret handlar om. Inkluderas enbart fredsbevarande insatser av den typ som nu genomförs inom ramen för NATO i Bosnien eller ingår också andra typer av VEU-kostnader?

I reflextionsgruppens andra och tredje alternativ behandlas relationen mellan EU och VEU med speciell koppling till de s.k. Petersberguppgifterna. Det andra alternativet karaktäriseras av att EU skall utrustas med en rätt att ge direktiv till VEU. Just denna fråga kan bli central under regeringskonferensen. Alternativ tre innebär att Petersberguppgifterna lyfts in i EU, medan VEU behåller de uppgifter som är knutna till artikel V, dvs. de militära garantierna som är knutna till det kollektiva försvarsåtagandet. Detta alternativ framstår som problematiskt för många medlemsländer. Ett VEU som enbart har kvar de nämnda försvarsgarantierna försvagas kraftigt och kan förväntas successivt helt förlora sin roll till förmån för NATO eller kanske EU. Förespråkare av ökad federalism lär också motsätta sig en sådan lösning eftersom den, i alla fall under en obestämd övergångstid, särar på försvarspolitik och ett gemensamt försvar. För de militärt alliansfria staterna skulle det kunna innebära att frågan om utvecklandet av ett gemensamt försvar, i alla fall kortsiktigt, avfördes från dagordningen. Uttalanden bl.a. från tysk sida om att detta alternativ kan ses som ett första steg i överförandet av det kollektiva försvarsåtagandet (artikel V) inom VEU till EU torde dock göra de militärt alliansfria staterna mindre benägna att acceptera det tredje alternativet.

I det återstående fjärde alternativet, vars mål om gradvis integration inte är förenliga med en alliansfri stats politik, finns ingen automatik mot en sådan utveckling, på grund av den beslutsprocess som måste föregå varje utvecklingssteg. Men för de alliansfria stater som vill åstadkomma ökad total säkerhetspolitisk effektivitet utan att stå nära en sådan process tycks de första och andra alternativen ligga närmast till. Vad beträffar det tredje alternativet är den närmare utformningen av avgörande betydelse.

Sverige och Petersberguppgifterna

Ur det redovisade materialet framgår att det är två uppgifter som allmänt anses som viktiga för att åstadkomma säkerhet i Europa. Den ena är att medverka till att på lång sikt skapa stabilitet i relationerna mellan och inom stater. Sverige är, liksom flertalet av Europas stater, djupt engagerat i detta arbete som bl.a. sker inom ramen för den av EU lanserade stabilitetspakten.

I den andra uppgiften är tidsperspektivet kortare. Här gäller det att i första hand ingripa i konflikter som är på väg att utlösa våldshandlingar. I motsats till vad som gäller för den förstnämnda uppgiften kommer här in en militär komponent i form av fredsbevarande styrkor. Även inom detta område har Sverige en lång tradition av aktivt engagemang.

Murens fall och blockkonfliktens upphörande medförde att synen ändrades när det gällde såväl hoten som möjligheterna till att stärka fredliga och stabila förhållanden i Europa. Därmed har organisationernas uppgifter också förändrats. VEU har förklarat att Petersberguppgifterna skall prioriteras och har börjat bygga upp en struktur för att kunna ta sig an dem. NATO har å sin sida under 1990-talet skapat nya organ som NACC (North Atlantic Cooperation Council) och PFP och deklarerat stort intresse för samma typ av uppgifter som VEU. För båda organisationerna gäller att åtgärder skall genomföras under FN-mandat.

I detta sammanhang är det av betydelse att notera att det under de senaste åren blivit alltmer uppenbart att det är nödvändigt att ha tillgång till avancerade militära resurser i de allra flesta fall av fredsbevarande operationer. Satelliter och radarbärande flygplan ger en nödvändig överblick över det berörda området. Tillgång till avancerade kontroll- och kommunikationssystem ingår också som en nödvändig komponent i operationer av en viss storlek. Detta innebär att det är väsentligt att kunna knyta framförallt NATO men också VEU, i den mån en insats av typ CJTF (Combined Joint Task Forces) kan åstadkommas, till gemensamma operationer i fredsbevarande syfte.

Mot ovanstående bakgrund är det svårt att se att ett fortsatt starkt engagemang i fredsbevarande operationer kan bibehållas för militärt alliansfria stater som Sverige utan nära samverkan med NATO respektive VEU. Det svenska medlemskapet i PFP och deltagandet i den NATO-ledda fredsbevarande styrkan i Bosnien, samt det uttalade intresset för medverkan i genomförande av de inom VEU beslutade Petersberguppgifterna visar också på en önskan att även fortsättningsvis hålla det svenska engagemanget på en hög nivå.

Det finns också anledning att uppmärksamma att en nära samverkan med en militär allians kan försätta en alliansfri stat i en politiskt känslig situation. För undvikande av framtida problem bör särskilt beaktas relationen till alliansens institutioner samt till innehållet i samarbetet och dess effekter.

Då det gäller den förstnämnda komponenten uppstår för Sveriges del ingen formell eller reell bindning till VEUs stadga eller organisation genom medverkan i lösande av Petersberguppgifter. På samma sätt som för VEUs medlemsländer sker sådant deltagande på frivillig bas och för enstaka väl specificerade uppgifter. Det centrala problemet för Sverige och de övriga militärt alliansfria staterna blir att det upprättas en tydlig gräns mellan samarbete inom ramen för Petersberguppgifter och sådan verksamhet som regleras genom VEU-fördragets artikel V om militära garantier för medlemsstaternas säkerhet.

I grunden för bibehållen militär alliansfrihet ingår alltid en trovärdighetskomponent i förhållande till såväl alliansanknutna som icke-alliansanknutna stater. För de stater som står utanför de militära allianserna är det av grundläggande betydelse att de värnar om sin frihet att avstå från deltagande i sådana åtgärder som kan sätta trovärdigheten i fara. Av denna anledning krävs i varje enskilt fall en noggrann analys av konsekvenser av deltagande respektive icke-deltagande i framtida gemensamma åtgärder baserade på Petersberg-uppgifterna.

Inför ett utvidgat samarbete med NATO-PFP och eventuellt även VEU, bl.a. inom ramen för fredsbevarande operationer, krävs viss anpassning av militär utrustning – t.ex. kommunikationsutrustning – till NATO-standard. Detta för att svensk fredsbevarande trupp skall kunna verka effektivt i de aktuella situationerna. Eftersom en svensk anpassning till NATO-standard inom det militära området skulle kunna ses som en ensidig eftergift inför ett formellt närmande till NATO respektive VEU är det ur ett trovärdighetsperspektiv utomordentligt viktigt att effekterna av en sådan åtgärd görs till föremål för en grundlig och genomlysande debatt. Helst bör denna innehålla inslag som förmedlar åsikter även från andra berörda länder.

"...ett gemensamt försvar"

Som tidigare nämnts finns det inom EU inte någon vedertagen definition av vad ett gemensamt försvar skulle kunna innebära. Begreppet förknippas kanske främst med ett gemensamt territoriellt försvar vilket inbegriper militära garantier. Det kan i detta sammanhang noteras att Storbritannien tar avstånd från tanken på ett gemensamt försvar. Hänvisning görs till ett behov av viss nationell frihet när det gäller att besluta om denna typ av aktioner, samt att Storbritannien anser att de militära garantier som följer av medlemskap i NATO och VEU är tillräckliga. För Frankrikes del återfinns samma typ av avståndstagande till tanken att överlämna beslutsfattandet inom detta område till EU. I motsats till britterna har dock fransmännen använt sig av begreppet gemensamt försvar. Med detta har man dock endast avsett att det skulle skapas en europeisk kapacitet inom det militära området. Därigenom går t.ex. VEUs militära grupperingar in i den franska definitionen.

Även för många federalistiskt sinnade grupperingar verkar begreppet gemensamt försvar inte betyda att det skulle skapas en gemensam Europaarmé under enat befäl. Snarare har VEUs militära garanti kommit att uppfattas som synonymt med grunden för ett gemensamt försvar och länder som Belgien, Luxemburg och Nederländerna har därför strävat efter att inlemma VEU i EU. Detta gäller även för Tyskland, om man undantar kärnvapenområdet. Den tyska motiveringen för att delta i ett gemensamt försvar grundas bl.a. i en oro för Europas utveckling – och Tysklands – om integrationen inte vidareutvecklas till att omfatta alltfler centrala områden.

För de alliansfria länderna innebär de stora EU-ländernas önskemål om att även fortsättningsvis behålla ett starkt inslag av nationell politik inom försvarsområdet att något mer radikalt förslag inte kommer att kunna presenteras under regeringskonferensen. Från VEUs sida framgår det klart att de nuvarande alliansfria länderna inom EU skulle vara välkomna som medlemmar. Frånvaro av ett konkret yttre hot mot EU medför dock att en sådan process knappast framstår som brådskande. Till detta kommer att de alliansfria har engagerat sig när det gäller de aktioner som är aktuella. De flesta av de alliansfria länderna har dessutom varit mer aktiva än flertalet alliansanslutna EU-länder när det gällt medverkan i FN:s fredsbevarande operationer över åren. För de alliansfria staterna är det dock av största vikt att hålla god beredskap för att hantera framtida diskussioner rörande delfrågor inom ramen för en utvecklad relation mellan VEU och EU.

Kärnvapnens roll

Kärnvapnens roll inom EU har kommit att aktualiseras vid flera tillfällen under de senaste åren. Detta har i samtliga fall haft samband med franska initiativ rörande denna typ av vapen. Presidenterna Mitterrand och Chirac har båda fört på tal att ge de franska kärnvapnen "en europeisk dimension". Oftast har dessa initiativ kommit att missförstås så att de uppfattats som franska erbjudanden om att dela med sig av kontrollen över dessa vapen. I själva verket har fransmännen varit mycket tydliga i denna fråga och upprepade gånger understrukit att detta inte är fallet. Som tidigare nämnts har såväl den tidigare presidenten Mitterrand som den nuvarande utrikesministern de Charette uttryckligen förklarat att det inte är tal om ett delat beslutsfattande.

Varken Frankrike eller Storbritannien kan av formella skäl dela med sig av kontrollen över kärnvapnen beroende på att de undertecknat icke-spridningsfördraget. För Tyskland gäller att landet är formellt förhindrat att medverka i en delad kontrollfunktion genom dels icke-spridningsfördraget dels det s,k. 2+4-fördraget, vilket ingicks i samband med Tysklands enande.

I icke-spridningsfördraget finns förpliktelser som kärnvapenstaterna skrivit på beträffande nedrustning av dessa vapen. Det som skiljer i uppfattningen mellan olika länder i Europa ligger i stället till stor del i vilken roll man vill tillmäta de arsenaler som finns nu i Europa. Frankrike anser att kärnvapenavskräckningen kommer att vara en viktig del av det europeiska försvaret under en tid framöver. Av detta följer att en roll behöver definieras för dessa vapen.

Förändrade säkerhetspolitiska strukturer

De säkerhetspolitiska strukturer som existerar idag kommer med stor sannolikhet att under de närmaste årtiondena undergå markanta förändringar. Organisationerna kommer troligen att i en eller annan form leva kvar men deras uppgifter kommer att förändras beorende på såväl yttre som inre faktorer. Därigenom kan också tyngdpunkten komma att flyttas från en organisation till en annan. Betydelsefulla faktorer i detta sammanhang är bl.a. organisationens egen förmåga till anpassning och vilka dess tillskyndare är.

Den senaste tidens utveckling karakteriseras av en stark tyngdpunktsförskjutning till förmån för USA. USA upplevs efter blockpolitikens upplösning av många stater som det land vars politiska, ekonomiska och militära resurser samt förmåga att bruka dessa är nödvändiga för att för att förhindra utbrott av konflikter och få stridande parter att upphöra med fientligheterna. Detta förhållande illustreras av utvecklingen i förhandlingarna om fred i Bosnien. USA har sålunda för de flesta europeiska länder en ställning som den oundgänglige partnern, vilken måste förmås att binda sig vid ett långsiktigt militärt och politiskt engagemang i Europa.

Uppdraget i Bosnien uppfattas allmänt som ett stärkande av NATO. Därmed har planerna på en europeisk försvarspelare närmast kollapsat. Redan tidigare har man insett att en självständig europeisk styrka endast kan uppnås tillsammans med USA och med hjälp av NATO. Frankrike återinträder visserligen inte i det integrerade militära försvaret men det ovan redovisade närmandet till NATO och en rad andra staters, inklusive Sveriges, ökade öppenhet för samverkan med denna organisation i fredsbevarande operationer i Europa kan ses som ytterligare en förstärkning av tendensen till tyngdpunktsförskjutning i NATOs favör.

Mot NATOs stärkande bryter sig vissa uttalanden från rysk sida. Ryssland propagerar för att OSSE skall få en mer central roll i den reformerade säkerhetspolitiska strukturen. I den tidvis hårda kritik som riktas mot NATOs planer på utvidgning österut ligger en kvardröjande oro för att NATO i dess gamla roll som Rysslands motståndare flyttar fram sina positioner mot den ryska gränsen. För stora delar av den ryska befolkningen betyder detta en allvarlig skärpning av hotbilden och en förstärkning av stödet för den ultranationalistiska krafterna.

Oavsett den ryska kritiken måste såväl NATO som VEU och i vissa avseenden även EU agera på ett sådant sätt att förtroendet för Parisstadgans text om fredliga förhållanden inte rubbas. Varje steg i en tänkt utvidgningsprocess riktad mot Central- och Östeuropa, samt mot Baltikum, måste föregås av ett omfattande analysarbete och diskussioner som inbegriper alla berörda parter.

EUs planerade utvidgning inom samma geopolitiska område, vilket inte mött samma motstånd som NATOs, innefattar också vissa säkerhetspolitiska komponenter. Hos de medlemskapssökande staterna finns en önskan att ett EU-medlemskap skall ge vissa säkerhetspolitiska fördelar och på sikt leda till förstärkt säkerhet. EU kan dock inte erbjuda någon formell säkerhetsgaranti av den typ som ges av NATO eller VEU. Det finns inte heller någon automatik som ger EU-stater medlemskap i VEU och därmed rätt att falla tillbaka på VEU-stadgans försvarsgaranti. Innebörden av de olika möjligheter som kan

föreligga när det gäller institutionella kombinationer mellan EU, VEU och NATO framstår som väsentliga att belysa i debatten om de säkerhetspolitiska konsekvenser som kan bli följden av en utvidgning av EU till länder i Baltikum, Central- och Östeuropa.

Medan de militära garantierna står i förgrunden för de ansökande staterna är andra frågor centrala för EUs nuvarande medlemsläder. Framför allt gäller att skapa den stabilitet vilken gör militära garantier inaktuella. I detta arbete är, som tidigare beskrivits, en lång rad organisationer engagerade, varav OSSE har en central roll. Genom denna organisation bedrivs ett mångfacetterat arbete inom ett geografiskt område som är större än någon annan organisations.

Det samarbete som på sikt förväntas leda till större stabilitet och säkerhet sker också mellan stater på bi-, tri- eller multilateral bas. I detta arbete är dessutom en rad myndigheter, företag och frivilliga organisationer involverade, vilkas verksamhet innebär att de forna kommunistländerna alltmer knyts in i västliga samarbetsmönster. Dessa bildar en säkerhetspolitisk struktur, vilken är under ständig förändring.

I det samarbete som sker på alla dessa områden kan målet inte vara att eliminera intressekonflikter. Förhoppningen är i stället att i det nya Europa skapa en mekanism för samarbete, genom vilken intressekonflikter kan hanteras, samtidigt som våldshandlingar skall upplevas som alltmer otänkbara.

Kommentarer till framställningen

1. Handlingsfrihet och EU-samarbete

Peter Wallensteen

Dagens dilemma

Regeringskonferensen om EU:s utveckling och framtid reser en rad centrala frågor kring Sveriges utrikespolitiska linje. Vilka institutioner ska Sverige medverka i, i vilka frågor och med vilken tyngd? Inom det säkerhetspolitiska fältet är inte endast EU av intresse, utan också VEU, NATO (med NACC och PFP), OSSE och, självfallet, FN. De val som måste träffas är ibland av karaktären att de kan utesluta varandra. Frågan är med vilka utgångspunkter valen ska göras. Herolf & Lindahl ger i sin förtjänstfulla presentation en bild av hur EU-arbetet framtonar och hur Sveriges utrikespolitik kan ses i ett EU-perspektiv. Detta behöver kompletteras med en bild där EU ses som en av flera möjliga organisationer för Sverige. För ett litet land är det av vikt att inte sprida sig tunt. Det gäller att göra ett val och sedan använda tillgängliga resurser för att just göra det valda alternativet så betydelsefullt som möjligt.

Två drag

En kort tillbakablick på Sveriges agerande visar att utrikes- och försvarspolitiken karaktäriseras av två drag. Å ena sidan har det funnits ett mål att beredvilligt medverka i internationella sammanhang, för att bidra till att minska spänningar och reducera risker för hot, kriser och krig. Det har varit och förblir viktigt för Sverige, som ett litet land, att uppmärksammas av andra genom att bidra konstruktivt till internationell utveckling. Till detta kommer att Sverige som demokratiskt, västerländsk inriktat land, också vill tillhöra en gruppering av likasinnade stater. Denna politik kan beskrivas med olika termer, som "aktiv", "solidariskt" eller "naturlig".

Å andra sidan har funnits en snävare, egennyttig målsättning. Den handlar om att hindra att Sverige dras in i ett stormaktskrig. Neutralitetspolitiken och alliansfriheten har haft denna grundläggande målsättning. Det har varit förnuftigt att undvika bindningar som låst Sverige till en handlingslinje som riskerat föra in landet i ett krig på den ena eller andra sidan, eller utsätta landet för angrepp. Denna målsättning har givet upphov till en mer försiktig, självfixerad, och kostsam politik, eftersom den ansetts kräva en stor egenfinansierad och egenframställd militärmakt.

Svensk utrikespolitik har samtidigt sökt uppfylla båda dessa mål: en vilja att aktivt delta i internationella skeenden samtidigt som det varit viktigt att bibehålla handlingsfrihet. Politiken kan beskrivas på många sätt, t.ex. som en önskan att medverka till brobygge men inte till blockbildning.[1]

Frågan har ställts på sin spets vid olika tillfällen. Medlemskapen i NF på 1920-talet och i FN 1946 är två exempel där ett deltagande var förenligt med handlingsfriheten. I diskussionen om en anslutning till NATO och EEC under det kalla kriget blev resultatet annat. EU-inträdet 1995 tillkom genom en folkomröstningen som kan sägas uttrycka stöd för att det är möjligt förena medlemskap med traditionell utrikespolitik. Slutsatsen av dessa historiska erfarenheter är att Sverige kan uppfylla de två målsättningarna genom att aktivt ingå i ett mycket stort antal internationella samarbeten med undantag av dem som innebär att landets möjlighet att hålla sig utanför ett stormaktskrig allvarligt hotas. Det var möjligt att gå in i FN, eftersom vetorätten hindrar organisationen från att användas av en stormaktsgruppering mot en annan. Det var inte möjligt att delta i NATO eftersom alliansen så tydligt skulle kunna att dra in Sverige på en sida i en stormaktskonfrontation. Det är möjligt för Sverige att vara medlem i EU i ett läge där EU inte längre kan ses som en part i en internationell stormaktsmotsättning.

Fördjupat EU-samarbete?

Arbetet med regeringskonferensen ställer nu frågan om EU-samarbetet ska fördjupas med militära inslag. Uppenbart är att Sverige kan delta i det mesta av det som föreslås i den pågående debatten och som återges av Herolf & Lindahl. Att upprätta ett gemensamt analysinstitut, med placering under rådet, men med en koppling till kommissionen, är inte endast förenligt med Sveriges traditionella agerande, utan dessutom fördelaktigt. Inom ramen för en sådan enhet kan den bredare svenska målsättningen väl förvaltas. Att begränsa vetorätten är också förenligt med detta mål, med undantag av frågor av "vitalt" intresse. Herolf & Lindahl efterlyser en definition av vad sådana intressen kan vara. Definitionen varierar för de i EU ingående stater. Ur Sveriges synpunkt skulle just risken för att dras in i en stormaktskonflikt vara ett avgörande kriterium och en central del i definitionen. Det innebär att det är möjligt för Sverige att delta i av FN sanktionerade fredsbevarande eller fredsgenomförande operationer (t. ex. IFOR), eftersom de inte innehåller risk för en stormaktskonfrontation.

[1] Jfr Noreen 1994.

Frågan om EU:s kärnvapenstater ställer ett liknande problem. NPT hindrar effektivt en spridning av kärnvapen från Storbritannien och Frankrike till EU. Sverige riskerar därmed inte att bli del av en kärnvapenparaply som spänns upp av dessa båda stater. Det ger också en frihet för Sverige att inom och utanför EU arbeta mot medlemsstaters provsprängningar och ovilja till reellt nedrustningsarbete.

Skiljer sig NATO och VEU från EU?

Hur ska då Sverige förhålla sig till två organisationer som har en mer direkt militär dimension? Problemet inställer sig främst med organ som har ett krav på att medlemsstaterna måste ställa upp till ett ovillkorligt gemensamt försvar. Både NATO och VEU har sådana stadgar. Dessa två organisationer innehåller, i sin nuvarande utformning, således så kraftiga begränsningar av handlingsfriheten att medlemskap inte kan förenas med den traditionella svenska utrikespolitiken. Ett av de två målen måste uppges. Frågan är om dessa organisationer, efter en framtida utvidgning av både EU/VEU och NATO, kommer att upprätthålla samma ovillkorliga målsättning. Det kan inte uteslutas att de båda successivt omformas från att vara allianser till att bli instrument för kollektiv säkerhet. Upprättandet av IFOR kan ses som ett exempel på en sådan utveckling. En sådana omformulering och omorganisation (med ändrat namn?) av NATO och VEU kan också göra dem intressanta för Sveriges del.

Det finns emellertid tills vidare skäl att betona skillnaden mellan NATO och VEU å ena sidan, och EU å den andra. De förstnämnda utgår från en samstämmig syn på militära hotbilder och behovet av gemensamt försvar. EU har framkommit som ett krigsförebyggande projekt, med en betoning av ekonomisk integration och mellanfolkligt samarbete. Det är en "mjukare" form för att minska risker för framtida hot, där dessa inte ens närmare behöver specificeras. En liknande "mjukare" form finns också i NATO-avläggare som NACC och PFP: militära garantier saknas. Det är, ur svenskt perspektiv, likaväl som ur allmänna synpunkter, viktigt att dessa distinktioner upprätthålls. EU bör också i fortsättningen ha en annan inriktning på sitt säkerhetspolitiska samarbete än NATO. Det ger också en mall för att bedöma de olika alternativ som Herolf & Lindahl återger i debatten om relationen mellan EU och VEU. Möjligheten till handlingsfrihet borde upprätthållas.

EU:s utveckling

Dessa resonemang innebär att Sveriges prioritet inför den stundande regeringskonferensen borde vara både en utvidgning av EU och en viss fördjupning av EU inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Utvidgningen är viktig och förenar de två mål som svensk utrikes- och försvarspolitik ständigt ställt sig. Sveriges och Finlands medlemskap i EU innebär att Östersjöregionen får en ny ställning inom det europeiska samarbetet. Vad som sker med Östersjön och dessa strandstater blir en större europeisk angelägenhet. Detta är emellertid inte fullständigt förrän Polen, Estland, Lettland och

Litauen ingår som medlemmar. Det gör det också angeläget att stater i Centraleuropa tas med som medlemmar. Balkanstater kan ges en närmare anknytning, t.ex. som associerade medlemmar med möjligt till fullt medlemskap inom en överskådlig tid. Stabilitetspakten kan ses som ett första steg på en trappa som leder till att hela det område som idag befinner sig i en "grå zon" får närmare relationer med det europeiska fredsprojektet. Att få med dessa stater i ett nära samarbete med EU är av akut och central betydelse för att minska konfliktriskerna i Europa.

EU:s framtida relationer med Ryssland är en nödvändig del av hela den säkerhetspolitiska ekvationen. EU befinner sig i ett ständigt dilemma. Det gäller att inte alienera Ryssland genom att knyta nära förbindelser endast med stater som tidigare var en del av Warszawa-pakten och Sovjetunionen. Samtidigt får hänsynen till Ryssland inte tillåtas begränsa dessa staters knytning till EU. Ryssland kan inte ges vetorätt, men Ryssland kan inte heller isoleras. Problemet är svårt att lösa så länge inte en mer övergripande och livskraftig all-europeisk ram har skapats. OSSE framstår därför som en nödvändig del av hela den europeiska säkerhetsstrukturen. Sverige kan särskilt framhålla möjligheten att *också via EU* stärka OSSE, såväl ekonomiskt som politiskt. EU-staternas gemensamma uppträdande inom OSSE kan ge organisationen en stark ställning och engagera Ryssland i en konstruktiv dialog samtidigt som andra stater i Europa både har insyn och möjlighet att påverka händelseförloppet. EU-företrädare har ofta sett OSSE som en besvärlig och svag organisation. Sveriges bidrag kunde vara att åstadkomma ett starkare EU-intresse för denna organisation.

Slutligen förtjänar det att påpekas att ett av de starkaste sambanden för att förklara avsaknad av krig mellan stater gäller demokrati.[2] Under detta århundrade, som varit ett av de mest krigiska i mänsklighetens historia, har inte några krig utspelats mellan två demokratiska stater. Det talar för att stöd till demokratisering är den långsiktigt mest väsentliga vägen till fred på denna beprövade kontinent. Detta är ett arbete som inte minst borde engagera EU, som också med olika medel både kan kräva och stimulera demokratiseringssträvanden i länder som aspirerar på medlemskap. Stabilitetspakten skulle här kunna förstärkas. EU-parlamentets agerande i förhållande till Turkiet, när det gällt att ställa krav om mänskliga rättigheter i utbyte mot en tullunion, visar också vikten av att EU har flera olika organ som kan agera på olika sätt. Frågor som det skulle varit svårare för rådet eller kommissionen att ta upp, kan i stället drivas inom parlamentet. Även om det kan se ut som att olika organ är i konflikt med varandra, kan de, vid ett närmare skärskådande, kanske i stället ses som kompletterande.

EU och Sverige

Denna genomgång ger vid handen att EU-ramen är den för Sveriges del mest fördelaktiga av de organ som nu är aktuella och som specifikt behandlar Europas fred och säkerhet. De två traditionella målen i Sveriges utrikespolitik kan förenas: det finns utrymme både för

[2] Russett 1993.

engagemang och handlingsfrihet. Det innebär också att EU måste ses som en autonom aktör, och att utvidgningen av EU utformas som en egen process, skild från NATO. Det betyder att fortsatt svensk handlingsfrihet kan utformas så att den är gynnsam för hela regionens utveckling, även efter det kalla kriget.

Referenser

Noreen, Erik: Brobygge eller blockbildning? De norska och svenska utrikesledningarnas säkerhetspolitiska föreställningar 1945-1948. Carlssons förlag 1994.
Russett, Bruce M: Grasping the Democratic Peace. Princeton University Press 1993.

2. Fyra frågor av vikt för svensk säkerhetspolitik

Krister Wahlbäck

Gunilla Herolfs och Rutger Lindahls framställning förefaller mig genomgående korrekt och väl avvägd. Jag ser ingen anledning att fördjupa mig i detaljanmärkningar på de punkter där jag möjligen skulle ha valt något annorlunda formuleringar. I stället skall jag koncentrera mig på fyra frågor av större vikt för svensk säkerhetspolitik.

Krishantering

1. I avsnittet om "Sverige och Petersberg-uppgifterna" konstaterar författarna att det för Sverige och andra militärt alliansfria stater är centralt att hålla en tydligt gräns mellan å ena sidan Petersberg-uppgifterna, å den andra VEU:s artikel V och dess kollektiva militära garanti för medlemsstaternas säkerhet.

Författarna går därefter ett steg längre. De hävdar att den militära alliansfriheten alltid har en "trovärdighetskomponent" och att Sverige därför måste noggrant analysera varje enskilt fall av deltagande i Petersberg-uppgifter med hänsyn till om det kan sätta trovärdigheten i fara.

Vad författarna här måste syfta på kan dock inte gärna vara "trovärdigheten" i vår alliansfrihet. Ingen kan ju inbilla sig att vi skulle ansluta oss till VEU eller NATO som följd av en Petersberg-uppgift! Författarna tänker av allt att döma på "trovärdigheten" i vad som är huvudsyftet med vår alliansfrihet, alltså vår beslutsamhet att söka hålla Sverige utanför krigiska konflikter.

Men även efter den preciseringen blir intrycket av författarnas formuleringar enligt min mening en alltför passiv och negativ svensk hållning till fredsbevarande operationer, om vi inte nyanserar och fördjupar resonemanget.

Såvitt jag förstår kan författarnas resonemang egentligen bara vara tillämpligt om det är fråga om deltagande i fredsbevarande insatser i vårt närområde. Och även i sådana fall anser jag resonemanget diskutabelt. Vi tenderar alltför lätt att resonera om "trovärdigheten" i vår militära alliansfrihet på samma sätt som vi förr, i det blockuppdelade Europa och med Sovjets mäktiga stridskrafter i vår omedelbara närhet, resonerade om trovärdigheten i vår neutralitetspolitik. Förutsättningarna är dock radikalt annorlunda i dagens Europa.

Kanske har författarna haft i tankarna ett framtida läge där VEU-länderna skulle komma i en motsättning till Ryssland liknande den som förr rådde mellan NATO och Sovjet. Det är

sant att man kan föreställa sig ett värsta-fall-scenario, i vilket ett nyimperialistiskt Ryssland exempelvis med våld har återtagit kontrollen över Baltikum. Men då torde läget i Europa ha försämrats så radikalt att några fredsbevarande operationer i vårt närområde över huvud knappast kan komma på tal.

Rimligen måste vår politik utgå från de mer sannolika scenarier i vilka rysk politik visserligen ställer till bekymmer, men alls inte av sådan art att de medfört djupfrysta relationer till övriga Europa. Då kan olika slags Petersberg-uppgifter spela en viktig roll för att hålla en konfliktanledning i vårt närområde under kontroll. Att Sverige skulle särskilt noga överväga att avstå från medverkan i försök till konflikthantering, just när dessa försök avser ett för oss själva vitalt område, förefaller egendomligt, inte minst mot bakgrund av vår traditionellt höga prioritering av konflikthanteringsuppgifter.

Hur författarna konkret föreställer sig att vi skulle riskera att dras in i en krigisk konflikt till följd av medverkan i krishantering är inte lätt att veta. När jag för egen del försökt tänka mig in i en situation där deras farhågor skulle te sig befogade, har jag inte lyckats. Samtidigt skall medges att jag ibland fått höra liknande vaga farhågor framföras vid föredrag ute i landet om svensk säkerhetspolitik i det nya Europa. Därför vill jag ändå göra ett försök att beskriva ett scenario som jag kan tänka mig att författarna haft i åtanke, låt vara att jag själv inte kan se att det ger grund för deras farhågor.

Därvid skall jag inte fördjupa mig i tänkbara varianter ifråga om art och omfattning av VEU-operationen, eller tänkbara mandatgivare för den. Det räcker att vi föreställer oss att svenska observatörer eller förband som deltar i en VEU-operation i vårt närområde under operationens gång råkar i en motsättning till ryska företrädare, eller rentav till ryska förband, exempelvis till följd av att rysk politik girar åt det nationalistiska hållet på ett sätt som inte förutsetts när operationen inleddes. Följden kan då onekligen bli en allvarlig belastning på vårt förhållande till Moskva.

Men för det första kommer detta i så fall att vara ett mellanhavande mellan Ryssland och VEU-operationens mandatärer. Motsättningen kommer följaktligen att avse också alla andra deltagande stater. Detta skulle bli ett avsevärt problem för Moskva, eftersom knappast någon rysk regim numera torde ha råd att uppträda så att Ryssland under ett längre skede isoleras från Europa.

För det andra: teoretiskt kan man kanske tänka sig att Ryssland av något skäl skulle välja att söka rikta in sin motsättning mot just Sverige. Men i praktiken är detta mycket osannolikt, eftersom Ryssland i det tänkta läget - med allvarligt skadade relationer till de stora europeiska staterna - skulle ha allt intresse av att undvika åtgärder som fördjupade motsättningen till Sverige och kunde provocera en svensk alliansanslutning.

Det skulle i själva verket bli ett viktigt mål för Moskva att söka övertyga Sverige att vidhålla sin militära alliansfrihet även i ett läge där Ryssland slagit in på en hårdare politik i vår del av Europa. Någon anledning för Ryssland att söka exploatera en belastning på det rysk-svenska förhållandet som uppstått under en VEU-operation i vårt närområde är därför svår att se. Framför allt är det näst intill omöjligt att se hur påfrestningen på det rysk-svenska förhållandet skulle kunna eskalera till en kris som hotade att dra in Sverige i en krigisk

konflikt med Ryssland, såvida vi inte föreställer oss en fullkomligt irritationell politik från Moskvas sida.

Ovanstående scenario är naturligtvis högst summariskt beskrivet och diskuterat. Men jag tror det är nödvändigt att åtminstone börja försöka resonera om konkreta situationer för att få reda i våra bedömningar. Min egen slutsats är som sagt att författarnas resonemang ger ett överdrivet intryck av de risker som ett svenskt deltagande i olika slags fredsbevarande operationer skulle medföra för "trovärdigheten" i vår beslutsamhet att undvika att dras in i krigiska konflikter.

Neutralitet och solidaritet

2. Det hade varit skäl, tror jag, för författarna att i detta sammanhang mer allmänt betona hur annorlunda läget är idag för svensk säkerhetspolitik jämfört med i det gamla blockuppdelade Europa. Då förde Sverige neutralitetspolitik, och vår fredstida politik präglades av en rad hänsyn till trovärdigheten i vår neutralitet i händelse av krig. Därvid hade vi att ta med i beräkningen uppfattningarna i Moskva om vad trovärdigheten krävde, uppfattningar som fick särskild tyngd genom Sovjets militära supermaktsställning och framskjutna positioner i Östersjöområdet.

Nu är de yttre förutsättningarna i vårt närområde annorlunda, och vi för en politik av militär alliansfrihet för att vi skall kunna vara neutrala i händelse av krig i vårt närområde. Denna omformulering av vår doktrin avspeglar de förändringar som inträtt genom vårt medlemskap i EU och genom de utsikter som uppstått att förverkliga en europeisk freds- och säkerhetsordning.

Enligt min mening kan de senaste årens utveckling av Sveriges hållning till europeisk säkerhetspolitik beskrivas så att Sverige - om vi tänker oss en skala där de båda ytterpunkterna heter "neutralitet" resp. "solidaritet" - har rört sig ett stycke mot polen "solidaritet". Vi behåller vår militära alliansfrihet och möjligheten att förklara oss neutrala i händelse av krig i vårt närområde. Men inom den ramen kan vi ge större spelrum åt solidaritet med den internationella rättsordningens principer, allt i enlighet med Paris-chartan från ESK:s toppmöte i november 1990 och andra grundläggande dokument.

Detta större utrymme för solidaritet gäller naturligtvis främst för vår hållning i fred. Men den gäller också i händelse av kris eller krig, eftersom vår doktrin numera inrymmer möjligheten att vi ställer oss utanför krig utan att därför förklara oss neutrala. Om vi väljer det alternativet, säkrar vi oss ett utrymme att ge ett stöd till en angripen part och till den internationella rättsordningen som går utöver de snäva ramar som neutralitetsrätten drar upp.

Materielanpassning

3. Författarnas understryker riskerna med en svensk anpassning av militär utrustning till VEU- dvs. NATO-standard. De medger att en viss anpassning är nödvändig för att svenska förband skall fungera effektivt i samverkan med andra länders förband i olika former av Petersberg-uppgifter. Men de anser att detta skulle kunna ses som "en ensidig svensk

eftergift inför ett formellt närmande till NATO respektive VEU", och att det därför från trovärdighetssynpunkt är utomordentligt angeläget att genomlysa effekterna av anpassningen.

Det är säkert riktigt att man bör räkna med anklagelser om "eftergifter till NATO" etc. Det kan ju för övrigt inte bestridas att anpassningen faktiskt i någon mån skulle underlätta en svensk alliansanslutning, om Sverige i en framtid ville välja det alternativet. Men det är inte därför som anpassningen vidtas. Det vore egendomligt om vi lät rädsla för obefogade anklagelser om dolda avsikter i en framtid avhålla oss från att vidta sådana åtgärder som behövs för att vi skall kunna fylla de uppgifter vi anser nödvändiga i dagens verklighet. Även på denna punkt tror jag att författarnas resonemang har påverkats av en gången tids förhållanden och tänkesätt.

Kärnvapnens roll

4. När författarna resonerar om kärnvapnens roll i ett särskilt avsnitt, noterar de helt kort att "Frankrike anser att kärnvapenavskräckningen kommer att vara en viktig del av det europeiska försvaret under en tid framöver". Men vad anser de själva? Den saken lämnar de outsagd, kanske därför att de befarat att en närmare diskussion skulle föra alltför långt. Men några faktorer är enligt min mening av sådan vikt, inte minst från svensk synpunkt, att de helst borde ha berörts i korthet.

Som bekant har Ryssland övergivit den no-first-use-doktrin för kärnvapen som officiellt proklamerades i Sovjet under Bresjnev. Den militära logiken bakom detta steg är lätt att se. Ryssland är numera inte så skräckinjagande som förr i offensiv förmåga med konventionella vapen. Däremot står landet i europeisk särklass vad gäller nukleär kapacitet.

Ryssland vill följaktligen inte avstå från att kunna använda kärnvapen först, eller i varje fall kunna trovärdigt hota med denna möjlighet. Hos de krafter i det ryska samhället som vill återupprätta ryskt inflytande i närområdet har vi redan, närmast i samband med diskussionen om nya Nato-medlemmar, hört röster som öppet talar om hur förändringar i utplaceringen av ryska kärnvapen skulle kunna användas för att påverka kärnvapenfria grannars hållning enligt Moskvas önskan.

Vi bör först fråga oss vad detta kan innebära för Rysslands grannar. Om det pågår en urholkning hos de ryska politiska eliterna av tidigare spärrar mot politiskt-psykologiskt bruk av kärnvapen mot kärnvapenfria grannländer, är det en fråga av betydande intresse också för Sverige. I den mån som Sverige kan uppfattas ligga under det amerikanska kärnvapenparaplyet, berörs vi inte omedelbart av risker för nukleär utpressning, men väl indirekt.

Bör vi tillmäta de engelska och franska kärnvapenstyrkorna en roll i detta perspektiv? Frågan bör ställas, framför allt om vi på längre sikt inte kan utesluta en minskad trovärdighet för det amerikanska kärnvapenparaplyet, i första hand för stater som inte är med i NATO, men kanske också för NATO-länderna i Europa.

Ett resonemang om kärnvapnens roll borde måhända också beröra en helt annan fråga, nämligen de franska kärnvapnens betydelse för den tysk-franska jämvikten. Tysklands återförening förändrade i grunden maktbalansen i det tysk-franska förhållandet. Även om

båda parter varit kloka nog att låtsas som om ingen större förändring skett, känner de flesta fransmän instinktivt att Frankrikes roll förminskats. Kärnvapenförmågan är kanske det enda påtagliga maktinstrument som Frankrike förfogar över men ej Tyskland.

Säkert finns det många, inte minst i Tyskland, som anser att kärnvapnen snarare är en belastning för Frankrike och dess anseende. Men i Frankrike självt finns det inget politiskt parti av betydelse som gör den bedömningen, eller som tror att väljarkåren gör den. Och i det maktpolitiska perspektiv som överväger i storpolitiken är det knappast något tvivel om att fransmännens kärnvapen och Tysklands definitiva och fördragsfästa avstående från alla kärnvapenambitioner spelar en roll för att i någon mån utjämna den stora tyska övervikten i alla andra dimensioner av makt.

Det händer att detta slags reflektioner görs offentligen i tysk och fransk debatt, ehuru varje diskussion som förs i termer av latenta tysk-franska motsättningar naturligtvis är omgärdad av många tabun. Med tanke på den avgörande betydelsen för EU och hela Europa av goda fransk-tyska relationer, vilka i sin tur torde förutsätta ett mått av fransk-tysk jämvikt, borde dessa förhållanden enligt min mening åtminstone i någon mån beröras i en diskussion av kärnvapnens roll.

De frågor som jag tagit upp ovan är delvis sådana som författarna ej berört alls eller bara i förbigående, av allt att döma därför att de ansett dem falla utanför ramen för 1996 års regeringskonferens. Mitt syfte har varit att söka komplettera deras framställning genom att lyfta fram några möjliga problem för svensk säkerhetspolitik i Europa - också sådana problem som inte kan förutses komma upp under själva regeringskonferensen men däremot kan spela en stor roll för den allmänna stabiliteten i Europa.

Västeuropeiska unionen (VEU)
ISLAND
NORGE
FINLAND
RYSSLAND
SVERIGE
ESTLAND
LETTLAND
DANMARK
LITAUEN
IRLAND
RY.
VITRYSSLAND
NEDER-LÄNDERNA
STORBRITANNIEN
POLEN
TYSKLAND
BELG.
LUX.
UKRAINA
TJECKIEN
SLOVAKIEN
FRANKRIKE
MOLD.
SCHWEIZ
ÖSTERRIKE
UNGERN
RUMÄNIEN
SLOV.
KROATIEN
BOSNIEN
SERBIEN
BULGARIEN
PORT.
MONT.
MAKE-DONIEN
ITALIEN
ALBANIEN
SPANIEN
GREK-LAND
TURKIET
MALTA
MEDLEMMAR I VEU
ASSOCIERADE PARTNERS
OBSERVA-TÖRER
ASSOCIERADE MEDLEMMAR

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i FoU-finansieringen. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i FoU-finansieringen. [2]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

FRITZES
Postadress: 10647 Stockholm
Fax 08-205021, Telefon 08-690 9190

ISBN 91-38-20158-5
ISSN 0375-250X