

FÖRSVARSHÖGSKOLAN 2003-05-16

Enskild uppsats

<i>Författare</i> Mj Carl Tiselius	<i>Kurs</i> ChP 01-03
<i>FHS handledare</i> Fil.dr. Kjell Engelbrekt, Mj Stefan Forsell	<i>Tel</i> 08-788 7500
<i>Uppdragsgivare</i> FHS / KVI	<i>Beteckning</i> 19 100:2014

EU:s aktörskapacitet

En analys av Europeiska unionen som aktör inom utrikes- och säkerhetspolitikens område.

Amsterdamfördraget som trädde i kraft 1999 hade bland annat som mål att, med unionens svaga agerande på Balkan i minnet, reformera och utveckla den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skapad sex år tidigare genom Maastrichtfördraget. Denna uppsats syftar till att analysera de förändringar som skedde i EU:s aktörskapacitet inom den andra pelaren i samband med Amsterdamfördraget samt påvisa dessa förändringar i unionens konkreta arbete i ett fall. För detta ändamål används en modell av Gunnar Sjöstedt framtagen för värdering av unionen utifrån dess strukturella förutsättningar. Det empiriska materialet utgörs till stor del av unionens officiella dokument och fördragstexter men även för området relevant litteratur har använts.

Analysen visar på den grundproblematik som råder inom området i form av en intressekonflikt mellan gemensamt agerande och medlemsländernas inflytande över förord politik. Uppsatsen lyfter fram två förändringar som trots denna konflikt stärkt unionens förutsättningar att agera på det internationella planet. Dessa är införandet av befattningen hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt ökade möjligheter till flexibilitet vid beslutsfattande. Unionens konkreta arbete har analyseras utifrån dess agerande mot Makedonien. Här visar analysen på ett stärkt engagemang från unionens sida där den höge representanten med sina resurser spelat en stor roll. Unionens stärkta förmåga till agerande i Makedonien måste anses som en framgång för den gemensamma utvecklingen, dock kvarstår att se om detta går att upprepa i ett större och mer komplext fall.

Bilaga 1- Bakgrund Makedonien

Bilaga 2- Abstract

Nyckelord: *EU, aktörskapacitet, Amsterdamfördraget, gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, Makedonien.*

Innehållsförteckning

ENSKILD UPPSATS	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	1
INLEDNING	2
ÄMNESVAL	2
SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	3
AVGRÄNSNINGAR	3
CENTRALA BEGREPP	4
METOD OCH TEORIANKNYTNING.....	5
MATERIAL.....	12
DISPOSITION	13
BAKGRUND: VÄGEN TILL EU	13
FRÅN KOL OCH STÅL TILL EU.	13
FRÅN EDC TILL GUSP	15
EU MILITÄRA AMBITIONER	17
EU SOM UTRIKES- OCH SÄKERHETSPOLITISK AKTÖR	18
EU AKTÖR?.....	18
MAASTRICHTFÖRDRAGET	19
UNIONENS AKTÖRER INOM ANDRA PELAREN.....	21
AMSTERDAMFÖRDRAGET	24
ANALYS AV EU:S INSTITUTIONELLA FÖRUTSÄTTNINGAR.....	25
DISKUSSION EU:S AKTÖRSKAPACITET	33
MAKEDONIEN: EU:S AGERANDE	35
UTVECKLINGEN INOM VALDA MARKÖRERS OMRÅDE	36
SAMMANFATTANDE DISKUSSION	42
SAMMANFATTNING	47
REFLEKTION OCH FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING	49
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	50
TRYCKTA KÄLLOR	50
EU FÖRDRAG	50
TIDSKRIFTER.....	51
KÄLLOR FRÅN INTERNET	51

Skisser:

Sjöstedts modell för analys av strukturella förutsättningar s.7

Tabeller:

EU:s stöd till Makedonien 1995-2001 s.39

Tillfällen då Makedonien behandlades i allmänna rådet s.40

Sammanfattning av EU strukturella förutsättningar
samt agerande i Makedonien s.45

Bilagor:

Bakgrund Makedonien Bilaga 1.

Abstract Bilaga 2.

Inledning

Ämnesval

EU:s föregångare kom till i efterdyningarna av andra världskriget med syftet att hjälpa Västeuropa till sin egen återuppbyggnad samt ta bort de historiska grunderna för konflikter i regionen. Under de första decennierna skedde det stora framsteg på det ekonomiska planet medan konkreta framsteg inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området lyste med sin frånvaro.

I och med kalla krigets slut ritades den säkerhetspolitiska kartan om för Europa. Den bipolära stabilitet som hade rått under decennier med två tydliga och till stor del förutsägbara kontrahenter försvann. De bägge alliansernas styrka och fokusering på den yttre fienden hade effektivt dämpat alla försök till eventuellt uppblommande småkonflikter inom respektive allians. När Warszawapakten och Sovjetunionen upplöstes 1991 befann sig plötsligt stora delar av Europa i ett säkerhetspolitiskt vakuum och utan den styrande och mästrande husbonden i öster gavs det nu utrymme för ett antal kvävda men historiskt långlivade konflikter att blossa upp.

För den Europeiska gemenskapen uppstod en situation där gemenskapen dels hade en rad nya länder som intresserade sig för medlemskap och dels såsom en stor aktör på "hemmaplan" förväntades agera i olika sammanhang på kontinenten. Inom EG, som redan var en väletablerad ekonomisk stormakt, börjar nu ambitionen att bredda sin roll och axla ett större ansvar att växa. De första stegen på denna nya väg var stapplande, EG kunde inte kritiseras för sitt engagemang i omvärlden när det gäller vilja och intention, men väl för sin splittring och svaghet i handlandet.

Viljan ledde dock konkret fram till Maastrichtfördraget¹ i vilket den Europeiska unionen, EU, utformades och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) infördes för att inom den andra pelaren verka för ett gemensamt utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete.

I Amsterdamfördraget som följde Maastrichtfördraget har EU haft ambitionen att ytterligare utveckla sitt utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete.

Unionen måste betraktas som en organisation med unika förutsättningar att agera. Tillsammans med sitt redan tunga ekonomiska inflytande på omvärlden skulle en utökad förmåga inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området göra unionen till en stark och betydande aktör i internationella relationerna.

En utveckling som dock inte är helt okontroversiell ifrån medlemsländernas horisont då den oundvikligen skapas genom eftergifter för den enskilda statens suveränitet. Detta motsatsförhållande har starkt färgat unionens utveckling och det är mot denna bakgrund som denna uppsats är skriven. Syftet är inte att kartlägga hela den säkerhetspolitiska arenan utan snarare att identifiera utveckling och tendenser och att avslutningsvis belysa utfallet med hjälp av ett konkret fall.

¹ Fördraget, formellt kallat *Fördraget om europeisk union*, eller kort *unionsfördraget*, undertecknades i den nederländska staden Maastricht den 7 februari 1992 och trädde i kraft den 1 november 1993. Nationalencyklopedin [Online], www.ne.se [2003-03-05].

Syfte och frågeställningar

*When I want to speak to Europe whom do I call?*²

Redan under det kalla kriget fanns en irritation från omvärlden över att Europa inte tog ett tillräckligt stort ansvar för sin egen säkerhet. Detta speglas bland annat i Henry Kissingers vid det här laget klassiska yttrande ovan.

Samarbetet inom Europa har dock förändrats och i många avseenden förbättrats sedan Kissingers tid. Idag finns tydligare tecken på att Europeiska unionen har en stark vilja och även verkliga möjligheter att ta ett större ansvar för Europas säkerhet. Uppsatsens syfte är att analysera de förändringar som skedde i EU:s aktörskapacitet inom den andra pelaren i samband med Amsterdamfördraget samt påvisa dessa förändringar i unionens konkreta arbete i ett fall. Uppsatsen fokuseras därmed på att undersöka hur unionen har förändrats i sin roll som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör i och med Amsterdamfördraget. Går det att identifiera förändringar i unionens konkreta agerande till följd av dessa institutionella förändringar? Detta leder fram till följande två frågeställningar för denna uppsats:

1. Hur har EU:s institutionella förutsättningar att agera som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör förstärkts i och med Amsterdamfördraget?
2. Visar unionens agerande i Makedonien 1999-2002 på att dess aktörskapacitet ökat?

Avgränsningar

Min tyngdpunkt i uppsatsen är lagd till tidsperioden kring Amsterdamfördraget vilket trädde i kraft 1999 efter ratificering av unionens medlemsländer. Detta val bygger på det faktum att fördraget införde ett antal förändringar vilka direkt kan härledas till syftet att påverka unionens aktörskapacitet inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området.

När arbetet med denna uppsats påbörjades hade drygt tre år förflutit sedan fördraget trädde i kraft vilket torde ha medgivit att beslutade förändringar blivit realiserade och därmed kunnat få en synlig inverkan på unionens agerande. För att få en relevant mätperiod för uppsatsens andra frågeställning gällande det konkreta agerandet och aktörskapaciteten gentemot Makedonien väljer jag att fokusera på åren närmaste före respektive efter Amsterdamfördraget. Förutom en inledande bakgrund kommer uppsatsen därmed huvudsakligen att behandla tidsperioden 1995-2002.

Då det är EU i rollen som internationell aktör som behandlas i uppsatsen, kommer fokus att ligga på den andra pelaren och dess uppbyggnad. Den första och den tredje pelaren inom vilka exempelvis bistånd och ekonomiska relationer faller kommer att beskrivas kort för att därefter enbart behandlas då det faller sig relevant för den ovan nämnda rollen.

En organisations utveckling och agerande styrs normalt av dess medlemmars vilja och motiv. Det torde, mot den bakgrunden, vara naturligt att

² Yttrandet fälldes på 70-talet av den förre amerikanske utrikesministern Kissinger. "Desperately seeking Mr. Europe." (8 april 1996) *Time International* Volym 147 Nummer 15.

i ett arbete om EU behandla unionens medlemsländer och dess inflytande på unionens agerande. Denna uppsats avser dock att behandla det som medlemmarna tillåtit bli EU:s gemensamma ambitioner och dess gemensamma agerande. För denna mätning är det unionen som enhetlig aktör som behandlas, vilket föranleder att enskilda länder och inte heller övriga organisationer inom det internationella samfundet behandlas i annat avseende än som relaterade till frågeställningarna.

För studien om EU:s konkreta agerande väljer jag att fokusera på unionens relation till, och agerande i, Makedonien. Detta val motiveras av att situationen i Makedonien under hela den period uppsatsen avser har varit mycket känslig, och av unionen betraktats som en oroshärd som i skuggan av de stora konflikterna i Bosnien och Kosovo haft potentialen att utvecklas till en stor konflikt med direkta följder för unionen och dess medlemsländer. EU:s agerande inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området inför risken för ytterligare en konflikt mitt i Europa används här som indikation på unionens utveckling. Detta snäva val är gjort medvetet med förhoppningen om att nå tydlighet och överskådlighet då intentionen i frågeställningen är att identifiera förändringar i agerandet och inte att ge en fullständig bild av unionens agerande som helhet.

Centrala begrepp

Internationell aktör. Aktör definieras som person, institution som agerar, handlar.³ I detta fall avses en institution som agerar i internationella relationer.

Aktörskapacitet. Här används Sjöstedts definition på aktörskapacitet som ett mått på den autonoma enhetens kapacitet att uppträda aktivt och avsiktligt i förhållande till andra aktörer i det internationella systemet.⁴

Institutionella förutsättningar. Nationalencyklopedin definierar begreppet institutionell såsom något som har att göra med etablerade inrättningar,⁵ i uppsatsen avses här de förutsättningar som ges genom unionens uppbyggnad såväl konkret organisatoriskt som i form av mandat och uppgifter.

Utrikespolitik. En stats politik gentemot andra stater. Traditionellt antas stater i sin utrikespolitik sträva efter säkerhetsmål, välfärds mål och ideologiska mål.⁶

Säkerhetspolitik. Nils Andrén definierar nationell säkerhetspolitik som "en sammanfattande beteckning på en stats politiskt styrda aktiviteter i syfte att kunna förverkliga sina mål också i situationer där den ställs inför hot från andra aktörer, särskilt från andra stater i det internationella systemet."⁷

Mot beaktande av resonemanget senare i uppsatsen om den vidgade säkerhetsagendan och att uppsatsen analyserar EU väljer jag för denna uppsats att något modifiera Andréns definition till följande lydning: "säkerhetspolitik är en sammanfattande beteckning på en aktörs politiskt styrda aktiviteter i syfte att kunna förverkliga sina mål också i situationer där den ställs inför hot."

³Nationalencyklopedin [Online], www.ne.se [2003-04-14]

⁴ Sjöstedt, Gunnar. (1977), *The external role of the European Community*. Swedish studies in international relations 7. Westmead: Saxon House. s.16.

⁵ Nationalencyklopedin [Online], www.ne.se [2003-04-05]

⁶ Ibid.

⁷ Andrén, Nils. (2002), *Säkerhetspolitik - Analyser och tillämpningar*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB. s.16.

Internationella systemet. Här väljs Nils Andréns definition på det internationella systemet som hela världen betraktad som ett politiskt interaktionssystem.⁸

Metod och teorianknytning

EU har i kraft av sin ekonomiska styrka erhållit ett stort ekonomiskt inflytande på omvärlden och länge betraktats som en stor internationell aktör inom såväl handel som ekonomi. Unionen som i folkmängd består av 6,4 % av jordens befolkning har en andel på 28 % av världens BNP, och en andel på 36 % av världens export och import. Detta gör att unionen kan betraktas som världens rikaste marknad.⁹ Inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området har dock unionen hamnat i skymundan av sina medlemsländer och övriga internationella organisationer som traditionellt spelat en stor roll inom området. Detta till stor del beroende på att synen på säkerhet traditionellt har kretsat mycket kring staten som aktör och statens militära styrka.

Buzan et al¹⁰ har identifierat ett ökat ifrågasättande bland forskare, och övriga som studerar internationella relationer och säkerhetspolitik, av den traditionellt vedertagna fokuseringen på staten och militära aspekter. En fokusering som enligt dessa kritiker starkt kan ifrågasättas efter det kalla krigets slut. Kritikerna har menat att även områden utanför denna traditionella syn måste kunna betraktas som säkerhetsfrågor och de vill tillföra ekonomiska, miljö- samt samhällsaspekter på säkerhet. Detta synsätt har kallats det vidgade sättet att se på säkerhet, den vidgade säkerhetsagendan och med den som bakgrund framträder EU och dess potential som aktör på den utrikes- och säkerhetspolitiska arenan i ett positivare skimmer med gynnsammare förutsättningar än vid en snäv fokusering på stat och militär makt.

I sitt resonemang har Buzan et al fått kritik av traditionalisterna som hävdar att säkerhetsbegreppet riskerar att utarmas om det ges en allt för vid tolkning. Som svar på kritiken väljer de att istället för att gå tillbaka till den traditionella tolkningen, fokuserad på militär säkerhet, försöka att väva ihop den vidgade säkerhetsagendan med bibehållande av den traditionella tyngd och tydlighet som begreppet säkerhet förmedlar. Detta uppnås genom att definiera säkerhet hårdare än vad som görs i dess traditionella definition.

Hot och sårbarheter kan uppträda inom alla områden i den vidgade säkerhetsagendan men för att klassas som säkerhetsproblem måste de kunna skiljas från politiska problem. De problem som kan beskrivas som existentiella hot mot en säkerhetsagerande aktör och därmed kräver att aktören går utanför gängse regler klassar Buzan et al som säkerhetsproblem, frågan har säkerhetiserats.¹¹

Begreppet säkerhet måste alltså, enligt författarna, vid studier av internationella relationer ges en betydligt snävare betydelse än den gängse definitionen.

⁸ Andréns, Nils. (2002), *Säkerhetspolitik - Analyser och tillämpningar*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB. s.15.

⁹ Siffrorna gällande år 1997. McCormick, John. (1999), *Understanding the European Union*. New York: St Martins Press. s. 215.

¹⁰ Buzan, Barry; Wæver, Ole; Wilde, Jaap de (1998) *Security: A New Framework For Analysis* London: Lynne Rienner Publishers.

¹¹ Översättning från författarens engelska benämning: securitized.

Securitization is not fulfilled only by breaking rules (which can take many forms) nor solely by existential threats (which can lead to nothing) but by cases of existential threats that legitimize the breaking of rules.¹²

Buzan et al lanserar en sektorsindelning där sektorerna hämtas från diskussionen om den vidgade säkerhetsagendan och följaktligen blir: militär, miljö, ekonomi, samhälllig samt politisk sektor.

Med utgångspunkt i detta resonemang om den nya definitionen på säkerhet som Buzan lanserar med det vidgade säkerhetsbegreppet och dess sektorer uppnås en tydlig överensstämmelse med de ambitioner som unionen är byggd efter. Den vidgade säkerhetsagendan, såväl som teorins grundtes om att målet för en aktör är att avsäkerhetsisera frågor rimmar väl med EU:s resonemang om bredd och förebyggande åtgärder inom kris- och konflikthantering. Med detta vidare synsätt framstår EU nu tydligare än tidigare som en aktör med möjlighet att utvecklas till att hantera moderna hot och kriser över hela bredden. Inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området har eller utvecklar EU nu kapaciteter inom alla de fem sektorer som Buzan et al lanserar, och i och med att EU har ambitionen att agera inom alla fem sektorerna kan en bredd skapas för hantering av de problem som EU kan möta på det internationella planet. Frågan är bara hur väl det går att leva upp till detta i verkligheten.

Uppsatsens frågeställningar ger ett behov av att finna dels en kvalitativt komparativ metod för att identifiera förändringar i unionens institutionella förutsättningar, och dels instrument för en fallstudie där dess konkreta agerande mäts. Dessa två skilda behov leder till sökandet av två metoder där resultatet sedan kan vägas samman till en helhetsbild.

Institutionella förutsättningar för GUSP

Det första behovet, EU institutionella förutsättningar, leder inledningsvis till en grundläggande frågeställning. Hur skall EU betraktas som aktör? Vid analys av EU är denna frågeställning grundläggande då EU inte är en homogen stat där beslut och agerande alltid präglas av unionens behov och bästa, utan där individuella medlemsländers särbehov kan blockera eller ändra inriktning på beslut. Det faktum att en stor del av EU:s beslutsprocess bygger på mellanstatlighet ger ett stort utrymme för enskilda medlemsländer eller tillfälliga allianser att påverka i egenintressen som inte alltid gynnar helheten.

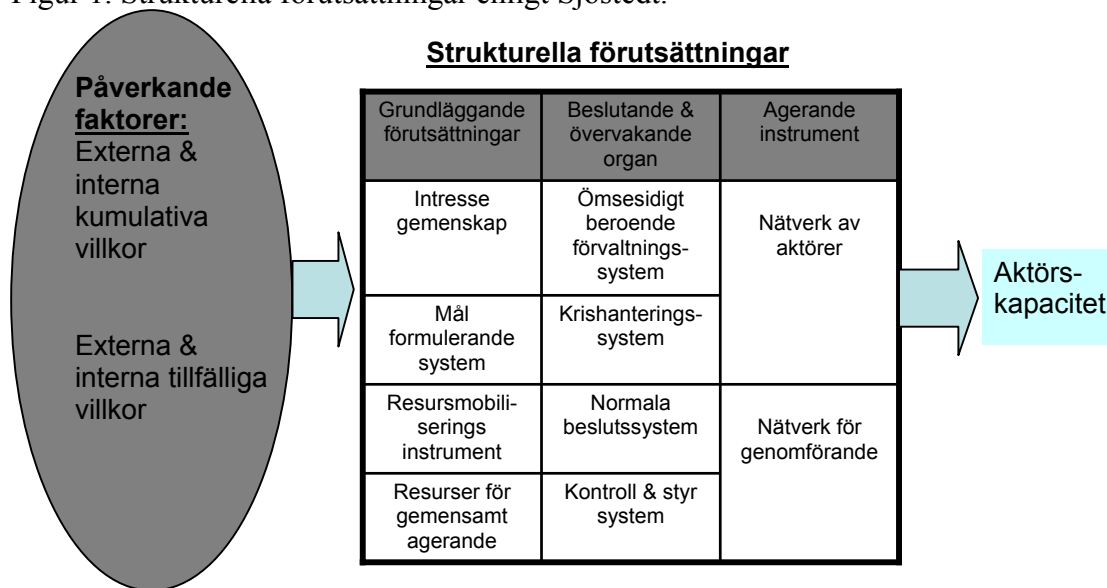
På samma sätt kan unionens agerande hämmas då tillräcklig enighet i en fråga inte kan nås. Det är dock, som tidigare nämnts, denna uppsats syfte att mäta det unionen kan uträtta som *en* aktör, där medlemsländerna överlåtit agerandet till unionen. Ett alternativt tillvägagångssätt för undersökning av unionen skulle vara att undersöka dess konkreta effekt på övriga nationer och organisationer där undersökningen skulle göras genom att en värdering av EU sker från omgivningens perspektiv. En sådan undersökning skulle dock kräva mycket stora mängder forskningsmaterial och skapa stora problem när en tydlig och enhetlig bild av aktören skall skapas varför den i verkligheten måste anses vara mycket svårtillämpbar.¹³

¹² Buzan, Barry., Wæver, Ole., Wilde, Jaap de. (1998) *Security: A New Framework For Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers. s. 25.

¹³ Sjöstedt, Gunnar. (1977), *The external role of the European Community*. Swedish studies in international relations 7. Westmead: Saxon House.s. 11.

Denna svårighet har uppmärksamats av Gunnar Sjöstedt¹⁴ som istället för fram en modell för värdering av EU som en internationell aktör sett utifrån de förutsättningar som unionen ges i sin uppbyggnad, de institutionella förutsättningarna. Basen i Sjöstedts arbete är den modell som konstruerats för värdering och diagnostisering, av i vilken utsträckning EU vid ett givet tillfälle är en genuin aktör i det internationella systemet. Sjöstedt för i sin analys av EU¹⁵ som internationell aktör fram begreppet aktörskapacitet.¹⁶ Begreppet aktörskapacitet fastslås genom att ett antal strukturella förutsättningar uppfylls enligt figur 1.¹⁷

Figur 1. Strukturella förutsättningar enligt Sjöstedt.



Instrumentet skall, enligt Sjöstedt, ses som ett diagnostiskt instrument syftande till att vid ett specifikt tillfälle mäta i vilken grad EU är försett med de nödvändiga egenskaper och förmågor, i modellen benämnda strukturella förutsättningar, som krävs för en aktör i det internationella systemet.¹⁸ Modellen visar de tio områden som Sjöstedt anser utgör strukturella förutsättningar och som tillsammans bildar organisationens aktörskapacitet. Områdena delas in i de tre huvudgrupperna: *Grundläggande förutsättningar*, *Beslutande och övervakande organ* samt *Agerande instrument*. De påverkande faktorerna genereras såväl internt som externt och ger olika förutsättningar på vilka unionen skall reagera. Genom att uppfylla de grundläggande förutsättningarna i den vänstra kolumnen och genom att ha tillgång till beslutande och övervakande organ enligt mitterkolumnen kan genom de agerande instrumenten skapas förutsättningar för att agera som internationell aktör, en aktörskapacitet. För att kunna räknas som en fullfjädrad aktör måste

¹⁴ Sjöstedt, Gunnar. (1977), *The external role of the European Community*. Swedish studies in international relations 7. Westmead: Saxon House.

¹⁵ Sjöstedts arbete är skrivet innan EG utvecklades till EU varför han i sin originalskrift använder begreppet EG. Jag har dock valt att för tydligheten i mitt arbete ersätta detta med EU framöver.

¹⁶ Sjöstedt, Gunnar. (1977), *The external role of the European Community*. Swedish studies in international relations 7. Westmead: Saxon House. s. 13.

¹⁷ Bilden byggd efter bild s. 74. Sjöstedt, Gunnar. (1977), *The external role of the European Community*. Swedish studies in international relations 7. Westmead: Saxon House.

¹⁸ Ibid. s. 74.

organisationen inneha alla dessa strukturer som omfattar de tio strukturella förutsättningarna enligt modellen.¹⁹

Att EU nu skulle ha, eller för den skull under överskådlig framtid kommer att ha, utvecklats så långt som till att alla områden är fullt utvecklade är inte realistiskt att anta. Det är snarare i vilken grad unionen uppfyller de respektive områdena som är intressant att undersöka. Det är med hjälp av dessa tio strukturella förutsättningar som analysen av EU:s aktörskapacitet kommer att göras. Även om Sjöstedts modell togs fram då organisationen i många avseenden inte alls såg ut som nutidens EU anser jag att det grundläggande resonemanget och modellen väl fungerar även idag och att de strukturella förutsättningarna fortfarande är gångbara som verktyg.

Nedan följer en genomgång av dessa strukturella förutsättningar i dess generella mening och därefter operationaliserade mot denna uppsats syfte. Närliggande förutsättningar har i denna uppsats slagits samman till en gemensam rubrik.

Grundläggande förutsättningar

Intressegemenskap och målformulerande system

Med begreppet intressegemenskap avses de för unionen gemensamma mål som inte är situationsbundna, utan kan ses som långsiktiga principer för unionens agerande. Dessa mål visar viljan och ambitionen inom området och kan ses som övergripande ledord för unionens agerande. Det som här avses att studeras är förändringar i de övergripande långsiktiga målsättningarna så som de i gällande fördrag formulerats inom utrikes- och säkerhetspolitikens område före respektive efter Amsterdampfördraget.

För denna uppsats blir det då intressant att undersöka vilken ambition som EU har vid de analyserade tillfällena och i vilken utsträckning unionen uttalar en principiell avsikt, eller konkreta och precisa ambitioner. Det som uttrycks som unionens gemensamma långsiktiga mål styr till stor del utvecklingen inom de övriga strukturella förutsättningarna varför spårbarheten från målen till övriga förutsättningar även ger en indikation på EU:s aktörskapacitet.

Det system som svarar för formuleringen av de målsättningar som gäller inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken avses här. Knutet till intressegemenskap blir det då relevant i vilken omfattning dessa mål sätts inom unionen eller med medlemsländerna i fokus då det förstnämnda måste ses som ett tecken på en starkare union än i det senare fallet.

Resursmobiliseringsinstrument och resurser för gemensamt agerande

En strukturell förutsättning för EU:s aktörskapacitet är tillgången till en uppsättning av instrument för utförandet av sitt aktörsskap. När väl unionen har enats om ett behov av att agera måste unionens behov och vilja kunna omsättas till verkligt agerande. För att genomföra detta behöver en aktör tillgång till ett antal instrument som rätt använda kan tjäna unionens behov. Vid utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden är de diplomatiska instrumenten med vilka unionen uttrycker sin uppfattning och avsikt inom området centrala i och med den tyngd som det ger när unionen gemensamt uttrycker sig eller agerar. Till dessa

¹⁹ Sjöstedt, Gunnar. (1977), *The external role of the European Community*. Swedish studies in international relations 7. Westmead: Saxon House. s. 75.

diplomatiska instrument kan även mer konkreta instrument kopplas. Hit räknas bland annat bistånd och finansiellt stöd för utveckling, men även resurser utvecklade för direkt krishantering i unionens namn.

För denna undersökning söks EU:s förutsättningar i form av tillgängliga instrument för unionens agerande inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området vid respektive mättilfälle.

Beslutande och övervakande organ

Ömsesidigt beroende förvaltningssystem

Sjöstedt identifierar ytterligare ett område där unionen måste inneha en förmåga för att kunna agera som internationell aktör. När unionen utsätts för yttre störningar eller påfrestningar och medlemsländerna får ett behov av att omedelbart agera måste detta agerande ske med beaktande av övriga medlemsländers situation och förutsättningar i det specifika fallet.²⁰ Om detta inte uppnås riskerar unionen som helhet att agera motsägelsefullt och kontraproduktivt. Här kan sammankopplingen mellan unionens interna förbindelser och dess externa förbindelser till det övriga internationella systemet vara av stor betydelse för unionens aktörskapacitet. För att agera som en enhetlig aktör på den internationella arean krävs att alla ingående aktörer har tillgång till inte bara sina egna nationella parametrar utan även tillgång till unionens övriga medlemsländers förutsättningar såväl som till unionens samlade bedömning och vilja. Först när förutsättningar för detta finns skapas möjligheten att bedöma helheten och alla påverkansfaktorer kring ett beslut. Likväl som en harmonisering mellan medlemsländerna måste säkerställas för att inte agerandet skall bli kontraproduktivt måste samma sak ske mellan de tre pelarna vars områden till viss del överlappar varandra när det gäller externa relationer.

För denna uppsats fokuseras på hur väl EU är rustat, vid respektive mättilfälle för att hantera detta beroende av harmonisering av unionens samlade resurser, enkelt uttryckt för att se till att alla drar åt samma håll.

Krishanteringssystem

I sin diskussion kring krishanteringssystem definierar Sjöstedt kris som en plötsligt uppkommen nödsituation som kräver ett val av politisk inriktning och där beslutet måste fattas med relativt kort om tid till förfogande.²¹ Kraven på ett effektivt beslutssystem för krishantering blir därmed naturligt annorlunda mot de krav som ställs vid normal beslutsfattning. Systemet måste byggas för att stödja organisationen i beslutsprocess och ledning vid situationer där det inte ges utrymme till normala rutiner och normal behandling av ärenden. Systemet måste därmed hålla en hög beredskap för att snabbt kunna agera vid en uppkommen krissituation. Beslut måste kunna fattas och verkställas med kort varsel och efter kort handläggning. För detta krävs en förmåga att innan en kris utbryter förbereda agerandet vilket i sin tur ställer krav på resurser för att löpande kunna följa händelseutvecklingen i omvärlden. Med detta uppnått finns en resurs för att, om inte förutsäga, åtminstone vara insatt i situationen i

²⁰ Sjöstedt, Gunnar. (1977), *The external role of the European Community*. Swedish studies in international relations 7. Westmead: Saxon House. s. 103.

²¹ Ibid. s. 98.

området och därmed kunna ge stöd vid beslutsfattandet. EU:s förmåga att hantera dessa krav på en ständigt uppdaterad omvärldsuppfattning och ett snabbt besluts- och ledningsstöd är det som i undersökningen eftersöks som mått på unionens krishanteringssystem och dess bidrag till unionens aktörskapacitet.

Normala beslutssystem

Ett fungerande och effektivt beslutssystem är en förutsättning för att organisationens ambitioner skall kunna effektiviseras och blir därmed en nyckelfunktion när aktörskapacitet skall bedömas. Europeiska unionen är, vilket senare i uppsatsen kommer att behandlas djupare, uppbyggd kring två olika beslutssystem. Dels de beslut som gäller inom den s.k. gemenskapsmetoden och dels de som tas inom det mellanstatliga samarbetet.²² Dessa beslut tas med olika interna aktörer som huvudmän och med en ansvarsfördelning dem emellan där intressekonflikten ligger i frågan om graden av gemenskap ställd mot medlemsländernas suveränitet. Inom utrikes- och säkerhetspolitiken är inte den institutionella ansvarsfördelningen alltid tillräcklig utan ärenden kan kräva samverkan där de två metoderna och dess intressen möts. Förmågan att hantera dessa ärenden med koordinerade och gemensamma aktioner blir här allt väsentligare ju större och konkretare aktioner unionen önskar hantera. Unionens beslut bygger på dess medlemmars vilja, en enhällighet i besluten ger en stor tyngd samtidigt som det ger en tendens att göra besluten generella och tillmötesgående mot alla viljor.

Bidragande till unionens aktörskapacitet och det som söks i denna uppsats blir följaktligen vilka förutsättningar unionen har för beslutsfattning vid de bägge måttidpunkterna. Samt vilka förutsättningar som finns för att överbrygga problem i samband med skillnaderna i beslutsfattande.

Kontroll och styrsystem

EU kan bygga en väl så effektiv och kraftig organisation för beslutsfattande men om system för att implementera, kontrollera och styra, dessa fattade beslut saknas uteblir den reella effekten.²³ Här uppstår ett behov att från unionens sida dels inhämta information om medlemsländernas agerande följer unionens direktiv, och dels att kunna styra medlemsländerna i de fall de avviker från unionens linje. Återigen blir gränsen mellan de gemensamma intressena och den nationella suveräniteten i fokus. De direkta påverkansmöjligheterna är starkt begränsade av denna inbyggda intressekonflikt och Sjöstedt pekar därför på tre indirekta metoder som unionen kan nyttja. Genom att antingen utsätta medlemslandet för påtryckningar eller regelrätta sanktioner, genom att hänvisa till författningarna eller genom att påvisa att det är i det enskilda landets intresse att handla i överensstämmelse med unionens vilja.²⁴

Dessa indirekta möjligheter måste dock ses som ganska tandlösa, utan det är den direkta påverkan att styra och kontrollera som måste utvecklas. Följaktligen eftersöks i uppsatsen EU:s förmåga att styra och kontrollera

²² Europeiska unionens ordbok [Online].

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/cig/g4000g.htm#g14> [2003-03-28]

²³ Sjöstedt, Gunnar. (1977), *The external role of the European Community*. Swedish studies in international relations 7. Westmead: Saxon House. s. 105.

²⁴ Ibid. s. 106.

medlemsländernas implementering av unionens fattade beslut vid de bägge mättillfällena.

Agerande instrument

Nätverk av aktörer och nätverk för genomförande

Här avses de aktörer och de kanaler som dessa förfogar över för att förmedla EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Avgörande här är såväl tydlighet i vem som agerar i vilket forum som tillgången till ett omfattande internationellt kontaktnät.

I detta arbete eftersöks i vilken utsträckning organisationen fastställd genom fördragen ger stöd till dessa förmågor.

EU:s konkreta agerande

När det gäller undersökningen av EU:s agerande som internationell aktör inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området krävs det ett annat instrument än det Sjöstedt kan tillhandahålla då Sjöstedts instrument enbart belyser unionens institutionella förutsättningar och inte dess utnyttjande av sina förutsättningar. Instrumentet blir därför svårtillämpbar i en situation där EU:s konkreta agerande utåt avses mätas. För detta behövs snarare ett instrument där det faktiska agerandet kan delas upp i undergrupper som representerar olika områden i det faktiska agerandet. Undergrupper inom vilka ett antal tydliga områden, markörer, kan väljas vilka möjliggör sökandet av förändringar.

Markörer

Resonemanget kring den vidgade säkerhetsagendan torde här kunna utnyttjas som grund för skapandet av ett verktyg för sortering och behandling av uppsatsens empiriska material i syfte att studera unionens agerande. För studien om Makedonien skulle krävas att detta verktyg operationaliseras där sektorena ges ett antal mätbara ”markörer” som är jämförbara över tiden. Buzans teori tillhandahåller dock inte konkreta markörer för att mäta EU:s aktörsskap inom de olika sektorerna som den utvidgade säkerhetsagendan utgör och ett användande av den skulle därmed riskera att bli för generellt. Ett alternativ till Buzans teori presenteras av Karen Smith.²⁵ Hennes resonemang är byggt på samma grund om den vidgade säkerhetsagendan men hon presenterar en mer konkret indelning i områden, och markörer inom dessa, än vad som är fallet i Buzans teori. Smiths modell är byggd för analys av EU:s utrikespolitiska verktyg och med utgångspunkt från det faktum att formerna för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik börjar bli allt tydligare presenterar hon en modell för analys av dessa. I analysen definieras dessa instrument som de medel som aktörer använder för att förmå andra internationella aktörer att göra det de annars ej skulle göra.²⁶

Då Smith presenterar konkreta och för EU relevanta markörer väljer jag att använda dessa i min analys. Även om Smiths områden inte helt överensstämmer med Buzans sektorsindelning för den vidgade

²⁵ Smith, Karen E. (1998), “The Instruments of European Union Foreign Policy”. Zielonka, Jan. (red.). *Paradoxes of European Foreign Policy*. Florens: Kluwer Law International.

²⁶ Ibid. s. 67.

säkerhetsagendan ger de ändå en tillräckligt täckande bredd i analysen av aktören EU.

Smith modell som är framtagen i samband med Amsterdamfördragets tillkomst bygger på en uppdelning av de möjliga instrumenten i fyra grupper.²⁷

Diplomatiska instrument omfattar de åtgärder som unionen riktar mot motpartens politiska ledning och delas av Smith in i bland andra följande markörer:

Deklarationer/uttalanden visar unionens inställning och ställs öppet till mottagaren. *Besök och möten* på hög politisk nivå som blir en tydlig markering på vilken vikt som läggs vid relationen där såväl antal besök som nivå på deltagare är en indikation. Samma resonemang gäller för utnämning av *speciella sändebud* till området. *Diplomatiska sanktioner eller erkännanden* är användbara instrument med bäring på vilket inflytande och påverkansmöjlighet staten ges.

Propagandainstrumentet skiljer sig från det diplomatiska så till vida att åtgärderna fokuseras mot allmänheten snarare än motpartens regering. I EU:s fall rör detta främst upplysning om unionen och dess värderingar till befolkningen. Intressanta markörer i detta fall är instrument för information till befolkningen samt dess inställning till unionen. I denna undersökning kommer propaganda instrument ej att behandlas då de ej bedöms tydligt visa utveckling inom sökt frågeställning.

EU:s påverkansmöjligheter inom det ekonomiska området måste beaktat unionens ekonomiska styrka betraktas som stora. Till ekonomiska instrument räknar Smith bland annat *handelsavtal/bojkott, samarbetsavtal*, förändringar av *kvoter/tullar* samt ekonomiska *stöd/lån*. Militära instrument kan nyttjas i kombination med övriga och när övriga instrument inte är tillräckliga för att sätta kraft bakom EU:s politik. Till dessa kan räknas förutom egna regelrätta *militära enheter* även *samarbetande organisationer* och *militära observatörer* och *rådgivare*.

Med beaktande av att målsättningen med undersökningen av Makedonien är att identifiera förändringar har följande fem markörer utan inbördes rangordning valts:

- Avtal (här behandlas såväl ekonomiska som diplomatiska effekter).
- Ekonomiskt stöd.
- EU uttalanden, beslut och möten.
- EU aktörer i området.
- Nyttjandet av militära resurser.

Material

Då uppsatsens granskar unionens agerande, och förutsättningar för agerande har jag valt att till stor del utnyttja material som till huvuddelen kommit från den Europeiska unionens institutioner och därmed är att betrakta som primärmaterial. Unionen tillhandahåller såväl de kompletta fördragstexterna som områdesvisa och geografiskt sorterade informationssidor på Internet vilka utgjort en grund för arbetet. Källkritiskt måste detta materialet betraktas som trovärdigt när det gäller rena fakta och unionens ambitioner. Jag har med detta

²⁷Smith, Karen E. (1998), "The Instruments of European Union Foreign Policy". Zielonka, Jan. (red.). *Paradoxes of European Foreign policy*. Florens: Kluwer Law International. s. 68.

som underlag kunnat utläsa vad som vid varje tillfälle varit den officiella viljan och ambitionen. Materialet måste dessutom anses synnerligen väl förankrat och genomarbetat inom unionen när det väl publicerats. För att nå en vidare syn än den unionen själv presenterar och balansera den naturliga partiskhet och strävan att beskriva verksamheten i en för unionen positiv dager som användandet av unionens eget material innebär har denna bild kompletterats. För detta har ett flertal analyserande böcker som avhandlar unionens andra pelare och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken använts. Detta är material som i förhållande till frågeställningen får betraktas som sekundärlitteratur och där möjligheten för författarens egna värderingar att medvetet eller omedvetet färga budskapet måste beaktas. Ett faktum som jag anser vägs upp av mångfalden i källor som använts samt att de rent faktamässiga bidragen som nyttjats finner stöd i EU:s officiella texter.

Till detta har tidningsartiklar från de olika tidsperioderna använts med huvudsyftet att få en bild av diskussionen och ytterligare åsikter vid de olika perioderna. För att i arbetet belysa detta har citat använts.

När det gäller studien av Makedonien har bristen på skrivet material relevant till frågeställning och tidsperiod varit påtaglig. Till stor del har även här använts EU:s officiella publikationer för att påvisa konkret agerande och förändringar. Kontakter med sakkunniga vid UD, samt inom EU i såväl Bryssel som Makedonien har använts för att ge författaren en bakgrundsbild vid arbetet. Material använt i uppsatsen härrör däremot enbart från publicerade källor.

Disposition

Efter en inledande analys av arbetet följer en bakgrundsbeskrivning av EU:s utveckling fram till Maastrichtfördraget, där syftet är att ge läsaren den historiska bakgrunden till den organisation som gäller vid tiden för Amsterdamfördraget. EU har växt fram som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör under en lång tid och flera ingående komponenter går att härleda långt tillbaka i unionens historia.

Därefter påbörjas analysen av EU som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör där unionens institutionella förutsättningar att agera som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör på ömse sidor om Amsterdamfördraget beskrivs och analyseras. Detta avsnitt inleds av en diskussion kring EU som aktör.

I den tredje delen belyses EU:s agerande såsom säkerhetspolitisk aktör i praktiken genom att studera EU:s agerande mot Makedonien.

Uppsatsen avslutas med en sammanfattande diskussion kring ställda frågeställningar samt en reflektion över genomfört arbete.

Bakgrund: Vägen till EU

Från kol och stål till EU.

Andra världskriget lämnade ett krigstrött och härjat Europa efter sig där viljan att ena Europas länder sågs som en möjlighet till att bygga en fredlig framtid för kontinenten. Den stora skiljelinje som alltjämt i dag existerar i Europa mellan anhängare till en federalistisk utveckling syftande mot ett Europas förenta stater å ena sidan och konfederalisterna å andra sidan vilka eftersträvade ett lösare samarbete utan central styrning gick redan att urskilja i

de första planerna efter kriget.²⁸ Redan då fanns huvuddelen av anhängarna till den federalistiska linjen att hitta i Frankrike, Tyskland och Beneluxländerna medan konfederalisterna främsta företrädare var britterna. Europarådet som bildades 1949 kan ses som ett första försök att ena Europa och byggde på principen att alla de 10 medlemsländerna hade vetorätt vid beslut vilket ledde till att organisationen till stor del ej kunde verka med handlingskraft.

EU och dess föregångares utveckling kan beskrivas genom dess fördrag. Fördragen utgör grunden för unionen och kan ses som EU:s grundlag som styr EU:s verksamhet och ny lagstiftning.²⁹ Det första fördraget inrättade 1952 Kol- och stålunionen (EKSG), efter ett initiativ från den franske konjakshandlaren(!) Jean Monnet som en reaktion på den tandlöshet som vetorätten innebar för de internationella organisationerna.³⁰ Kol- och stålindustrin som utgjorde grunden för vapenindustrin skulle regleras av ett oberoende organ där insyn och öppenhet skulle minska krigsriskerna mellan de forna fienderna Frankrike och Tyskland. Till skillnad från Europarådet fattades besluten gemensamt men utan vetorätt. När väl förtroende nåtts för varandra inom detta område skulle sedan samarbetet vidgas till fler områden.

Monnets tydliga långsiktiga mål var ett Europas förenta stater. Unionen som bildades med Frankrike, Västtyskland, Italien samt Beneluxländerna som medlemmar handlade inledningsvis enbart om kol- och stålindustrin, samt jordbruk och tullar. Monnet drev som generalsekreterare för Kol- och stålunionen utvecklingen vidare och 1957 undertecknades det s.k. Romfördraget, *Fördraget om Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC)*. Detta fördrag gäller än och ligger till stor del till grund för dagens EU. Fördraget innehåller bland annat avsikten att införa en gemensam marknad och en gemensam jordbrukspolitik samt att länderna skulle betala in till en gemensam budget för gemensamma utgifter.³¹ 1967 införlivades EEC, Kol- och stålunionen samt ett tredje fördrag om kärnkraftssamarbete³² under namnet EG, de *Europeiska gemenskaperna*. Konfederalisterna som ej såg EG som lösningen på Europas framtid enades 1959 om att bilda det Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA) vilket saknade inslag av överstatlighet och gemensam budget men innehöll en tullunion mellan medlemsländerna.³³ Storbritannien bytte 1961 fot och ansökte stärkta av EEC:s ekonomiska tillväxt om medlemskap i EEC. Denna ansökan avslogs av fransmännen och Storbritannien fick vänta till 1973 med att bli EG medlem. 1986 genomfördes en fördragsändring, den så kallade *Enhetsakten*, där Europeiska kommissionens ordförande Jacques Delors lyckades införa möjligheten till majoritetsbeslut inom den inre marknaden, en reform som starkt ledde till en ökad kompromissvilja ibland gemenskapens medlemmar då de annars skulle riskeras

²⁸ Nilsson, Ylva. (2002), *EU Organisationer i fickformat*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet. s. 3.

²⁹ Europeiska kommissionen Representationen i Sverige [Online].
http://www.eukomm.se/pages/29_1.htm [2003-03-05]

³⁰ Förutom tidigare nämnda Europarådet gällde detta även för Nationernas Förbund.

³¹ Nilsson, Ylva. (2002), *EU Organisationer i fickformat*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet. s. 6.

³² Euratomfördraget, även det undertecknat 1957.

³³ EFTA grundades av Storbritannien, Sverige, Norge, Danmark, Portugal samt Schweiz och Österrike.

att röstas ned.³⁴ Gemenskapen hade nu tagit ett steg mot ökad handlingskraft och sporrad av detta gick gemenskapen vidare med det som skulle komma att bli Maastrichtfördraget och bildandet av EU.

Från EDC till GUSP

EU och dess föregångare har gjort upprepade försök ända sedan 50-talet att samarbeta på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Frågan om ett utrikespolitiskt samarbete har dock alltid varit kontroversiell inom organisationen. Lika kontroversiell har frågan om överföring av makten från nationell nivå till en gemensam nivå varit för de enskilda medlemsländerna. Området i sig har en inbyggd motsägelse mellan det rationella i en gemensam aktion och medlemsländernas mån om den nationella suveräniteten.³⁵ Att se den egna nationella suveräniteten försvagas till förmån för gemenskapens intressen har länge varit ett oöverstigligt hinder för tanken om en gemensam utrikespolitik. 1950 tog Frankrike initiativet till en europeisk försvarsgemenskap (EDC).³⁶ EDC byggde på att medlemmarna av dåvarande kol- och stålunionen skulle upprätta en Europaarmé. Armén skulle fungera inom ramen för NATO och var endast avsedd för försvarsuppgifter. Om någon i gemenskapen blev anfallen skulle de räknas som ett anfall på alla medlemmarna i gemenskapen. Det främsta syftet med EDC var att främja Förbundsrepubliken Tysklands integrering i ett västeuropeiskt försvarssamarbete. EDC-fördraget avbröts 1954 då det franska parlamentet ej ansåg sig kunna ratificera det. Därmed föll även ett försök att skapa den Europeiska politiska gemenskapen vars syfte var att skapa en överstatlig politisk gemenskap mellan medlemmarna i Kol- och stålunionen som EDC var en del av. Tanken var redan då att samlas under en gemensam organisation med gemensamma institutioner för såväl utrikes- som finanspolitik. Romfördraget från 1957 behandlar enbart frågan om en gemensam utrikespolitik utifrån frågor gällande extern handelspolitik.³⁷

Frankrike tog återigen initiativet 1962 då Fouchetplanen³⁸ presenterades. Även den innebar en gemensam utrikespolitik och en samordnad försvarspolitik då inom dåvarande EG. Den här gången avvisades förslaget av de övriga medlemsländerna i Europeiska gemenskapen då de inte ville äventyra relationerna till NATO. Dock undertecknade Frankrike och Tyskland 1963 Elyséefördraget där målet var att nå fram till gemensamma ståndpunkter inom utrikes- och försvarspolitiska frågor. Frankrike, med president de Gaulle, drevs här av att kunna visa upp ett starkt Europa som motvikt till USA, medan USA för Tyskland sågs som en garant för fred. Denna skillnad i synsätt gjorde fördraget i många avseenden till ett symboliskt fördrag, dock var länderna överens om att knyta samarbetet till EG och senare EU för att därigenom få ett

³⁴ Nilsson, Ylva. (2002), *EU Organisationer i fickformat*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet. s. 8.

³⁵ Forster, Anthony., & Wallace, William. (2002), "Common Foreign and Security Policy. From Shadow to Substance?". I: Wallace, Helene., & Wallace, William. (red.). *Policy making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. s. 462.

³⁶ European Defence Community, Planen kallades Plevenplanen efter den franske utrikesministern René Pleven.

³⁷ Lundgren, Åsa. (1998), *Europeisk identitetspolitik*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. s. 49.

³⁸ Efter den franske ambassadören Christian Fouchet som utarbetade förslaget.

ökat inflytande.³⁹ Samarbetet innebar de facto att två tunga medlemsländer hade ambitionen att samarbeta inom utrikes- och säkerhetspolitiska områden och med EU som bas.

Den första plan som genomfördes var Davignonplanen⁴⁰ som 1970 ledde till skapandet av EPS,⁴¹ ett mellanstatligt samarbete inom utrikespolitiken med syftet att hantera utrikespolitiska frågor som ej täcktes av fördragen.⁴² Avtalet var inte bindande och innebar främst ett forum för återkommande möten för att utbyta information. I de fall det var möjligt skulle dessutom agerande ske gemensamt. EPS nådde sin största framgång genom uppträdande som en aktör vid ESK⁴³ och till viss del även inom FN. Det var med stor försiktighet som samarbetet utvecklades. Skillnaden mellan ”externa relationer” förankrade inom EG-fördragen som här hänfördes till så kallad ”low politics” och koordinering och konsultationer inom utrikespolitik som hänfördes till ”high politics” och skedde inom EPS ram betonades. EPS byggdes helt utanför EG:s institutionella system och för att markera denna skillnad mot arbetet i gemenskapen förekom det att utrikesministermöten som skulle genomföras i både EPS och EG ram samma dag hölls i olika städer.⁴⁴ Samarbetet innebar konkret byggandet av ett stort kontaktnät mellan medlemsländerna där ländernas utrikesdepartement och ambassader kunde utbyta information sinsemellan. När Köpenhamsrapporten antogs 1973 stärktes förutsättningarna för samarbetet då respektive lands utrikesministerium tillsatte en europakorrespondent med uppgiften att bevaka den dagliga verksamheten och de rutinmässiga kontakterna mellan länderna.⁴⁵ Till stöd för detta ändamål byggdes ett internt telexnät, ”COREU”, mellan länderna. Samarbetet hade nu utvecklats till ett kontaktnät som medgav att handläggare i de olika medlemsländerna hade regelbundna och täta kontakter dem emellan. EPS utvecklades därmed till ett mellanstatligt samarbete dock fortfarande utan formell integration.

När Romfördraget reviderades vilket 1987 ledde till Europeiska Enhetsakten blev EPS samarbetet formellt förankrat i ett fördrag. Sekretariatet som tidigare roterat mellan medlemsländerna upprättades nu permanent i Bryssel. Enhetsakten fastslog en konsultations- och informationsplikt medlemsländerna emellan inom utrikespolitiska frågor. Gemenskapens intressen och effektivitet fick inte heller skadas av enskilda länders agerande. Trots att EG samarbetet och EPS allt mer närmade sig varandra kvarstod en stor skillnad: EG beslut var, till skillnad från beslut inom EPS, juridiskt bindande för medlemsländerna. Även om EPS under senare delen av 1980-talet lyckades enas om en del gemensamma ståndpunkter inom utrikespolitiken var samarbetet för agerande

³⁹ Herolf, Gunilla. (januari 2003), *Frankrike och Tyskland- Omaka par i ihärdigt samarbete*. (Utrikespolitiska institutet. Utrikesanalys 4 2003) [Online].
<http://www.ui.se/text2003/art0403.htm> [03-03-24]

⁴⁰ Efter den belgiske diplomaten Etienne Davignons förslag.

⁴¹ Europeiskt politiskt samarbete.

⁴² Lundgren, Åsa. (1998), *Europeisk identitetspolitik*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala s. 49.

⁴³ Europeiska säkerhetskonferensen bildad 1972 av samtliga europeiska länder, utom Albanien, samt USA och Canada.

⁴⁴ Lundgren, Åsa. (1998), *Europeisk identitetspolitik*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala s. 50.

⁴⁵ Kimby, Ludvig. (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik- Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure. s. 5.

huvudsakligen hänvisad till EG och dess institutioner.⁴⁶ Ett steg för att förändra detta togs i samband med Enhetsakten då EPS institutionaliserades och ett sekretariat underställdes ordförandeskapet. Även Europakorrespondentgruppen skapades vid detta tillfälle.⁴⁷

De senaste 20 åren har radikalt förändrat den tidigare så statiska säkerhetspolitiska situationen i Europa. Den händelse som bäst illustrerar förändringarna torde vara Berlinmurens fall 1989. När Warszawapakten och Sovjetunionen hade fallit samman fanns inte längre den hämsko som de två supermakternas rivalitet inneburit utan de europeiska staterna gavs nu utrymme att fritt utveckla sin säkerhetspolitik. Västeuropas agerande inom utrikes- och säkerhetspolitiska områden under det kalla kriget koordinerades till stor del inom NATO:s ram och med USA vid rodret. Följaktligen spelade bibehållandet av det amerikanska engagemanget en stor roll för flertalet av Västeuropas regeringar. Förslag om att skapa ett europeiskt samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitiska området förde upp frågeställningar inte bara om det transatlantiska samarbetet utan även om den inbördes balansen inom Europa.⁴⁸

Därmed skapades också ett annat säkerhetspolitiskt klimat i Europa, vilket lade grunden till det utökade säkerhetspolitiska arbetet. Och genom Maastricht fördraget ersattes EPS av GUSP, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

EU militära ambitioner

En ekonomisk jätte, en politisk dvärg, och en militär mask (min översättning).⁴⁹

I de första tre fördragen nämns varken utrikes- eller säkerhetspolitik. Försvarsfrågor har under hela EG tiden hållits utanför organisationen och hänförs till de enskilda medlemsländerna och andra organisationer. Det kalla kriget gav en situation där få ville ifrågasätta NATO:s ledande roll och det faktum att USA och den transatlantiska länken därmed blev central för flertalet av Västeuropas länders säkerhetspolitiska linje föll sig därmed naturligt. När sedan det stora hotet från öster försvann och Tysklands strax därefter återförenades blev förutsättningarna förändrade. Det självklara i den transatlantiska länken kunde nu ifrågasättas samtidigt som flera aktörer såg en fara i den maktbalansförskjutning som nu skedde inom Europa i och med Tysklands återföreande.

Västeuropeiska unionen (VEU)

Västeuropeiska unionen kom att spela en viktig roll för integrationen av utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Föregångaren till Västeuropeiska

⁴⁶ Exempelvis stoppandet av allt stöd till Kina i samband med oroligheterna på Himmelska fridens torg 1989. McCormick, John. (1999), *Understanding the European Union*. New York: St Martins Press. s. 207.

⁴⁷ Amsterdamfördraget: handledning GUSP [Online].
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/a19000.htm> [2003-03-27]

⁴⁸ Forster, Anthony., & Wallace, William. (2002), "Common Foreign and Security Policy. From Shadow to Substance?". I: Wallace, Helene., & Wallace, William. (red.). *Policy making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. s. 462.

⁴⁹ Belgiens utrikesministers beskrivning av EU på den internationella arenan. Yttrandet framfört i samband med Kuwaitkriget. McCormick, John. (1999), *Understanding the European Union*. New York: St Martins Press. s. 206.

unionen inrättades 1948 genom att Luxemburg, Storbritannien, Frankrike, Belgien och Nederländerna undertecknade det så kallade Brysselfördraget⁵⁰ för ekonomiskt-, socialt- och kulturellt samarbete samt gemensamt självförsvar. Samarbetet utvecklades och 1955 höll Västeuropeiska unionen sitt första sammanträde. VEU arbetade sedan parallellt med EU men sågs av många som en slumrande militärorganisation. Dess första militära uppdrag utfördes 1988 i kriget mellan Iran och Irak. I juni 1992 antog VEU ett antal deklarationer för krishantering, de så kallade Petersbergsuppgifterna.⁵¹ Inom ramen för VEU skulle agerande kunna ske vid räddningsuppgifter, fredsbevarande uppgifter, samt med stridande trupper i krishantering inklusive fredsskapande. Dessa deklarationer ledde också direkt till utvecklandet av Eurocorps. Frankrike och Tyskland har successivt sedan 1960-talet utvecklat sitt försvarssamarbete och 1992 skapades Eurocorps⁵² med den dåvarande fransk-tyska brigaden som grund. De bägge länderna inbjöd samtliga medlemmar av VEU att delta i den nya kåren. 1993 beslöts att kåren skulle vara tillgänglig för VEU som ett instrument för att lösa uppgifter inom Petersbergsuppgifternas ram. Dessutom kan kåren sättas in i enlighet med NATO artikel 5⁵³ och Brysselfördraget.⁵⁴

EU som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör

EU aktör?

Vi talar inte om små utvecklingsländer som står inför ett stort yttre hot utan om 15 väletablerade samhällen utan något större hot och för vilka utrikespolitik är en symbol för identitet och suveränitet (min översättning).⁵⁵

Vid ett försök att definiera en aktör inom det internationella systemet är det frestande att likställa detta med en stat med de egenskaper en stat innehar. Ett synsätt som dock måste ses som något förenklat då det skulle innebära att internationella organisationer och multinationella företag skulle betraktas som att vara utan påverkan på det internationella systemet. Om unionen kan betraktas som en aktör bör däremot ses som beroende på i vilket sammanhang, och med vilka agerande skall ske. I vissa situationer kan ett stort multinationellt företag med de ekonomiska maktmedel de innehar utöva stort aktörsskap och få ett reellt inflytande i en viss fråga. Ett företag kommer dock aldrig att kunna, ej heller ha ambitionen att, verka inom hela den bredd som den vidgade säkerhetsagendan representerar, utan dess inflytande kan maximalt ske inom snävt avgränsade områden knutna till företagets intressen. EU avses i denna uppsats behandlas i sin utrikes- och säkerhetspolitiska roll. Ett grundläggande ställningstagande vid analys av EU blir då huruvida unionen i

⁵⁰ Brysselfördraget, 17 mars, 1948.

⁵¹ Petersbergsdeklarationen, VEU toppmöte 19 juni, 1992.

⁵² Genom "La Rochelle Report" 22 maj, 1992 definieras kårens uppgifter samt att den står utanför NATO:s integrerade militär struktur.

⁵³ Washingtonfördraget, 4 april, 1949. North Atlantic Treaty, Fördraget om NATO:s grundande.

⁵⁴ Brysselfördraget, 17 mars, 1948. Dess del om gemensamt självförsvar inom VEU motsvarar NATO artikel 5.

⁵⁵ Hill, Christopher. (1997), "The Actors Involved: National Perspectives". I: Regelsberger, Elfriede. (red.). *Foreign Policy of the European Union-From EPC to CFSP and Beyond*. London: Lynn Rienner Publishers. s.94.

säkerhetspolitiska frågor skall ses som en homogen, enhetlig aktör, en löst sammanhållen organisation av i grunden oberoende stater eller om den skall betraktas som något däremellan. Motiv finns att finna för alla tre tolkningar av unionen och dess grad av aktörsskap. Motiv som i sig leder till helt olika svar på huruvida unionen i sig själv är en aktör på den internationella arenan eller inte. Ståndpunkten att unionens agerande styrs av medlemsländernas egoistiska intressen förs ständigt fram av kritiker.

Det går även lätt vid en betraktelse av unionen att finna argument för att de olika medlemsländerna med sina traditioner och nationella intressen i många fall agerar med sitt eget och inte unionen som helhets bästa för ögonen. Intressen som färgas av landets storlek, geografiska läge, industriella förutsättningar m.m. Mot denna uppfattning kan dock invändas att unionen som en enhetlig aktör sedan lång tid tillbaka har etablerat diplomatiska relationer med långt över hundra stater, beslutar om diplomatiska erkännanden, handelstariffer m.m. EU uppträder dessutom i flera fall som en aktör i kontakterna inom det internationella samfundet. Som exempel kan nämnas att EU sedan 1974 har observatörsstatus i FN:s generalförsamling.⁵⁶ Övergången från EG till EU i och med Maastrichtfördraget och införandet av den överstatliga dimensionen som detta inneburit måste ses som att unionen tydligare skapar en egen identitet skild från medlemsländerna.

Denna uppsats är skriven utifrån tolkningen att EU befinner sig i ett mellanting mellan egen autonom aktör och en organisation av i sig oberoende stater vars egenintressen starkt styr utvecklingen. I vissa situationer nås uppslutning och en gemensam hållning och i vissa situationer tar de nationella intressena över och lämnar unionen utan reell påverkan på frågan. Det är EU:s förmåga att agera och graden av detta aktörsskap hos EU som uppsatsen söker behandla under tidsperioden.

Maastrichtfördraget

Härmed införs en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.⁵⁷

Den Europeiska gemenskapen övergick i och med undertecknandet av Maastrichtfördraget till att bli den Europeiska unionen. Efter långt arbete togs nu ett stort steg mot ökad integration inom unionen då medlemsländerna i flera avseenden avstod från sin nationella suveränitet och införde den överstatliga aspekten som den första pelaren bygger på. Genom fördraget infördes det europeiska medborgarskapet, en ekonomisk- och monetärunion, samt en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Den nya unionens struktur symboliseras av ett tempel vars tak, symboliserande EU:s institutioner, bärs upp av tre pelare där varje pelare utgör ett område inom vilket unionen agerar.

I och med Maastrichtfördraget upphörde EPS och huvudansvaret för EU:s gemensamma utrikespolitik lades på ministerrådets generalsekretariat.⁵⁸

De tre pelarna representerar olika samarbetsformer där den första till stor del bygger på överstatlighet och en rigid rättsordning till skillnad från de andra två pelarna där mellanstatligheten med ett lösare och flexibelt regelsystem gäller.

⁵⁶ Lundgren, Åsa. (1998), *Europeisk identitetspolitik*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala s. 52.

⁵⁷ Inledningen till avdelning V, artikel J i Maastrichtfördraget.

⁵⁸ Lundgren, Åsa. (1998), *Europeisk identitetspolitik*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala s. 51.

Pelarna kan dock inte ses som tre isolerade områden, utan när unionen skall agera krävs ofta ett gränsöverskridande dem emellan. De tre strukturerna kan då leda till gränsdragningsproblem dem emellan.

Första pelaren: Europeiska Gemenskapen.

Den första pelaren består främst av det gamla EG samarbetet och utgör en fördjupning av det överstatliga ekonomiska samarbetet. Här är huvudaktörerna de bägge överstatliga aktörerna Europaparlamentet, vilket utses genom direktval av unionens medborgare, samt kommissionen som med sina tjänstemän skall agera enligt ”gemenskapens allmänna intressen”.⁵⁹ Till grund för verksamheten inom första pelaren ligger Romfördraget så som det har utvecklats genom de olika fördragen. EG-domstolen är den aktör som svarar för övervakningen av att fördraget följs och de nationella domstolarna är bundna till att följa EG:s rättsliga regler. EG är till skillnad från EU en egen juridisk person.⁶⁰ Inom pelaren återfinns frågor rörande den inre marknaden samt det som rubriceras som de fyra friheterna dvs. rätten till fri rörlighet över gränserna för personer, varor, tjänster samt kapital. Även miljö-, konkurrens-, jordbruks- samt handelspolitik sorterar under denna första pelare.

Andra pelaren: Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

Den andra pelaren innehåller den Gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken. I och med fördraget så togs ett steg mot ökad gemenskap på bekostnad av självständigheten inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Dock har medlemsländerna fortfarande rätt att forma sin egen utrikespolitik inom områden som inte omfattas av GUSP beslut.⁶¹ Här är nu målsättningarna mer långtgående än vid EPS även om kravet på enhällighet ligger kvar. Medlemsländernas förpliktelser inom området förstärks med syftet att skapa en unionsidentitet på det globala planet.⁶² Länderna kan precis som i EPS-avtalet visa sin enighet i utrikespolitiska frågor genom att inta ett gemensamt ställningstagande⁶³ för en specifik fråga. Den antagna ståndpunkten skall ligga till grund för det enskilda landets politik. Till skillnad ifrån vid EPS-samarbetet kan unionen nu även gå till samfällad aktion⁶⁴ när viktiga gemensamma intressen kräver detta. Beslutet måste tas med enhällighet och efter riktlinjer fastställda av Europeiska rådet. När det gäller försvarsfrågor slås fast att utrikes- och säkerhetspolitik omfattar alla förhållanden som påverkar unionens säkerhet.

Denna första skrivning av GUSP var tämligen vag, bland annat ges ingen tidsplan för utvecklingen. Det torde dock vara avsiktligt att skrivningen var vag eftersom unionens medlemmar inte omedelbart kunde acceptera ett så nära säkerhetspolitiskt samarbete. EU har ända sedan starten varit ett säkerhetspolitiskt projekt, men dock inte ett militärt projekt. Medlemsländerna har valt olika inriktningar i dessa frågor; Österrike, Sverige, Finland och Irland

⁵⁹ Romfördraget artikel 157.

⁶⁰ Kimby, Ludvig. (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik- Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure. s. 10.

⁶¹ Ibid. s. 11.

⁶² Maastrichtfördraget avdelning V artikel B1.

⁶³ Ibid. artikel J2.

⁶⁴ Ibid. artikel J3.

är neutrala länder; Storbritannien, Danmark, Italien, Spanien, Portugal, Belgien, Grekland, Tyskland, Nederländerna och Luxemburg är medlemmar i NATO och Frankrike deltar i NATO:s politiska del, men ej i dess militära åtaganden. Även om det inte klart avsågs att detta skulle bli ett gemensamt försvarsprojekt var det viktigt att alla länder kunde enas omkring de militära målen och detta behövde tid för att mogna fram. I och med skapandet av denna andra pelaren kunde EU även påbörja strävandet mot gemensamma militära ambitioner.

Unionen representeras utåt av ordförandelandet. Beslut inom den andra pelaren tas mellan medlemsländerna och det är därmed Europeiska rådet som har det högsta politiska ansvaret medan det är ministerrådet som fattar och verkställer besluten. Kommissionen och parlamentet har en mycket begränsad roll enligt fördraget slås dock fast att kommissionen skall delta i arbetet och att såväl kommissionen som Europaparlamentet har rätt att gå in med frågor till ministerrådet.⁶⁵

Tredje pelaren: Polisiärt och straffrättsligt samarbete

Innehållet i denna pelare utgår huvudsakligen från den gemensamma marknaden och de fyra friheter⁶⁶ som hör till denna och pelaren delas in i de tre områdena:

- Insatser mot den internationella kriminaliteten, främst narkotikabrottslighet och terrorism.
- Juridiskt samarbete. Såväl straffrättsligt som civilrättsligt.
- Samarbete om medborgare från tredje land. Asylfrågor samt frågor om återförening av splittrade familjer.

Förutom vissa konkreta fall där beslut kan fattas med kvalificerad majoritet fattas besluten inom denna pelare enhälligt.⁶⁷

Unionens aktörer inom andra pelaren

Kommissionen – fördragets väktare

Kommissionen har sin främsta roll inom den första pelaren där den övervakar och verkställer genomförandet av verksamhet. 1999 tillträdde en ny kommission med en delvis ny organisation, bland annat tillsattes en kommissionär med ansvar för yttre förbindelser. Tidigare hanterades dessa enbart av kommissionens ordförande. Denna kommissionär, Chris Patten, svarar för att kommissionen agerar med en enhetlig och tydlig linje och samordnar därmed övriga kommissionärens agerande utanför EU:s gränser. Patten har även en tydlig roll i att svara för kontakterna med den andra pelaren och där främst den höge representanten.⁶⁸ Inom pelare två skall kommissionen i full omfattning delta i arbetet inom GUSP och den har rätt att ta initiativet

⁶⁵ Maastrichtfördraget avdelning V artikel J8.

⁶⁶ Se föregående avsnitt om första pelaren.

⁶⁷ Näringslivets EG fakta. (1992) Maastrichtavtalet - En sammanfattning. Näringslivets EG-fakta: Stockholm.

⁶⁸ Europeiska kommissionen. (2001) *Europeiska unionen och världen*. Bryssel: Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer. s.5.

för beslut i ministerrådet.⁶⁹ I stort arbetar kommissionen på samma sätt som ett medlemsland när det gäller GUSP samarbetet men saknar dock rösträtt.

Parlamentet

Europa parlamentet har inom den andra pelaren enbart en rätt att informeras samt möjlighet att ge ministerrådet rekommendationer.⁷⁰ Däremot har parlamentet en påverkansmöjlighet genom det faktum att det har stort inflytande på EU:s budget.

Revisionsrätten och Domstolen

EG-domstolen verkar enbart inom den inre marknaden och har följaktligen ingen roll inom GUSP, där beslut och kontroll sker på det politiska planet inom ministerrådet. Då det i praktiken ofta är frågor som går över pelargränserna kan domstolen få inflytande i de fall frågan beror den första pelaren. På motsvarande sätt kan revisionsrätten indirekt påverka då den kontrollerar kostnader inom den första pelaren.⁷¹

Europeiska rådet⁷²

Europeiska rådet består av EU:s stats- och regeringschefer samt kommissionens ordförande och bestämmer de allmänna riktlinjerna för GUSP. Arbetet stöds av EU:s utrikesministrar samt kommissionären för utrikesfrågor.⁷³ Europeiska rådet är i sig inte beslutsfattande med då det utgörs av stats- och regeringscheferna som rättsligt representerar sina stater kan juridiskt bindande överenskommelser göras.⁷⁴

Ministerrådet⁷⁵

Ministerrådet är beslutande organ inom den andra pelaren och ministerrådet fattar enhälligt beslut om eventuella gemensamma ståndpunkter då detta anses nödvändigt.⁷⁶ Ministerrådet kan även med allmänna riktlinjer från Europeiska rådet som grund besluta om en gemensam aktion.⁷⁷ Sammansättningen i rådet varierar beroende på ärende men det skall alltid bestå utav en minister från varje medlemslands regering och utan rösträtt närvarar oftast en delegation från kommissionen.⁷⁸ Den grundläggande beslutsformen inom GUSP är enhällighet i ministerrådet. Beslut med kvalificerad majoritet kan fattas vid vissa specifika fall men kräver då ett enhälligt övergripande beslut i grunden.⁷⁹ Ministerrådet ges rätt att fatta beslut om ekonomiska sanktioner som en följd av beslut om

⁶⁹ Maastrichtfördraget avdelning V artikel J9.

⁷⁰ Ibid. artikel J7.

⁷¹ Kimby, Ludvig. (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik- Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure. s. 29.

⁷² Inrättades 1974.

⁷³ Maastrichtfördraget avdelning V artikel D.

⁷⁴ Kimby, Ludvig. (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik- Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure. s. 23.

⁷⁵ Ofta enbart benämnt Rådet.

⁷⁶ Maastrichtfördraget avdelning V artikel J2.

⁷⁷ Ibid. artikel J3.1.

⁷⁸ Kimby, Ludvig. (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik- Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure. s. 24.

⁷⁹ Cramér Per. (1994), *EU och Europatanken*. Stockholm: Nordstedt Juridik. s. 174.

gemensamma ställningstaganden eller gemensamma aktioner inom GUSP.⁸⁰ Detta beslut rör GUSP men konsekvenserna nås genom den första pelaren. Ett sådant beslut tas av ministerrådet efter förslag från kommissionen. Beslut om gemensamma aktioner är förpliktigande för medlemsländerna.⁸¹ Ministerrådets sammansättning är som ovan nämnts varierande beroende på fråga. GUSP frågor och övergripande frågor behandlas dock av utrikesministrarna.⁸² Till stöd för ministerrådets arbete finns generalsekretariatet med uppgiften att stödja arbetet administrativt och med fackkompetens. Under sekretariatet finns nio generaldirektorat varav ett, (E), ansvarar för GUSP. Förutom att leda sekretariatets arbete deltar generalsekretären även vid Europeiska rådets möten samt vid ministerrådets regelbundna utrikesministermöten.⁸³

Coreper

De ständiga representanternas kommitté är det organ som övervakar genomförandet av gemensamma beslut inom den andra pelaren.⁸⁴ Coreper⁸⁵ består utav medlemsländernas ständiga representanter, dess EU ambassadörer, vilka förutom övervakningen även förbereder ministerrådsmötena.⁸⁶ De ständiga representanterna leder även respektive lands ständiga representation som permanent arbetar i Bryssel med att representera medlemslandets hållning.

Poco

Den politiska kommittén leder arbetet avseende beslutens politiska innehåll i det utrikespolitiska samarbetet. Detta görs bland annat genom yttranden och rekommendationer till utrikespolitiska deklARATIONER som lämnas till ministerrådet.⁸⁷ Under Coreper och Poco finns ett antal *arbetsgrupper* för att stödja deras arbete.

⁸⁰ Romfördraget artikel 228 a.

⁸¹ Maastrichtfördraget avdelning V artikel J3.4.

⁸² Detta är det ursprungliga rådets sammansättning och kallas även Allmänna rådet.

⁸³ Kimby, Ludvig. (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik- Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure. s. 26.

⁸⁴ Maastrichtfördraget avdelning V artikel J8.

⁸⁵ *Comité des représentants permanents, Committee of Permanent Representatives, De ständiga representanternas kommitté*. Ursprungligen EG-organ som i och med skapandet av den andra pelaren tillsammans med Poco (ursprungligen EPS organ) ska stödja ministerrådet i frågor som rör den andra pelaren.

⁸⁶ Europainformation, Finska utrikesministeriet [Online]. http://www.eurooppa-tiedotus.fi/doc/sv/euguide/livet_eu/default.asp [2003-03-26]

⁸⁷ Kimby, Ludvig. (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik- Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure. s. 31.

*Europakorrespondenterna*⁸⁸ svarar för den dagliga kontakten mellan medlemsländerna och kommissionen.

GUSP-rådgivarna inrättades 1994 på initiativ av Pöco och Coreper med syftet att underlätta deras samarbete. Fokus för GUSP-rådgivarnas arbete läggs på juridiska, institutionella samt finansiella frågor med syftet att dessa områden ej skall skapa problem för det fortsatta arbetet högre upp i beslutsprocessen.⁸⁹

Ordförandelandet

Ordförandelandet representerar unionen utåt och leder som ordförande i ministerrådet arbetet inom GUSP.⁹⁰ Landet förbereder och genomför samtliga möten där egna såväl som övriga medlemmars och kommissionens förslag beaktas. För att skapa förutsättningar för kontinuitet i unionens agerande skapades den s.k. trojkan som förutom föregående, sittande samt kommande ordförandeland även består utav representation från kommissionen. Trojkan fungerar dels som en samrådsgrupp men företräder även unionen i internationella sammanhang.⁹¹ Den ordningsföljd som gäller för medlemsländernas ordförandeskap är utformad så att det alltid skall finnas representation från något av de fem största länderna i den trojka som utgör ledningen. På samma sätt är alltid ett neutralt land omgivet av NATO medlemmar. Genom konstruktionen med trojkan nås dels en bättre kontinuitet, men även en större tyngd i internationella sammanhang då det alltid ingår ett av de större medlemsländerna och representation i NATO.

Övrigt

Medlemsländerna har även förpliktelsen att efterleva gemensamma ställningstaganden i övriga organisationer eller fora där inte samtliga medlemsstater deltar. Exempelvis skall unionens intressen försvaras i FN:s säkerhetsråd av unionens permanenta medlemmar så länge det inte sker i konflikt med statens skyldigheter enligt FN stadgan.⁹²

Amsterdamfördraget

1995 ålades samtliga institutioner inom EU att rapportera hur Maastrichtfördraget fungerade. Dessa rapporter låg till grund för den reflektionsgrupp som samma år rapporterade till Europeiska rådet. 1996 sammankallades till regeringskonferens med målet att skapa de politiska och institutionella förutsättningar som krävdes för att möta de utmaningar som unionen står inför. Regeringskonferensens målsättning inriktades på medborgarnas Europa, Europeiska unionens roll på det internationella planet, en förbättring av det sätt institutionerna fungerar på samt utsikterna inför en utvidgning av unionen.⁹³

⁸⁸ Inrättades vid toppmötet i Köpenhamn 1973.

⁸⁹ Kimby, Ludvig (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik- Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure. s. 33.

⁹⁰ Maastrichtfördraget avdelning V artikel J5.

⁹¹ EU upplysningen, nr 4 *Utrikes och säkerhetspolitik*. Sveriges Riksdag (2002) [Online]. www.riksdagen.se/eu/fakta/faktablad/pdf/nr4sv_020828.pdf [2003-03-26]

⁹² Maastrichtfördraget avdelning V artikel J5.

⁹³ Amsterdamfördraget: handledning [Online]. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/a09000.htm> [2003-03-27]

Att reformera GUSP för att bättre kunna uppträda med unionen i internationella sammanhang blev här ett av de centrala målen med fördraget. De svagheter som Europa hade visat under kollapsen av Jugoslavien presenterades som en tydlig anledning för denna reform. Det stod klart att unionen måste kunna agera förebyggande, och inte enbart reagera och att den obalans som rådde mellan målsättningen och gripbara medel inom GUSP måste förändras.⁹⁴ Amsterdamfördraget trädde i kraft 1999 och samma år fattades vid regeringskonferenserna i Köln samt Helsingfors⁹⁵ även beslut om EU:s militära kapacitet. Då togs beslut om att stärka samarbetet inom den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken. Detta skedde med de för EU mindre klädsamma Balkanerfarenheterna i minnet, och syftet var att få ytterligare instrument för att bättre kunna hantera konfliktförebyggande och krishantering. I samband med detta inrättades KUSP,⁹⁶ den militära kommittén, en militär stab samt en kommitté för civilkrishantering. Som militärt instrument beslutades om en snabbinsatsstyrka på 60 000 man.⁹⁷

Analys av EU:s institutionella förutsättningar

Ovan har redovisats unionens struktur och aktörer inom den andra pelaren före Amsterdamfördraget. För en undersökning av unionens institutionella förutsättningar för att agera som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör och hur dessa förutsättningar har förändrats analyseras förändringarna enligt Sjöstedts indelning av strukturella förutsättningar. Slutsatser redovisade i punktform avslutar varje del.

Grundläggande förutsättningar

Intressegemenskap och målformulerande system Maastricht

Dåvarande EG:s frustration över USA:s dominans i internationella kriser kulminerade i Gulfkriget. Kriget hade stor påverkan på hela Europa utan att EG hade något reellt inflytande på skeendet.⁹⁸ När toppmötet i Maastricht förbereddes fanns en stark vilja att skapa grunden för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Även om skrivningarna var vaga innehöll de ändå ett klart åtagande. Bland annat skrevs att:

*Unionen och dess medlemsstater skall fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som regleras av bestämmelserna i denna avdelning och omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken.*⁹⁹

⁹⁴ Amsterdamfördraget handledning GUSP [Online].
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/a19000.htm> [2003-03-27]

⁹⁵ 3-4 juni i Köln samt 10-11 december i Helsingfors.

⁹⁶ Kommittén för utrikes och säkerhetspolitik.

⁹⁷ Det avgörande för denna utveckling torde varit den överenskommelse som nåddes mellan Frankrike och Storbritannien vid det s.k. St Malo mötet. Vid mötet överenskomms om att EU måste bygga kapacitet för eget autonomt agerande där militär uppbackning måste ses som ett grundinstrument.

⁹⁸ Holm, A. (2001), "USA och den europeiska krishanteringsförmågan". Holm, A., Karlsson, N., Kihlberg, A., Laurin, P., *Säkerhetspolitik: Sverige, EU och den transatlantiska länken*. Stockholm: FHS. s. 24.

⁹⁹ Maastrichtfördraget avdelning V artikel J1.

I samma fördrag skrevs även in ambitionen, om än i vaga former, att skapa ett gemensamt försvar.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall omfatta alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive utformningen på sikt av en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar.¹⁰⁰

Genom fördraget har unionen här åtagit sig att etablera och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik enligt fördragets principer. Det gemensamma intresset med övergripande syfte har därmed slagits fast i ett för medlemsländerna juridiskt bindande fördrag. Även om det är formella beslut inom unionen som ligger till grund för agerande så gör det faktum att alla beslut för att agera fattas med enhällighet och utan något inslag av överstatligt styrande dock i praktiken att de nationella intressena och viljan till samarbete styr unionens agerande inom området. Intressegemenskapen är alltså klart uttalad, men löst och okontroversiellt utformad med ett stort inslag av den nationella suveräniteten bibehållet. I praktiken innebär detta att det är den politiska viljan hos medlemsländerna som avgör vad som hanteras nationellt och vad som hanteras gemensamt inom GUSP.

Intressegemenskap och målformulerande system Amsterdam

Amsterdamfördraget är tydligare skrivet än Maastricht fördraget. Här talas om yttre gränser, om att införliva VEU i EU samt anges också inom vilka områden militära insatser skall kunna genomföras, nämligen vid humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande uppgifter. Det senare gjordes genom att Petersbergsuppgifterna skrevs in i Amsterdamfördraget.

- Intressegemenskapen måste anses ha stärkts då de långsiktiga målsättningarna blivit mer konkreta och tydligare formulerade. Det som tidigare enbart nämndes som generella ambitioner har här brutits ner till tydligare synliga områden.
- I den övergripande målsättningen talas under Maastricht om ”unionen och dess medlemsstater” när det gäller GUSP medan detta är ersatt med enbart ”unionen” i samma kontext i Amsterdamfördraget. Detta må vara en liten skillnad men i EU fördragstext där varje ord vägs på guldvåg kan det ändå ses som en avsiktligt given signal på att intressegemenskapen är stärkt. Samtidigt ges därmed ytterligare tyngd till det målformulerande systemet, fördraget.¹⁰¹
- Ytterligare ett tecken på stärkt intressegemenskap är införandet av begreppet ”EU yttre gräns”¹⁰² vilket först nämns i Amsterdam. Användandet av begreppet gemensam yttre gräns i dessa sammanhang ger ytterligare kraft bakom viljan till att öka bilden av gemensamma intressen. En yttre gräns innebär oundvikligen en association till en stat och till stärkt gemenskap inom gränsen.
- Intressegemenskapen och de målformulerande systemen måste alltså anses ha stärkts.

¹⁰⁰Maastrichtfördraget avdelning V artikel J4.1.

¹⁰¹Maastrichtfördraget avdelning V artikel J1 samt Amsterdamfördraget artikel 11.

¹⁰²Amsterdamfördraget avdelning V artikel 11.1.

Resursmobiliserande instrument och resurser för gemensamt agerande Maastricht

I fördraget åläggs ministerrådet såsom högsta beslutande instans inom den mellanstatliga delen tillsammans med kommissionen såsom högsta instans för den överstatliga delen att inom ramen för egna befogenheter säkerställa att unionen genomgående handlar konsekvent i relationerna med omvärlden inom ramen för utrikes- och säkerhetspolitik, ekonomisk politik och biståndspolitik.¹⁰³ Unionens helhet skall följaktligen beaktas men det görs inga förändringar i befogenheter och inget reglerar hur målet skall nås. Då unionen skapar strategier för det utrikespolitiska agerandet spänner ofta frågorna över såväl den första pelaren som den andra. Skillnaden i tydlighet och de olika beslutsformerna ger här en svaghet i agerandet mot tredje part. Som grund för ett gemensamt agerande disponerar unionen instrumenten gemensam ståndpunkt och gemensam åtgärd. En gemensam ståndpunkt beslutas av rådet och är instrumentet för att rättsligt binda medlemsländerna till gemensamma principer och förhållningssätt. Varje medlemsland skall anpassa sin politik till en antagen ståndpunkt samt hävda denna ståndpunkt vid internationella kontakter.¹⁰⁴ Vid beslutandet av en gemensam åtgärd gäller som vid gemensam ståndpunkt med tillägget att beslutet även reglerar faktiskt handlande.¹⁰⁵ Ekonomiska sanktioner vilket ligger under den första pelaren kan som en följd av ett beslut om gemensam ståndpunkt eller aktion beslutas av ministerrådet. Ett sådant beslut tas med kvalificerad majoritet enligt den första pelarens regler.¹⁰⁶

De diplomatiska instrument som finns gripbara är gemensamma deklamationer och diplomatiska protester vilka oftast förmedlas genom ordförandelandet med ett godkännande från Pöco som lägsta förankring då detta inte klassas som formella beslut.¹⁰⁷

Finansiering av GUSP beslutas av ministerrådet men belastar EU:s gemensamma budget vilken normalt styrs av den första pelaren. Ministerrådet har valmöjligheten att avseende operativa kostnader för GUSP antingen belasta EU:s budget eller medlemsländerna.¹⁰⁸ Här skapas en osäkerhet då operativa kostnader är svåra att långsiktigt förutsäga och beslut om insats är beroende av utklarade finansiella förhållanden.

*Unionen anmodar Västereuropeiska unionen (VEU), som är en integrerad del av unionens utveckling, att utarbeta och genomföra unionsbeslut och unionsaktioner som berör försvaret. Rådet skall, genom överenskommelser med VEU:s institutioner, besluta om de nödvändiga praktiska arrangemangen.*¹⁰⁹

Unionen i sig förfogar inte över några militära krishanteringsinstrument för ett agerande inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området däremot utvecklas enligt utdraget ovan ett system för att använda sig utav VEU. Enligt fördraget

¹⁰³ Maastrichtfördraget avdelning V artikel C.

¹⁰⁴ Ibid. artikel J2.1-3.

¹⁰⁵ Ibid. artikel J3.

¹⁰⁶ Romfördraget artikel 228a.

¹⁰⁷ Kimby, Ludvig. (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik- Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure. s. 47.

¹⁰⁸ Maastrichtfördraget avdelning V artikel J11.

¹⁰⁹ Ibid. artikel J4.2.

skall GUSP på sikt kunna utveckla ett gemensamt försvar men med rådande fördrag och det faktum att flera medlemsländer är uttalat militärt alliansfria kommer VEU med sin deklaration om ömsesidigt försvarsåtaganden inte att helt kunna införlivas i EU. Åtaganden inom VEU kommer därmed att vara upp till den enskilda staten att avgöra. Alla har rätt att delta vid internationella operationer enligt Petersbergsuppgifterna, men inte skyldighet.

Resursmobiliserande instrument och resurser för gemensamt agerande Amsterdam

Kommissionens roll och därigenom de gemensamma intressenas påverkansmöjlighet har stärkts när det gäller genomförandet av gemensamma åtgärder då de nu får lämna förslag till ministerrådet på lämpliga åtgärder.

De diplomatiska instrumenten har genom fördraget kompletterats med instrumentet gemensam strategi. Det nya instrumentet gemensam strategi antas av Europeiska rådet och skall ge riktlinjer för ministerrådets beslut och agerande inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Strategierna klarar ut mål, medel som unionen och medlemsländerna skall tillföra samt vilken tid de skall gälla.¹¹⁰ Möjligheten till en tydlig, långsiktig och sammanhållen inriktning inom specifika geografiska eller politiska områden skapas härmed.

Maastrichtfördragets lösning där ministerrådet för varje situation avgör om operativa kostnader för GUSP skall belasta unionen eller medlemsländerna är nu förändrat till att de skall belasta unionen utom de fall som har militära- eller försvarsmässiga konsekvenser då ett enskilt land med utnyttjande av konstruktiv röstnedläggning ej blir skyldig att bidra finansiellt.¹¹¹

- Därmed har förutsättningarna för finansiering förenklats och blivit tydligare för alla inblandade.

*Unionen kommer att anlita VEU för att utarbeta och genomföra de av unionens beslut och åtgärder som har försvarsmässiga konsekvenser.*¹¹²

- EU deklarerar tydligt avsikten att nyttja VEU som krishanteringsinstrument vid behov. Redan tidigare har VEU kunnat disponeras dock betonar det nya fördraget att närmare institutionella förbindelser syftande till ett möjligt införlivande i EU skall främjas.¹¹³ Dessutom specificeras uppgifterna som VEU kan åläggas att lösa till att vara de s.k. Petersbergsuppgifterna.¹¹⁴

¹¹⁰ Maastrichtfördraget avdelning V artikel 13.

¹¹¹ Amsterdamfördraget avdelning V artikel 28.

¹¹² Ibid. artikel 7.3

¹¹³ Amsterdamfördraget avdelning V artikel 17.

¹¹⁴ Humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande insatser, insatser med stridskrafter vid krishantering och fredsskapande åtgärder. Amsterdamfördraget artikel 17.2.

Beslutande och övervakande organ

Ömsesidigt beroende förvaltningssystem Maastricht

Medlemsstaterna skall informera och samråda med varandra inom rådet om alla utrikes och säkerhetspolitiska frågor [...] Medlemsstaterna skall samordna sitt agerande inom internationella organisationer [...] ¹¹⁵

Fördraget slår dessutom fast att kommissionen fullt ut skall deltaga i arbetet inom den andra pelaren. Detta sker genom att kommissionen finns representerad på samtliga nivåer i arbetet inom pelaren. Därmed ökas förutsättningarna för en grundläggande harmonisering och förståelse för de olika medlemsländernas och unionens situation och ståndpunkter inom specifika GUSP relaterade frågor. Forum för detta är ministerrådet och främst dess företrädare i Coreper och Pocol. För det dagliga arbetet är Europakorrespondenterna och det interna telexnätet COREU ett instrument. Här skapas nu möjligheten till bättre koordinering av insatser inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området då kommissionen besitter viktiga instrument som exempelvis utrikeshandel och bistånd. Medlemsländerna förbinds att aktivt och förbehållslöst följa unionens utrikes- och säkerhetspolitik.¹¹⁶ En politik som de enhälligt har kommit överens om.

Ömsesidigt beroende förvaltningssystem Amsterdam

Amsterdamfördraget innebär ingen konkret skillnad inom detta område. Däremot infördes samma år som Amsterdamfördraget trädde i kraft genom toppmötet i Köln ett antal organ för det praktiska genomförandet av GUSP. Dessa är kommittén för utrikes och säkerhetspolitik (KUSP) samt den militära kommittén och kommittén för civilkrishantering.

- Genom dessa nya organ tillförs unionen ytterligare kompetens för gemensamt agerande och stärks mot medlemsländerna.

Krishanteringssystem Maastricht

Det faktum att medlemsländerna förbundit sig att följa ministerrådets beslut kan i praktiken vid snabba händelseutvecklingar försvåra agerandet. Detta då enhällighet i komplexa frågor kan bromsas eller hindras av varje medlemsland. Återigen är dock det enda medlemslandet riskerar genom att ej följa beslut enbart kritik även om indirekta konsekvenser kan uppstå. Om agerandet ligger utanför ministerrådets beslut men är motiverat av utvecklingen torde inte denna kritik finnas. Ordförandeskapet kan vid akuta situationer inkalla ministerrådet med 48 timmar varsel. Inom unionen finns dock ingen resurs för analys och planering för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden vilket till stor del hänvisar unionen till medlemsländernas nationella resurser för beslutsunderlag. Det finns inte heller någon utvecklad och bemannad ledningsfunktion med resurser för att kunna ta emot krisärenden. GUSP saknar därmed den drivkraft motsvarande kommissionens roll inom den första pelaren. Det enda som hjälpligt kan axla detta är ordförande landet med sina och underställt generalsekretariats resurser.

¹¹⁵ Maastrichtfördraget avdelning V artikel J2.1, J2.3.

¹¹⁶ Ibid. artikel J1.4.

Krishanteringssystem Amsterdam

Det i det närmaste vakuum som fanns inom detta område före Amsterdamfördraget har nu delvis kunnat åtgärdas. Genom tillsättandet av den höge representanten för GUSP som bland annat har till uppgift att stödja ministerrådet vid beslutsfattande har en resurs med möjlighet att bygga en kontinuitet skapats. Den höge representanten med sin stab kan nu även representera unionen utåt och ge EU:s krishantering ett tydligt ansikte. Dessutom har ministerrådet nu fått möjlighet att delegera maktbefogenheter till COREPER för att snabbt kunna agera vid akuta kriser.¹¹⁷

Enheten för politisk planering och tidig förvarning

Den tidigare identifierade bristen avseende gemensam planerings- och analyskapacitet har lett till skapandet av denna enheten som direkt lyder under den höge representanten. Enhetens uppgifter består av att:

- Övervaka och analysera utvecklingen inom GUSP ansvarsområden.
- Bedöma unionens utrikes- och säkerhetspolitiska intressen.
- Att i tid identifiera händelser som påverkar GUSP.
- Kunna redovisa alternativ för ministerrådets politik.¹¹⁸

Enheten bemannas med personal ifrån generalsekretariatet, medlemsländerna, kommissionen samt VEU och skall som stöd förses med information, även konfidentiell, från såväl kommissionen som medlemsländerna. Här tas ett stort steg av unionen mot en ökad förmåga att agera. Tidigare har ansvaret för detta legat på ordförandelandet främst med stöd av sina nationella resurser. Nu skapas förutsättningar för kontinuitet och en ökad kompetens då funktionen bemannas permanent och med en stor bredd. En förutsättning är dock att medlemsländerna lever upp till att dela med sig av sin information samt att de avvarar duglig personal.

- Här har unionens förmåga stärkts från att ha varit mycket bristfällig. Efter Amsterdam finns nu en föregripande resurs och bättre möjligheter för att agera under kris.

Normala beslutssystem Maastricht

Huvuddelen av besluten inom unionen fattas med kvalificerad majoritet. Inom GUSP gäller dock som tidigare nämnts inte detta utan det är enhällighet mellan medlemsstaterna som gäller. Enbart vissa följdbeslut kan överlåtas till kvalificerad majoritet så länge de följer huvudbeslutets ramar. Kravet på enhällighet kan kritiseras som varande sökandet efter minsta gemensamma nämnare där det minst samarbetsvilliga medlemslandet bestämmer utfallet. Mot detta kan föras att ett agerande från unionen inom utrikes- och säkerhetspolitiken där beslutet är taget med enhällighet får ett stort genomslag i det internationella systemet. Återigen är det kampen mellan gemensamt agerande och medlemsstatens suveränitet.

¹¹⁷ Jørgensen, Knud Erik. (2002), "Making the CSFP work". I: Peterson, John. & Shackleton, Michael. (red.). *The institutions of the European Union*. Oxford: Oxford university press. s. 219.

¹¹⁸ Amsterdamfördraget: Förklaring om inrättande av enhet för politisk planering och tidig förvarning [Online]. <http://europa.eu.int/eur-lex/sv/treaties/dat/amsterdam.html#0132020023> [2003-03-30]

Normala beslutssystem Amsterdam

Vid beslutsfattande inom GUSP har s.k. konstruktiv röstnedläggning införts vilket medför att en medlemsstat kan avstå ifrån att rösta i rådet utan att därmed hindra enhällighet. Den medlemsstat som lägger ned sin röst behöver ej följa beslutet men måste acceptera att beslutet är bindande för unionen och får ej handla på ett sätt som kan skada unionens insatser. Denna möjlighet finns så länge inte mer än en tredjedel av rösterna företräder konstruktiv nedläggning.

Dessutom har nu ministerrådet möjlighet att besluta om gemensamma ståndpunkter eller gemensamma åtgärder med kvalificerad majoritet om de faller inom ramarna för antagen strategi. Dock kan en rådsmedlem åberopa viktiga skäl som rör nationell politik varefter beslutet överförs till Europeiska rådet där enhällighet fortfarande gäller som beslutsform. Ett viktigt undantag för denna lättnad från enhälligheten gäller frågor militära- eller försvarskonsekvenser där enhällighet fortfarande kvarstår.¹¹⁹

- Unionen har här givits större flexibilitet för beslutsfattande. Medlemsstatens vetorätt kvarstår dock.

Kontroll- och styrsystem Maastricht

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 en sammanhållande kraft i de internationella relationerna. Rådet skall säkerställa att dessa principer följs.¹²⁰

Då EG-domstolen enbart övervakar agerandet inom den första pelaren finns det ingen övervakande kraft att tvinga medlemsländerna till att följa fördraget och överenskommelser. Domstolen har dock inflytande i ett avseende så tillvida att den har rätt att avgöra ifall pelaröverskridande verksamhet skall genomföras efter första eller andra pelarens regler detta gäller dock enbart unionens inre funktion.¹²¹ Den kontroll som sker inom GUSP är därmed politisk genom ministerrådet som skall säkerställa följsamhet dock utan verktyg annat än påverkan och påtryckningar och där kritik och eventuell prestigeförlust kan bli straffet vid oföljsamhet.

Kontroll- och styrsystem Amsterdam

- Unionen har inom detta område en fortsatt svaghet. Den reella kontrollen kvarstår hos medlemsländerna genom deras vetorätt. Den enda instans som kan kontrollera agerandet inom GUSP är dess medlemsländer.

Agerande instrument

Nätverk av aktörer och nätverk för genomförande Maastricht

Ansvaret för att representera unionen utåt delas mellan kommissionen och det roterande ordförandeskapet vilket kan leda till en otydlighet då dessa företräder två delar, den gemensamma respektive den överstatliga delen.

¹¹⁹ Amsterdamfördraget avdelning V artikel 23.

¹²⁰ Maastrichtfördraget avdelning V artikel J1.4.

¹²¹ Kimby, Ludvig. (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik- Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure. s. 43.

Kommissionen med EU:s ambassader och informationskontor kan ses som ryggraden i unionens externa nätverk för kommunikation och agerande. Även de delegationer som EU har i internationella organisationer kan här räknas in och spelar en betydande roll för unionens aktörskapacitet. De enskilda medlemsländerna spelar externt även en roll bland annat genom sina ambassader och representationer på platser där EU inte finns direkt representerat. Juridiskt existerar inte unionen inom andra pelaren som en självständig aktör utan verkar genom dess medlemsstater. Detta får till följd att avtal som skall ingås inom GUSP ram ingås inom gemenskapens ram eller av medlemsländerna.¹²²

Nätverk av aktörer och nätverk för genomförande Amsterdam

Behovet av att skapa ökad tydlighet och kontinuitet när unionen representeras inom utrikes- och säkerhetspolitiken ledde till tillsättandet av den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den höge representanten som tillika är ministerrådets generalsekreterare har till uppgift att biträda rådet med utformning, förberedelse och genomförande av politiska beslut och kan på rådets vägnar och på begäran av ordförandeskapet föra politiska dialoger med tredje part.¹²³ Här har en ökad tydlighet nåtts och unionen torde därmed ha möjlighet att få en större genomslagskraft på det internationella planet.¹²⁴ Den höge representanten är dessutom sedan den 25 november 1999 generalsekreterare i VEU vilket ger honom ytterligare en kanal till NATO och därmed främjar samverkan och gemensamt agerande. Till sitt stöd har enheten för politisk planering och tidig förvarning skapats.

- Genom denna förändring ges nu utrikes- och säkerhetspolitiken ett ansikte och en företrädare som oavsett ordförandeland kan representera unionen. Härigenom tas ett stort steg mot en GUSP med större förmåga att agera. Detta torde i Amsterdamfördraget vara det största steget i försöken att gå från ord till reell förmåga till handling. Beslutet i sig att skapa befattningen var ett stort steg men personvalet till befattningen var ett minst lika stort steg. När Javier Solana¹²⁵ utsågs till denna befattning måste det ha skett väl medvetet om hans internationella status och historia. Ministerrådet kunde istället för Solana valt att utse en mindre etablerad eller mindre drivkraftig person med ambitionen att befattningen snarare skulle vara en galjonsfigur för den minsta gemensamma nämnarens politik än ett handlingskraftigt instrument. Detta skulle ha givit ministerrådet en lätthanterad och lättstyrd aktör samtidigt som unionens gemensamma agerande givits en lägre profil. En profil

¹²²Kimby, Ludvig. (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik- Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure. s. 67.

¹²³ Amsterdamfördraget avdelning V artikel 26.

¹²⁴ Ett konkret exempel på detta är att Solana inbjöds till FN:s säkerhetsråd för att beskriva EU:s åsikt om situationen på Balkan 2000. Detta var första gången som unionen företrädde med en röst i denna församling. Ytterligare ett exempel är när USA startade bombningar i Afghanistan 2001 meddelades inte först de stora europeiska länderna utan det var unionen genom Solana som fick reda på vad som skulle ske. "A busy first year for Mr CFSP", (17 november, 2001) *Economist*. Vol 361, nummer 8248.

¹²⁵ Solana ledde tidigare försvarsorganisationen NATO som under hans period bland annat genomförde bombningar i Kosovo.

som hade tilltalat de som förespråkar större utrymme för medlemsländerna. Mot denna bakgrund måste valet av Solana ses som en klar ambitionshöjning avseende förutsättningarna för gemensamt agerande. Valet av en tidigare generalsekreterare i NATO är även det en tydlig indikation på eftersökt kompetens.

- Fortfarande kommer dock unionen att företrädas av en trojka, nu bestående av den höge representanten, kommissionen samt ordförandelandet, detta kan leda till fortsatt förvirring och otydlighet i kontakterna med omvärlden.¹²⁶ Grunden till denna förvirring torde återigen ligga i att medlemsländerna inte vill överlämna agerandet i viktiga frågor till överstatligheten.

Diskussion EU:s aktörskapacitet

I Amsterdamfördraget finns en strävan att överbrygga motsättningarna mellan de mycket ambitiösa målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och de medel som står till unionens förfogande för att nå dessa mål men som uppenbarligen inte motsvarar förväntningarna och de aktuella utmaningarna.¹²⁷

Det går att betrakta Maastrichtfördraget och dess innebörd från två synsätt mycket beroende på vilken grundsyn på unionen som intas. Antingen skall Maastrichtfördraget ses som det första viktiga steget mot en i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor handlingskraftig union. Ett första steg som avsiktligt togs försiktigt för att alla medlemsländer skulle kunna acceptera den gradvisa förskjutningen från medlemsländernas totala kontroll till ett överlämnande av makt till unionen.

Det andra synsättet bygger på tolkningen att EU hade en hög ambition och vilja men att medlemsländernas kontroll och maktbehov hämmade utvecklingen så att få konkreta resultat och förmågor nåddes.¹²⁸ Beroende på vilken syn som väljs att ha på Maastrichtfördraget framstår Amsterdamfördraget alltså antingen som en naturlig fortsättning, ett andra steg, eller så framstår det snarare som en bakläxa på ett tidigare misslyckat försök.

Bägge tolkningarna finner sitt berättigande vilket kan ses som ett utfall och tecken på komplexiteten i att bygga ett större samarbete och ökad integration inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området, ett område intimt förknippat med existens och vitala värderingar. Att målsättningarna i Maastrichtfördraget inte motsvarades av konkreta möjligheter att leva upp till dessa var dock

¹²⁶ Utrikesminister Anna Lindh skall vid ett tillfälle under ordförandeskapet försökt att nå hennes amerikanske motpart, Colin Powell. Hon fick då svaret att Powell redan talade i telefon med Javier Solana och då Lindh bad att få vänta i telefonen fick hon beskedet att kommissionären för utrikes frågor Chris Patten väntade före henne i telefonkö. ”EU-chef: Danmarks sidste formandskap” (18 maj, 2002). *Jyllandsposten* [Online]. www.jp.dk/arkiv:aid=1262066 [2003-04-17]

¹²⁷ Europeiska kommissionen. (1999), *Amsterdamfördraget - handledning*. Tyskland. Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer. s. 51.

¹²⁸ Förre ordföranden i kommissionen Jacques Delors beskrev GUSP efter Maastricht som *en Maserati med en gräsklipparmotor (min översättning)*. Jörgensen, Knud Erik. (2002), “Making the CSFP work”. I: Peterson, John. & Shackleton, Michael. (red.). *The institutions of the European Union*. Oxford: Oxford university press. s. 227.

uppenbart och ett ingångsvärde vid det fortsatta arbetet med Amsterdamfördraget.

Unionens utveckling inom detta område bör ses som en ständigt pågående process och en ständig dragkamp mellan å ena sidan effektivitet och kraft som nås genom utökad integration och överstatlighet och å andra sidan varje stats inflytande och suveränitet som säkerställs genom bibehållen mellanstatlighet. Ett rimligt synsätt på EU:s utveckling och dess trevande torde kunna vara att det arbete som syftar till att få ut en effekt av unionen inom GUSP måste gå en noggrann balansgång för att undvika att för tydligt utmana dessa två i sig oförenliga mål. Denna balansgång färgar oundvikligen omgivningens uppfattning om unionens förmåga att agera internationellt. Att medlemsländerna helt skulle avveckla sin egen aktörskapacitet på det utrikes- och säkerhetspolitiska planet torde inte vara realistiskt däremot kan ett utökat praktiskt samarbete som i sig kan minska storleken på de nationella institutionerna utvecklas. Det rimliga synsättet vid bedömning av unionens möjligheter inom utrikes- och säkerhetspolitiska området torde vara huruvida effekten av den samma kan bli mer än summan av dess medlemsländers effekt och huruvida det går att nå förbi den minsta gemensamma nämnarens politik.

Sammanfattas bilden av unionen och dess aktörförmåga vid tidpunkten för Maastrichtfördraget blir det bestående intrycket att unionen lyckats att skapa en gemensam bas där den långsiktiga viljan och ambitionen från unionens sida börjar mejslas fram. Förmågan att leva upp till denna vilja har inte i samma utsträckning utvecklats. Till största del beroende på den tidigare behandlade problematiken om suveränitet och inflytande för medlemsländerna. Kompetens inom detta område är dessutom ytterst komplext att bygga upp varför det krävs tid för att gå från ambition till förmåga.

I och med Amsterdamfördraget förstärks förmågan bland annat genom att beslutssystemet öppnar för en mindre trubbig hantering av kravet på enhällighet. Övergången från den tidigare strikta hållningen till enhällighet och den begränsning detta inneburit i unionens förmåga att agera och utvecklas har nu mildrats genom införandet av konstruktiv nedläggning av röst och genom införandet av möjligheten att ta beslut med kvalificerad majoritet om besluten ligger inom ett enhälligt ”rambeslut”. Därmed kvarstår dock det faktum att även om ett medlemsland nu måste motivera sin avvikande uppfattning kan det aldrig tvingas till agerande mot egen vilja utan varje medlem har möjlighet att blockera unionens agerande. I praktiken så kvarstår alltså kraven på enhällighet även om trycket på en medlem att följa majoriteten kan anses ha ökat.

Så länge samarbetet inom den andra pelaren inte har en beslutsfunktion som kan påtvinga sina beslut på antingen medlemsländerna eller de andra pelarna måste arbetet drivas genom att förlita sig på samarbete och samverkan och alla beslut inom de politiska områdena kommer att kunna betraktas som förhandlingsbara. Det faktum att juridisk status att agera i unionens namn saknas förstärker detta faktum.

Ett nytt instrument som tillförs i och med Amsterdamfördraget är gemensamma strategier. Dessa strategier skall ligga till grund för unionens agerande inom området och samtidigt verka som ett uttryck för unionens hållning. Instrumentet måste anses som kraftfullt i den egenskapen att det hanteras av unionens högsta instans, Europeiska rådet, och därmed får en pelaröverskridande möjlighet. Samt att de till viss del kan överbygga problemet med enhälliga beslut då möjlighet ges till kvalificerad majoritet

inom beslutad strategis ramar. Då strategierna presenteras offentligt och skall gälla över en längre period torde de dock av naturen bli mycket generella och inte alltför hårt formulerade.

Skapandet av den höge representanten med enheten för politisk planering och tidig förvarning ger däremot unionen ett bidrag som mycket konkret kan stärka dess aktörsskap. Systemet med ordförandelandet och nyttjandet av dess resurser säkerställer förutom den demokratiska inflytanderätten även att nya idéer och synsätt ständigt tillförs processen. Utrikespolitik kräver dock ofta ett längre perspektiv och en längre kontinuitet i befattningen. Omvärldsutvecklingen anpassar sig inte med nödvändighet till de sexmånadersperioder med vilka ordförandeskapet roterar. Varje ordförandelands önskemål att profilera sig och presentera konkreta resultat under ordförandeskapet bidrar också till att korta perspektivet och försämra kontinuiteten. När nu ordförandelandet stöds av den höge representanten och dennes funktioner kommer kontinuitet i högre grad att kunna säkerställas med bibehållande av inflytande för medlemsländerna.

På den konkreta frågan hur EU:s strukturella förutsättningar att agera som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör har förstärkts i och med Amsterdamfördraget blir svaret att aktörsförmågan stärkts framförallt med beaktande av tillförandet av den höge representanten och hans resurser samt de möjligheter till ökad flexibilitet vid beslutsfattning som skapats. Fortfarande finns det dock betydande svagheter och det är framförallt medlemsländernas vilja som avgör den fortsatta utvecklingen. Avgörande blir hur mycket makt, resurser och kompetens de är villiga att överlåta till unionen för att nå ett bättre resultat för helheten.

Den institutionella uppbyggnaden av EU har hjälpt till att göra EU till den ekonomiska stormakt som unionen är idag. På frågan om vem man skall tala med om man vill tala med Europa i ekonomiska eller handelsfrågor är svaret tydligt: EU, och där i form av kommissionen. Mycket arbete kvarstår dock innan svaret blir lika tydligt när det gäller utrikes- och säkerhetspolitiken.

Makedonien: EU:s agerande

Vi har ett direkt intresse av att undvika konflikter framför vår egen dörr (min översättning).¹²⁹

Efter en granskning av EU:s förutsättningar att agera inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området är det nu dags att fokusera på hur dessa förutsättningar har tagit sig uttryck i ett konkret fall. I vilken utsträckning går det att finna att förändringen av EU:s institutionella förutsättningar för aktörskapacitet fått genomslag i det konkreta agerandet mot tredje part? För denna frågeställning har EU:s agerande mot den unga nationen Makedonien valts med syftet att söka tecken på förändringar i unionens aktörskapacitet. Makedonien som i omvärldens ögon befunnit sig i skuggan av de stora oroligheter som utspelat sig under 1990-talet på övriga Balkan har stått på randen till att dras med i denna katastrofala utveckling. Såsom den enda av Jugoslaviens sex delrepubliker lyckades landet lämna den havererade federationen utan att ett enda skott avfyrades.¹³⁰ Omvärlden identifierade

¹²⁹ Solana, Javier. (24 augusti, 2001), "Pourquoi nous sommes en Macedoine", *Le Monde*.

¹³⁰ Braconier, Fredrik. (11 april, 1996), "Makedonien vill behålla FN-styrka trots stabilitet", *SvD*.

förhållandevis tidigt risken för att konflikterna skulle sprida sig och blossa upp i Makedonien. Varningstecken och avskräckande exempel från övriga Balkan rådde det ingen brist på. Det är mot denna bakgrund som Makedonien har valts som studieobjekt och syftet är som tidigare nämnts inte att ge en fullständig bild av unionens agerande utan att genom detta exempel söka förändringar.

När Slovenien och Kroatien utropar sig självständiga i juni 1991 reser EU:s dåvarande trojka till Jugoslavien och dåvarande ordföranden i Europeiska rådet, Luxemburgs premiärminister förklarar att stunden är kommen, ”The hour of Europe”,¹³¹ för EU att agera på det internationella planet med syfte att undvika uppblussandet av en konflikt i det sönderfallande Jugoslavien. En konflikt som det skulle visa sig ledde till inbördeskrig och där EU:s agerande, eller snarare till stor del icke agerande, ledde till att unionen fick utstå mycket kritik. Uttalandet om att Europas tid var kommen blev ett uttryck för hög ambition men dålig självkänedom om unionens kapacitet och enighet.

När situationen i Makedonien under senare delen av 1990-talet utvecklades i en liknande riktning och hotet om en öppen konflikt mellan landets etniska och religiösa grupperingar växte hade unionen det tidigare misslyckandet i åtanke vid sitt agerande. 1999 utsattes Makedonien för mycket hårda politiska och ekonomiska påfrestningar i samband med den flyktingsituation och den minskade handel som skedde i regionen med anledning av Kosovokriget. Två år senare stod landet på randen till ett inbördeskrig.¹³²

Utvecklingen inom valda markörers område

Avtal

Greklands förhållande till Makedonien och dess vägran att erkänna landets namn och symboler kan tas som ett tydligt exempel på unionens svårighet att agera konsekvent och logiskt inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Grekland har konsekvent vägrat erkänna den makedonska minoriteten i Grekland och ser Makedonien som ett geografiskt och historiskt begrepp utan varken nation eller eget språk. Unionens beslut om att inte erkänna Makedonien skall ses mot bakgrund av att EU genomfört ett arbete¹³³ för att ta fram kriterier som måste uppfyllas för att en stat skall kunna erkännas av EU:s medlemmar. Dessa kriterier uppfylldes av Makedonien vid tillfället men inte fullt ut av Kroatien. Trots detta erkändes Kroatien tillsammans med Slovenien 1991.¹³⁴ Pådrivande för erkännandet av Kroatien var här den tunga EU medlemmen Tyskland. Detta inkonsekventa agerande från unionens sida ledde till stora interna diskussioner och måste betraktas som ett uttryck för unionens bristande samsyn vid det tillfället. Grekland genomförde dessutom 1994 en handelsblockad mot Makedonien vilket föranledde kommissionen att ställa Grekland inför EU-domstolen. Förhandlingarna behövde dock inte slutföras

¹³¹ Forster, Anthony., & Wallace, William. (2002), “Common Foreign and Security Policy. From Shadow to Substance?”. I: Wallace, Helene., & Wallace, William. (red.). *Policy making in the European union*. Oxford: Oxford University Press. sid. 478.

¹³² För fördjupad bakgrunds beskrivning av Makedonien se bilaga 1.

¹³³ Den så kallade Badinter rapporten. Smith, Hazel M. (2002), *European Foreign Policy, What it is and what it does*, London: Pluto Press. sid. 121.

¹³⁴ Forster, Anthony., & Wallace, William. (2002), “Common Foreign and Security Policy. From Shadow to Substance?”. I: Wallace, Helene., & Wallace, William. (red.). *Policy making in the European union*. Oxford: Oxford University Press. sid. 478.

eftersom ett avtal mellan länderna förhandlats fram av USA.¹³⁵ Återigen har USA medlat i en fråga där union blivit handlingsförlamad på grund av medlemsländers egenintressen.

1997 tecknade EU två avtal med Makedonien vilka avhandlade transport- och textilindustrifrågor. Ett samarbetsavtal med syfte att främja handel träffades året efter.¹³⁶ I juni 1999 antog ministerrådet stabilitetspakten¹³⁷ med syftet att utgöra ramen för det fortsatta arbetet att integrera västra Balkan med Europa och dess samarbetsstrukturer. Avtalet träffades mellan över 40 länder och organisationer som gemensamt åtog sig att verka för att stärka sydöstra Europas länder i deras strävanden att utveckla fred, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och ekonomiskt välstånd.¹³⁸ Därigenom skulle stabilitet i hela regionen nås. Pakten är inte en organisation utan en politisk deklaration som stöds av en speciell koordinator med en stab på 30 personer.¹³⁹ Syftet är här inte att agera aktivt i länderna utan enbart att koordinera paktens medlemmars agerande för att uppnå optimal effekt, verktygen finns hos medlemmarna. Hela denna process startades på initiativ av EU och med unionen som ledande aktör. EU förbinder sig att integrera sydöstra Europa med unionen och ett eventuellt framtida fullvärdigt medlemskap i unionen förespeglas regionens länder.¹⁴⁰ Som ett första steg i denna riktning och som ett tillfälligt steg innan medlemskap i unionen skapades stabiliserings- och associationsavtalen. Dessa bilaterala avtal erbjöds de länder som fyllde ministerrådets grundläggande reformkrav och inte tidigare hade något avtal med EU. Avtalet syftar till att öka ekonomisk, politisk och social integration mellan länderna och unionen. De ambitiösa målen för avtalet sätts till att:

- skapa ett ramverk för den politiska dialogen mellan parterna,
- stödja länderna på västra Balkan i deras ansträngningar att utveckla sitt ekonomiska och internationella samarbete, inklusive EU anpassning av den nationella lagstiftningen,
- samt att gradvis upprätta ett frihandelsområde som integrerar länderna på västra Balkan i den inre marknaden.¹⁴¹

Makedonien blev det första landet att ingå detta avtal med unionen då det undertecknades den 9 april 2001. Det första stora steget mot detta avtal togs 1998 då den första politiska dialogen på ministernivå mellan EU och Makedonien hölls.¹⁴² Detta följdes av att allmänna rådet 1999 uppmärksammar

¹³⁵ Avtalet förhandlades fram av före amerikanske Cyrus Vance och dåvarande balkanmedlaren Richard Holbrooke. ”Makedonsk försoning Amerikansk medling bröt isen” (17 september 1995) *Göteborgsposten*.

¹³⁶ Rapport till Europaparlamentet angående Stabiliserings och associeringsavtalet med Makedonien 1999 [Online]. <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0031+0+DOC+WORD+V0//EN&L=EN&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y> [2003-05-03]

¹³⁷ Även kallad Zagrebprocessen. Kommerskollegium. (2002), *Handbok för EU:s bilaterala och regionala avtal*. Stockholm: Kommerskollegium.

¹³⁸ Stabilitetspakten [Online]. www.stabilitypact.org [2003-04-28].

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Utrikesdepartementet, Västra Balkan [Online].

www.ud.se/fragor/geografiska_omraden/europa/ec/vastra_balkan/ [2003-04-28]

¹⁴² Allmänna rådets möte 1998-04-27 [Online].

<http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1> [2003-05-03]

Makedoniens ansträngningar att bibehålla stabilitet i landet och de politiska och ekonomiska reformer som landet genomfört. Detta i EU:s ögon positiva agerande medger att förhandlingar om ett stabiliserings- och associeringsavtal kan inledas. Samtidigt påpekas det dock i rådets uttalande att ett avtal skulle kräva avsevärda ansträngningar från Makedoniens sida.¹⁴³ Stabiliserings- och associeringsavtalet innefattar komponenter från både den första och den andra pelaren där kommissionen enbart har rätt att träffa avtal inom den första pelaren. För avtal rörande den andra pelaren måste såväl medlemsländernas parlament som Europaparlamentet ratificera avtalet innan det kan gälla. I skrivande stund har tio länder ratificerat avtalets delar som omfattar den andra pelaren.

EU lyckades år 2000 samla samtliga länder i det oroliga Balkan till ett toppmöte i Zagreb. Vid mötet satt för första gången ledarna för Jugoslavien, Bosnien, Makedonien, Kroatien samt Albanien vid samma bord. Mötet leddes av EU och syftade till att skapa en politisk dialog mellan länderna där bland annat frihandel och samarbete mot kriminalitet kan byggas.¹⁴⁴ EU uppträdde här som en aktör och kunde med löfte om ekonomiskt bistånd samt på sikt ökad integration med unionen möjliggöra mötet. Mötet skedde inom ramen för EU stabiliserings- och associeringsprocess för länderna på västra Balkan.

- EU skapade genom avtalet ett sätt att premiera och stödja positiv utveckling i regionen. Med det hägrande EU-medlemskapet som långsiktigt mål för länderna stöttades den makedonska regeringens reformer. Reformerna som regeringen därmed fick lättare att motivera och genomdriva.
- Det tidigare splittrade agerandet från omvärlden hade i och med stabilitetspakten och dess effekter nu tagit ett stort steg mot ett koordinerat arbete. En förändring som initierats och styrdes av unionen. Detta måste betraktas som en revansch för de tidigare blygsamma resultaten på Balkan. Det 1991 fällda uttalandet om att Europas tid var kommen skulle gjorts sig bättre i detta sammanhang.
- Stabiliserings- och associeringsavtalet med Makedonien måste betraktas som ett stort steg såväl i integreringsprocessen av Balkan som beträffande EU:s ökande ansvarstagande i regionen. Den återkommande dragkampen mellan överstatlighet och mellanstatlighet gör sig dock återigen påmind såtillvida att unionens avtal ännu ej har trätt ikraft fullt ut.
- EU tog ledarrollen vid såväl skapandet av stabilitetspakten som vid de regionala mötena på Balkan.
- EU har inte använt sig av instrumentet gemensamma strategier,¹⁴⁵ syftet med dessa, att ge långsiktiga inriktningar, måste däremot anses inrymmas inom stabiliserings- och associeringsavtalets ram.

¹⁴³ Allmänna rådets möte 1999-07-19 [Online].

<http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1> [2003-05-03]

¹⁴⁴ "EU mötte Balkans ledare" (25 november, 2000) *Helsingborgs Dagblad*.

¹⁴⁵ Det har endast antagits tre gemensamma strategier. Ukraina, Ryssland samt Medelhavsområdet. European Foreign Policy Bulletin [Online].
<http://wwwarc.ieu.it/BASIS/efpb/all/rec/SDF> [2003-05-01]

1998 fanns en intention från Europeiska rådet om att anta en strategi men det realiserades aldrig.¹⁴⁶

Ekonomiskt stöd

Som ekonomiskt instrument för att nå målen i stabiliserings- och associeringsavtalet skapades år 2000 EU:s program CARDS¹⁴⁷ vilket är EU:s biståndsprogram för västra Balkan och utgör en sammanslagning av de tidigare två programmen Phare och Obnova som tidigare verkade i regionen.¹⁴⁸

Biståndet genom CARDS styrs mot de fyra övergripande målen:

1. Rekonstruktion, stabilisering av demokratin, återförening av flyktingar.
2. Institutionell och rättslig utveckling, inkluderat harmonisering med EU normer och värderingar.
3. Kontinuerlig ekonomisk och social utveckling.
4. Främjandet av närmare samarbete mellan länderna på Balkan och mellan dem och EU.¹⁴⁹

EU:s stöd till Makedonien under perioden 1995-2001 framgår av tabellen nedan.¹⁵⁰

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sammanlagt värde på EU stöd till Makedonien (milj €) ¹⁵¹	34,5	25,0	73,7	25,8	90,0	58,5	48,2

- Sammanslagningen av de tidigare programmen till nuvarande CARDS ger förutsättningar för en högre grad av koordinering av EU:s stöd i området.
- EU stöd har generellt stärkts under de senaste åren. Det kraftiga stödet 1999 skall ses som ett utslag för EU reaktion på de kraftiga flyktingproblemen i Makedonien som tillkommit till följd av kriget i Kosovo.

EU uttalanden, beslut och möten

Som tidigare nämnts genomfördes det första mötet på ministernivå 1998. Under oroligheterna 2001 markerade EU sitt starka stöd till den sittande regeringen och dess arbete för att hålla landet enat. Detta stöd tog sitt tydligaste uttryck vid det Europeiska rådets möte i Stockholm i april 2001 då Makedoniens president inbjöds att närvara och unionens statschefer uttalade

¹⁴⁶ Allmänna rådets möte 1999-05-17 [Online].

<http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1> [2003-05-01]

¹⁴⁷ Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation [Online].

www.stabilitypact.org [2003-04-28]

¹⁴⁸ Utrikesutskottets betänkande 2001/02:UU14 [Online].

<http://www.riksdagen.se/debatt/0102/utskott/UU/UU14/UU14.ASP> [2003-04-29]

¹⁴⁹ CARDS Regional Strategy Paper [Online].

http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/ip01_1464.htm [2003-05-03]

¹⁵⁰ GUSP resuméer om tredje land [Online]

<http://ue.eu.int/relation/HomeSV.htm> [2003-05-03]

¹⁵¹ EC assistance to FYROM [Online].

http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/fyrom/index.htm#5 [2003-05-03]

sitt stöd i en speciell deklaration.¹⁵² Även vid toppmötet i Göteborg i juni 2001 markerar unionen sitt stöd bland annat genom ett gemensamt uttalande där ett omedelbart stopp på oroligheterna krävs.¹⁵³ I ministerrådets arbete kan även en markant ökning i behandlingen av Makedonien under de sista åren på 90-talet spåras. Under 2001-2002 behandlades landet vid i stort sett varje utav de månadsvis återkommande mötena.¹⁵⁴

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tillfällen då Makedonien behandlades i allmänna rådet	1	-	1	4	7	2	9	10

Vid den akuta krisen 2001 svarade EU, främst genom ordförandelandets representation, även för att upprepade gånger föra frågan till Förenta Nationernas generalförsamling samt säkerhetsrådet.

- EU visade här på högsta politiska nivå förmåga att snabbt och kraftfullt reagera och stödja den makedonska regeringen vid ett för den fortsatta utvecklingen avgörande tillfälle. Detta snabba agerande blev ett kraftfullt instrument i den akuta krisen. Utvecklingen från det första mötet på ministernivå 1998 till deltagande på toppmötet och där omnämnt i ett speciellt uttalande måste anses gått mycket fort.
- EU verkar även gentemot FN som en aktör vid flertalet tillfällen. Detta kan ses som att unionen i ökad grad tar ett regionalt ansvar när medlemsländerna representeras gemensamt. Detta medför rimligtvis att frågan därmed får större tyngd i FN.

EU aktörer i området

Kommissionen och dess representationskontor i Makedonien svarar för de handels- och biståndsrelaterade frågorna samt för information till den makedonska befolkningen om unionen och dess arbete. För den politiska dialogen som ryms inom den andra pelaren och därmed inte är kommissionens ansvarsområde ansvarar främst ordförandeskapet och dess representation. Den senare funktionen stärktes i och med att den höge representanten utsågs för att mer kontinuerligt representera unionen. Trots pågående oroligheter och regelrätta strider mellan de makedonska regeringstrupperna och den albanska befrielsegerillan slutfördes arbetet och ett undertecknande av stabiliserings- och associeringsavtalet nåddes.¹⁵⁵

I juni 2001 beslöt ministerrådet att utse en särskild representant (EUSR) att verka i Makedonien under ledning av den höge representanten Solana.¹⁵⁶

¹⁵² Conclusions on Western Balkan [Online].

www.eu2001.se/news_read.asp?iInformationID=13964 [2003-05-03]

¹⁵³ Svenska ordförandeskapets hemsida [Online] www.eu2001.se [2003-05-03]

¹⁵⁴ Uppgifterna i tabellen hämtade genom sökning i European Foreign Policy Bulletin [Online]. <http://wwwarc.iue.it/BASIS/efpb/all/rec/SF> [2003-04-30]

¹⁵⁵ Allmänna rådets möte 1999-03-19 [Online].

<http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1> [2003-04-30]

¹⁵⁶ European Foreign Policy Bulletin [Online]. <http://wwwarc.iue.it/BASIS/efpb/all/rec/SDF> [2003-04-30]

Denna särskilda representant spelade här en viktig roll i arbetet med att stödja den makedonska regeringens förändringar i landets konstitution. Förändringar som genom att de gav ytterligare rättigheter till den albanska befolkningen bidrog till att dämpa konflikten. Tillsammans med NATO var EU den drivande kraften i förhandlingarna som ledde fram till fredsavtalet. Under oroligheterna 2001 besökte såväl den höge representanten, ordförandelandet samt kommissionen Makedonien vid ett flertal tillfällen.¹⁵⁷ Syftet var uttalat att på hög EU nivå stödja Makedoniens regering. I mars 2001 uppmanas Solana av rådet att följa situationen i området samt att stå i tät förbindelse med Makedoniens ledare. Detta för att efter konsultationer med kommissionen kunna ge ministerrådet rekommendationer.¹⁵⁸ Tidigare hade instrumentet för detta rimligtvis kommit från ordförandelandet.

- Från att ha representerats genom ordförandelandets och kommissionens representationer har EU genom den höge representanten och hans speciella sändebud avsevärt kunnat stärka såväl närvaron i landet som kontinuiteten i agerandet mot landet.
- Ordförandeskapet har i och med tillsättandet av dessa befattningar avlastats och de bägge representanternas agendor torde vara något flexiblare och enklare att anpassa till plötsliga händelser än ordförandelandets ministers. Den politiska makten har dock inte flyttats utan dessa aktörer bygger fortfarande sitt agerande på mandat och direktiv från ministerrådet.
- För EU:s motpart, den makedonska regeringen och landets befolkning måste EU framstå som en starkare och mer enhetlig aktör genom det faktum att de som agerar i landet ej byts ut i takt med byte av ordförandeland. Möjlighet att starkare bygga förtroende och kontaktnät torde härmed även skapats samtidigt som en ökad tydlighet om vem som är ens motpart nås.

Nyttjandet av militära resurser

Om vi bara hade haft 6000 soldater för fredsframtvängande operationer att sätta in i Bosnien 1992 innan konflikten startade, hade vi kanske inte haft något krig. Men EU var inte starkt nog för att utöva tillräckligt tryck, och vid den tidpunkten var det inte möjligt för FN att agera då det inte fanns någon fredsplan (min översättning).¹⁵⁹

Militärt har FN spelat en stor roll som stabiliserande faktor i Makedonien genom sin nästan tio år långa mission i landet. FN:s säkerhetsråd beslutade 1992 att skicka 700 soldater till landet för att förhindra att landet drogs in i de pågående konflikterna i området. De problem som blossade upp med den albanska gerillan kom först då FN lämnade landet till följd av Makedoniens erkännande av Taiwan och det kinesiska veto mot FN insats i Makedonien som

¹⁵⁷ Det svenska ordförandeskapets hemsida, "Västra Balkan" [Online].
<http://www.eu2001.se/static/se/issues/allmanna.asp#balkan> [2003-04-30]

¹⁵⁸ Europeiska rådets slutsatser, Stockholmsmötet [Online].
http://wwwarc.iue.it/BASIS/efpb/all/rec/DDW?W%3Dnd+%3D+%2701%27*+AND+TX+PH+IS+%27macedonia%27+ORDER+BY+EVERY+di/Ascend%26M%3D7%26K%3D7409%26R%3DY%26U%3D1 [2003-05-01]

¹⁵⁹ Pinheiro, João de Deus, kommissionärens tal vid konferensen *Enhancing Europe's Global Role*. 1998-09-24—25 [Online]. www.ciaonet.org/conf/isi01/isi01b.html [2003-05-03]

följde. När den albanska gerillan 2001 inleder sina väpnade aktioner¹⁶⁰ kunde dessa därmed ske utan militär påverkan från det internationella samfundet. På en begäran från den makedonska regeringen sände NATO 2001 en styrka för att i spåren av fredsavtalet avväpna den albanska gerillan och skydda internationella observatörer.¹⁶¹ Ministerrådet beslutade i en gemensam åtgärd den 27 januari 2003¹⁶² om att överta denna NATO operation.¹⁶³ Beslutet ledde till initierandet av operation Concordia, EU:s första militära operation. Finansieringen av denna 350 man starka operation skedde genom att truppbidragande länder stod för egna kostnader medan unionen endast betalar de gemensamma omkostnaderna. Styrkan som är sammansatt av 14 länder utanför EU och 13 medlemsländer har mandat att verka i 6 månader.

- Den militära insatsen i Makedonien är mycket liten och EU har från NATO ärvt en färdig lösning i området. I det perspektivet är inte styrkan något imponerande bevis på unionens kapacitet. Däremot är det faktum att EU nu faktiskt driver en militär operation ett stort steg, en tröskel har passerats. Unionen har nu kompletterat sina instrument med den militära komponenten och genom denna i sig blygsamma operation kommer kompetensen att samverka med NATO samt att i framtiden genomföra och planera större och mer komplexa operationer att höjas. Det finns också ett symbolvärde och en möjlig revanschlust i valet av Balkan som första område för en militär insats.
- Det faktum att huvuddelen av kostnaderna belastar deltagande länder och inte unionens budget torde vara hanterbart i denna lilla symboliska operation men kunna leda till stora rekryteringsproblem vid en större operation.

Sammanfattande diskussion

Framförallt innebär det att ersätta våld med dialog. Det har varit EU:s metod vilken givit unionen ett halvt sekel av fredligt samarbete och stabilitet (min översättning).¹⁶⁴

EU har fått utstå mycket kritik för sitt agerande eller snarare icke agerande på Balkan under 1990-talet. Magnus Ekengren¹⁶⁵ gör dock en intressant och relevant koppling tillbaka i historien då han jämför med händelseförloppet på

¹⁶⁰ 21 januari sker den första väpnade operationen från den albanska nationella befrielsearmén. En raket avfyras mot en polisstation i byn Tearce och dödar en polis samt skadar fyra. [Online]. <http://www.europansecurity.net/esdptimeline2000.html> [2003-05-03]

¹⁶¹ NATO genomförde först Operation Essential Harvest (2001-0822—09-23) med syftet att avväpna den albanska gerillan. Denna operation följdes av Operation Amber Fox med syftet att skydda internationella monitorer. Amber Fox avlöstes av EU 2003-03-31. [Online]. www.nato.int/fyrom/home.htm [2003-04-28]

¹⁶² Beslutet fattades därmed en månad utanför den tidsperiod som uppsatsen avgränsats till att huvudsakligen behandla men har valts att tas med då huvuddelen av processen till beslutet låg inom perioden.

¹⁶³ EU:s militära operation i fd Jugoslaviska republiken Makedonien [Online]. <http://ue.eu.int/arym/index.asp?lang=SV> [2003-05-03]

¹⁶⁴ Solana, Javier. (24 augusti, 2001) "Pourquoi nous sommes en Macedoine", *Le Monde*.

¹⁶⁵ Ekengren, Magnus (2002), "EU som civil krishanterare - nätverksbyggare eller aktör?" I: Myrdal, Sara. (red.). *EU som civilkrishanterare*. Säkerhetspolitiska rådet. Utrikespolitiska Institutet. Stockholm: Elanders. s.93.

Balkan 1914. Vid den tiden var de kringliggande staterna snabba att var för sig välja sida i den lokala kris som uppkom och den förhållandevis lilla gnistan tände en stor konflikt. Under 1990-talet kunde EU:s medlemmars förhållandevis enhälliga inställning till konflikten ge motsatt, en dämpande, effekt på oroligheterna. En effekt som med en ytterligare utvecklad utrikes och säkerhetspolitik hade kunnat ytterligare stärkas.

En svårighet vid hanterandet av Makedonienfrågeställningen har varit det faktum att utvecklingen i landet och den påtagligt ökade risken för ett fullt inbördeskrig som infann sig under 2001 i sig framtvingat ett ökat engagemang från omvärlden. Med beaktande av detta kan det dock konstateras att området har betraktats som en potentiell ny krishärd under hela perioden och att unionen tidigare i Balkan inte agerat fullt ut trots tydliga indikationer. EU har i hanteringen av Makedonien visat en vilja och en förmåga att agera gemensamt som inte tidigare har karakteriserat unionens agerande. Ytterligare en faktor att beakta är att unionen var långt ifrån ensam aktör i Makedonien. Studien har dock visat att unionen såväl inom Stabilitetspakten som i det konkreta fredsarbetet intagit en mycket aktiv och tydlig roll.

Den i diskussionen kring förra frågeställningen behandlade ständiga dragkampen mellan överstatliga och mellanstatliga intressen har tydligt kunnat spåras även i fallet Makedonien. Unionen får dock anses ha gått tydligt mot en ökad samstämmighet i agerandet vilket i förlängningen kan ge utrymme för ökad överstatlighet. Från att agerandet inledningsvis till stor del styrts av enskilda länders relationer till området, främst Grekland till Makedonien och Tyskland till Kroatien, där dessa relationer har blockerat eller framforcerat unionens agerande har medlemsländerna nu i högre grad krupit in under gemenskapens paraply. Detta har i sin tur lett till att unionen kunnat utveckla sina ambitioner vilket tydligt belyses i Makedonienfallet där det långsiktiga och djupa engagemanget symboliseras av stabiliserings- och associeringsavtalet. Genom detta avtal ställs fokus på att stödja Makedonien till att nå EU:s krav för att bli medlem. En långsiktig process med ett tydligt och eftertraktat mål som kan användas för att motivera stora och i vissa fall politiskt svårhanterliga nationella förändringar. Budskapet från EU blir tydligt: Vi tycker att er utveckling är på väg åt rätt håll, vi tror på er och kommer att stödja er i ert arbete för att fylla våra krav för medlemskap. Att undertecknandet skedde mitt under den akuta krisen stärkte ytterligare bilden av unionens långsiktiga intentioner och bidrog till att skifta fokus från motsättningar och splittring till möjlig utveckling och integration.

När det gäller om unionen når över summan av medlemsländernas effekt måste det definitivt anses vara fallet i Makedonien. Genom enigheten om det långsiktiga målet har unionen blivit den största aktören i området och därmed kunnat inta ledarrollen i området. Något som det tidigare mindre enade EU tidigare inte lyckats med i Balkan. Insatserna som görs inom stabiliserings- och associeringsavtalet med bland annat biståndsprogrammet CARDS har även dessa bättre förutsättningar att bli effektiva genom att de sker koordinerat och med EU som största aktör blir påverkan på biståndsinsatserna stora. Det bör dock beaktas att Makedonien i detta fall är ett för EU gynnsamt exempel. Dels är landet starkt beroende av, och därmed mycket följsamt mot EU. Dels är utsikterna till en potentiell ny kris mitt i Europa, med alla dess direkta och indirekta följdverkningar på omgivningen, ett klart incitament för Europa att engagera sig. Samtidigt är inte frågan så politiskt kontroversiell eller historiskt

laddad att medlemsländerna tvingas in i interna motsättningar. De tidigare problemen som orsakades av Greklands historiska och geografiska motiv är nu inskränkta till en olöst namnfråga som i sig fortfarande ställer till förtret i det dagliga arbetet men inte hindrar EU:s agerande i stort. I vilken grad unionen skulle nå enighet och framgång i en konflikt med en större politisk eller historiskt laddad inramning återstår att se.

Vid analysen av EU:s aktörskapacitet enligt Sjöstedts modell konstaterades att de **grundläggande förutsättningarna** förstärkts främst genom att gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens målsättning blivit mer konkret och att politiken stärkts och fått en mer långsiktig målsättning. Detta går väl i linje med resonemanget ovan om betydelsen av stabiliserings- och associeringsavtalet. Den stärkning som införandet av instrumentet gemensam strategi och den möjlighet som gavs att agera med kvalificerad majoritet inom en sådan har uteblivit. Instrumentet verkar i sin ambition att vara långsiktigt och brett även ha tappat sin effekt då det därmed skulle bli allt för generellt och försiktigt formulerat. Därav att det enbart använts vid tre tillfällen sedan dess införande.

För första gången verkar EU i och med övertagandet av NATO operationen i Makedonien inom samtliga de sektorer som den vidgade säkerhetsagendan utgör. Även om detta steg måste ses med samma förbehåll som ovan om Makedonien som ett gynnsamt exempel togs här ett stort steg. Ett steg som inte är en direkt följd av Amsterdamfördraget utan av senare framsteg men som tog sitt ursprung i det att Amsterdamfördraget tog ett steg mot införlivande av VEU och de så kallade Petersbergsuppgifterna. Genom att unionen nu verkar med militära förband kommer de institutionella förutsättningarna för att genomföra större operationer oundvikligen att behandlas och det testfall som Makedonien utgör i denna aspekt kommer att leda till en kompetensuppbyggnad och en utveckling av området.

Inom **beslutande och övervakande organ** blir återigen problematiken mellan överstatlig och mellanstatligt uppenbar när stabiliserings- och associeringsavtalet skall förverkligas. De delar som ligger inom kommissionens mandat beslutas av kommissionen enligt den första pelarens regler. De delar av avtalet som däremot hanteras av den andra pelaren måste för att gälla dels ratificeras av samtliga medlemsländers parlament samt godkännas med enkel majoritet av Europaparlamentet. EU framstår här fortfarande som en kluven och till viss del handlingsförlamad aktör då processen inom andra pelaren blir mycket tidskrävande.

Den möjlighet som EU har att övervaka verksamheten inom den andra pelaren inskränker sig till politisk kontroll. Möjligheterna att genomföra denna kontroll när det gäller agerandet i Makedonien har kraftigt ökat då ministerrådet har tillförts resurser i form av den höge representanten och hans speciella sändebud.

Tabell 1 EU strukturella förutsättningar¹⁶⁶

Strukturella förutsättningar	Maastrichtfördraget (karaktär)	Amsterdamfördraget (förändringar)	EU:s agerande i Makedonien
Grundläggande förutsättningar			
Intressegemenskap och målformulerande system <i>...långsiktiga principer... vilja... ambitioner...</i> <i>Aktör...unionen... medlemsländerna...</i>	Allmänt hållen målsättning Unionen och dess medlemsländer	Mer konkret långsiktig målsättning, yttre gräns Unionen	Tidigare splittrat agerande går mot gemensamt agerande genom S & A avtalet. Framtida EU medlemskap här drivkraften. EU tar ledarrollen för regionen.
Resursmobiliserande instrument & resurser för gemensamt agerande. ...tillgängliga instrument för aktörsskap... <i>Diplomatiska...bistånd... direkt krishantering...</i>	Ståndpunkter, åtgärder, deklarationer, protester, Sanktioner, operativ finansiering oklar kostnader ad hoc vid varje gemensam aktion, Nyttjande av VEU	Gemensamma strategier Tydlig operativ finansiering VEU - Petersbergsuppgifterna	Gemensam strategi ej nyttjat. Ekonomiskt stöd har stärkt Nytt övergripande biståndsprogram CARDS. Mil instrument tillförts, symboliskt stort steg.
Beslutande & övervakande organ			
Ömsesidigt beroende förvaltningssystem <i>...alla drar åt samma håll...</i>	Kommissionen delaktig på flera nivåer - ökad harmonisering. Coreu telexnätet	KUSP samt den militära kommittén	
Krishanteringssystem <i>...beredskap...ständigt uppdaterad... snabbt besluts & ledningsstöd...</i>	Ministerrådet 48t efter ordförandelandets beslut Ordförandelandets resurser	Höge representanten för GUSP, planerings resurs Delegering till COREPER att snabbt agera vid akuta kriser	Speciell representant utsågs samt ordförandeskapet gav snabbt stöd till regeringen vid krisen 2001
Normala beslutssystem	Enhällighet	Konstruktiv röstnedläggning. Kval.majoritet inom beslutade strategier, om strategin är vid är detta ett stort steg.	Fortfarande splittrad beslutsprocess inom EU, S & A avtalet ej ratificerat rörande pelare 2.
Kontroll & styrsystem	Domstolen(-) Politisk kontroll	Politisk kontroll	Höge representanten med repr. i Makedonien
Agerande instrument			
Nätverk av aktörer & nätverk för genomförande	Kommissionen, ordförandeskapet. Gamla trojkan	Höge representanten Enheten för planering Nya trojkan	EU stärkt närvaro, ökad tydlighet genom höge representanten och hans sändebud.

¹⁶⁶ Kursiv text i tabellen markerar nyckelord ur operationaliseringen av Sjöstedts modell som återfinns i uppsatsens avsnitt *metod och teoriansknytning*. Klassificeringen i tabellens övriga kolumner härrör från förda diskussioner i avsnitten *Diskussion EU aktörskapacitet* samt detta avsnitt *sammanfattande diskussion*.

Analysen av Amsterdamfördraget gav att en av de stora förändringarna fanns inom gruppen **agerande instrument** genom tillförandet av den höge representanten och enheten för politisk planering och tidig förvarning. I fallet Makedonien har såväl ordförandeskapet som kommissionen spelat en aktiv roll. Den höge representanten och det speciella sändebud till Makedonien som underställts honom har dock givit ytterligare förstärkning i unionens agerande och kunnat svara för en kontinuerlig dialog på ett helt annat sätt än när unionen var hänvisad till ordförandelandet och dess representation. Tillsammans med den första pelarens kommissionär för yttre förbindelser bildar den höge representanten EU:s främsta instrument för att skapa en enhetlig utrikespolitik trots roterande ordförandeskap.

EU motiv att agera i området skall inte enbart ses som grundade på humanitära skäl. Även mer egoistiska som oron för en eskalerande konflikt i centrala Europa kan spåras bakom agerandet. En ny konflikt skulle eskalera de redan existerande problemen med flyktingar, kriminalitet, narkotikahandel, trafficking m.m. Problem som redan nu ger EU och dess medlemmar stora utgifter. Makedonien kan även ses som ett försöksobjekt för EU att pröva sina muskler och sin förmåga. Området är avgränsat och unionen har nått en stor lyhörddhet hos sittande regering som är starkt beroende av stöd från omvärlden. Det torde också ligga i unionens intresse att utnyttja Makedonien som ett föredöme för övriga Balkan.

Cirkeln kan på sätt och vis sägas vara sluten i och med att EU nu agerar med den bredd som tillförandet av den militära insatsen ger. EU kan nu lägga tidigare misslyckanden i området bakom sig och rakryggad gå ur en krissituation i Balkan. EU har på Balkan vuxit till att bli en förebild, ett ideal att nå upp till, som bara genom att det finns en avlägsen möjlighet till ett framtida medlemskap ger en påverkans möjlighet.

I dagsläget kanske suveränitet skall ses i ett större sammanhang, nationell suveränitet utan direkt påverkan skall ställas mot gemensam suveränitet i ett forum där samhörighet och inflytande ges. EU:s största tillgång i agerandet på Balkan har visat sig vara dess attraktionskraft och den lyhörddhet och anpassningsvilja som utsikterna om ett framtida medlemskap ger. Genom att EU utvecklas positivt och bibehåller sin attraktionskraft kan konflikter i närområdet därigenom påverkas. Agerandet i Makedonien visar att unionen har möjlighet att agera gemensamt inom utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och har påbörjat en tillväxt från politisk dvärg och militär mus.

Förutsättningen för att denna utveckling skall fortsätta är att unionen fortsätter att vara en ekonomisk jätte och framförallt att dess medlemmar utvecklar sin förmåga till gemensamt agerande. I fallet Makedonien har åtminstone EU:s stärkta sammanhållning givit resultat. Det återstår att se vad ett agerande i ett mindre gynnsamt fall leder till. Unionens splittrade agerande i samband med kriget mot Irak 2003 kan i det här sammanhanget ses som ett tecken på att de nationella intressena fortfarande ibland väger tyngre än viljan till ett gemensamt agerande.

Dagens problem, terrorism, klimatförändringar, bristen på rent vatten, svåra sjukdomar, kan inte lösas av enskilda länder. Vi européer kan tackla problemen om vi gör det tillsammans. Hur detta görs tekniskt är sekundärt, vi måste tala mer om politik än om arkitektur, vi som leder unionen skall

ägna oss åt att göra politik. Unionen är en politisk institution som formar politik. Om politisk vilja finns är det möjligt (Ekots översättning).¹⁶⁷

Sammanfattning

Europa har under 1900-talet gjort upprepade fruktlösa försök att skapa en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Det första lilla steget framåt togs med skapandet av EPS. En lösning som inte gav några imponerande konkreta resultat men som ändå förde samarbetet vidare och innebar början på en process av ökat utbyte och ökad förståelse. Denna process i sig kunde sedan utgöra grunden för vidare visioner om ett utökat samarbete. Flera komponenter i den nuvarande utformningen inom den andra pelaren finner sitt ursprung från EPS. Den framgång som EU och dess föregångare har haft på det ekonomiska planet genom att byggt vidare sitt samarbete visade även det på hur mycket som kunde vinnas på att samarbeta även inom andra områden. De institutionella förutsättningarna måste byggas för att styra och koordinera alla unionens funktioner att verka i samma riktning och mot samma mål.

1999 trädde Amsterdamfördraget ikraft vilket byggde vidare på den väg unionen påbörjat genom skapandet av den Europeiska unionen sju år tidigare.

Denna uppsats har syftat till att analysera de förändringar som skedde i EU:s aktörskapacitet inom den andra pelaren i samband med Amsterdamfördraget samt påvisa dessa förändringar i unionens konkreta arbete i fallet Makedonien. Uppsatsen avhandlar EU utifrån synsättet att unionen är en internationell aktör. Ett antagande som beroende på synsätt kan föda motargumentet att det är medlemsländerna som innehar beslutsrätten och därmed aktörskapet inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Detta argument bygger på grundtanken att en aktör inom detta område skall vara likställd med en stat och de egenskaper en stat innehar. Med detta resonemang är det unionens medlemsländer och deras egoistiska intressen som styr vilket därmed skulle lämna unionen utan eget aktörsskap. Uppsatsen tar dock fasta på den utveckling som sker mot en ökad grad av gemensamt agerande och det är ifrån denna synvinkel som unionen betraktats.

De två frågeställningarna för detta arbete har varit:

1. Hur har EU:s institutionella förutsättningar att agera som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör förstärkts i och med Amsterdamfördraget?
2. Visar unionens agerande i Makedonien 1999-2002 på att dess aktörskapacitet ökat?

Som teoretisk utgångspunkt har valts den vidgade säkerhetsagendan och dess breddade syn på begreppet säkerhet. En syn som väl överensstämmer med de ambitioner som unionen formas efter där bredd i agerandet och förebyggande insatser inom kris och konflikthantering är nyckelord. Till grund för den fortsatta analysen har legat en modell presenterad 1977 av Gunnar Sjöstedt. Modellen är framtagen för värdering och diagnostisering av i vilken utsträckning EU vid ett givet tillfälle är en genuin aktör i det internationella systemet. Genom modellen analyseras unionens institutionella förutsättningar i

¹⁶⁷ Solana, Javier. *Ekots lördagsintervju*. ”Kan EU enas efter Irak-krisen?”, Sveriges Radio (26 april, 2003) [Online]. <http://www.sr.se/ekot/intervju.asp> [2003-04-29]

ett antal undergrupper fördelade på de tre områdena: Grundläggande förutsättningar, Beslutande och övervakande organ samt Agerande instrument.

För den första frågeställningen genomförs en analys där EU förutsättningar före respektive efter det att Amsterdamfördraget trädde i kraft analyseras med hjälp av Sjöstedts metod. Vid denna första analys framkommer följande förändringar i och med Amsterdamfördragets införande som mest framträdande och som, om rätt utnyttjade, kan bidra till att ge unionen en ökad aktörskapacitet inom det utrikes- och säkerhetspolitiska planet:

- Tillsättandet av den höge representanten för utrikesfrågor samt dennes planeringsstab. Enheten för politisk planering och tidig förvarning. Här ges unionen en möjlighet till ökad kontinuitet och närvaro inom ramen för dess utrikes- och säkerhetspolitiska agerande.
- Beslutssystemet har stärkts dels genom möjligheten för medlemsländerna att utnyttja konstruktiv röstnedläggning, men även i form av instrumentet gemensamma strategier vilket medger att det generella kravet på enhetlighet inom den andra pelaren nu inom en antagen strategi kan mildras till kvalificerad majoritet. Därmed ges unionen en större flexibilitet vid beslutsfattning inom den andra pelarens område.

Det bestående intrycket är dock att det fortfarande är de enskilda länderna som behåller kontrollen och vars vilja till ökat gemensamt agerande är avgörande för utvecklingen. Även för frågeställningen om EU:s agerande i Makedonien har resonemanget kring den vidgade säkerhetsagendan legat till grund. För studien har dock ett antal markörer med ursprung från en modell av Karen Smith använts för att hitta konkreta områden att söka EU:s agerande mot Makedonien inom. För denna undersökning har följande fem markörer valts: Avtal, Ekonomiskt stöd, EU uttalanden, beslut och möten, samt EU:s aktörer i området och nyttjandet av militära resurser.

EU har under 90-talet visat ett ökat engagemang och initiativ i Makedonien. Med det mindre framgångsrika agerandet i Bosnien och Kosovo i färskt minne har unionen i fallet Makedonien visat en vilja och en förmåga att agera gemensamt vilket även lett till att ledarrollen tagits. Det skall dock tas i beaktande att Makedonien måste betraktas som ett för EU gynnsamt fall att agera i. Detta bland annat då landet har varit starkt beroende av stöd utifrån, och området ändock måste betraktas som förhållandevis avgränsat.

När det gäller de grundläggande förutsättningarna har EU utvecklats från ett splittrat uppträdande där varje nations egna intressen styrde till att ha kommit överens om det långsiktiga målet att erbjuda Makedonien möjlighet till medlemskap. Denna möjlighet har samtidigt utnyttjats som ett starkt incitament, som en morot, för att främja en för EU positiv utveckling i landet. Det tydligaste beviset på denna positiva utveckling kom 2001 då Makedonien som första land på Balkan undertecknade ett stabiliserings- och associeringsavtal med unionen. Avtalet skall ses som det första steget på vägen mot medlemskap och är tillsammans med det konkreta ökade ekonomiska stödet ett tydligt tecken på unionens ökade agerande. Dock kvarstår fortfarande den interna splittringen inom EU genom det faktum att det enbart är de delar av

avtalet som hanteras av den första spelaren som har trätt i kraft då övriga delar kräver en omständligare beslutsprocess som involverar de nationella parlamenten.

Instrumentet gemensamma strategier har endast använts tre gånger sedan det inrättades och torde vara att betrakta som ett instrument framtaget för att minska trubbigheten i beslutsfattande som blir en naturlig följd av kravet på enhällighet men som för att fylla kraven på långsiktighet och bredd blivit allt för diffust.

Den förstärkning av EU:s aktörskapacitet som möjliggjordes genom inrättandet av den höge representanten för utrikesfrågor har i fallet Makedonien visat sig vara ett konkret tillskott för unionen. Solana har med stöd av sin stab och med det speciella sändebud som utsågs av ministerrådet och underställdes honom bidragit till att öka närvaron och bidragit till den positiva utgången under oroligheterna 2001. Genom valet av Javier Solana, vilken tidigare varit generalsekreterare i NATO markerade dessutom Europeiska rådet vilken tyngd som avsågs skapas med befattningen. Dock kvarstår beslutsrätten hos ministerrådet och Solana och hans organisation kan endast verka på mandat från dessa.

Trots påvisade förbättringar genom Amsterdamfördraget så kvarstår dock faktumet att det är medlemsländernas förmåga att nå enighet som avgör unionens förmåga att agera. Det framgångsrika agerandet i Makedonien behöver därmed inte bli upprepat per automatik vid en annan mer komplex situation.

Reflektion och förslag till fortsatt forskning

Att som i denna uppsats behandla såväl EU:s institutionella förutsättningar som dess agerande i fallet Makedonien har under arbetets gång visat sig vara en väl komplex uppgift. Därför valdes under processen att i denna uppsats fokusera på de institutionella förutsättningarna på bekostnad av Makedonienfrågeställningen.

Alternativet att helt utelämna Makedonien valdes bort för möjligheten att, om än i begränsad omfattning, ändå få en bild av unionens agerande. Att uteläsa Makedonien skulle dock ha medgivit ännu större djup för den institutionella undersökningen. Valet av upplägg gjordes med en förhoppning om att kunna lägga en grund för vidare arbeten kring EU och då som en fördjupning kring unionens agerande.

En intressant fortsättning inom området vore att vända på förhållandena och fokusera på Makedonien. Efter en kort påbyggnad med efter Amsterdamfördraget tillkomna förändringar, främst Nicefördraget, skulle detta arbete då kunna fokusera på unionens agerande och inbördes rollspel i området. Den påtagliga bristen på relevant litteratur kring Makedonien skulle då kunna kompenseras med intervjuer med bland annat utrikesdepartementet och kommissionens samt ministerrådets representationer i såväl Bryssel som Skopje. Mot bakgrund av tidigare nämnda avsaknad av litteratur torde ett arbete med detta upplägg kunna bidra med ny kunskap.

En fördjupning i den interna rivalitet som finns inbyggd i systemet mellan de två aktörerna kommissionen och ministerrådet skulle även vara ett intressant bidrag.

Käll- och litteraturförteckning

Tryckta källor

- Andrén**, Nils. (2002), *Säkerhetspolitik-Analyser och tillämpningar*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Buzan**, Barry., Wæver, Ole., Wilde, Jaap de. (1998), *Security: A New Framework For Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Cramér**, Per. (1994), *EU och Europatanken*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- EG Fakta**. (1992) *Maastrichtavtalet - En sammanfattning.*, Näringslivets EG fakta: Stockholm.
- Europeiska kommissionen**. (2001), *Europeiska unionen och världen*. Bryssel: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer.
- Europeiska kommissionen**. (1999), *Amsterdamfördraget - handledning*. Tyskland: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer.
- Holm**, A., Karlsson, N., Kihlberg, A., Laurin, P. (2001), *Säkerhetspolitik: Sverige, EU och den transatlantiska länken*. Stockholm: FHS.
- Kimby**, Ludvig. (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik- Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*. Stockholm: Jure.
- Kommerskollegium**. (2002). *Handbok för EU:s bilaterala och regionala avtal*. Stockholm: Kommerskollegium.
- Lundgren**, Åsa. (1998) *Europeisk identitetspolitik*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.
- Myrdal**, Sara. (red.). (2002) *EU som civil krishanterare*. Säkerhetspolitiska rådet. Utrikespolitiska Institutet. Stockholm: Elanders.
- McCormick**, John. (1999), *Understanding the European Union*. New York: St Martins Press.
- Nilsson**, Ylva. (2002), *EU Organisationer i fickformat*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet.
- Peterson**, John.och Shackleton, Michael. (2002), *The institutions of the European Union*. Oxford: Oxford university press.
- Regelsberger**, Elfriede. (red.). (1997), *Foreign Policy of the European Union- From EPC to CFSP and Beyond*. London: Lynn Rienner Publishers.
- Sjöstedt**, Gunnar. (1977), *The external role of the European Community*. Swedish studies in international relations 7. Westmead: Saxon House.
- Smith**, Hazel M. (2002), *European Foreign Policy, What it is and what it does*. London: Pluto Press.
- Wallace**, Helene., och Wallace, William. (red.). (2002), *Policy making in the European union*. Oxford: Oxford University Press.
- Zielonka**, Jan. red (1998), *Paradoxes of European Foreign Policy*. Florens: Kluwer Law International.

EU fördrag

Amsterdamfördraget [Online]

http://europa.eu.int/abc/treaties_sv.htm [2003-05-12]

Maastrichtfördraget samt Romfördraget som de återges i *Europafördrag*, (1995), Stockholm: Fritzes.

Tidskrifter

- ”A Busy first year for Mr. CFSP”. (17 november 2001) *Economist*. Vol 361, nr 8248.
- ”Makedonsk försoning amerikansk medling bröt isen.” (17 september 1995). *Göteborgsposten*.
- ”EU mötte Balkans ledare.” (25 november 2000). *Helsingborgs Dagblad*.
- ”EU-chef: Danmarks sidste formandskap”. (18 maj 2002) *Jyllandsposten* [Online]. <http://www.jp.dk/arkiv:aid=1262066> [2003-04-17]
- ”Pourquoi nous sommes en Macedoine.” (24 augusti 2001), *Le Monde*.
- ”Makedonien vill behålla FN-styrka trots stabilitet.” (11 april 1996) *Svenska Dagbladet*.
- ”Desperately seeking Mr. Europe.” (8 april 1996) *Time International* Volym 147 Nummer 15.

Källor från Internet

- Allmänna rådets möte (27 april, 1998) [Online].
<http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1> [2003-03-05]
- Allmänna rådets möte (19 mars, 1999) [Online].
<http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1> [2003-04-30]
- Allmänna rådets möte (17 maj 1999) [Online].
<http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1> [2003-05-01]
- Allmänna rådets möte (19 juli, 1999) [Online].
<http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1> [2003-03-05]
- Amsterdamfördraget: handledning [Online].
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/a09000.htm> [2003-03-27]
- Amsterdamfördraget Förklaring om inrättande av enhet för politisk planering och tidig förvarning [Online].
<http://europa.eu.int/eur-lex/sv/treaties/dat/amsterdam.html#0132020023> [2003-03-30]
- CARDS Regional Strategy Paper [Online].
http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/ip01_1464.htm [2003-05-03]
- Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation Stabilitetspakten [Online]. www.stabilitypact.org [2003-04-28]
- Conclusion on Western Balkans (april 2001) [Online].
http://www.eu2001.se/news/news_read.asp?iInformationID=13964 [2003-05-03]
- EU i FYROM [Online]. <http://ue.eu.int/arym/index.asp?lang=SV> [2003-05-03]
- EU upplysningen, nr 4 *Utrikes och säkerhetspolitik*. Sveriges Riksdag (2002) [Online]. www.riksdagen.se/eu/fakta/faktablad/pdf/nr4sv_020828.pdf [2003-03-26]
- Europainformation, Finska utrikesministeriet [Online].
http://www.eurooppa-tiedotus.fi/doc/sv/euguide/livet_eu/default.asp [2003-03-26]
- European Foreign Policy Bulletin [Online].
<http://wwwarc.iue.it/BASIS/efpb/all/rec/SDF> [2003-05-01]
- European Security Net [Online].
<http://www.europeansecurity.net/esdptimeline2000.html> [2003-05-03]

Europeiska kommissionen Representationen i Sverige [Online].

http://www.eukomm.se/pages/29_1.htm [2003-03-05]

Europeiska rådets slutsatser, Stockholmsmötet [Online].

http://wwwarc.iue.it/BASIS/efpb/all/rec/DDW?W%3Dnd+%3D+%2701%27*+AND+TX+PH+IS+%27macedonia%27+ORDER+BY+EVERY+di/Ascend%26M%3D7%26K%3D7409%26R%3DY%26U%3D1 [2003-05-01]

Europeiska unionens ordbok [Online].

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/cig/g4000g.htm#g14> [2003-03-28].

EC assistance to FYROM [Online].

http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/fyrom/index.htm#5 [2003-05-03]

GUSP resuméer om tredje land [Online].

<http://ue.eu.int/rerelations/HomeSV.htm> [2003-05-03]

Herolf, Gunilla. (januari 2003), *Frankrike och Tyskland- Omaka par i ihärdigt samarbete.* (Utrikespolitiska institutet. Utrikesanalys 4 2003) [Online].

<http://www.ui.se/text2003/art0403.htm> [2003-03-24]

Nationalencyklopedin [Online]. www.ne.se [2003-05-03].

Nato i FYROM [Online]. www.nato.int/fyrom/home.htm [2003-04-28]

Pinheiro, João de Deus, kommissionärens tal vid konferensen *Enhancing Europe's Global Role.* (24-25 september 1998) [Online].

www.ciaonet.org/conf/isi01/isi01b.html [2003-05-03]

Rapport till Europaparlamentet angående Stabiliserings och associeringsavtalet med Makedonien (1999) [Online].

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0031+0+DOC+WORD+V0//EN&L=EN&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y> [2003-05-03]

Solana, Javier. *Ekots lördagsintervju.* "Kan EU enas efter Irak-krisen?",

Sveriges Radio (26 april, 2003) [Online]. <http://www.sr.se/ekot/intervju.asp> [2003-04-29]

Stabilitetspakten [Online]. www.stabilitypact.org [2003-04-28]

Utrikesdepartementet, Västra Balkan [Online].

http://www.ud.se/fragor/geografiska_omraden/europa/ec/vastra_balkan/ [2003-04-28]

Utrikesutskottets betänkande 2001/02:UU14. [Online].

<http://www.riksdagen.se/debatt/0102/utskott/UU/UU14/UU14.ASP> [2003-04-29]

Utrikespolitiska institutet [Online]. www.landguiden.nu [2003-05-03]

Västra Balkan, eu2001.se [Online].

<http://www.eu2001.se/static/se/issues/allmanna.asp#balkan> [2003-04-30]

Bakgrund Makedonien

Balkan har under långa perioder varit en oroshärd mitt i Europa. Begreppet den makedonska frågan myntades redan under slutet av 1800-talet och symboliserar tvisten mellan olika stater på Balkan angående vem som skulle inneha makten över Makedonien.¹⁶⁸ Makedonien har upprepade gånger delats mellan vinnarnationer. Vid andra världskrigets slut fastställdes att Makedoniens gränser skulle återgå till det läge som rådde 1919 och Makedonien blev en del av det 1945 upprättade kommunistiska Jugoslavien.¹⁶⁹ Som den fattigaste delstaten i Jugoslavien blev Makedonien till stor del beroende av den federala regeringens stöd.

Den enande och dämpande effekt som den totalitära staten Jugoslavien och dess regim under ledaren Tito temporärt givit detta område förbyttes återigen i konflikter med lidande och misär som följd när regimen föll. Titos död 1980 blev startskottet för detta sönderfall då de tidigare hårt styrda delstatsregeringarna nu började konkurrera om de gemensamma tillgångarna.

Återigen ifrågasattes Makedoniens ställning och tillhörighet. Bulgarien hävdade makedonska som varande en bulgarisk dialekt. Grekland å sin sida hävdade sin historiska rätt till namnet Makedonien och Serbien ansåg Makedonien vara en del av Serbien, Sydserbien.¹⁷⁰ 1993 kunde FN genom att ge landet det tillfälliga namnet FYROM¹⁷¹ godkänna ett medlemskap och flertalet länder inom EU erkände landet. Störst motstånd kom från Grekland som med åberopande av såväl historiska som geografiska själ vägrade erkänna nationen Makedonien och makedonska som språk.

Det moderna Makedoniens befolkning utgörs till två tredjedelar av makedonier medan övriga befolkningen består av albaner, turkar, serber, romer samt en mindre del bulgarer.¹⁷² Det är främst kring den albanska minoriteten och dess status i landet som de sista årens oroligheter har kretsat. Påverkat av utveckling i Östeuropa tillät det kommunistiska partiet 1990 ett flerpartisystem och 1991 utropades Makedonien som självständigt från Restjugoslavien. Detta gjordes genom en folkomröstning beslutet var dock taget under bojkott från de albanska och serbiska minoriteterna. Grundläggande för den interna oro och de spänningar som funnits i landet under de senaste tio åren har varit albanernas situation och deras krav att likställas med makedonierna då det gäller inflytande samt deras rätt att erkännas som en av landets statsbärande nationer. Den makedonska ledningen hyste samtidigt stor oro över den utveckling som skedde i grannländerna där Kosovokonflikten och en eventuell självständighet för kosovoalbanerna skulle leda till ett bildande av ett Storalbanien där de albanska delarna av Makedonien så skulle ingå.

I början av 2001 utbröt strider mellan den makedonska regeringens trupper och den albanska gerillan i de norra delarna av landet. Enligt den makedonska regeringen bestod gerillan till en del av albaner från Kosovo som kämpade för ett Storalbanien. Gerillans stridigheter fördömdes dock av såväl omvärlden som av det albanska partiet som delade regeringsmakten.

¹⁶⁸ Nationalencyklopedin [Online]. www.ne.se [2003-04-02]

¹⁶⁹ Landguiden [Online]. www.landguiden.nu [2003-04-02]

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

Striderna ledde till att omkring 100 000 albaner flydde från Makedonien till Kosovo. Denna konflikt som hotade att eskalera till ett regelrätt inbördeskrig lyckades dock kvävas genom diplomatiska insatser från bland annat NATO och EU. NATO lyckades under sommaren att få fram ett avtal om eldupphör samtidigt som EU:s sändebud till Makedonien bedrev ett arbete tillsammans med landets regeringen för att genomföra förändringar i författningen och därmed förbättra den albanska befolkningens situation.¹⁷³ Resultatet blev ett fredsavtal som trots protester från den makedonska befolkningen godkändes och där albanernas ställning i landet stärktes på flera punkter.¹⁷⁴ Den 13 augusti 2001 undertecknades fredsavtalet under överinseende av såväl NATO:s generalsekreterare Robertson som av EU:s höge representant Solana. Avtalet innebar en förbättrad ställning och ett större inflytande för det albanska folket. Den albanska gerillan upplöstes och en allmän amnesti infördes.¹⁷⁵

¹⁷³ Landguiden [Online]. www.landguiden.nu [2003-04-28]

¹⁷⁴ Bland annat blev albanska ett officiellt språk i områden med minst 20% albaner. Författningen skrevs om och albanska parlamentsledamöter fick vetorätt i frågor rörande den albanska minoriteten. Samtidigt skulle gerillan avväpnas och avtalet övervakas av NATO. Avtalet antogs av parlamentet i september 2002. Ibid.

¹⁷⁵ Ibid.

Abstract

The Amsterdam Treaty which entered into force 1999 had as one of the objectives, in light of the European Union's weak actions in the Balkans, to reform and develop the Common Foreign and Security Policy that was created six years earlier through the Maastricht Treaty.

The aim of this essay was to analyse the changes in EU's actor capability within the second pillar as the Amsterdam Treaty came into force, as well as showing how these changes influenced the work performed by the EU in one particular case. In order to achieve this, a model by Gunnar Sjöstedt was used. The model was developed to evaluate the EU based on its structural prerequisites. The empirical material used, came, to a large extent, from the EU's official documents and treaties, but other relevant literature within the field has been used as well.

The analysis identified the fundamental issue within this field, namely, a conflict of interest between the joint action and the member countries' influence on the policies. The essay underlined two changes which have strengthened the EU's prerequisites to act at the international level. These are the appointment of a High Representative for the Common Foreign and Security Policy, as well as the creation of increased possibilities for flexibility in the decision making process. The work of EU was analysed from its actions in Macedonia which showed a strengthened engagement from its side, where the High Representative and its resources have played an important part. The EU's strengthened ability to act in Macedonia must be seen as a success for the joint development. It remains to be seen, however, whether this can be repeated in a bigger, more complex case.

Appendix 1 – Background Macedonia

Appendix 2 – Abstract

Keywords: *EU, Actor capability, the Amsterdam Treaty, Common Foreign and Security Policy, Macedonia*