



## FÖRSVARSHÖGSKOLAN

### Chefsprogrammet 99-01

<i>Författare</i>		<i>Kurs</i>
Mj Johan Norman		ChP 99-01
<i>FHS handledare</i>		<i>Tel</i>
Studierektor Jan Hallenberg, Kommendör Sven Rudberg		
<i>Uppdragsgivare</i>	<i>Beteckning</i>	<i>Kontaktman</i>
SI/FHS	19100: 1031	

### *EU:s militära krishantering – en bristinventering*

Den Europeiska Unionen är idag inne i en intensiv process som syftar till att ha en autonom förmåga att genomföra militära krishanteringsoperationer från år 2003. Denna uppsats syfte är identifiera eventuella brister i denna kapacitet. För detta ändamål nyttjas en metod av Gunnar Sjöstedt som i sin utvecklade form innebär att analys genomförs av gemensamma mål, resurser, managementsystem för hantering av kriser samt beslutsfattning. Hela analysen sker utifrån den realistiska teoribildningen som väl lämpar sig för att nå syftet. Det empiriska materialet utgörs av fördragstexter, ordförandeskapens slutsatser, relevanta officiella EU-dokument samt samtal med officiella EU-tjänstemän. Utöver detta används en stor mängd annan forskning, bl a för att verifiera dragna slutsatser. Avseende gemensamma mål studeras Helsinki Headline Goal för att utröna vilken typ av operationer som EU planerar att genomföra samt i vilka delar av världen som detta är avsett att kunna ske. En analys huruvida EU eller NATO skall vara den aktör som genomför en potentiell krishanteringsoperation genomförs också. De resurser som EU har att tillgå enligt Headline Taskforce ställs mot de potentiella krishanteringsuppgifterna och förmågan att mobilisera ytterligare resurser studeras. Institutioner och procedurer analyseras för att eventuellt identifiera brister i EU:s förmåga att detektera och följa upp krishärdar som kan beröra unionen. Avseende beslutsfattning studeras såväl det formella institutionaliserade systemet som de informella faktorer som kan ha påverkan. Analysresultatet visar att i de uppsatta målen finns utrymme för tolkningsskillnader, resurserna är ej tillräckliga för uppgifterna och avseende institutioner och procedurer förekommer oklarheter och visst dubbelarbete. Beslutsfattningssystemet brister huvudsakligen i den mellanstatliga strukturen och det påverkas i viss utsträckning av informella faktorer.

Under rubriken diskussion förs avslutningsvis ett resonemang om orsakerna till, och förhållandena runt, några av de resultat som analysen givit.

Nyckelord: EU, GUSP, CFSP, krishantering, PSO, Helsinki Headline Goal

## **Innehåll:**

<b>1. INLEDNING.....</b>	<b>3</b>
1.1 FÖRORD.....	3
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	4
1.3 METOD .....	5
1.4 TEORIANKNYTNING.....	12
1.5 AVGRÄNSNINGAR .....	13
1.6 BEGREPP OCH FÖRKORTNINGAR.....	14
1.7 MATERIAL OCH KÄLLKRITIK.....	16
<b>2. BAKGRUND.....</b>	<b>17</b>
2.1 VAD ÄR GUSP?.....	17
2.3 MILITÄR KRISHANTERING INOM GUSP.....	20
<b>3. GEMENSAMMA MÅL.....</b>	<b>23</b>
3.1 VAD SKALL ÅSTADKOMMAS?.....	23
3.2 VAR SKALL DET ÅSTADKOMMAS? .....	27
3.4 VEM SKALL ÅSTADKOMMA DET? .....	31
3.5 SLUTSATSER.....	36
<b>4. RESURSER.....</b>	<b>37</b>
4.1 TILLGÄNGLIGA RESURSER.....	37
4.2 MOBILISERING AV RESURSER.....	40
4.3 SLUTSATSER.....	42
<b>5. MANAGEMENTSYSTEM FÖR HANTERING AV KRISER.....</b>	<b>43</b>
5.1 INSTITUTIONER.....	44
5.2 PROCEDURER.....	49
5.3 SLUTSATSER.....	58
<b>6. BESLUTFATTNING.....</b>	<b>59</b>
6.1 FORMELL OCH INFORMELL BESLUTFATTNING.....	59
6.2 SLUTSATSER.....	66
<b>7. DISKUSSION .....</b>	<b>66</b>
<b>8. AVSLUTNING.....</b>	<b>70</b>
8.1 SAMMANFATTNING.....	70
8.2 NYA FRÅGESTÄLLNINGAR .....	73
<b>9. LITTERATUR- OCH KÄLLFÖRTECKNING.....</b>	<b>75</b>

## **Figurer:**

FIGUR 1: STRUKTURELLA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR AKTÖRSFÖRMÅGA ENLIGT SJÖSTEDT .....	6
FIGUR 2: STRUKTURELLA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR MILITÄR KRISHANTERINGSFÖRMÅGA 2003 ....	8
FIGUR 3: KRISHANTERINGSTYOLOGI .....	25
FIGUR 4: EU:S GEOGRAFISKA UTSTRÄCKNING AVSEENDE KRISHANTERING .....	28

## **Bilagor:**

BILAGA 1: ABSTRACT

## 1. INLEDNING

### 1.1 Förord

*”Världen utanför Europa är föga intresserade av dem strukturer vi skapar, vad som däremot intresserar dem är den internationella roll vi kan spela i främjandet av de värderingar på vilka den Europeiska Unionen bygger.”<sup>1</sup>*

Överenskommelsen mellan Frankrike och Storbritannien i Saint Malo 1998 utgjorde startskottet för ett intensivt arbete. Beslutet att bygga upp en autonom militär förmåga formaliserades sedan i Helsingfors 1999 och har därefter pågått i ett högt tempo. Målet är att kunna fatta beslut om, och genomföra, fredsfrämjande operationer 2003.

Det finns dock ett antal problem efter vägen. EU:s utrikes och säkerhetspolitik bygger på ett mellanstatligt samarbete varför de mål som sätts upp måste anpassas till alla medlemsstater. Görs inte detta kan de beslut som fattas bli urvattnade kompromisser av föga värde.

För att EU skall kunna bli en fullvärdig aktör måste också länkarna mellan den andra pelaren, där utrikes och säkerhetspolitiken finns institutionaliserad, förstärkas med framför allt första pelaren. Lyckas inte det kan EU framstå som en splittrad aktör som agerar på många arenor och i olika sammanhang men utan att lyckas föra en målinriktad och enad långsiktig politik.

Europa är också präglad av försvarsalliansen NATO. Organisationen som svarat för den europeiska säkerheten i drygt 50 år är nu på väg att få sällskap av ett annat militärt etablissemang med delvis annorlunda medlemmar, målsättningar och strukturer. Rollfördelningen mellan dessa båda är långt ifrån utredd. Utöver NATO finns också ett antal andra aktörer till vilka EU, med avseende på militär krishantering, måste skapa relationer, här kan nämnas t ex FN och OSSE.

Att kunna verka i fredfrämjande operationer kräver också nya strukturer, allsidiga förband, avancerade materiel- och vapensystem samt logistik och transportresurser för att kunna verka på andra geografiska platser. Det som finns att tillgå är emellertid nationella resurser som till stor del fortfarande är

---

<sup>1</sup> Tal av EU SG/HR, Javier Solana, Haag 2000-11-07, <http://www.weu.int/eng/search.html>

anpassade för ett nationellt försvar mot en invaderande angripare. Att skapa nya resurser och reformera försvarsmakter tar tid, är svårt och kostsamt. Det skall dessutom ske i en tid av ekonomisk åtstramning och under ett debattklimat som kräver sänkta försvarskostnader.

Dessutom sker denna uppbyggnad av en militär förmåga precis i det skede då EU står inför sin största expansion någonsin. Utvidgningen kommer att kräva såväl kraftfulla ekonomiska insatser som omfattande arbete för att skapa fungerande institutioner och strukturer.

Under dessa förutsättningar, och i denna miljö, skall den militära krishanteringsförmågan byggas upp, bli operativ och kunna fungera.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

År 2000 skrev major Niclas Karlsson en uppsats med rubriken *"Europeiska unionen och krishantering med militära medel"* och med underrubriken *"En analys av aktörskapaciteten 2003"*. Denna uppsats är en ansats till ge svar på om EU 2003 kommer att ha "aktörstatus" och förmåga att agera som en sådan inom området krishantering med militära medel. Karlsson kommer till slutsatsen att EU kommer att ha denna förmåga samt även 2003 kunna uppträda som en internationell aktör på området. Karlsson understryker dock att värderingen är teoretisk och att det, trots aktörförmågan, finns ett antal problem som man måste komma till rätta med. Detta resultat har gjort att en av de nya frågeställningar som Karlsson föreslår för analys är följande:

*"För det tredje skulle en analys som tar utgångspunkt i att identifiera brister i EU:s förmåga 2003 kunna ställas mot denna uppsats resultat. Därmed skulle två arbeten med skilda perspektiv kunna balansera eventuell subjektivitet och en mer objektiv bild av EU:s aktörskapacitet skulle skapas."*

Genom att söka svar på denna frågeställning kan alltså en mer heltäckande bild av EU:s förmåga 2003 skapas. Att ta upp en frågeställning som är ett arv från en kollega på Försvarshögskolan skapar också en kontinuitet inom ämnesområdet och någon form av röd tråd som, inom skolan, löper parallellt med utvecklingen i Europa.

Följaktligen är syftet med denna uppsats att detektera eventuella brister i EU:s förmåga till att fatta beslut om, inleda och genomföra militära krishanteringsoperationer 2003. Det bör dock redan här understrykas att bedömningen är teoretisk och att ett svar på om det finns några brister, samt vilka dessa är, inte kan erhållas förrän det existerar en reell empiri på området dvs att EU har genomfört en eller flera militära krishanteringsoperationer.

Syftet som återgivits ovan har i sin tur delats upp i ett antal delfrågor, dessa lyder:

- Vilka eventuella brister kan identifieras i EU:s formulerade mål avseende den militära förmåga som skall vara uppnådd 2003?
- Vilka eventuella brister kan identifieras i EU:s tillgång till resurser samt planering för hur resursbehovet skall säkras?
- Vilka eventuella brister kan identifieras i EU:s förmåga att institutionellt detektera och sedan följa upp en militär krishanteringsoperation?
- Vilka eventuella brister kan identifieras i EU:s förmåga att nå konsensus och fatta beslut om insats med militära krishanteringsresurser?

### **1.3 Metod**

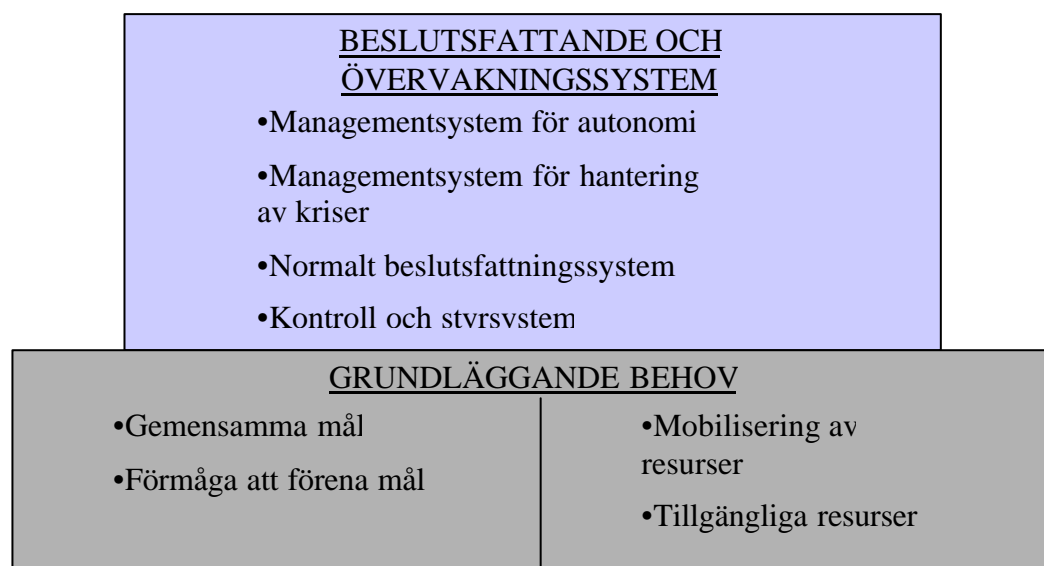
Den metod som valts bygger på en modell av Gunnar Sjöstedt<sup>2</sup>. I denna specificeras ett antal strukturella förutsättningar som tillsammans utgör basen för aktörsförmåga. Modellen som är från 1977 är skapad för att bedöma EG:s roll som extern aktör. Även om EG 1977 såg annorlunda ut än EU gör 2001 kan modellen sägas vara tillämplig även idag eftersom den behandlar storheter som kan sägas vara tidlösa.

Modellen kan sägas utgöra en huvudmetod i uppsatsen eftersom den pekar på de faktorer och förutsättningar som bör studeras för att få en helhetsuppfattning om aktörsförmågan. Nedan följer en kort beskrivning av de olika aktörsförutsättningarna enligt Sjöstedt. Därefter följer en detaljerad och ingående beskrivning av hur modellen anpassats för att fungera som ett verktyg för att nå fram till syftet med uppsatsen. Här görs också en ingående

---

<sup>2</sup> Sjöstedt, 1977, s 74-111

beskrivning av de eventuella delmetoder som används inom varje aktörsförutsättning.



Figur 1: Strukturella förutsättningar för aktörsförmåga enligt Sjöstedt<sup>3</sup>

Vid en beskrivning som börjar med basen av modellen kan sägas att Sjöstedt bedömer de grundläggande behoven som något av fundamentala element för aktörsförmågan. Här återfinns aktörens mål där en åtskillnad görs mellan å ena sidan de mål som man i detalj har lyckats enas om från å andra sidan den förmåga som finns att förena mål.. Sjöstedt påtalar också vikten av att, när detaljerade målsättningar saknas, ha enats om ett antal generella principer vilka kan fungera som en typ av verktyg och underlätta förenandet av mål i den specifika situationen.<sup>4</sup> I övrigt så behandlas förmågan att förena mål under rubriken informell beslutsfattning. Resurserna är den andra delen av den grundläggande byggstenen. Här skiljs på resurser som finns till förfogande för att hantera en krissituation från den förmåga som finns att utöver detta skapa ytterligare resurser.

<sup>3</sup> Sjöstedt, 1977, s 74. Avskrift och översättning enligt författaren. Figuren saknar "Influencing Factors" samt "Action performance instruments" vilka separerats från originalmodellen av skäl som framgår i kapitlet.

<sup>4</sup> Sjöstedt, 1977, s 77

I den övre byggstenen återfinns de kontroll och styrsystem som ingår som en förutsättning för aktörsförmågan i Sjöstedts modell och som har till uppgift att framför allt följa upp krishanteringsåtgärder och implementeringen av desamma.

Förmågan att fatta beslut anser Sjöstedt vara en av nyckelförutsättningarna för att nå aktörsförmåga. Detta beslutsfattningssystem anser Sjöstedt bestå av såväl formella institutionella, som informella faktorer.<sup>5</sup>

Ett managementsystem för hantering av kriser består enligt Sjöstedt av en typ av system som har för avsikt att samla in och bearbeta information. Hit räknas även någon typ av mekanism som skall ge svar på huruvida en potentiell kris rör aktören ifråga eller inte. Detta managementsystem skall alltså bli svaret för den tidiga förvarning som är nödvändig för att i tid respondera på en kris.

Managementsystemet för autonomi är en förutsättning enligt Sjöstedt eftersom den kan sägas hantera den egna organisationens förmåga att verka självständigt. Det kan också uttryckas i termer av att det är förmågan att identifiera den egna rollen i det internationella systemet och utvärdera de externa relationerna som existerar med andra stater och organisationer. Denna punkt faller utanför syftet med uppsatsen och är dessutom, enligt Sjöstedt, mycket svår att analysera. Av dessa orsaker kommer den inte att behandlas ytterligare.

I originalet av Sjöstedts modell finns även angivet ytterligare en förutsättning för aktörsförmåga. Detta är det nätverk av ”kanaler” och ”agenter” som är nödvändiga för att verkställa fattade beslut (Action performance instruments). De externa krishanteringsåtgärder som vidtogs då Sjöstedt konstruerade denna modell var av den arten att verkställighet och implementering kunde kräva speciella resurser och förmågor. När det handlar om militär krishantering anses emellertid förmågan till verkställighet finnas inbyggd i den militära förmågan.

Modellen i uppsatsen saknar också de faktorer som enligt Sjöstedt påverkar förhållandena i modellen (Influencing factors). Anledningen härtill är att det ligger utanför syftet med uppsatsen att bedöma utveckling och dynamik i aktörsförmågan. I kapitlet diskussion förs emellertid ett resonemang om

---

<sup>5</sup> Sjöstedt, 1977, s 86

orsaker till olika förhållanden och om framtiden, denna diskussion är dock inte kopplad till Sjöstedts modell.

I sin omarbetade version för att passa syftet i denna uppsats kan de strukturella förutsättningarna sägas bestå fyra byggstenar:

<u>Gemensamma mål</u> <ul style="list-style-type: none"><li>•Vad skall åstadkommas?</li><li>•Var skall det åstadkommas?</li><li>•Vem skall åstadkomma det?</li></ul>	<u>Resurser</u> <ul style="list-style-type: none"><li>•Tillgängliga resurser</li><li>•Mobilisering av resurser</li></ul>
<u>Managementsystem för hantering av kriser</u> <ul style="list-style-type: none"><li>•Institutioner</li><li>•Procedurer</li></ul>	<u>Beslutsfattning</u> <ul style="list-style-type: none"><li>•Formell och informell beslutsfattning</li></ul>

**Figur 2: Strukturella förutsättningar för militär krishanteringsförmåga 2003**

Dessa fyra byggstenar utgör tillika kapitelindelning i uppsatsen. Varje kapitel avslutas med slutsatser vilka också utgör svar på de delfrågor som ställts. I avslutningskapitlet under rubriken sammanfattning återkommer de viktigaste slutsatserna varför detta kapitel som helhet kan sägas utgöra svar på frågeställningarna.

Nedan följer en detaljerad redogörelse för hur de fyra byggstenarna metodologiskt används i analysen:

#### Gemensamma mål

Det som studeras här är alltså de gemensamma mål som EU skall ha uppnått senast 2003. Dessa benämns "Helsinki Headline Goal".<sup>6</sup> Avsikten här är att

---

<sup>6</sup> Helsinki Headline Goal Catalogue, 2000, passim



identifiera brister i de formulerade målsättningarna. En brist definieras här såsom ”risk för att olika tolkningar kan göras” men det kan även vara en ”inbyggd motsättning”. Detta eventuella utrymme för divergerande tolkningar skulle då kunna innebära att de olika medlemsstaterna har olika uppfattningar om vad det är man skall uppnå vilket i sin tur kan ge upphov till att man inte når konsensus då beslut skall fattas om insats med militära krishanteringsresurser. Den inbyggda motsättningen innebär att två olika påståenden presenteras som ej är förenliga med varandra.

För att kunna analysera Helsinki Headline Goal krävs en ytterligare nedbrytning i underkategorier. Dessa underkategorier är vad man vill göra, var man vill göra det samt vem som skall göra det.<sup>7</sup> För dessa underkategorier och den exakta metod som används i varje fall redogörs för nedan:

a) Vad skall åstadkommas?

I denna underkategori studeras de uppgifter som EU skall kunna lösa enligt ”Helsinki Headline Goal”. Den största risken för divergerande syn på detta mellan medlemsländerna antas vara vilken grad av våldsutövning som EU kan acceptera vilket indikeras av ett antal uttalanden.<sup>8</sup> Av denna anledning studeras den, m a p risk för våldsutövning, svåraste uppgiften av de tre typfall som finns beskrivna inom ramen för Helsinki Headline Goal. Analysen genomförs som en innehållsanalys av det empiriska materialet där ett försök görs att detektera inbyggda motsättningar och utrymme för olika tolkningar. En för låg detaljeringsgrad i de formulerade målen bedöms också utgöra en brist då detta kan utgöra grund för olika tolkning av medlemsländerna.

b)Var skall det åstadkommas?

Under denna kategori studeras den geografiska utsträckning som EU avser ha med sin militära krishanteringsförmåga. I likhet med ovanstående kategori går analysen ut på att, genom innehållsanalys av det empiriska materialet, detektera motsättningar och avsaknad av detaljering vilket kan ge upphov till divergerande uppfattningar och därmed ett misslyckande att nå ett gemensamt beslut.

---

<sup>7</sup> Detta är de faktorer som är nödvändiga parametrar för att planering skall kunna genomföras och skulle därmed väl kunna fungera som en nedbrytning av en målsättning. Kommendör Lars Wedin i en artikel i ”Vårt Forsvar” nr 3, 2000.

c) Vem skall åstadkomma det?

Även om en precis målformulering, fri från brister, går att åstadkomma vad beträffar ovanstående kategorier finns det, även om det faller innanför dem ramarna, ingen inbyggd självklarhet att det är EU som skall utföra den potentiella krishanteringsoperationen. Det finns flera andra aktörer och olika konstellationer som kan vara aktuella. Det som ligger närmast till hands är att det kan råda divergerande uppfattningar om när EU respektive NATO skall agera. Anledningen härtill är att NATO till största delen består av samma medlemmar samt att huvuddelen av dessa är europeiska stater. Av denna anledning analyseras om det kan finnas utrymme för olika tolkningar och divergerande syn på när NATO respektive EU skall agera militärt i krishanteringssammanhang. Även här genomförs en innehållsanalys av det empiriska materialet för att detektera utrymme för divergerande tolkningar och eventuella inbyggda motsättningar.

### Resurser

Underkategorierna som används här är desamma som Sjöstedt använder i sin modell.

a) Tillgängliga resurser

För att utröna om det finns några brister i om denna förutsättning är uppfylld görs en övergripande jämförelse mellan de resurser som anges i Helsinki Headline Goal och de uppgifter som man avser genomföra. Med övergripande menas att detaljeringsgraden är låg och att det endast är avgörande resurser i form av t ex truppmassor och gränssättande system som analyseras. En brist definieras som att tillgången inte svarar mot efterfrågan.

b) Mobilisering av resurser

För att komplettera en efterfrågan som överstiger tillgången planeras för att låna resurser ur NATO samt att producera och nyanskaffa materiel. Inom ramen för det empiriska materialet analyseras om det föreligger några risker för divergerande tolkningar av hur detta är avsett att genomföras.

---

<sup>8</sup> Sveriges ÖB, Johan Hederstedt, vid en pressträff med svenska journalister, 00-11-21.

### Managementsystem för hantering av kriser

Under denna rubrik analyseras också det som Sjöstedt benämner som ”kontroll och styrsystem”. Med denna förutsättning för aktörsförmåga avser Sjöstedt implementeringen och uppföljningen av fattade beslut. Att finna risker för brister i förmågan att följa upp de eventuella krishanteringsoperationer som man genomför bör falla väl innanför ramarna på analysen av institutioner och procedurer varför de behandlas här.

Analysmodellen har också kompletterats med ytterligare en underfunktion som kommer att bli föremål för analys. Detta är de ”yttre förbindelser” som alltid måste äga rum och som är extra betydelsefulla i samband med en krishanteringsoperation. Att de yttre förbindelserna är viktiga har visat sig inte minst i samband med den debatt som föregick utnämmandet av GUSP:s höge representant, Javier Solana, för dessa redogörs ytterligare i kapitel 5, punkt 2.

De underfunktioner som avses anges mer detaljerat under aktuellt kapitel men är i stort följande:

- Implementering och uppföljning av fattade beslut.
- Insamling och bearbetning av information.
- En systemmekanism som talar om hur EU berörs av krisen.
- Ett system för tidig förvarning
- Yttre förbindelser

#### a) Institutioner

Analysen genomförs som en innehållsanalys av det empiriska materialet där en jämförelse görs mellan den institutionella struktur som skapats för att uppnå Helsinki Headline Goal och de funktioner som behöver vara etablerade i samband med en kris enligt ovan.

#### b) Procedurer

Om några brister eller risker för brister föreligger i de procedurer och rutiner som omger en krishanteringsoperation studeras här. I likhet med ovanstående rubrik ställs resultatet av innehållsanalysen mot de uppgifter som managementsystemet för hantering av kriser bör hantera enligt modellen. En

brist utgörs under denna rubrik av att procedurer saknas eller är bristfälliga för att åstadkomma resultat enligt ovan.

### Beslutsfattning

I likhet med Sjöstedts slutsatser om att beslutsfattningen styrs av såväl formella institutionella faktorer såväl som informella sådana kommer en ansats göras till att analysera båda.

#### a) Formell och informell beslutsfattning

Avseende den formella beslutsfattningen innehållsanalyseras fördragstexter och annan officiell dokumentation som berör beslutsfattningssystemet. Avsikten är att detektera systembrister eller risker till systembrister vad avser att fatta beslut i samband med en krishanteringsoperation.

Den informella beslutsfattningen ter sig avsevärt mer komplex att analysera eftersom bristen på empiriskt material är stor. Det faktum att Sjöstedt dock berör de informella faktorerna som så pass viktiga för beslutsfattningssystemet som helhet har dock gjort att detta behandlas. I brist på empiriskt material används en stor mängd annan forskning varför analysresultatet skall värderas på dessa grunder.

## **1.4 Teorianknytning**

Som teorianknytning har valts ett realistiskt synsätt.<sup>9</sup> Ett resonemang runt varför samt hur teorin används följer nedan:

Den realistiska teoribildningen är i grunden pessimistisk. Den kan sägas utgöra en motpol till idealismens överoptimistiska syn på världen och säkerhetspolitiken enligt vars skola det skulle vara tillräckligt med klokt statsmannaskap och respekt för folkrätten för att skapa internationell fred och säkerhet.<sup>10</sup> Realismen utgår också från nationalstaterna som de enda aktörerna<sup>11</sup> vilket skulle kunna leda till slutsatsen att den realistiska skolan inte kan erkänna EU som en fullvärdig aktör eftersom det inte är en nationalstat.<sup>12</sup> Den europeiska utrikes- och säkerhetspolitiken bygger också på ett

---

<sup>9</sup> Text enligt M. Doyle, "Ways of war and peace", 1997, passim

<sup>10</sup> Detta resonemang förde Hans Morgenthau i verket, *Politics among nations*, 1948

<sup>11</sup> Text enligt M. Doyle, "Ways of war and peace", 1997, s 27

<sup>12</sup> Ginsberg in Regelsberger, 1997, s 299

mellanstatligt samarbete där konsensus i stort sett krävs mellan medlemsstaterna för att gemensamma säkerhetspolitiska positioner och aktioner skall kunna företas. En tolkning skulle därför kunna vara att aktörerna inom GUSP betraktar samarbetet utifrån strategiska och självcentrerade utgångspunkter så som den realistiska teoribildningen beskriver.<sup>13</sup> Ur ett realistiskt betraktelseperspektiv antas också en misstänksamhet mellan stater alltid finnas och den viktigaste drivkraften för den politik som förs är att överleva som stater. Staternas agerande är alltid rationellt för att leda fram till denna säkerhet. EU:s roll som aktör blir betydligt mer ifrågasatt och tvivelaktig och organisationen skulle istället kunna ses som ett verktyg för medlemsstaterna för att förstärka maktposition och säkerställa överlevnad<sup>14</sup> och den militära krishanteringsförmågan skulle i sin tur bli ett medel för detta.

Med detta resonemang i grunden bör den realistiska teoribildningen ha bättre förutsättningar att finna brister i aktörsförmågan än en mer idealistiskt präglad dito. Teorin skall alltså ses som ett instrument för att kunna genomföra analysen och besvara frågeställningarna. Analysen kan emellertid tendera att bli mer nedslående än vad senare empiri kommer att visa vilket bör tas med i beaktande av resultatet.

I samband med det avsnitt nedan som rör det geografiska område inom vilket EU har för avsikt att verka med militära medel görs vissa geopolitiska<sup>15</sup> kopplingar. Denna teori ligger nära den realistiska och kan i detta sammanhang fungera som ett komplement till den samma.

Teorins användningsområde i denna uppsats skulle kunna beskrivas som en lins genom vilken det empiriska materialet och resultatet av analysen betraktas.

## 1.5 Avgränsningar

- Eftersom uppsatsen tar avstamp i organisationen EU behandlas inte de olika nationalstaternas olika ståndpunkter och uppfattningar. Även om en

---

<sup>13</sup> Aggestam et al, 2000, s 41

<sup>14</sup> Aggestam et al, 2000, s 202

<sup>15</sup> Rudolf Kjellén introducerade begreppet 1916 och den brittiske geografen Sir Halford Mackinder skrev redan 1904 om den euroasiatiska kärnområdet och dess "pivotfunktion" i världen utan att för den skull tala om geopolitik. En enkel beskrivning av detta, och geopolitiken i allmänhet, finns också i "Europeisk säkerhetspolitik" av Aggestam m fl, 2000. För fördjupning i geopolitiken hänvisas till dessa författare.

sådan studie ligger utanför frågeställningen och syftet med uppsatsen kan det uppfattas som en brist i och med att hela GUSP enligt den realistiska teoribildningen måste betraktas som summan av dess medlemsstaters åtgärder. Någon explicit analys av nationella ställningstaganden görs inte däremot bortses inte ifrån empiriskt material av den typen då det finns att tillgå. I dessa fall används informationen endast för att verifiera dragna slutsatser eller som indikation på olika nationella ställningstaganden. I kapitlet diskussion förs emellertid ett något mer ingående resonemang som även omfattar vissa nationella kopplingar eftersom denna dimension krävs för att kunna förklara konstaterade brister. Här finns emellertid inte de krav på vetenskaplig förankring som är fallet i övriga kapitel.

- Resurser behandlas bara övergripande vad avser tillgång, efterfrågan och förutsättningar för vad EU kan åstadkomma med dessa. Detta innebär att detaljeringsgraden är låg och att det är materielsystem och förbandsmassor i stort som är föremål för analys.
- Utvidningsprocessen berörs inte även om detta naturligtvis kommer att inverka både positivt och negativt på den militära krishanteringsförmågan.

## 1.6 Begrepp och förkortningar

Nedan redogörs ett antal begrepp och förkortningar som förekommer i uppsatsen. I de fall svenska översättningar existerar används dessa i uppsatsen. När sådana saknas, eller att översättningen är tveksam eller tvetydig används den engelska förkortningen eller ordet. Detta gäller även för förekommande citat.

Brist	Brist definieras olika beroende på vad som är föremål för analys. För de olika definitionerna hänvisas till kapitel 1.3 metod.
CESDP	Common European Security and Defence Policy.
CFSP	Common Foreign and Security Policy (GUSP).
CJTF	Combined Joint Task Force, koncept för att uppträda med multinationella förband ur flera försvarsgrenar.
Close Air Support	Offensiva flygföretag i närheten av egna förband avsedda att understöda eller skydda egen verksamhet.

---

CONOPS	CONcept of OPerationS, huvudsaklig operationsstruktur.
COREPER	Committee for Permanent Representatives: de ständiga representanternas kommitté som består av medlemsstaternas EG-ambassadörer och deras ställföreträdare.
COREU	Correspondence Européen, EU:s interna kommunikationsnät för det utrikespolitiska samarbetet mellan medlemsstaterna.
Council of the EU	Ministerrådet.
EDP	European Defence Policy, EU:s försvarspolitik.
EG	Europeiska Gemenskapen.
EMU	Economic and Monetary Union – EU:s ekonomiska och monetära union.
EPS	Europeiskt Politiskt Samarbete, föregångaren till GUSP.
ESDI	European Security and Defence Initiative, militär krishantering som var avsedd att genomföras under WEU-flagg men under överinseende av NATO.
ESDP	European Security and Defence Policy.
EUMC	EU Military Committee (EU:s Militära Kommitte).
EUMS	EU Military staff (EU:s Militära Stab).
Foreign Councillor	Kommissionens representant för externa relationer.
GUSP	Gemensam utrikes och säkerhetspolitik (CFSP)
Gymnich	Informellt utrikesministermöte inom EU varje halvår, som ägnas åt en allmän diskussion om övergripande utrikespolitiska frågor.
HHC	Helsinki Headline Goal Catalogue. Den samlade informationen om EU:s militära krishanteringsförmåga 2003. En utförligare förklaring av innebörden går att återfinna i kapitel 2.3.
HTF	Headline Task Force. Den militära krishanteringsstyrkan. Sammansättningen av HTF återfinns i HHC.
Interdiction	Offensiva flygföretag mot djupet av operationsområdet.
KUSP	Kommittén för utrikes och säkerhetspolitik (PSC, Political and Security Committee).
NATO	North Atlantic Treaty Organization.
NEO	Non Combattant Evacuation, evakuering av civila.
OPPLAN	Operation-PLAN, operationsplan.

OSSE	Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa.
Peace-enforcement	Fredsframtvigande.
PPEWU	Policy Planning and Early Warning Unit.
PSO	Peace support operation.
SG/HR	<i>SG/HR</i> (Secretary General/High Representative) Generalsekreterare och Hög representant för GUSP( Ibland kallad för "Herr GUSP").
The Presidency	Ordförandeskapet.
Trojkan	Trepartsgrupp inom EU:s utrikesministerråd bestående av den tidigare, den pågående och den kommande ordförandeskapsstaten.
VEU	Västeuropeiska unionen eller Brysselpakten (WEU)

## 1.7 Material och källkritik

Det empiriska materialet utgörs av:

- EU:s fördragstexter.
- De olika ordförandeskapens slutsatser.
- Officiella EU-dokument.
- Uttalanden från officiella EU-tjänstemän.

I kapitel 9, litteratur- och källförteckning finns en exakt sammanställning över det samlade empiriska underlaget. Detta material tillskrivs en hög tillförlitlighet.

Det empiriska materialet är i analysen till vissa delar inte tillräckligt och av denna anledning utnyttjas även annan forskning. Denna forskning används dels för att verifiera dragna slutsatser men även för att det i delar av analysen saknas empiriskt material. I det sistnämnda fallet görs försök att nå en rimlig vetenskaplig säkerhet genom att utnyttja flera oberoende forskningskällor men resultatet skall ändå betraktas mot denna bakgrund.



## 2. BAKGRUND

### 2.1 Vad är GUSP?

”Vetenskapliga teorier kan förklara aspekter av GUSP, men det finns ingen som fullständigt kan förklara uppkomsten och utvecklingen av detta fenomen.”<sup>16</sup>

På Haag-konferensen 1969 lät ledarna i EG-länderna förstå att Europa är frånvarande från ”världsdialogen”. Man skapade då en mekanism inom ramen för EPS (Europeiskt Politiskt Samarbete) som gjorde att denna konstellation skulle stötta EG genom att bidra till ökad ömsesidig förståelse för internationella problem. Man skulle dessutom stärka banden mellan EG-staterna genom att harmonisera synen på yttrevärlden, koordinera uppfattningar samt, när det är möjligt och önskvärt, företa gemensamma aktioner.<sup>17</sup> Bestämmelserna i EG skulle dock inte kopieras i EPS. Speciellt viktigt var detta avseende beslutsförfarandet där majoritetsbeslut inte skulle komma på frågan. Politiska kommittén i Europaparlamentet skulle vara den enda länken mellan EPS och EG men risken var uppenbar att EPS på sikt skulle bli en institution inom EG:s organisation. I Luxemburg-rapporten som blev det definitiva startskottet för EPS lades också fast att om arbetet inom EPS skulle kunna ha någon påverkan på arbetet inom EG skulle EG-kommissionen inbjudas att klargöra sin ståndpunkt.<sup>18</sup> Under perioden 1970-73 klarnade formerna för EPS. I ”Köpenhamnsrapporten” föreslogs ett ökat antal möten på minister- och högre tjänstemannanivå. Man införde också sambandssystemet COREU för att underlätta kommunikationen mellan medlemsstaterna.

Man bibehöll en mellanstatlig basis men kunde inte utvecklas vidare utan att implementeras i EG:s organisation. Ytterligare band mellan det politiska samarbetet och EG:s institutioner knöts därför.<sup>19</sup> En rad händelser såsom Sovjets invasion av Afghanistan, Camp David avtalet mellan Israel, Egypten och USA samt Greklands inträde i EG gjorde att man på tidiga åttiotalet tvingades se över EPS för att möta en mer dynamisk framtid. Denna förändring

---

<sup>16</sup> Bronstone, 2000, s 157

<sup>17</sup> Federal republic of Germany, *European political cooperation*, Bonn, 1982, s 31

<sup>18</sup> Bronstone, 2000, s 159

<sup>19</sup> Federal republic of Germany, *European political cooperation*, Bonn, 1982, s 31

formulerades i London-rapporten 1981.<sup>20</sup> I denna rapport betonas vikten av ett utökat ansvar för ordförandelandet samt instiftandet av "Trojka-sekretariatet"<sup>21</sup> för att upprätthålla kontinuitet då ordförandeperioderna är blott sex månader i taget.

Utan att helt och hållet integrera EPS i EG enades man om en reducering av de kompromisslöst mellanstatliga fundamenten i EPS. Denna ståndpunkt berodde delvis på den ökade betydelse som EG-kommissionen, och det demokratiskt tillsatta EG-parlamentet, fått under den sista tiden.<sup>22</sup>

Det var dock först i Enhetsakten 1987 som integrationsprocessen tog riktig fart. Man insåg att strävandena mot en gemensam marknad och en politisk union skulle kräva ett fastare tag om utrikesfrågorna än vad EPS medgett. Här framgår att medlemsländerna skall informera och konsultera varandra i utrikesfrågor utan förbehåll (tidigare skulle medlemsländerna enhälligt samtycka om att diskutera frågor som dessutom skulle falla inom ramen för det som beslutades under Haag-konferensen 1969). Gränserna mot EG skulle suddas ut vilket också skulle innebära att frågor som tidigare endast behandlats inom institutionen EG nu också skulle behandlas på en utrikespolitisk nivå. EG-kommissionen skulle också knytas hårdare till EPS för att skapa stadga och samstämmighet gentemot EG-politiken.<sup>23</sup>

Maastrichtfördraget 1991 ledde till att EPS inkorporerades i EU-strukturen som dess andra pelare kallad CFSP (Common Foreign and Security Policy) eller på svenska GUSP (Gemensam Utrikes och säkerhetspolitik). Det står skrivet i fördraget att GUSP skall omfatta alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som skall kunna leda till ett gemensamt försvar, om Europeiska rådet beslutar det.<sup>24</sup>

Fördraget ger inte EU:s institutioner kompetens att under andra pelaren utveckla ett fullständigt regelverk motsvarande EG-rätten. GUSP bygger vidare

---

<sup>20</sup> Bronstone, 2000, s 160

<sup>21</sup> "Trojka-sekretariatet", eller bara "Trojkan" kallas senast avgångna, sittande samt nästkommande ordförandeland.

<sup>22</sup> Bronstone, 2000, s 160

<sup>23</sup> Bronstone, 2000, s 162

<sup>24</sup> Nice-fördraget, ARTIKEL 17 I FEU

på den praxis – *l'acquis politique*<sup>25</sup> - som utvecklats genom det tidigare samarbetet med EPS och vidareutvecklats genom ett kontinuerligt samarbete och informella överenskommelser mellan EU:s medlemsstater. Beslut antas enhälligt och de överstatliga institutionerna Kommissionen och Parlamentet har ett mycket begränsat inflytande över GUSP.<sup>26</sup>

Utvecklingen av en gemensam utrikespolitik är, och har liksom den gemensamma valutan alltid varit, en fråga som EU-skeptikerna hävdar ofelbart leder till nationalstatens kapitulation och skapandet av en europeisk federation. I sitt arbete med att driva unionens arbete framåt finner sig ledarna i EU draga i två riktningar. Å ena sidan kan man erhålla en avsevärt större internationell tyngd och få större inflytande i världspolitiken men å andra sidan kan detta ske på bekostnad av nationella intressen.<sup>27</sup> Metaforen med en pendel som svänger mellan ett mellanstatligt vänsterläge och ett integrationsvilligt högerläge är synnerligen illustrativ.<sup>28</sup> Denna pendel kan symbolisera såväl den enskilda kluvna individen såväl som den förda politiken och det allmänna debattklimatet. Processen dras sålunda mellan integrationsförespråkare och förespråkare för en mellanstatlig grund.<sup>29</sup>

Om EU:s första pelare präglas av överstatliga institutioner och en förhållandevis rigid rättsordning kännetecknas EU:s andra pelare, GUSP, och även den tredje pelaren av mellanstatliga principer och ett flexibelt regelsystem. Man kan konstatera att olika former av mellanstatliga sammanslutningar tenderar att bli en allt viktigare del av dagens globala samhälle. Möjligheten att ingå en mellanstatlig samverkan är en fundamental del i en stats suveränitet. Det mellanstatliga samarbetets syfte är att stärka de ingående staternas ställning och faktiska självständighet. Samtidigt medför varje samarbete en viss begränsning av de deltagande staternas individuella handlingsfrihet. De flesta former av internationell samverkan innebär dock inte några reella suveränitetsförluster. Varje stat har i det klassiskt mellanstatliga samarbetet full kontroll över utveckling och samverkan som i regel gäller ett

---

<sup>25</sup>”*l'acquis politique*” är GUSP:s motsvarighet till ”*l'acquis communautaire*” d v s EU:s samlade, gemensamt uppnådda regelverk inom första pelaren i vilket även ingår EG-domstolens domar.

<sup>26</sup> Kimby, 1997, s 11

<sup>27</sup> Mc Cormick, 1999, s 203

<sup>28</sup> Wallace & Wallace, 1999, s 46

<sup>29</sup> Ginsberg in Regelsberger, 1997, s 298

visst begränsat område.<sup>30</sup> Om man studerar de formella strukturerna i GUSP kommer man också till slutsatsen att det är strikt mellanstatligt. Om man däremot väljer att även titta på de förändrade normer och värderingar som delvis redan har blivit ett resultat av samarbetet kan slutsatsen istället dras att GUSP snarare karaktäriseras av ett slags informell överstatlighet.<sup>31</sup> Formellt är man dock överens om att GUSP inte skall påverka den särskilda karaktär som vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik har.<sup>32</sup> Dessa frågor berörs vidare under kapitlet ”beslutsfattning”.

Det finns dock forskning som tyder på att integrationen inom den första pelaren i form av EMU måste leda till en djupare integration även inom den andra pelaren. Om den planerade utvidgningen genomförs utan att fördjupa integrationen skulle detta accelerera processen med att de stora staterna söker sig till mindre forum.<sup>33</sup> En djupare integration skulle i sin tur medföra att vissa av EU:s medlemsstater kommer – inom eller utanför EU:s ramar - att utveckla ett gemensamt försvar.<sup>34</sup> Den löst skrivna fördragstexten som återgetts ovan skulle i så fall visa sig ha haft substans. Andra bedömare tror och anser att en ny säkerhetsordning bör bygga på samarbete och ömsesidigt förtroende, inte på klausuler om ömsesidig försvarsplikt.<sup>35</sup> GUSP bör ses i ett sammanhang där utvecklingen av en ny europeisk säkerhetsarkitektur ingår.<sup>36</sup>

### **2.3 Militär krishantering inom GUSP**

En militär förmåga har funnits i EU fast i VEU:s skepnad ända sedan Maastrichtfördraget 1993. Denna organisation var något av EU:s militära arm eftersom fördraget klargjorde att VEU var en integrerad del av EU:s utveckling” och hade rådgivande och verkställande uppgifter när det gällde militära uppgifter inom EPS (idag GUSP).<sup>37</sup> Genom denna koppling mellan VEU och EU så skapades en legal bas för kunna genomföra åtgärder som hade försvarsmässiga konsekvenser. Samarbetet med VEU låg nära till hands då det

---

<sup>30</sup> Kimby, 1997, s 8

<sup>31</sup> Strömvik, 1999, s 255-256

<sup>32</sup> Nice-fördraget, ARTIKEL 17 I FEU

<sup>33</sup> Burghardt in Regelsberger, 1997, s 327

<sup>34</sup> Kimby, 1997, s 11

<sup>35</sup> SIPRI. ”A future agenda for Europe. Report of the Independent Working Group established by the Stockholm International Peace Research Institute, 1996.

<sup>36</sup> Rummel R in Regelsberger, 1997.

<sup>37</sup> Kimby, 1997, s 15

var till stora delar samma utrikesministrar i VEU som i EPS. Man såg också en framtid där VEU införlivades i EU.<sup>38</sup> Tillsammans med NATO utvecklades också det s k ESDI, 1996, som innebar att VEU skulle kunna genomföra krishanteringsoperationer som bar omfattade dess medlemmar men under överinseende av NATO. Idén här var att det var NATO:s resurser som skulle användas samt även den inom NATO utvecklade metodiken, CJTF. ESDI-konceptet omfattade de s k Petersberguppdragen som uppkallats efter den plats där VEU:s ministerråd 1992 fastställde dessa. I Amsterdamfördraget 1997 gavs Petersberguppdragen, som ett resultat av ett svensk-finskt initiativ, en central plats och den fördragsmässiga grunden lades för att kunna utvecklas ytterligare. Här beslutades också om inrättandet av posten som SG/HR d v s ”generalsekreteraren” eller den ”höge representanten” som skulle företräda GUSP och bistå ordförandeskapet.

Saint Malo mötet i november 1998 som genomfördes bilateralt mellan Frankrike och Storbritannien blev sedan startskottet för den militära krishanteringsförmågan. Den franske presidenten Jaques Chirac och den brittiske premiärministern Tony Blair nådde en överenskommelse om att EU skulle skaffa sig förmågan att autonomt kunna genomföra militära krishanteringsoperationer. Denna överenskommelse var unik på det sättet att brittena intill detta möte motsatt sig en europeisk självständig militär förmåga av rädsla för att det skulle utarma NATO och försvaga den transatlantiska länken. Överenskommelsen blev dock möjlig i och med att skrivningarna säkerställde att NATO ej skulle försvagas. Bl a går att läsa: ”..while acting in conformity with our respective obligations in NATO we are contributing to the vitality of a modernised Atlantic Alliance”<sup>39</sup>

I Köln 1999 fattades formellt beslut om detta av Europeiska rådet. Här står: ”..måste unionen ha förmåga till ett självständigt handlande, som stöder sig på trovärdiga militära styrkor och möjlighet att besluta sig för att använda dem och vara redo till detta, för att reagera vid internationella krislägen utan att

---

<sup>38</sup> ”Europeiska unionens råd och den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken”,  
<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/sv/1998>

<sup>39</sup> UK/French Summit; Defence Agreement (Saint Malo), London: Ministry of Defence, 1998-12-03

*detta strider mot åtgärder som vidtas av Nato*".<sup>40</sup> I och med detta föddes ESDP, ett koncept som saknar de kopplingar till NATO som ESDI hade. Även här blev Petersberguppdragen centrala för den målbild som togs fram. Kring denna ambitionsnivå gick att nå konsensus då operationer av "Kuwait-karaktär" inte ingår. Det var också en metod att från svenskt håll försöka skifta fokus från begynnande planer på ömsesidiga försvarsgarantier till krishantering.<sup>41</sup> I Köln föddes också ursprunget till den institutionella struktur som behandlas och analyseras nedan. Här betonades också behovet av ytterligare överenskommelser med NATO i resursfrågan i form av tillgång till NATO:s planeringskapacitet och i förväg specificerade, NATO-resurser.<sup>42</sup> Den 10-11 december 1999 kröntes sedan arbetet med att Europeiska rådet fattade beslut om att utveckla möjligheterna att fatta självständiga beslut samt att, om NATO i sin helhet inte är engagerat, inleda och utföra EU-ledda militära operationer som svar på internationella kriser.<sup>43</sup> Här fattades också beslut om den målsättning som ska omvandla denna ambition till en reell förmåga. I sin utvecklade form citeras denna nedan:

*"För att utveckla en europeisk förmåga så har medlemsstaterna fattat beslut om det s k "headline goal". Detta innebär att man år 2003 skall kunna sätta in militära styrkor om 15 brigader (50.000-60.000 man). Dessa skall kunna deployera inom 60 dagar efter beslut och skall kunna finnas på plats i minst ett år. Mindre enheter skall kunna deployera ännu fortare. Styrkan skall kunna utföra hela skalan av Petersberguppdragen som fastställts i Amsterdamfördraget inklusive de mest krävande uppgifterna som innebär uppträdande i kår (50.000-60.000 man). Förbanden skall vara självförsörjande med nödvändig ledning, underrättelseförmåga, logistik samt flyg och marinresurser."*<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> "Europeiska unionens råd och den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken", <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/sv/1998>

<sup>41</sup> Svenska Freds, "Faktaserie om EU:s civila krishanteringsförmåga" nr 1, 2001

<sup>42</sup> EU "Bilagor till ordförandeskapets slutsatser i Europeiska Rådet i Köln", 99, s 22-24

<sup>43</sup> Europeiska rådet, Helsingfors -99, Ordförandeskapets slutsatser, 99, s 5-7

<sup>44</sup> Europeiska unionens råd, GUSP, Headline Goal, 2001-03-01, <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=sv>

### 3. GEMENSAMMA MÅL

#### 3.1 Vad skall åstadkommas?

*”Jag vill ha glasklara uppgifter. Engagerar vi oss i en insats ska vi också kunna agera fullt ut.”*<sup>45</sup> Så lyder svenske överbefälhavarens kommentar till de uppgifter som förbanden skall kunna lösa inom ramen för GUSP. Detta indikerar att det finns en viss osäkerhet om vilka uppgifter EU:s militära förband kan ställas inför och att Petersberguppdragen har olika innebörd för olika nationer. Det är i så fall den tolkning som görs av dessa och hur de implementeras som blir avgörande om EU på det här området skall kunna nå fram till ett gemensamt beslut. Petersberguppdragen har sedan 1996 figurerat som den ambitionsnivå som är lämplig men är dessa uppdrag tillräckligt tydliga i sin utformning? De spänner över ett mycket brett spektrum och allt ifrån räddningsuppdrag till omfattande stridsinsatser, skall kunna genomföras.<sup>46</sup>

Nationella skillnader finns avseende erfarenhet vilket också kan indikera benägenheten till dylika engagemang i framtiden. Å ena sidan kan Storbritannien belysas som i stort sett har deltagit aktivt i samtliga peace-enforcement-operationer de senaste 10 åren<sup>47</sup> och å andra sidan Sverige som inte har deltagit alls i operationer av denna typ. Ett annat extremfall är Finland som enligt lag fortfarande är förbjudna att delta i operationer av peace-enforcement-typ. Man kan dock se en trend att krishanteringsoperationer på den övre delen av våldsskalan möts med mer och mer acceptans.

Ur Petersberguppdragen har man utvecklat tre generiska typfall. Dessa är avsedda att skapa precision i vad man vill kunna göra och därmed utgöra en bas för utveckling och planering. Avsikten är också att de skall kunna ligga till grund för datorsimuleringar.<sup>48</sup> Dessa finns åtkomliga i form av HHC<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Sveriges ÖB, Johan Hederstedt, vid en pressträff med svenska journalister, 00-11-21.

<sup>46</sup> Kommendör Lars Wedin i en artikel i ”Vårt Försvar” nr 3, 2000

<sup>47</sup> WEU, Chaillot paper nr 42,2000,s 11

<sup>48</sup> 1. Ambassadsekreterare Karin Olofsdotter, Svenska EU-delegationen, Bryssel, under en briefing 01-01-30.

<sup>49</sup> Helsinki Headline Goal Catalogue, 2000, passim

(Helsinki Headline Goal Catalogue) och kan utsättas för analys. De scenarier som är utvecklade inom ramen för HHC är följande:

- A: Separation av stridande parter med våld.
- B: Konfliktförebyggande åtgärder/ preventiva insatser.
- C: Assistans till civila/Evakivering

Det känsligaste scenariot av dessa är A eftersom det befinner sig på den övre delen av våldsskalan. Detta understryks också av bl a det uttalande som svenske ÖB gjort och som återgetts ovan. Här kan finnas risk att man hamnar i ett gränsländ och en gråzon till vad som skulle betecknas som en krigsoperation. Det är också detta som blir föremålet för min analys. Är typfall A, om det genomförs i enlighet med scenariot, en peace-enforcement-operation eller är det en krigsoperation? Om det är en peace-enforcement-operation går den då att gradera för att slutsatser skall kunna dras om hur nära en krigsoperation operationen i fråga befinner sig. Resultatet av analysen kan sedan ge en direkt fingervisning om hur pass lätt eller svårt det blir att nå ett konsensusbeslut om en operation av den här typen. Analysen bygger alltså på antagandet att ju närmare en krigsoperation man hamnar desto svårare blir det att nå ett konsensusbeslut vilket i så fall skulle utgöra den identifierade bristen.

Typfall A är alltså det fall som utsätts för analys. För att skapa ett verktyg för analysen, och precision i denna prövas typfallet mot en typologisk indelning av operationerna: peace-keeping, peace-enforcement och war enligt "Swedish joint military doctrine".<sup>50</sup>

I denna typologiska indelning är tre faktorer avgörande för graderingen av vilken operation det är frågan om, dessa är:

1. Grad av samtycke hos stridande parter.
2. Kapacitet hos de stridande parternas förband.
3. Kapacitet hos de egna förbanden

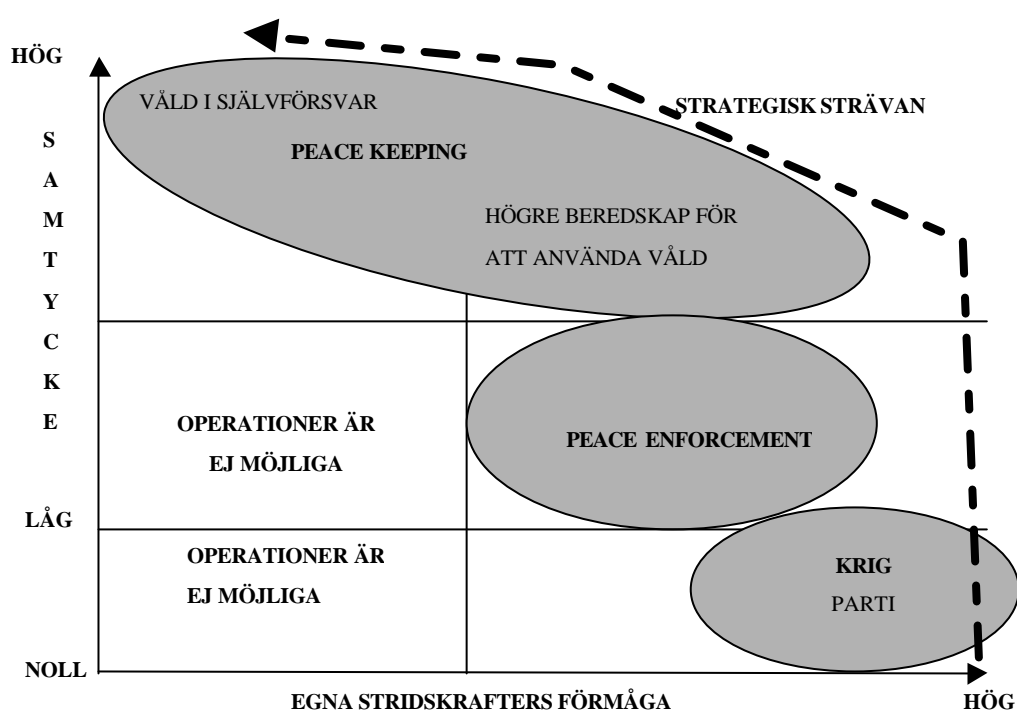
Sambandet mellan graden av "samtycke", hos parterna i ett konfliktområde, och "kapacitet hos de egna förbanden", redogörs för i nedanstående graf. Kapaciteten hos de stridande parterna belyses ej i grafen men kan tillsammans

---

<sup>50</sup> "Peace support operations", 1997, s VI-IX



med graden av samtycke ses som en direkt indikator på vilken typ av stridsmiljö som man måste förvänta sig i området. Kapaciteten hos de egna förbanden skall vara en direkt konsekvens av vad som konstaterats när analysen av dessa faktorer gjordes. Det innebär alltså att krishanteringsstyrkan måste bestå av materiel, förband och en organisation som kan hantera den miljö som kan förväntas i området. Vid uteblivet, eller en låg grad av samtycke hos parterna är operationer ej möjliga om inte förband med hög kapacitet disponeras. Vid en hög grad av samtycke är följaktligen enklare förband möjliga att använda. Målsättningen vid en krishanteringsoperation är att sträva mot en hög grad av samtycke och en minskad våldsutövning vilket markeras av pilen märkt ”strategisk strävan”.



Figur 3: Krihanteringstypologi<sup>51</sup>

<sup>51</sup> "Peace support operations", 1997, s VIII-IX.

Typfall A går i korthet ut på att EU har fått förfrågan från FN (eller OSSE) om att bistå med att lösa en kris mellan två geografiskt separerade fraktioner (Y och Z) i ett nyligen enat land. Diplomatiska metoder har misslyckats men det finns utsikter att förhandlingar kan återupptas om de stridande parterna kan hållas isär. Uppgiften för EU-styrkan är alltså att separera parterna och upprätta en buffert- och demilitariserad zon.

Krisområdet är instabilt eftersom det även präglas av gränsdispyter med grannländerna A och B. Dessa har en betydande militär kapacitet och stöder varsin fraktion. De är för närvarande inte inblandade i konflikten och EU måste också se till så att detta förhållande kvarstår.

Faktor två delvis parternas militära kapacitet är följande: De båda parterna Y och Z förfogar över arméförband om 20.000-35.000 man varav ca 25% mekaniserat/bepansrat. Det finns också omfattande artilleriresurser samt relativt kvalificerat luftvärn, attackhelikoptrar, lätt attackflyg med markmålsrobotar, ytattackerheter med sjömålsrobotar och en ubåt. EU-förbanden är generellt minst en generation modernare på samtliga områden. Länderna A och B har modernare och kvantitativt större resurser än Y och Z. Här förekommer moderna stridsvagnar, bandgående artilleri, omfattande robot- och eldrörsluftvärn, jakt- och attackflyg samt ytattacker och ubåtar.

Det uttrycks i typfallsbeskrivningen att parterna inom hela området, delvis fraktionerna Y och Z samt även länderna A och B, är "halvtoleranta" mot en intervention av EU och att de förband som initialt deployeras i området ska få tillträde utan att de möts med våld. Endast en av de stridande fraktionerna har formellt samtyckt till interventionen. Ingen part har dock öppet deklarerat sitt missnöje. Trots denna "halvtolerans" är det inte omöjligt att "småfraktioner" i form av så kallade "rogue elements" upp till kompanistorlek kan möta EU med våld. Det finns också en kalkylerad risk att en av parterna kan dra samman trupper upp till brigads storlek för samma ändamål. Detta skulle dock inte kunna ske utan förvarning. Länderna A och B har intagit en högre beredskap med respektive stridskrafter.

Resultatet av denna analys visar alltså att avseende de stridande parternas samtycke befinner man sig i enlighet med ovanstående graf i den nedre delen av området peace-enforcement då graden av samtycke är låg.

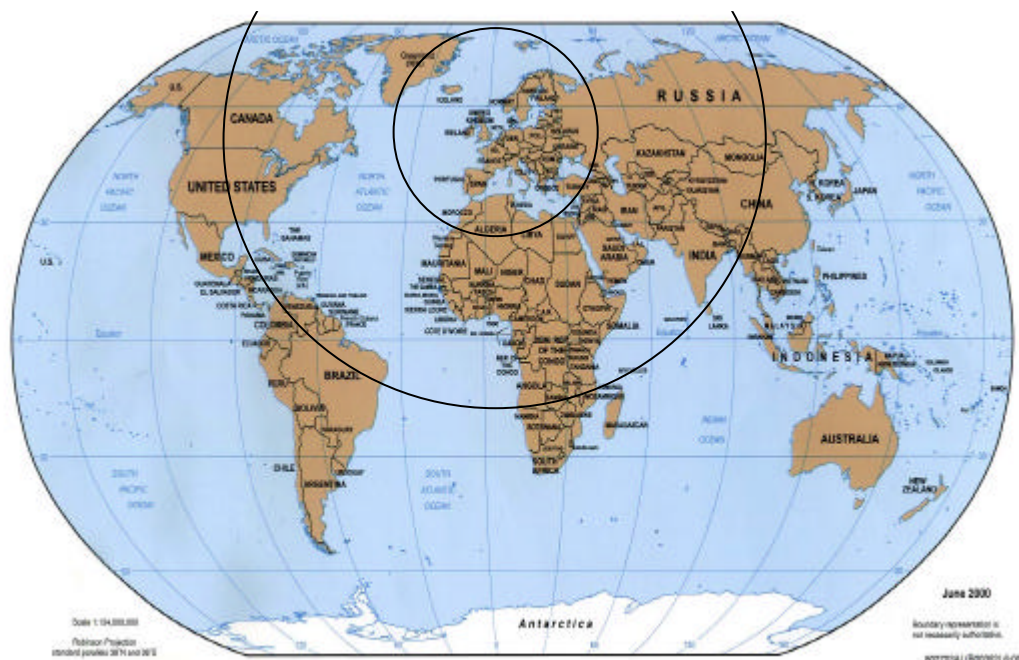
Avseende parternas militära kapacitet finns en potentiell förmåga att genomföra omfattande stridsoperationer mot EU-förbanden. Parternas resurser medger alltså att EU skulle kunna hamna i en situation där man tvingas till maximal våldsutövning. Detta får också konstateras vara en brist eftersom analysen ger vid handen att det saknas ett scenario där operationen eskalerar och EU-förbanden tvingas till denna yttersta våldsutövning. Detta är anmärkningsvärt eftersom många av de vapen- och materielsystem som skall ingå måste anpassas till ett "worst case". Med en så pass låg grad av samtycke måste eskalationsrisken ses som möjlig. Scenariot skulle kunna utvecklas på ett sätt som innebär att striderna mellan Y och Z eskalerar och länderna A och B träder in i konflikten på var sin sida. Hypotetiskt kan alltså EU i en sådan situation tvingas välja sida i konflikten för att kunna skydda sig själva och man skulle då per ovanstående definition befinna sig i en krigssituation. Denna gräns mellan peace-enforcement och krig är dock inte lika klar hos alla aktörer som ovanstående modell gör gällande och det är förmodligen också denna gråzon som kommer att skapa mest bekymmer för den samsyn som måste råda hos EU:s medlemmar.

### **3.2 Var skall det åstadkommas?**

Var kommer då EU att engagera sig geografiskt och var kommer man inte att göra det? Precis som i flera av de andra aktörsförutsättningarna som studeras så ges inget svar förrän det finns reell empiri att tillgå på området men en viss vägledning går att få genom att analysera tillgängligt empiriskt material. Enligt uppgifter från ordföranden i Headline Task Force gäller nedanstående uppgifter som också blir föremål för analys:<sup>52</sup> För separation av stridande parter med våld och konfliktförebyggande åtgärder gäller avståndet 4000 km räknat från Bryssel (den mindre cirkeln i nedanstående figur). Avseende evakueringsoperationer är avståndet 10.000 km (den större cirkeln i nedanstående figur).

---

<sup>52</sup> Uppgifter från svenska EU-delegationen i Bryssel, 2001-03-27.



Figur 4: EU:s geografiska utsträckning avseende krishantering<sup>53</sup>

Några slutsatser beträffande radien för evakueringsoperationer är svåra att dra. Å ena sidan är 10.000 km angivet och uttryckt å andra sidan är de områden som ligger utanför radien relativt få varför det i praktiken kan sägas bli globalt. Analysen av området inom vilket de andra två uppgifterna skall kunna utföras ger vid handen att avståndet 4000 km från Bryssel i princip är det samma som åtgår för att täcka hela Europa. Man täcker dessutom ett område som omfattar delar av norra Afrika.

Det kan konstateras att de konflikttyngda områdena i Kaukasus inte ingår i EU:s område. Det bör innebära att EU inte har som ambition att ingripa i de potentiella konflikter som kan uppstå i t ex Georgien. Det innebär också att den potentiella EU-medlemsstaten Turkiet inte omfattas av EU:s geografiska område vad beträffar dess östra del. Däremot finns västra Turkiet och Cypern

<sup>53</sup> Cirkelnas utsträckning är ungefärlig eftersom hänsyn ej är tagen till aktuell kartprojektion.

innanför området varför problematiken mellan Turkiet och Grekland i denna fråga kan sägas vara ett problem där EU engagerar sig.

Att större delen av Kaukasus, och hela Centralasien, ligger utanför området leder också till slutsatsen att det inte föreligger någon direkt koppling mellan OSSE:s medlemsstaters geografiska utbredning och EU:s krishanteringsambitioner. Detta kan te sig märkligt eftersom det finns tydliga kopplingar mellan OSSE och EU. Det drivs också ett kontinuerligt arbete för att ytterligare sammanlänka dessa organisationer, bl a på institutionell nivå.<sup>54</sup> Kaukasus är också ett område, som beroende på närheten till Ryssland, kan sägas vara mindre lämpligt för insatser av NATO. Ur ryskt perspektiv ter sig en potentiell krishanteringskonstellation med EU och OSSE lämpligare.<sup>55</sup>

Värt att notera är också att Mellanöstern ligger utanför området vilket kan te sig lite märkligt eftersom det är ett erkänt konfliktområde som också har direkt påverkan på hela medelhavsregionen och därmed även på Europas utveckling. EU har också visat ett ökat engagemang i fredsprocessen vilken skulle ha potential att öka ytterligare när en begynnande amerikansk återhållsamhet börjar visa sig efter ett antal aktiva år under Clinton-administrationen.

Frågan som också måste ställas är huruvida detta geografiska område ska ses som ett första steg som i så fall är anpassat till en krishanteringsapparat som är under utveckling och uppbyggnad. Alternativet är att området är en politisk markering som för överskådlig framtid lägger fast de områden där ett EU-engagemang är möjligt och var det inte är det. I det första fallet kan området sägas vara direkt kopplat till de resurser man förfogar över och planerar att anskaffa. Här bör då framförallt de logistiska förutsättningarna spela en avgörande roll. I det andra fallet har de praktiska möjligheterna en mindre roll och det är den politiska signalen som är den eftersträfvade. Analysen av Helsinki Headline Goal visar att det inte finns något som direkt tyder på att avståndet är avsett som en politisk markering men det finns indirekta faktorer som framkommer som ändå tyder på detta. En av dessa faktorer är det faktum att man eftersträvar en förmåga att kunna utföra evakueringsoperationer på ett avstånd av 10.000 km från Bryssel. Denna ambition innebär anskaffning av

---

<sup>54</sup> Sveriges Wien-ambassadör Nils Daag vid en frågestund 01-02-05.

<sup>55</sup> Övlt Jan Blomqvist, Svenska OSSE-delegationen, Wien, under en briefing 01-02-05.

resurser, t ex transportkapacitet, som i praktiken kan innebära en förmåga att även genomföra de mer avancerade operationerna på samma långa avstånd. En evakueringsoperation kan också i sin mest komplexa form kräva väpnade insatser som skulle ge operationen en större komplexitet och en karaktär som kan innebära en högre våldsutövning. Risker för divergerande tolkningar skulle alltså kunna vara att när EU förfogar över de logistiska resurserna för att genomföra evakueringsoperationer på långa avstånd från Bryssel innebär detta för vissa nationer att EU också kan utföra andra operationer på samma avstånd. Andra nationer gör inte samma kopplingar och ser det kortare avståndet som en ambition oavsett de reella möjligheterna.

Det finns också empiriskt underlag för att konstatera att man inte heller idag är överens om de uttalade geografiska ambitionerna. Uttalanden av officiella höga EU-ämbetsmän<sup>56</sup> samt studier av annan forskning<sup>57</sup> gör gällande att vissa medlemsstater strävar efter ett EU som har globala ambitioner och som visar detta genom att förfoga över en autonom global krishanteringsförmåga. En av orsakerna till detta faktum är att flera av de stora EU-staterna är gamla kolonialmakter med traditionellt globala intressen vilka man kanske vill se överförda till aktören EU. Detta kan däremot te sig mindre naturligt för små stater med relativt obefläckade kolonialregister som t ex Sverige. Tendensen är dock att de små staterna, även de som inte har någon ”imperialistisk tradition”, tvingas att anta ett mera globalt, eller i alla fall större regionalt, perspektiv som resultat av dessa krafter.<sup>58</sup> Ett annat bekymmer är att den militära krishanteringsförmågan, enligt vissa nationer, bör gå hand i hand med EU:s övriga egenskaper och ambitioner för att stärka EU som aktör och skapa en homogenitet mellan verksamhetsområden och pelare. Det är de facto så att EU är en global ekonomisk makt vilket gör att man ekonomiskt har globala intressen som bör kompletteras med en militär förmåga.<sup>59</sup> Detta konstaterande att det råder divergerande uppfattningar om huruvida EU skall ha globala

---

<sup>56</sup> Uttalande av Brigadgeneral Jean-Luc Lagadec, EU:s militära stab, vid en föreläsning 01-01-30.

<sup>57</sup> Gnesotto in Chaillot papers No 43, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 49

<sup>58</sup> Ries/Vasconcelos in Chaillot papers No 42, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris s 12

<sup>59</sup> Gnesotto in Chaillot papers No 43, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 49

militära ambitioner eller inte bör emellertid identifieras som en brist eftersom det i en förlängning kan leda till svårigheter att nå ett gemensamt beslut.

Förutom ovanstående identifierade brister så finns det andra orsaker till att medlemsstaterna kan ha olika uppfattningar om de geografiska krishanteringsambitionerna. Läger man en geopolitisk aspekt på denna fråga är det uppenbarligen så att EU:s medlemsstater har ett regionalt säkerhetsintresse som kommer att färga av sig i dialogen kring var man ska engagera sig. De skandinaviska staterna har ett stort intresse för Ryssland och säkerheten i östersjöregionen. De sydeuropeiska länderna, framför allt Spanien, Italien och till viss del Frankrike har ett intresse av utvecklingen i Nordafrika likväl som att Grekland, Italien och Österrike har ett större fokus på Balkan. Här kan alltså avsaknaden av en prioritetsordning inom det geografiska området visa sig få konsekvenser för förmågan att fatta en enhälligt beslut. Det finns dock ett undantag i denna fråga som visar sig tydligt vid studier av annan forskning. Undantaget är Balkan som har en särställning som det mest överskuggande problemet för EU. Orsaken är inte bara att det är beläget i Europa utan även att det är ett europeiskt ”dåligt samvete” och kan t o m sägas vara katalysatorn som satte igång hela processen med att utveckla en autonom europeisk krishanteringsförmåga. Detta bekräftas också av officiella EU-uttalanden såsom ”*Ingenstans förväntas EU att förmå mera än på Balkan*”. Utöver detta undantag så är dock frågan huruvida insikten om att en problemfylld utveckling, oavsett om det är i Nordafrika eller Ryssland, kan få så långtgående konsekvenser för hela EU att den regionala fokuseringen överrids.<sup>60</sup>

### **3.4 Vem skall åstadkomma det?**

Vad finns det då för risk att EU inte blir den aktör som blir föremål för att bedriva den potentiella krishanteringsoperationen? Frågan är i högsta grad berättigad eftersom det idag finns flera konstellationer som i olika utsträckning har, eller kommer att ha, denna förmåga. För att hitta brister/risker i detta avseende innehållsanalyseras empiriskt material och annan forskning m a p

---

<sup>60</sup> Gnesotto in Chaillot papers No 43, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 49

faktorer som talar för att EU respektive NATO blir den organisation som kommer att genomföra en potentiell krishanteringsoperation. Valet av aktör påverkas naturligtvis av flera av de faktorer som behandlats/kommer att behandlas under andra kapitel, t ex "Resurser" och "Var skall det åstadkommas" men frågan är så pass fundamental att den förtjänar en egen explikation där faktorer utöver dessa belyses även om risk för viss överlappning föreligger. Under kapitlet diskussion utvecklas tankarna kring denna fråga ytterligare, dock utan att då nödvändigtvis vara försedda med den vetenskapliga förankring som är fallet nedan.

Efter en analys av det empiriska materialet kan man konstatera att NATO, har och inom överskådlig framtid kommer att ha, någon sorts "förstahandsrätt" att ingripa med militära resurser. I Ordförandeskapets slutsatser från Helsingfors står t ex: *"The European Council underlines its determination to develop an autonomous capacity to take decisions and, where NATO as a whole is not engaged, to launch and conduct EU-led military operations in response to international crises. This process will avoid unnecessary duplication and does not imply the creation of a European army."*<sup>61</sup>

Studerar man skrivningen här och gör en jämförelse med vad som skrevs efter det bilaterala mötet mellan Storbritannien och Frankrike i Saint Malo 1998 kan man dra slutsatsen att skrivningen är ett direkt arv från Saint Malo och en eftergift till Storbritannien. Förmodligen var denna skrivning också fundamental för att den bilaterala överenskommelsen överhuvudtaget skulle kunna nås. NATO som förstahandsalternativ verifieras också av ett flertal uttalanden som t ex: *"Europe will be able to take the lead in crisis management operations when NATO does not wish to."*<sup>62</sup> eller : *"For meaningful large-scale military operations, NATO remains, and will remain, the only game in town. It will be the sole organisation for collective defence in Europe. It will be the organisation that we expect to turn to for crisis management operations"*<sup>63</sup> Från NATO-håll är man således ännu mera

---

<sup>61</sup> NATOS generalsekreterare Lord Robertsson, föreläsning vid University of Dundee 01-02-17.

<sup>62</sup> NATOS generalsekreterare Lord Robertsson, föreläsning vid University of Dundee 01-02-17.

<sup>63</sup> Uttalande av Secretary of State for Defence, Geoffrey Hoon, Brookings Institution, Washington DC, 26 January, 2000.



noggrann med att betona alliansens hegemoni på krishanteringsområdet eftersom man tydligt markerar att det inte bara är om NATO "inte kan", utan även om NATO "inte vill" som EU kan bli aktuell som krishanteringsaktör. Analysen visar också att det framför allt är resursöverlägsenheten som konsoliderar NATO:s hegemoni på området.<sup>64</sup>

Det framgår också att det finns en inbyggd motsägelse i de officiella EU-dokumenterna. Citatet från "Ordförandeskapets slutsatser" ovan visar att EU å ena sidan skall ha en autonom kapacitet men är å andra sidan beroende av vissa skeenden inom NATO-organisationen för att en krishanteringsoperation i EU-regi skall bli aktuell. Bl a franska röster har höjts över att detta inte är vad som bör vara innebörden i begreppet "autonomt".<sup>65</sup>

Innehållsanalysen visar också att frågan om den potentiella krishanteringsoperationen ska utföras med FN-mandat, alternativt endast enligt principerna i FN-stadgan eller utan någotdera, kan vålla risk för att ett konsensusbeslut ej går att nå i EU och kan således medföra att EU inte blir aktören ifråga. I Ordförandeskapets slutsatser från Helsingfors står: "*Unionens insatser kommer att utföras i enlighet med principerna i FN-stadgan och principerna och målen i OSSE:s stadga för säkerhet i Europa. Unionen erkänner att FN:s säkerhetsråd har huvudansvaret för bevarandet av internationell fred och säkerhet.*"<sup>66</sup> Skrivningen är möjlig att tolka på olika sätt. Att agera enligt principerna i FN-stadgan ger en frihet att agera utan mandat från FN:s säkerhetsråd. Erkännandet av FN:s säkerhetsråd som den huvudansvariga organisationen för bevarandet av internationell fred och säkerhet ger däremot mer begränsade möjligheter. Detta beroende på att man går emot denna skrivning om en operation genomförs trots ett veto i FN:s säkerhetsråd. Till denna mångtydiga skrivning skall läggas det faktum att nationella ståndpunkter på detta område varierar högst betydligt.<sup>67</sup> "Sverige har t ex i sin ansökan om styrkor till EU uttalat "*A condition for Swedish participation is that any mission has an adequate basis in international law. According to the Charter of the United Nations any enforcement action must be*

---

<sup>64</sup> Kommendör Lars Wedin i en artikel i "Vårt Försvar" nr 3, 2000

<sup>65</sup> Gnesotto in Chaillot papers No 43, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 38

<sup>66</sup> Europeiska rådet, Helsingfors -99, Ordförandeskapets slutsatser

<sup>67</sup> Skriftlig information från svenska EU-delegationen i Bryssel 2001-03-27

*authorised by the United Nations Security Council*". Svenske försvarsministern har i ett uttalande gått ännu längre och sagt: "*För fredsbevarande operationer med militära insatser krävs FN-mandat.*"<sup>68</sup> Att en oklarhet råder beträffande den förankring som en EU-ledd operation kräver hos det internationella samfundet står utom allt tvivel. Det är dessutom så att det finns signaler på en oro från flera håll om att EU, liksom NATO under kampanjen mot Jugoslavien, i framtiden kan komma att agera utan FN-mandat.<sup>69</sup> EU kan alltså uppfattas som ett hot av vissa stater vilket i sin tur leder till att parterna inte samtycker till en EU-intervention och således bidrar till att EU inte blir aktören ifråga. NATO har ju också, genom kampanjen mot Jugoslavien, visat att man är beredd att föra "krig" utan FN-mandat (enl. definitionsmodell i kapitel 3.1) vilket skulle leda till slutsatsen att om operationer utan FN-mandat skall genomföras så sker detta företrädesvis genom NATO försorg.

Det är lätt att betrakta EU och NATO ur ett svenskt perspektiv där gränserna dem emellan är tydliga. Gränsen är dock mera grumlad i omvärlden och EU och NATO kan betraktas som i stort sett samma aktör. Detta fenomen beror mycket på att länderna delvis är desamma, materielen likaså och inte minst de militära förbanden. Det är ett faktum att flera av EU:s toppmilitärer och topptjänstemän jobbar för NATO på förmiddagen och för EU på eftermiddagen. Detta bidrar också till att ett internationellt omdöme om en insats såsom NATO:s kampanj mot Jugoslavien också drabbar EU.

Det finns också alltid risk för att konflikter skall eskalera. Går EU in i ett område för att bedriva t ex peace-keeping kan situationen helt plötsligt eskalera till en peace-enforcement-situation. Om denna operation då bedrivs utan beslut i FN:s säkerhetsråd befinner man sig i en situation som är oförenlig med vissa medlemsstaters nationella ställningstaganden, bl a Sveriges. Vetskapen om att detta kan uppstå kan alltså utgöra en risk för att vissa medlemsstater hyser en tveksamhet om att engagera sig militärt vilket då skulle omöjliggöra ett konsensusbeslut. Samtidigt är det så att tilltron till EU som krishanterare kan bli försvagad av vetskapen om att så fort våldet trappas upp kommer EU att

---

<sup>68</sup> Försvarsminister Björn von Sydow i pressmeddelande 00-11-23

<sup>69</sup> Denna oro visade sig från flera håll under FHS "International Crisis Management" där deltagare från hela världen infann sig. Oron var dock tydligast från några av de afrikanska deltagarna. Samma oro visade sig vid samtal med Kinas "Peoples Dailys" skandinaviske utrikeskorrespondent, statsvetaren och journalisten, Liu Zhonghua, FHS, 00-11-17.

avbryta operationen och ”åka hem”. Detta skulle alltså kunna vara en orsak till att EU inte får parternas samtycke och därmed inte engageras överhuvudtaget.

Beträffande komplexiteten runt de nationer som är medlemmar av NATO men ej av EU, populärt kallade ”de sex”(Tjeckien, Ungern, Island, Norge, Polen, Turkiet), kommer den problematiken, kopplat till utnyttjandet av NATO:s resurser, att behandlas under kapitlet ”Resurser”. Det finns dock en del andra aspekter av denna problematik som gör sig gällande vid analysen. I Ordförandeskapets slutsatser från Helsingfors står: *”Natos europeiska medlemmar som inte är medlemmar i EU samt andra länder som är kandidater till anslutning till Europeiska unionen kommer att uppmanas att medverka i detta förbättrande av Europas militära resurser. Detta kommer öka effektiviteten för EU-ledda militära operationer och kommer för de berörda länderna att direkt bidra till effektiviteten och vitaliteten i Natos europeiska pelare.”*<sup>70</sup> I procedurbeskrivningen under kapitel ”Crisis build up” står det: *”Intensification of dialogue and consultation, including at ministerial level, with the non-EU European NATO-members and other candidates for accession to the EU”*<sup>71</sup>. Det går i samma dokument under rubriken ”EU military operation without use of NATO assets and capabilities” att läsa: *”Non EU European NATO members and other candidates for accession to the EU may deploy liaison officers to European operational headquarters, in order to enable the exchange of information on the operational planning and on the foreseen contribution”*<sup>72</sup>

Här finns utrymme för tolkningar av det empiriska materialet men formuleringar som de ovan leder till slutsatsen att EU knappast kommer att agera militärt om det inte backas upp av samtyckande NATO-medlemmar. Analysen visar också tydligt att EU är mån om att samtliga organisationer och aktörer som kan komma att beröras av EU-operationen, direkt eller indirekt, skall ge sitt samtycke. I Helsingfordokumentet framgår också att även länder

---

<sup>70</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>, bilaga IV

<sup>71</sup> EU-dokument 13957/1/00 COSDP 71, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management

<sup>72</sup> EU-dokument 13957/1/00 COSDP 71, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management

som upprätthåller en politisk dialog med EU, som t ex Ryssland och Ukraina, kan bjudas in att delta.<sup>73</sup>

Detta resonemang leder fram till att ”de sex”, framförallt Turkiet, har möjlighet att förhindra en EU-operation även om den genomförs på ett sätt som kan benämnas som autonomt. Ser man då detta i ett perspektiv där Turkiet under Feira-mötet krävde att få delta i planeringen fullt ut i dessa operationer och som, när detta inte gick igenom, visade sitt missnöje genom att hota med veto mot hela ”Berlin-plus”-överenskommelsen,<sup>74</sup> måste man dra slutsatsen att dylika friktioner inför genomförandet av krishanteringsoperationer inte är otroliga.<sup>75</sup> Turkiets motiv till sitt agerande är att en krishanteringsoperation kan eskalera och, rent hypotetiskt, övergå till en situation som skulle omfattas av NATO:s paragraf V. I ett sådant scenario blir Turkiet direkt eller indirekt inblandat. Med detta resonemang menar Turkiet att man måste ha möjlighet att påverka skeendet som kan leda fram till detta. Att den turkiska inställningen hindrar samarbetet mellan EU och NATO är dock obestridligt och det bekräftas också av officiella EU-källor.<sup>76</sup> Målsättningen är dock att system för fullständigt samråd, samarbete och insyn mellan EU och NATO ska utvecklas för att undvika problem av den här arten. I början kommer förbindelserna att ske på informell grund, genom kontakter mellan EU SG/HR och NATO:s generalsekreterare för att sedan övergå till fastare strukturer och rutiner.

### 3.5 Slutsatser

- Det mest komplexa typfallet som EU planerar för är per definition inte en krigsoperation utan en peace-enforcement-operation precis som anges i Petersberguppdragen.
- Trots en låg grad av samtycke, och parter som förfogar över kvantitativt och kvalitativt omfattande resurser, saknas typfallsbeskrivning för ett eskalerat läge med hög grad av våldsanvändning. Risken för att en peace-

---

<sup>73</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser

<sup>74</sup> ”Berlin plus” -avtalet reglerar EU:s utnyttjande av NATO-resurser.

<sup>75</sup> Gnesotto in Chaillot papers No 43, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 40

<sup>76</sup> 1. Ambassadsekreterare Karin Olofsdotter, Svenska EU-delegationen, Bryssel, under en briefing 01-01-30

enforcement-operation, såsom den beskrivits i typfallet, övergår till en krigsoperation i ett sådant eskalerat läge är icke försumbar och kan föranleda återhållsamhet att över huvud taget engagera sig militärt hos vissa medlemsstater.

- Divergerande uppfattningar om var EU skall engagera sig geografiskt kan, trots geografiskt angivna områden, uppstå. Huruvida det angivna området är av politisk eller praktisk karaktär framgår ej vilket kan vålla problem då de praktiska möjligheterna att öka avståndet uppstår.
- Det faktum att en evakueringsoperation i sin mest komplexa form kan liknas vid en operation högre upp på Petersbergskalan berörs ej.
- Flera erkända konflikthärddar som t ex Kaukasus befinner sig utanför det geografiska området vilket kan ge upphov till skilda uppfattningar huruvida EU skall engagera sig eller ej då konflikter i dessa områden direkt, eller indirekt, påverkar Europa.
- NATO har förstahandsrätt vad avser militär krishantering. En motsägelse finns inom EU vad avser innebörden av autonom förmåga där analysen visar att EU inte kommer att agera utan NATO:s fulla stöd vilket även inkluderar NATO:s icke EU-medlemmar
- En uppenbar risk för tolkningsskillnader råder avseende vilka typer av operationer som skall vara godkända av FN:s säkerhetsråd samt vilka som kan genomföras enligt principerna i FN-stadgan.
- Planering saknas för hur man, med avseende på FN-mandat, förfar med en krishanteringsoperation som eskalerar.

## **4. RESURSER**

### **4.1 Tillgängliga resurser**

Enligt viss forskning är EU:s försvarsmakter tillsammans inte rustade för att ta sig an de krishanteringsuppgifter som kan tänkas uppstå.<sup>77</sup> Kritiker hävdar

---

<sup>77</sup> Gnesotto et Kaiser in Chaillot papers No 42 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, kapitel 3

också att det är makabert att EU-länderna tillsammans spenderar 22% av världens militärutgifter, vilket är ca 60% av vad USA spenderar, men ändå inte har globala åtaganden ens i närheten av de som USA har.<sup>78</sup> Detta påstående bör dock betraktas i ett större geopolitiskt och historiskt sammanhang. Det är en jämförelse mellan en homogen stat vars geopolitiska läge alltid medgett att operationer skall genomföras mer eller mindre globalt med en fortfarande relativt heterogen samling stater i form av EU. Dessa stater befinner sig också i geopolitiska lägen och säkerhetspolitiska situationer, som i varierande grad, tills för ca tio år sedan, mer eller mindre alltid varit utsatta för närliggande militära hot mot den egna nationen. Det är emellertid så att det, trots att behovet av en förändring av de nationella försvarsmakterna är uppenbar, generellt sett är svårt för EU:s medlemsstater att öka sina nationella försvarsanslag. I en tid av avspänning mot territoriella hot och med hårda finansiella ramar är det svårt att motivera detta. Det leder till att en rationalisering och en omplanering måste ske för att inrymma de resurser som behövs för krishanteringsförmågan. I sin tur gör det att de uppsatta målen blir svåra att nå inom ramen för EU-ländernas nuvarande budgetnivåer.<sup>79</sup> Trots det historiska arvet är det dock flera medlemsländer i EU som idag förfogar över resurser av viss "expeditionskaraktär" såsom t ex Frankrike, Storbritannien, Spanien och Italien. Dessa resurser består främst av vissa ledningsresurser samt transport- och logistik-förmåga<sup>80</sup>

Vid en analys av Helsinki Force Catalogue framkommer att de största bristerna avseende resurser är:

- transportflyg,
- logistikförmåga,
- precisionsammunition (t ex laserstyrda bomber),
- förmåga till elektronisk krigföring,
- ledningsförmåga av större förband (kår),

---

<sup>78</sup> Gnesotto et Kaiser in Chaillot papers No 43 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 24

<sup>79</sup> Howorth in Chaillot papers No 43 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 24

<sup>80</sup> Gnesotto et Kaiser in Chaillot papers No 42 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, kapitel 3

- C3I-komponenter (AWACS, ISTAR),
- SEAD-förmåga (Suppression of enemy air defence),
- lufttankning samt
- underrättelseförmåga (främst satellitbaserad).

Dessutom förekommer differenser i doktriner och taktik/stridsteknik. Det är alltså inte bara de fysiska resurserna som saknas utan även förmåga att kunna verka tillsammans mellan olika nationaliteter och förbandstyper (combined/joint). Vid en jämförelse mellan de befintliga resurserna inom ramen för Headline Taskforce och de potentiella uppgifterna kan man efter ett enkelt överslag konstatera att för den mest krävande av Petersberguppdragen, d v s separation av stridande parter, är den numerär man satt upp som målsättning för låg. I de totalt 60.000 personer som styrkan ska bestå av inkluderas understöds- och underhållsförband samt marin- och flygstridskrafter.<sup>81</sup> Andelen manövrerande arméförband lär då inte uppgå till mer än maximalt en tredjedel av dessa.<sup>82</sup> Det finns dock annan forskning som visar att de slutliga siffrorna kommer att vara betydligt högre och att den totala personalstyrkan kommer att vara 200.000-230.000 personer.<sup>83</sup> Detta skulle i så fall innebära att man har resurser för att genomföra de mest krävande uppgifterna vad avser personalstyrka alternativt att man kan genomföra de mindre krävande uppgifterna under en längre tid då resurserna medger ett rotationssystem. Analysen visar också att Helsinki Headline Goal är ofullständig vad avser resursberäkningar för flygstridskrafter. Scenarion och beräkningar saknas för de mest krävande uppgifterna. Som exempel kan nämnas en situation där de markburna förbanden kräver en maximal insats av interdiction- och close air support. Här kan också en uppenbar brist konstateras och som kan kopplas till den tidigare analysen av gemensamma mål. Flera av de resursbrister som konstaterats ovan rör vapensystem och komponenter som har ett användningsområde i ett scenario där våldsanvändningen är extremt hög och där man per definition befinner sig i en krigssituation för vilket planering

---

<sup>81</sup> Kommendör Lars Wedin i en artikel i "Vårt Försvar" nr 3, 2000.

<sup>82</sup> Wijk et Rutten, WEU, Chaillot paper nr 42, 2000, s 19

<sup>83</sup> Howorth in Chaillot papers No 43 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 24

saknas. Det föreligger alltså inte harmoni mellan den önskade resurstillförseln och de planerade uppgifterna.

Det står emellertid klart efter analysen att tillgången inte svarar mot efterfrågan för att genomföra de svårare uppgifterna alternativt de mindre svåra uppgifterna under lång tid. Slutsatsen blir att ytterligare resurser måste tillföras.

## 4.2 Mobilisering av resurser

I analysen av det empiriska materialet framgår att utvecklingen av krishanteringsförmågan inom EU inte skall innebära någon duplicering eller dubbelarbete av det jobb som NATO gör och de resurser som de förfogar över.<sup>84</sup> Det går dock ej att få klarhet i vad detta innebär och vad det är för typ av materiel och system som inte får dupliceras. Som exempel kan nämnas ledningsförmåga. Detta är en förmåga som USA och NATO förfogar över i relativt stor mängd. Skulle då en uppbyggnad av en ledningsförmåga inom EU innebära en duplicering? Med detta resonemang är det ett antal områden där man inte skulle behöva bygga upp några resurser över huvud taget t ex mekaniserade arméförband. Analysen ger vid handen att det finns ett oförenligt motsatsförhållande inbyggt i de skrivningar som finns i fördragstexter m m. Motsatsförhållandet består i att man å ena sidan strävar efter att bygga upp en autonom förmåga, d v s att man skall kunna verka helt och hållet självständigt och å andra sidan skall man undvika duplicering. Skulle EU bokstavigt undvika duplicering på alla de materielområden där NATO förfogar över resurser skulle EU inte ha förmåga att verka om inte NATO samtycker och tilldelar resurser. Detta faktum står inte bara i direkt motsatsförhållande till ambitionen att vara autonom utan kan även vara vanskligt eftersom USA kan vara engagerat på annan plats och resurser kan därmed inte frigöras. De icke EU-medlemmarna i NATO ("de sex"), framförallt Turkiet, har också tydligt visat sin ståndpunkt i denna fråga när man har deklarerat att ett veto kan bli aktuellt då NATO skall besluta i denna fråga. Här har Turkiets agerande i Feira visat att dessa farhågor kan besannas då man tydligt markerade att man vill delta i EU:s planering och genomförande av operationer oavsett om dessa

---

<sup>84</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>, artikel 27 et passim



skulle genomföras med eller utan tillförsel av NATO-resurser.<sup>85</sup> Det råder också en divergerande syn inom EU:s medlemsstater om vilka system man skall utveckla. Här kan nämnas underrättelseförmågan som är speciellt känslig eftersom britterna av tradition alltid haft ett väl utvecklat underrättelsesamarbete med USA och gärna ser att det fortgår. Frankrike å sin sida ser denna resurs som essentiell för att kunna verka autonomt.<sup>86</sup>

Resursfrågan är dock inte central i detta sammanhang utan utgör endast ett symptom för frågan hur relationen mellan NATO, NATO:s icke EU-medlemmar och EU skall se ut och fungera i framtiden. Likaså är Turkietproblematiken endast ett symptom på ett annat problem. Turkiet är ett kandidatland till EU men har en lång väg att gå innan medlemskap kan bli aktuellt. NATO-medlemskapet är i detta fall ett verktyg som på grund av beslutssystemet är användbart för att påverka EU och påskynda ett medlemskap. Debatten avseende tillförsel av NATO-resurser är inte heller helt korrekt eftersom man endast diskuterar tillförsel av NATO-resurser trots att det i de flesta fall, t ex avseende transportresurser, handlar om amerikanska nationella tillgångar, om än ”öronmärkta” för NATO. Med detta i beaktande måste alltså frågan behandlas inte bara beträffande EU:s relation till NATO utan även beträffande EU:s relation till USA..

Genomgående visar analysen att EU försöker att bygga broar mellan olika nationer och organisationer för att lösa frågan om tillförsel av resurser. T ex så står följande i Helsingfordokumentet: *”Man kommer att besluta om principer för samarbetet med europeiska icke EU-anslutna Nato-medlemmar och med andra europeiska partners inom EU-ledd militär krishantering, utan att unionens befogenhet att fatta självständiga beslut åsidosätts”*.<sup>87</sup> Det har också skapats institutionella förutsättningar för detta brobyggande bl a genom de ad-hoc kommittéer som skall säkerställa att alla nationer som på ett eller annat sätt är indirekt inblandade i operationen skall få nödvändig insyn.

---

<sup>85</sup> Howorth in Chaillot papers No 43 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 40

<sup>86</sup> Grant in, WEU, Chaillot paper nr 42, 2000, s 14

<sup>87</sup> Europeiska rådet, Helsingfors -99, Ordförandeskapets slutsatser, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

Analysen av materialet visar också att den militära målsättningen följs upp av en satsning på europeisk försvarsindustri samt en allmän uppmaning om omstrukturering av de nationella försvarsmakterna. I Helsingfordokumentet framgår t ex: *”Medlemsstaterna välkomnar de senaste framstegen i riktning mot en omstrukturering av europeiska försvarsindustrier, vilket är ett viktigt steg framåt. Detta bidrar till att stärka den europeiska industriella och tekniska försvarsbasen. För en sådan utveckling krävs ökade ansträngningar att göra ytterligare framsteg i harmoniseringen av militära krav samt planering och anskaffande av vapen, om medlemsstaterna finner detta lämpligt.”*<sup>88</sup> samt: *”Ett gemensamt europeiskt huvudmål kommer att antas för militära resurser som kan sättas in snabbt, och mål för de samlade resurserna inom områdena för ledning och kontroll, underrättelser och strategiska transporter kommer att utvecklas skyndsamt för att genomföra alla Petersberguppgifter; detta skall uppnås genom frivilliga samordnade nationella och multinationella insatser.”*<sup>89</sup> I Nice-fördraget står dessutom: *”Den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik skall stödjas av ett samarbete mellan medlemsländerna på krigsmaterielområdet.”*<sup>90</sup>

Det pågår alltså ett intensivt arbete med att skapa de resurser som f n saknas. Problemet här är att olika nationer gör olika prioriteringar och att det obönhörligt kommer att leda till att man får dra olika tunga lass. Vissa nationer står fortfarande kvar vid en försvarspolitik som i mångt och mycket är avsedd att hantera invasionshot. Problemet kommer dessutom att öka i och med utvidgningen, de forna östeuropeiska och de baltiska staterna upplever sig ha ett större behov av territoriellt försvar än av expeditionsuppgifter. Här är utvecklingen i bl a Vitryssland och Ukraina vital för detta eftersom denna står i direkt relation till det hot som staterna väster därom känner

### 4.3 Slutsatser

- Personalstyrkan i Helsinki Force Catalogue är för liten för att lösa de föreskrivna uppgifterna under den tid man angett.

---

<sup>88</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm> bilaga IV

<sup>89</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

<sup>90</sup> Nice-fördraget, ARTIKEL 17 I FEU.

- Omfattande resursbrister råder, framförallt vad avser strategiska flygtransporter.
- Resursberäkningar saknas för de ”worst case” situationer som kan uppstå.
- Man skall undvika duplicering av resurser. Vad detta innebär och vilka system det rör framgår inte vilket kan leda till en felaktig inriktning av resursanskaffning
- Divergerande uppfattningar råder om vad autonom förmåga innebär vilket även kan leda till en felaktig prioritering av t ex materielanskaffning.
- De sex icke-EU NATO-staterna i allmänhet men Turkiet i synnerhet kan agera på ett sätt som innebär att EU inte får tillgång till NATO-resurser i den omfattning man kalkylerar med.

## **5. MANAGEMENTSYSTEM FÖR HANTERING AV KRISER**

Management system för identifiering av kriser kan indelas i ett antal underfunktioner enligt Sjöstedt.<sup>91</sup> I sin något utvecklade form kan dessa underfunktioner sammanfattas enligt följande:

- Insamlande och bearbetande av information av betydelse för krisen i fråga.
- En mekanism i systemet som talar om hur krisen ifråga berör EU och eventuellt ger en vägledning om tänkbara strategier för att lösa densamma.
- Ett system för uppföljning och kontroll av de åtgärder som fattas beslut om.
- Yttre förbindelser.

Avsikten här är att analysera det empiriska materialet i syfte att identifiera eventuella brister i de funktioner som redogjorts för ovan. Under rubriken ”institutioner” beskrivs inledningsvis de olika institutioner som på olika sett kan påverka en krishanteringssituation, därefter genomförs själva analysen under rubriken ”procedurer”. Analysen genomförs utifrån det samlade

---

<sup>91</sup> Sjöstedt, 1977, s 98-102

empiriska materialet men tyngdpunkten vilar på procedurbeskrivningen<sup>92</sup>, Ordförandeskapets slutsatser från Helsingfors<sup>93</sup> samt officiell EU-information.

Det bör tilläggas att institutioner och strukturer fortfarande är interimsmässiga och att de inte kommer att nå sin fulla status förrän 2003. Det empiriska materialet är dock huvudsakligen skrivet mot denna målsättning vilket gör att analysen bör kunna ges viss tillförlitlighet. Det går dock ändå inte att bortse ifrån att omfattande förändringar kan bli aktuella.

## 5.1 Institutioner

### Europeiska rådet (The European Council)

Europeiska rådet brukar kallas ”toppmötet” och är det högsta styrande organet i EU. Detta består av medlemsländernas regeringschefer och i Frankrikes och Finlands fall både statschef och regeringschef. Möten äger rum två till fyra gånger per år och vid dessa tillfällen dras de stora riktlinjerna upp och ändringar eller tillägg i fördragstexterna kan göras. Europeiska rådet är ”högsta instans” och när man på lägre nivå ej nått konsensus runt t ex insats med militära resurser så är det här man slutligt avgör frågan.

### Kommissionen (The Commission)

Kommissionen har ensamrätt på att lägga fram förslag inom den första pelaren. Man har dessutom uppgiften att se till att beslut fattade av Ministerrådet verkställs samt att medlemsländerna tillämpar de gemensamma reglerna. Kommissionen kan sägas vara EU:s mest centrala institution och den som symboliserar det överstatliga EU. Betydelsen för den framtida krishanteringsverksamheten är fortfarande blygsam men länkarna till GUSP blir fler och fler vilket är ett villkor för att EU skall uppfattas som en enad aktör med medel som omfattar såväl civila som de militära åtgärder som kan vidtas för att trygga fred och säkerhet. En kommissionär innehar posten som s k ”Foreign Councillor” och ansvarar för externa relationer.

### Ministerrådet eller ”Rådet” (Council of the EU)

---

<sup>92</sup> EU-dokument 13957/1/00 COSDP 71, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management

<sup>93</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

Detta består av en minister från vardera medlemsland. Ordförande är utrikesministern i det land som innehar ordförandeskapet. Avgående, sittande och pågående ordförandeland bildar ”trojkan”. Man sammanträder informellt högst tio gånger per år. Dagordningen som inte nödvändigtvis måste vara officiell bygger på de förberedelser som gjorts i COREPER (se nedan). Vilka ministrar som sammanträder beror på vilken fråga som skall avhandlas. Rör ärendet miljöfrågor är det miljöministrarna som sammanträder. Ministerrådet är beslutsfälligt och det är här som besluten rörande krishantering och insats med militära resurser fattas. Agendan kan indelas i två huvudgrupper. De s k ”A-points” där en enighet uppnåtts genom arbetet på de lägre nivåerna och Rådet endast behöver fatta det formella beslutet samt de s k ”B-points” som kräver förhandlingar även på denna nivå innan beslut kan tas.

#### Ordförandeskapet (The Presidency)

Ordförandeskapet har de senaste åren fått markant ökad betydelse och kommer att öka ytterligare i och med förestående utvidgningsprocess. Till sitt stöd har ordförandelandet trojkan, d v s föregående samt nästkommande ordförandeland, samt även Generalsekretariatet.<sup>94</sup> Ordförandeskapets uppgift är att, vad gäller utrikespolitiken, agera som EU:s röst på den internationella arenan och koordinera medlemsstaternas ståndpunkter i internationella konferenser och förhandlingar där EU är inblandat. Man skall också, tillsammans med kommissionens ordförande, representera EU i förhandlingar med USA och i G7-gruppen. Ordförandeskapet innehar normalt också befattningen som ordförande i KUSP, Kommittén för utrikes och säkerhetspolitik.

#### Höge representanten (Secretary General/High Representative ,SG/HR)

I Amsterdam 1997 fattades beslut om att befattningen ”generalsekreterare” eller ”hög representant” skulle inrättas. Senare fattades beslut om att posten skulle tillfalla Javier Solana, f d NATO:s generalsekreterare, eftersom man ville ha en stark personlighet som kan symbolisera och personifiera GUSP. SG/HR uppgifter är att bistå ordförandeskapet och tillse att en kontinuitet upprätthålls i unionens yttre förbindelser. Han skall också delta i beredningar

---

<sup>94</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser,  
<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

av ärenden och fungera som ett filter gentemot omvärlden. Han är ordförande för Generalsekretariatet och har där den militära staben till sitt förfogande samt PPEW dvs Policy Planning and Early Warning Unit, i dagligt tal benämnt som ”policy unit. Här finns ett tjugotal rådgivare från samtliga medlemsländer som stöttar arbetet. SG/HR kan gå in och ta över ordförandeposten i KUSP vid t ex krissituationer. SG/HR skall också delta i genomförandet av politiken och upprätthålla nära kontakt med såväl Kommission<sup>95</sup> som medlemsstater och myndigheter som på plats skall effektuera politiken.<sup>96</sup>

#### COREPER (Committee for Permanent Representatives)

COREPER förbereder alla ärenden på Rådets dagordning. Detta gäller ärenden som är såväl sektorsövergripande som pelarövergripande. COREPER svarar för att tillhandahålla ett underlag till Rådet som är näst intill färdigförhandlat och förberett för beslutsfattning. COREPER kan ses som en smältdegel för idéer och en termineringspunkt för förslag som debatteras och diskuteras m h t de olika nationella ståndpunkterna. Man spelar också en väsentlig roll i att förbereda rådsmötenas agendor beträffande vilka frågor (A-points och B-points) som skall föras upp och vilka som behöver behandlas ytterligare innan en gemensam ståndpunkt kan nås. COREPER kan också ses som en länk mellan Bryssel och medlemsstaterna och säkerställer att olika nationella ståndpunkter företräds. COREPER svarar också för att ”huvudstäderna” hålls informerade om arbetet i Bryssel.<sup>97</sup>

#### Kommittén för Utrikes och SäkerhetsPolitik, KUSP (Political and Security Committee, PSC)

KUSP som består av nationella företrädare på högre tjänstemanna- och ambassadörsnivå<sup>98</sup> sammanträder två gånger i veckan i Bryssel och kan betraktas som något av ett EU:s säkerhetsråd.<sup>99</sup> Ordförande för KUSP är det sittande Ordförandeskapets högste representant men SG/HR kan gå in och ta över denna post under t ex en militär krishanteringsinsats. Uppgiften är framför

---

<sup>95</sup>Tal av SG/HR, Javier Solana, Nice, 7-9/12-2000.

<sup>96</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser, s 17

<sup>97</sup> Mc Cormick, 1999, s 98

<sup>98</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser,

<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

<sup>99</sup> 1. Ambassadsekreterare Karin Olofsdotter, Svenska EU-delegationen, Bryssel, under en briefing 01-01-30 som i sin tur citerar f d utrikesminister Lena Hjelm Wallén

allt att övervaka och hantera information rörande utvecklingen i olika krishärdar. Tillsammans med "Policy Unit" utvärderas informationen och planering för framtida åtgärder genomförs.<sup>100</sup> KUSP förser Rådet med råd av policykaraktär. I fallet där EU är engagerat i en krishanteringsoperation utövar KUSP den strategiska ledningen samt den politiska kontrollen av den dagliga verksamheten.<sup>101</sup> KUSP svarar även för att förse den Militära Kommittén med riktlinjer. KUSP skall också vara ett forum för politisk dialog i vilken såväl de femton medlemsstaterna som NATO, och NATO:s icke EU-medlemmar, kan delta.<sup>102</sup> Man kan säga att KUSP fungerar som spindeln i nätet och utgör termineringspunkt för all viktig information av säkerhets- och försvarskaraktär. En viktig anmärkning är dock att det saknar beslutsmandat.<sup>103</sup>

#### EU:s Militära Kommitté (European Union Military Commity, EUMC)

Detta är den högsta militära institutionen inom EU, ordförande här är en fyrstjärnig general<sup>104</sup>. Denne, som normalt sitter under en mandatperiod på tre år, är från Finland. Ordföranden refereras ofta till som "EU:s ÖB" vilket understryker att det är den högsta militära nivån. Uppgifter som åligger denne är, förutom att leda Militära Kommittén, att delta i KUSP:s möten samt att delta i Rådets möten då behov föreligger. Han skall dessutom verka som militär rådgivare till SG/HR. Militära Kommittén består av medlemsländernas överbefälhavare (motsv) och sammanträder normalt två gånger per år. Normalt representeras dock dessa av de permanenta delegaterna som skall bli ca 120 st totalt.

Den huvudsakliga uppgiften är att förse KUSP med råd och rekommendationer rörande alla militära ärenden inom EU<sup>105</sup> och denna rådgivning baseras på konsensus bland delegaterna i kommittén.<sup>106</sup> Dessa råd rör alla aspekter av den militära krishanteringen men fokuseras framför allt på utövandet av den

---

<sup>100</sup> Howorth in Chaillot papers No 43 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 20

<sup>101</sup> Howorth in Chaillot papers No 43 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 20

<sup>102</sup> EU, <http://ue.eu.int/pesc/military/en/PSC.htm>

<sup>103</sup> Kommendör Lars Wedin, Svenska EU-delegationen, Bryssel, vid en föreläsning 01-01-31

<sup>104</sup> 1. Ambassadsekreterare Karin Olofsdotter, Svenska EU-delegationen, Bryssel, under en briefing 01-01-30

<sup>105</sup> Howorth in Chaillot papers No 43 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 20

<sup>106</sup> EU, <http://ue.eu.int/pesc/military/en/EUMC.htm>

politiska och strategiska kontrollen.<sup>107</sup> Man svarar också för militära kontakter med NATO:s icke EU-medlemmar, EU:s kandidatländer samt andra stater och organisationer inklusive NATO. Man hanterar även finansiella beräkningar för operationer och övningar. Man är länken till Militära Staben och leder denna med vägledning av de direktiv som kommer från KUSP.<sup>108</sup> Inför en krishanteringsoperation är man sammanhållande för framtagande av CONOPS (CONcept of OPERATION) samt OPPLAN (OPERation-PLAN) och ser här till att direktiv från KUSP följs och att Militära Staben jobbar mot detta mål. Under pågående krishanteringsoperation övervakas de militära operationernas genomförande som sker under den operative befälhavarens (motsv SRSO inom FN) ansvar. Man förser denne med nödvändiga politiska och militära riktlinjer.<sup>109</sup> Under denna fas är Ordföranden den Operative befälhavarens "point of contact" (POC).<sup>110</sup>

#### EU:s Militära Stab (European Union Military Staff, EUMS)

Militära staben återfinns i Rådets Sekretariatet, vars ordförande är SG/HR. Man jobbar dock under den militära ledningen av Militära Kommittén. Den Militära Staben är länken mellan Militära Kommittén och alla de militära resurser som är öronmärkta för EU. Här återfinns militärt expertkunnande till stöd för GUSP i stort samt för genomförandet av krishanteringsoperationer. Här sker militärstrategisk planering och resursplanering för de olika Petersberg-typfallen.<sup>111</sup> Planeringsprocedurerna som används är kompatibla med de som brukas inom NATO och staben har även till uppgift att ytterligare koordinera dessa, inte bara med NATO, utan även andra nationella och multinationella högkvarter. Relationer upprätthålls också med FN och OSSE. Inom Militära staben finns Situation Center som samlar in den information som sedan skall ge upphov till den tidiga förvarning som man också skall svara för. Man deltar även i processen med att nå upp till de satta kapacitetsmålen och ger råd och rekommendationer till medlemsstaterna vad avser utbildning,

---

<sup>107</sup> EU, officiell information.

<http://ue.eu.int/pesc/military/en/EUMC.htm>

<sup>108</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

<sup>109</sup> Tal av SG/HR, Javier Solana, Nice, 7-9/12-2000

<sup>110</sup> EU, officiell information,

<http://ue.eu.int/pesc/military/en/EUMC.htm>

<sup>111</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser



övningar och interoperabilitet.<sup>112</sup> När en krishanteringsoperation pågår förser Militära staben den Militära Kommittén och KUSP fortlöpande med information, strategisk rådgivning, handlingsalternativ o s v. I speciella krishanteringssituationer kan den Militära Staben sätta samman skräddarsydda enheter, s k "Crisis Action Teams"(CAT). Dessa tillför då den Militära staben den kompetens som saknas för att lösa just de uppgifter man står inför.<sup>113</sup> Chef för den Militära Staben är en trestjärnig general som jobbar under direktiv från Militära Kommittén.

## 5.2 Procedurer

Man bör komma ihåg att procedurerna som omger en militär krishanteringsoperation i EU-regi i allra högsta grad är i sin linda. Men det går ändå att med hjälp av det underlag som finns att bedöma eventuella svagheter och brister. Man skulle kunna tro att det är enkom organisationsbrister eller procedurbrister som har gjort att GUSP hittills inte varit så framgångsrikt. Man får dock då inte glömma bort att det finns ingen organisation eller någon procedur som kan skapa politisk vilja. Å andra sidan går det inte att bortse från att ett fungerande procedur-ramverk och fungerande rutiner hjälper till att skapa en "reflexartad" åtgärd som svar på en händelse. Detta i sin tur kan skapa en potentiell vilja hos politiker att agera.<sup>114</sup>

Man kan vid första påseende dristas till att tro att den relativt korta ordförandeperioden, sex månader, bidrar till en brist i kontinuiteten i arbetet vilket också en hel del forskning tyder på.<sup>115</sup> Efter samtal med flera av den svenska EU-delegationens medlemmar, och studier av den svenska ordförandeagendan, blir man dock benägen att dra andra slutsatser. Varje ordförandeland vill generellt sett på denna korta tid uppvisa konkreta resultat varför arbetet istället drivs med en kraft och målmedvetenhet. Ur ett realistiskt perspektiv kan alltså ambitionen att visa upp en nationell framåtanda och förmåga driva arbetet framåt med högre kraft än vid en annan ordförandestruktur. Man kan uttrycka det så att sex månader är tillräckligt

---

<sup>112</sup> EU, officiell information,  
<http://ue.eu.int/pesc/military/en/EUMS.htm>

<sup>113</sup> EU, <http://ue.eu.int/pesc/military/en/EUMS.htm>

<sup>114</sup> Spence in Eliassen, 1998, s 57

<sup>115</sup> Howorth in Chaillot papers No 43 Institute  
for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 21

länge för att kunna imponera på EU:s ledare men så kort tid att alla medlemsländer får chansen att stå vid rodret.<sup>116</sup> Det ligger dock utanför denna studie att vetenskapligt belägga hur det egentligen förhåller sig. Det kan dock konstateras att ordförandeskapets styrkor och svagheter självklart varierar med vilken nation som innehar det och detta beror naturligtvis både på förmåga, ambition i att föra EU framåt och vilka enskilda frågor som prioriteras. Det bör också tilläggas att en viss brist i kontinuitet måste uppstå, även om man försöker kompensera denna med trojkan och SG/HR. Det finns också forskning som pekar på att sittande ordförandeland blir överbelastat under mandatperioden.<sup>117</sup> Eftersom ordförandeskapet har möjligheter att styra vilka frågor som hamnar på agendan finns avsevärda möjligheter att tillgodose nationella intressen. Med ett ordförandeland, som av olika nationella skäl inte är helt entusiastiskt inför den europeiska krishanteringsförmågan, finns alltså en uppenbar risk att processen kan saktas ner. Motsatt förhållande gäller naturligtvis också.

Beträffande procedurer, arbetsätt och rutiner inom den andra pelaren skiljer de sig avsevärt ifrån den första pelaren men även ett antal fundamentala likheter kan spåras. En ökad socialisering som skapas genom att man arbetar tillsammans, förekomsten av diverse arbetsgrupper för att skapa och implementera besluten samt hierarkin i olika kommittéer genom vilka ministrar ställer upp mål som sedan den permanenta personalen kämpar med att omsätta i något hanterbart och genomförbart.<sup>118</sup>

Beträffande GUSP och dess förhållande till integrationsprocessen inom EU är detta annorlunda än i första pelaren. Medlemsstaternas regeringar har här behållit initiativet och Kommissionen har spelat en statistroll i sammanhanget. Istället har ordförandeskapet med det växande rådssekretariatet bakom sig dykt upp som den mest betydande aktören.<sup>119</sup> Parlamentet har haft en marginell betydelse och har inte heller verkat för ett ökat inflytande. EG-domstolen har inga mandat på det här området och inte heller intressegrupper eller lobbyister har spelat någon större roll<sup>120</sup> (Det finns dock länkar mellan institutionerna som

---

<sup>116</sup> Mc Cormick, 1999, s 99

<sup>117</sup> Burghardt in Regelsberger, 1997, s 326

<sup>118</sup> Wallace & Wallace, 1999, s 489

<sup>119</sup> Wallace & Wallace, 1999, s 489

<sup>120</sup> Wallace & Wallace, 1999, s 489

t ex EG-domstolens uppgift att kontrollera att beslut fattade inom ramen för den andra pelaren inte juridiskt går emot beslut fattade inom den första pelaren.) Detta problem har varit välkänt både bland EU-tjänstemän och forskare.<sup>121</sup>

Trenden har varit att mer och mer arbete genomförs av de permanenta delegationerna i Bryssel. Hittills har det varit framför allt COREPER och Rådssekretariatet men nu har, i och med utvecklingen av GUSP, flera institutioner av samma karaktär uppstått, här finns KUSP, PPEWU samt EUMS. Efter samtal med medlemmar i den Svenska EU-delegationen, och efter studier av annan forskning<sup>122</sup>, går det att hitta belägg för att denna trend är riktig. Förutsättningarna verkar öka för att en egen kultur med transeuropeiska perspektiv utvecklas som kommer att verka som en motpol mot de mellanstatliga fundamenten. Mer finns att läsa om detta under rubriken beslutsfattning.

Vid en innehållsanalys av det empiriska materialet m a p procedurer och rutiner samt procedurbeskrivningsdokumentet<sup>123</sup> som skall styra tillvägagångssättet av hur en krishanteringsoperation påbörjas och genomförs, så kan flera intressanta förhållanden konstateras.

Generellt sett kan det spåras en viss osäkerhet om vilka institutioner och personer som skall göra vad och framför allt vilka institutioner och personer som skall konsulteras och informeras i olika lägen. Detta understryks av att hela procedurbeskrivningen präglas av att alla inblandade organisationskroppar och personer skall informera och konsultera varandra i en ständigt pågående process.

Rollspelet mellan framförallt Rådets ordförande och SG/HR är inte helt klarlagd. Risken för dubbelarbete eller för olika institutionella missförstånd är uppenbar. Detta kan exemplifieras med den text ur Helsingforsdokumentet som rör politisk dialog med tredje land:

---

<sup>121</sup> Howorth in Chaillot papers No 43 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 21

<sup>122</sup> Howorth in Chaillot papers No 43 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 21

<sup>123</sup> EU-dokument 13957/1/00 COSDP 71, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management.

” ..när det gäller den politiska dialogen säkerställa att den höge representanten och ordförandeskapet på effektivaste sätt utnyttjar de båda möjligheter som fördraget ger att leda sådana möten (dvs. ordförandeskapet, med bistånd av generalsekreteraren/den höge representanten eller den höge representanten efter begäran av ordförandeskapet på rådets vägnar) för att i fullt samförstånd med kommissionen rationalisera unionens arrangemang för politisk dialog. ” Efter samtal med EU-tjänstemän<sup>124</sup> medges att SG/HR och Rådets ordförande har en hel del uppgifter som formellt sett åligger dem båda men som rimligtvis bara kan utföras av en av dem eftersom dubbelarbete annars skulle bli följden. För att undvika detta har man inte skapat skarpa gränser emellan arbetsuppgifterna utan istället löst det genom att de båda har en tät dialog. Mer om detta behandlas i samband med yttre förbindelser nedan. Kommissionens roll i processen är ej klarlagd. Under rubriken ”*EU action is considered appropriate: identification of available instruments, capabilities and resources*” står: ”*The Commission ensures relevant international contacts within its area of responsibility*”<sup>125</sup> Denna lydelse återkommer på fler platser i dokumentet men det klaras inte ut vilken typ av verksamhet det handlar om i detalj. Inte heller klarläggs vilket ansvarsområde som Kommissionen har i detta sammanhang. Detta gäller dock de delar av procedurbeskrivningen som rör den militära delen av krishanteringen. Den civila biten berörs också och här är Kommissionens roll betydligt mer tydlig. Det går i dokumentet<sup>126</sup> att spåra en klar ambition att skapa rutinmässiga länkar mellan den första och den andra pelaren. Precis som i all övrig verksamhet inom EU drivs integrationsprocessen framåt parallellt med att andra uppgifter löses. Procedurbeskrivningen bör alltså i denna kontext inte bara ses som ett försök att skapa fungerande rutiner för att bedriva krishantering utan även som ett verktyg för att driva utvecklingen av EU framåt. Att denna fusionering lyckas bör vara av fundamental karaktär för om EU ska lyckas i sina strävanden att framstå som en enhetlig aktör som kan bedriva krishantering inom hela spektrumet av åtgärder.

---

<sup>124</sup> Mme Gianella, EU:s Generalsekretariat, på en direkt fråga från författaren 01-01-30

<sup>125</sup> EU-dokument 13957/1/00 COSDP 71, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management.

<sup>126</sup> EU-dokument 13957/1/00 COSDP 71, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management.

Precis som beskrivits ovan finns även ett problem vad avser EU-parlamentet. Detta skall kontinuerligt hållas underrättat om arbetet inom GUSP genom ordförandeskapets och Kommissionens försorg. Ordförandeskapet skall också tillse att värderingar och bedömningar gjorda i EU-parlamentet skall tas hänsyn till i arbetet inom GUSP.<sup>127</sup> Även här kan slutsatsen dras att denna rutin delvis är ett försök att fusionera pelarna för att skapa ett mera enhetligt EU. Hur man skall förfara om EU-parlamentet gör helt andra bedömningar än de som görs inom andra pelaren går inte att få klarhet i.

Beträffande tidig förvarning (early warning) ger analysen vid handen att EU inom ramen för Generalsekretariatet håller på att skapa två enheter som båda skall lösa denna uppgift. Inom PPEWU (Policy Planning and Early Warning Unit) skall uppföljning av väsentliga händelser i världen göras där själva väsentligheten avgörs av om det är inom EU:s intresseområde eller inte.<sup>128</sup> Detta skulle alltså indikera att en mekanism som svarar på huruvida EU berörs av krisen eller inte delvis ligger i det geografiska intresseområdets utsträckning. Dessutom skall PPEWU alltså svara för tidig förvarning<sup>129</sup> något som skapar förvirring eftersom det av officiell EU-dokumentation med all tydlighet framgår att den Militära Staben skall lösa uppgiften<sup>130</sup> Huruvida detta i realiteten är ett dubbelarbete går inte att få fullständig klarhet i men analysresultatet kan verifieras av annan forskning<sup>131</sup> och därmed ges en hög grad av tillförlitlighet. Något som analysen också visar är att den tidiga förvarningen bygger på information som ursprungligen inhämtats från medlemsstaterna eller från tredje land. EU har inga egna informationskällor utöver de fältarbetare som verkar i olika områden i form av textvalobservatörer.

Analysen ger också vid handen att gränsytan mellan COREPER och KUSP, i vissa avseenden, präglas av oklarhet och kan ge upphov till brister. Som tidigare nämnts svarar COREPER för kontinuiteten i Rådets verksamhet. De ärenden som man förbereder åt Rådet är såväl sektorsövergripande som pelarövergripande. Detta innebär att COREPER åt Rådet även bereder ärenden

---

<sup>127</sup> Bronstone, 2000, s 162

<sup>128</sup> Föreläsning av Karl Hallergård, PPEWU, EU, 2000-01-31

<sup>129</sup> Föreläsning av Karl Hallergård, PPEWU, EU, 2000-01-31

<sup>130</sup> EU, officiell information, <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=sv>

<sup>131</sup> Howorth in Chaillot papers No 43 Institute

som är av GUSP-karaktär. Emellertid uppstår förvirring när det nyinrättade KUSP skall svara för samma uppgift gentemot Rådet<sup>132</sup> fast endast i frågor som rör pelare två. Frågan man då ställer sig är hur COREPER skall förhålla sig till dessa ärenden? Skall man verka pelarövergripande och dubbelarbeta med KUSP eller ska man släppa dessa frågor? Alternativet är att KUSP endast hanterar frågor av säkerhets- och försvarskaraktär medan COREPER tar hand om utrikesfrågorna. Här råder dock enighet om att dessa frågor omöjligen går att separera från varandra.<sup>133</sup> Frågan kompliceras ytterligare av att SG/HR kan gå in som ordförande i KUSP vilket därmed markerar denna institution som den tyngsta permanenta institutionen inom hela området GUSP vilket i så fall skulle ge den en högre position relativt COREPER.

Analysen visar dock att man försöker överbrygga denna risk till dubbelarbete genom att SG/HR, då det är nödvändigt, deltar även i COREPER:s möten.<sup>134</sup> Man skulle alltså kunna dra slutsatsen att SG/HR har en koordinationsfunktion mellan KUSP och COREPER och att man på så sätt undviker dubbelarbete och tillser att Rådet inte förses med tvetydig rådgivning. En roll i detta spel har också "the foreign relations councillors" som har till uppgift att koordinera GUSP-diskussioner med de diskussioner som förekommer i andra pelare.<sup>135</sup> Hur detta skall gå till samt hur dennes interaktion med SG/HR ser ut har analysen inte lämnat svar på. Att det föreligger ett problem, som har sin grund i pelarsystemet och det faktum att pelare ett är överstatlig till skillnad från pelare två, råder dock ingen tvekan om. Frågan är bara vilka konsekvenserna kan bli då en krishanteringsoperation skall genomföras eller genomförs. Förutom dessa brister kan denna mångfald av unionsföreträdare även bidra till att unionen inte ses som en homogen enhet.

Inom ramen för de funktioner som efterlyses i analysmodellen ställs höga krav på fungerande kommunikation. I en mellanstatlig struktur med så pass många nationer och språk inblandade bör kommunikationen spela en inte oansenlig roll för om man når resultat eller inte. Analysen visar dock att det inte går

---

for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 21

<sup>132</sup> EU, officiell information, <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=sv>

<sup>133</sup> Howorth in Chaillot papers No 43 Institute

for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 21

<sup>134</sup> EU, Officiell information, <http://ue.eu.int/pesc/military/en/PSC.htm>

<sup>135</sup> EU, Officiell information, <http://ue.eu.int/pesc/military/en/PSC.htm>

belägga några brister som kan härledas till kommunikation. Det framgår med tydlighet i Helsingfordsdokumentet<sup>136</sup>, och det kan verifieras från källor i Bryssel, att man tagit krafttag för att processen inte skall hindras av triviala faktorer. Härvid har man ägnat särskild möda åt inte bara översättning och tolkning utan även lokalers utformning, dokumenthantering samt andra administrativa faktorer. Detta har också verifierats efter besök i Bryssel och samtal med flera representanter ur den svenska EU-delegationen.

Det förekommer också ett intensivt informationsutbyte mellan medlemsstaternas respektive utrikesdepartement och mellan dessa och Bryssel. Detta ökade informationsflöde har både för- och nackdelar. Särskilt för mindre stater, med en begränsad diplomatisk räckvidd, förbättrar det informationsinhämtningen och underlaget till beslut i utrikespolitiska frågor blir på så sätt bredare. Åsikter från de övriga medlemmarna blir också snabbt kända och nationella ståndpunkter i ytterkanterna kan snabbt identifieras. Kommunikationen spelar också en avgörande roll eftersom tidsfaktorn är annorlunda mot en renodlat nationell utrikespolitik vilket innebär att beslut måste fattas inom snäva tidsmarginaler och för att kunna påverka besluten i önskad riktning måste man vara med tidigt i processen.<sup>137</sup> Å andra sidan hävdas att den information som cirkuleras är av varierande kvalitet och mycket handlar enbart om mötesteknikaliteter. Större delen av trafiken kommer från de större medlemsstaterna, och informationen uppfattas ibland, av övriga medlemsstater, som vinklad för att passa de större staternas åsikter vilket kan vara till en nackdel för de mindre staterna eftersom dessa informationsflöden bidrar till att formulera GUSP-agendan.<sup>138</sup> Detta går dock inte att vetenskapligt belägga.

Yttre förbindelser och det ansikte som EU visar utåt är av vital betydelse för om man skall lyckas med krishantering eller inte. Anledning till detta är att enligt slutsatserna i kapitel 3 behöver EU samtycke från parterna i en konfliktsituation för att en insats skall bli aktuell. Detta samtycke bygger mycket på förtroende för EU vilket till stora delar kan härledas till det

---

<sup>136</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser,  
<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

<sup>137</sup> Strömvik, 1999, s 259

<sup>138</sup> Cameron, 1998, ss 62, 65

”ansikte” man visar upp. Det är alltså till stor del en fråga om PR vilket EU ännu inte har lyckats bli framgångsrika i. En forskare uttryckte det på följande sätt: *”Samtidigt som USA visar Europa hur man uppnår maximal publicitet med minimal ekonomisk insats så är EU mästare i att med maximala insatser, framförallt ekonomiska, vinna minimala PR-vinster.”*<sup>139</sup> En konsekvent och renodlad representation gentemot omvärlden ger också motsvarande beteende i retur. Denna behandling i sin tur har stor effekt på hur man agerar.<sup>140</sup>

I Maastrichtfördragets artikel 18 står följande: *”1. Ordförandelandet skall företräda unionen i frågor som omfattas av den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken”*<sup>141</sup> *”4. Kommissionen skall fullt ut medverka i de uppgifter som avses i punkterna 1 ...”*<sup>142</sup>

I Ordförandeskapets slutsatser från Helsingfors står dessutom: *”..kommer ordförandeskapet, generalsekreteraren/den höge representanten och kommissionsledamoten för yttre förbindelser att föra ett nära samarbete för att säkerställa en övergripande kontinuitet och konsekvens i unionens åtgärder när det gäller yttre förbindelser.”*<sup>143</sup>

Dessa tre citat får symbolisera analysresultatet som visar att det kan föreligga en brist vad avser EU:s yttre förbindelser. Det finns alltför många poster som har ansvar för olika och delvis samma yttre förbindelser för att EU skall uppfattas som helt enhetligt. Till att börja med har Ordförandelandet en uppgift. Statsministern (motsv) är ordförande i Europeiska rådet och har därmed en viktig representationsuppgift. Denna gör dessutom offentliga uttalande som rör utrikes- och säkerhetspolitiska frågor i samband med toppmöten m m. Ordförandelandets utrikesminister har också uppgifter som rör yttre förbindelser i och med ordförandeposten i Ministerrådet samt även i KUSP. Utöver detta finns SG/HR samt Kommissionens representant för yttre förbindelser vilka analyseras nedan.

Genom Amsterdamfördraget artikel 26 skapade man den ”höge representanten” för GUSP (SG/HR), ibland även kallad ”Herr GUSP”, denne person är tillika

---

<sup>139</sup> Burghardt in Regelsberger, 1997, s 327

<sup>140</sup> Fil dr Gunnar Åselius, föreläsning vid FHS, 2001-03-05.

<sup>141</sup> Maastrichtfördraget enligt lydelsen i Amsterdamfördraget, AVDELN IV, ARTIKEL 18

<sup>142</sup> Maastrichtfördraget enligt lydelsen i Amsterdamfördraget, AVDELN IV, ARTIKEL 18

<sup>143</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser,

<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>, bilaga IV



Rådets generalsekreterare. Detta till följd av diskussioner om just den yttre representationen och att någon måste personifiera GUSP. I december 1998 enades man om att den höge representanten ska vara en person med ”stark politisk profil”.<sup>144</sup> Diskussionen har förts på de franska tankegångarna om att inrätta ett direktorat där endast de stora länderna ingår. Även detta diskuterades under Europeiska rådets Wienkonferens 1998 men togs inte upp med anledning av att det skulle bli känsligt bland de övriga medlemsländerna.<sup>145</sup> SG/HR skall bistå ordförandeskapet i dess uppgifter och i Helsingfordokumentet framgår: ”.. *bistå ordförandeskapet vid samordningen av rådets arbete för att säkerställa konsekvens i de olika aspekterna av unionens yttre förbindelser.*” Trots att uppgiften är att bistå Ordförandeskapet så är SG/HR uppgift till stor del att verka som ansiktet utåt.

I Helsingfordokumentet framgår även: ”*Med förbehåll för de krav som fastställs i artikel 3 i FEU om att rådet och kommissionen skall ansvara för samstämmighet i de yttre förbindelserna och i enlighet med sina respektive befogenheter enligt fördragen kommer ordförandeskapet, generalsekreteraren/den höge representanten och kommissionsledamoten för yttre förbindelser att föra ett nära samarbete för att säkerställa en övergripande kontinuitet och konsekvens i unionens åtgärder när det gäller yttre förbindelser.*”<sup>146</sup>

Här framgår alltså att även Kommissionens representant för yttre förbindelser (f n Chris Patten) har en roll att spela i dessa sammanhang. Posten är en av dem länkar som skapats för att koppla ihop pelare ett med pelare två och ge EU en mer enhetlig struktur. Det bör dessutom tilläggas att en viktig roll i sammanhanget spelar också Kommissionens ordförande (f n Romano Prodi) som normalt förknippas med den högsta posten i EU.

Följer man upp denna ovanstående analys med att studera och analysera procedurdokumentet för krishanteringsoperationer framkommer vissa klarlägganden. Bl a står det: ” *The SG/HR maintains contact with a large*

---

<sup>144</sup> ”Europeiska unionens råd och den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken”,  
<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/sv/1998>

<sup>145</sup> Aggestam et al, 2000, s 77

<sup>146</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser,  
<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>, bilaga IV

*number of third countries...”, ”It (Kommissionen) ensures relevant international contacts within its area of responsibility”<sup>147</sup>* Gränsdragningen mellan Kommissionens ansvarsområde och det ansvarsområde som faller på strukturerna inom andra pelaren torde dock vara svårt att exakt definiera. Analysen ger inte svar på var delningen går och problemet är likartat det som kunde skönjas mellan COREPER och KUSP.

### 5.3 Slutsatser

- Det halvårslånga ordförandeskapet kan vara både en styrka och en svaghet beroende på vilken nation som innehar det och med vilken kraft det genomförs. En viss brist på kontinuitet föreligger dock.
- Arbetsfördelning och rollspel mellan Rådets ordförande, SG/HR och Kommissionens representant för yttre förbindelser är oklar och kan utgöra en brist.
- Kommissionens roll och arbetsuppgifter i samband med en krishanteringsoperation är oklara.
- Institutioner och procedurer för tidig förvarning existerar. Både den militära staben och PPEWU har uppgiften att svara för detta. Funktionen finns alltså men indikationer finns även på ett visst dubbelarbete.
- Analysen visar att den enda mekanism som svarar på huruvida EU berörs av den potentiella krisen eller inte utgörs av det geografiska område som angivits inom Helsinki Headline Goal och som återgivits i kapitel tre.
- Egna källor för inhämtning av information, utöver personal i fältarbete, finns inte och gör EU beroende av dess medlemsstaters och andra aktörers underrättelsetjänst.
- KUSP och COREPER är de högsta instanserna som svarar för insamlandet och bearbetandet av information. En arbetsfördelning mellan pelare två:s KUSP och den pelarövergripande COREPER finns inte. COREPER skall ha hand om utrikesfrågorna medan KUSP skall hantera säkerhets och

---

<sup>147</sup> EU-dokument 13957/1/00 COSDP 71, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management.

försvarsfrågorna. En sådan uppdelning är dock en klar brist eftersom dessa frågor är intimt förknippade med varandra.

- I ett läge då en krishanteringsoperation skall inledas eller genomförs skall SG/HR gå in och ta över ordförandeposten i KUSP. Vilken inbördes ställning som då råder gentemot COREPER är oklart.
- Alltför många befattningshavare utövar yttre förbindelser för att EU skall uppfattas tala med en röst. Mellan framför allt SG/HR och Kommissionens representant ansvarig för externa förbindelser finns risk för direkt dubbelarbete.

## 6. BESLUTSFATTNING

### 6.1 Formell och informell beslutsfattning

*”Samtliga medlemsstater har rätt att fullt ut och på jämställd grund medverka i samtliga beslut och överläggningar i rådet och i rådets organ om EU-ledda operationer.”<sup>148</sup>*

Det är det Europeiska rådet som bestämmer principer, gemensamma strategier och de allmänna riktlinjerna för GUSP, medan Ministerrådet sedan på grundval av Europeiska rådets riktlinjer skall fatta de beslut som behövs för att genomföra GUSP.<sup>149</sup> Ministerrådet har här alltså snarast en verkställande roll i förhållande till det överordnade Europeiska rådet. Det är dock Ministerrådet självt som beslutar om gemensamma åtgärder, vilka avser specifika situationer där operativa insatser bedöms vara nödvändiga.<sup>150</sup> I Europeiska rådet fattas enbart enhälliga beslut. I Ministerrådet däremot finns vissa andra möjligheter även om besluten där som regel fattas enhälligt i konsensus. Ministerrådet kan som tidigare nämnts bestå av vilka ministrar som helst. Principiellt har alla olika ministerrådskonstellationer samma beslutsmandat och ett beslut om en

---

<sup>148</sup> Europeiska rådet, Helsingfors –99, Ordförandeskapets slutsatser, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>, bilaga IV

<sup>149</sup> Maastrichtfördraget enligt lydelsen i Amsterdamfördraget, AVDELN IV, ARTIKEL 13

<sup>150</sup> Maastrichtfördraget enligt lydelsen i Amsterdamfördraget, AVDELN IV, ARTIKEL 14

åtgärd som omfattar militär krishantering skulle alltså hypotetiskt kunna fattas av t ex EU:s jordbruksministrar.<sup>151</sup>

Om en medlemsstat av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik motsätter sig majoritetsbeslut skall enhällighet krävas och då kan frågan istället hänskjutas till Europeiska rådet för beslut.<sup>152</sup> En vetorätt finns alltså kvar men nyanserna är tydliga och mycket viktiga. Utnyttjar man vetorätten och motsätter sig ett beslut måste skälen till detta noga anges och en viss spärr mot missbruk av vetorätten får anses ligga häri.<sup>153</sup> Även om det rent principiellt är genomförbart är det alltså knappast rekommendabelt att systematiskt sätta de nationella politiska intressena i första rummet.<sup>154</sup>

Förutsatt att ingen medlemsstat utnyttjar vetorätten kan beslut fattas med kvalificerad majoritet. Detta infördes i och med Amsterdamfördraget och var, och är, en principiellt viktig reform.<sup>155</sup> Den kvalificerade majoriteten innebär att det behövs minst 62 röster, av totalt 87, från minst 10 stater av totalt 15.<sup>156</sup> I Nicefördraget fastställs nya siffror som då också inkluderar de nya medlemsstaterna som successivt kan tillkomma. De medlemsstater som avstår från att rösta får motivera sitt avstående genom att avge en formell förklaring.<sup>157</sup> Detta är en konstruktiv form av avstående eftersom staten i fråga inte stjälper beslutet men undviker ändå att bli bunden av de åtgärder som beslutet medför. Medlemsstaten som avstår skall godta att beslutet är förpliktigande för unionen och ska därför inte vidta några åtgärder som kan hindra dess genomförande. Följden av detta är alltså att enskilda stater kan ställa sig utanför delar av GUSP utan att detta hindrar utvecklingen av området som sådant.<sup>158</sup> Det finns dock en smärtgräns även för konstruktivt avstående. Skulle fler än en tredjedel avstå, d v s fler än fem stycken, enligt nuvarande räkning, skall beslutet inte fattas.

---

<sup>151</sup> 1. Ambassadsekreterare Karin Olofsdotter, Svenska EU-delegationen, Bryssel, under en briefing 01-01-30.

<sup>152</sup> Maastrichtfördraget enligt lydelse i Nicefördraget ARTIKEL 23 I FEU

<sup>153</sup> Nergelius, 1998, s 132

<sup>154</sup> Burghardt in Regelsberger, 1997, s 327

<sup>155</sup> Nergelius, 1998, s 132

<sup>156</sup> Maastrichtfördraget enligt lydelsen i Amsterdamfördraget, AVDELN IV, ARTIKEL 23

<sup>157</sup> Maastrichtfördraget enligt lydelsen i Amsterdamfördraget, AVDELN IV, ARTIKEL 14

<sup>158</sup> Nergelius, 1998, s 132

Analysen av beslutsfattningssystemet ger vid handen att de systembrister som finns inbyggda går att helt och hållet härleda till den mellanstatliga strukturen inom den andra pelaren. Ur ett realistiskt perspektiv kan således den reella beslutsfattningen inte ses som en autonom förmåga utan endast som en summa av nationella ståndpunkter där i värsta fall minsta gemensamma nämnare blir det som utgör stommen i beslutet. Emellertid har ett antal funktioner byggts in i beslutsfattningssystemet som gör att vissa avvikande nationella ståndpunkter inte behöver innebära svaga kompromisser som exemplifierats ovan. Möjligheten till beslut med kvalificerad majoritet samt det konstruktiva avståndet är dessa nya funktioner som kompenserar de brister som finns inbyggda i den mellanstatliga strukturen.

Det finns emellertid anledning att anta att beslutsfattningen påverkas av en stor mängd informella faktorer. Enligt Sjöstedt var beslutsfattningssystemet 1977 präglad av ”köpsläende”<sup>159</sup> och vid en översiktlig jämförelse med förhållandena idag är det påtagligt att, det som kan betraktas som dåtidens första pelare, har avsevärda likheter med dagens andra pelare.

Vid studier av de informella faktorerna är, som tidigare nämnts, bristen på empiriskt material påtaglig. Den analys som har genomförts genom att sammanväga forskning på området pekar dock entydigt på att det finns ett antal informella faktorer som styr beslutsfattandet. Viss forskning tyder på att inflytandet på GUSP mer handlar om en förmåga om att behärska dessa informella faktorer och den informella förhandlingsprocessen än kunskap om de formella röstningsprocedurerna. Mycket avgörs inte ens vid förhandlingsbordet utan diskuteras informellt mellan ministrarna varför de formella mötena bara blir en formalitet då beslutet klubbas.<sup>160</sup>

Betraktar man beslutsfattningen genom en ”realistisk lins” så framstår köpsläende som den dominerande beslutsfattningsmodellen och besluten tenderar att bygga på den minsta gemensamma nämnaren.<sup>161</sup> Inom neofunktionalismen och konstruktivismen däremot hävdas att beslutsfattningssystemet har problemlösande inslag där besluten mer kan sägas vara en median av de olika nationella preferenserna. Detta skulle också öka vid

---

<sup>159</sup> Sjöstedt, 1977, s 87

<sup>160</sup> Strömvik, 1999, s 261

<sup>161</sup> Schirm in Rhodes, 1998, s 67

en utvecklad federalism. Emellertid tenderar köpsläende till att leda till en mindre strategiskt genomtänkt politik medan den problemlösande modellen kan resultera i en mer långsiktig och strategiskt hållbar politik.<sup>162</sup>

För att ett beslut skall komma till stånd bör medlemsländerna dela de grundläggande värderingarna som gjort att ärendet blivit föremål för ett potentiellt EU-agerande, samt att man lyckats övervinna de hinder för samsyn som dock ändå lär finnas i de flesta fall. Dessa hinder kan vara av en rad olika kategorier, man kan identifiera två huvudtyper. Det första är när medlemsstaterna har olika uppfattningar p g a av bristande kommunikation. Denna brist kan avhjälpas genom en bättre koordination av möten, bättre information och bättre tekniska hjälpmedel. Analysen har också tidigare visat att kommunikationsproblem ej går att påvisa. Genom mer regelbundna möten där säkerhetspolitiska betraktelser och åsikter dryftas på ett ärligt sätt kan också förtroendet mellan medlemsstaternas politiska elit ökas och risken för kommunikationsbrister, om dessa ändå existerar, minimeras. Den andra huvudtypen är mera allvarlig och avser divergerande uppfattningar i det faktiska innehållet i den politik som avses föras. En universalmedicin på detta problem är naturligtvis omöjlig att hitta, det måste ske i det enskilda fallet. Däremot kan generellt konstateras att medlemsstaternas olika uppfattning måste respekteras och i viss mån accepteras om man ska lyckas med den fortsatta integrationen av EU. Alltför hårda påtryckningar kan leda till bakslag för integrationsprocessen.<sup>163</sup>

Studierna av forskning på området visar också att det är troligt att stater som deltar i det utrikespolitiska samarbetet börjar bete sig annorlunda med åren. Detta fenomen, skulle man kunna förklara, beror på två faktorer. För det första börjar riktlinjerna om hur arbetet skall gå till att uppfattas moraliskt bindande och för det andra börjar en verklig bas för en gemensam utrikespolitisk uppfattning att växa fram.<sup>164</sup> Enligt den realistiska skolan ska inte GUSP-samarbetet ha någon nämnvärd inverkan på de deltagande staterna. Många forskare som studerat GUSP hävdar dock att neofunktionalismens förespråkare, hade åtminstone delvis rätt, när de redan på 50-talet talade om

---

<sup>162</sup> Smith, 1999, s 20

<sup>163</sup> Grunert in Regelsberger et al, 1997, s 129

<sup>164</sup> Strömvik, 1999, s 261

”politisk spillover”<sup>165</sup>. Detta innebär att politiker och tjänstemän som är involverade i processen gradvis utvecklar uppfattningen att landets intressen bättre tillgodoses av gemensamma lösningar i fler frågor. På så sätt skulle deras förståelse och förväntningar på samarbetet öka och man skulle eventuellt kunna tala om helt nya lojaliteter gentemot ännu en politisk nivå. Man skulle kunna härleda dessa fenomen till kategorin strategisk kultur.

Beträffande möjligheterna till veto kan man beskriva förhållandet som att varje stat har en viss mängd förtroendekapital vilket minskar varje gång man visar ovilja till konsensus eller kompromiss. Detta gäller det att vara rädd om så att man har förtroendekapital kvar för att driva sin egen linje i de ärenden som är viktiga för nationen i fråga. Här finns empiriskt material bl a i form av den kompromissvilja som Sverige visade i frågan om att EU-länderna skulle kalla hem sina ambassadörer från Nigeria och Iran för konsultationer. Trots att detta är en typ av åtgärd som Sverige ställer sig högst tveksam till så gav man sitt stöd.<sup>166</sup> Generellt visar alltså medlemsländerna en betydande kompromissvilja trots att de inte är tvingade och att det saknas möjligheter i övrigt att agera mot stater som inte samarbetar.<sup>167</sup> Det finns t o m de som hävdar att strävan att nå fram till konsensus ofta är så stor att ett misslyckande att komma överens ses som det absolut sämsta av alla tänkbara resultat.<sup>168</sup>

Man skulle med detta resonemang kunna konstatera att den mellanstatliga strukturen är skenbar eller i alla fall inte huggen i sten. Det finns också mycket forskning som tyder på att detta och att beslutsfattningen i själva verket är omgiven av komplexa nätverk och institutioner som innehar en stor del reell makt.<sup>169</sup> Som exempel kan nämnas arbetet i COREPER som har stor betydelse då man serverar i stort sett färdigförhandlade alternativ till Ministerrådet. Här kan skönjas en rutin i att samarbeta som har bidragit till att skapa en brygga mellan de nationella och europeiska ståndpunkterna.<sup>170</sup> GUSP å sin sida skulle kunna ses som inget annat än ett formaliserat samarbete mellan olika medlemsländernas utrikesministrar och att det istället är framförallt de

---

<sup>165</sup> Strömvik, 1999, s 260

<sup>166</sup> Strömvik, 1999, s 261

<sup>167</sup> Strömvik, 1999, s 262

<sup>168</sup> Nuttall, 1992, s 314

<sup>169</sup> Hill & Wallace 1996: 6-11

<sup>170</sup> Wallace & Wallace, 1999, s 75

permanent delegationerna, som i likhet med COREPER, har den reella makten över utvecklingen på alla nivåer i organisationen. Om forskningen visar att de permanenta delegationerna innehar en stor reell makt över beslutsfattandet finns det anledning att anta att samma egenskaper kommer att kunna spåras i de nya organ som inrättats för att genomföra GUSP och planera för och effektuera den militära krishanteringen. Här avses främst KUSP, den Militära Kommittén samt den Militära Staben. Anledningen till denna utveckling kan vara den europeiska identitet och de personliga kontakter som utvecklas genom GUSP-arbetet. Identiteter och kontakter som är av vital betydelse för samarbetets funktion och fortsatta utvecklingsmöjligheter. Det är dock svårt att analysera om denna informella överstatlighet direkt har avspeglats i den förda politiken eftersom huvuddelen av GUSP-frågorna har kännetecknats av det som brukar kallas internationalistisk utrikespolitik, d v s frågor som inte innebär något direkt eller omedelbart hot mot nationernas territoriella säkerhet utan snarare har att göra med det internationella systemet i sig eller förhållanden mellan främmande stater.<sup>171</sup> Exempel på internationalistiska frågor kan vara freds- och nedrustningsfrågor, arbete för demokratisering och mänskliga fri- och rättigheter.<sup>172</sup> Studerar man ingående det som kategoriserats som "joint actions" så visar det sig att detta mera varit användandet av unika EU-instrument än de enskilda staternas uppoffringar för att föra en gemensam utrikespolitik.<sup>173</sup> Risken är alltså att när det gäller beslut som är vitala för medlemsländerna upphör den s k informella överstatligheten att fungera och samarbetet blir återigen strikt mellanstatligt. Detta i sin tur leder till att EU kan drabbas av samma art av beslutsdilemma som FN har, d v s att nationella intressen med vetoutnyttjande till följd sätter käppar i beslutsprocessen och man kan därmed inte agera i de krisfall som är de viktiga.

Det finns också en mängd andra faktorer som har betydelse för utgången av ett förslag. Här återfinns timing m h t andra frågor på agendan och hur förslagen läggs fram. Betydelse har också den allmänna opinion eller den debatt som är förknippad med frågan. Blåser debattvindarna åt rätt håll kan resultatet bli avsevärt bättre än vid motsatt situation. Det krävs alltså, framförallt för de små

---

<sup>171</sup> Goldman, 1986, s 28

<sup>172</sup> Strömvik, 1999, s 256

<sup>173</sup> Burghardt in Regelsberger, 1997, s 326



staterna som t ex Sverige, en noggrann avvägning gällande var, när och hur förslag läggs fram.<sup>174</sup> Att det förhåller sig på detta viset går också att belägga genom analyser av officiella dokument som t ex följande: ”*de speciella förutsättningar som gäller det europeiska samarbetet aktualiserar samtidigt behovet av en genomtänkt strategi för att vinna gehör för svenska förslag och idéer i nationella beslutscentra och andra relevanta miljöer.*”<sup>175</sup>

Det går inte heller att bortse ifrån att EU successivt bygger upp någon form av utrikespolitisk bas. Denna består av alla de uttalanden som gjorts och de beslut som fattats. Dessa utgör sedan en viktig referens-punkt och ett ”kollektivt arv” som styr det fortsatta agerandet.<sup>176</sup> Denna utrikespolitiska bas torde ha samma funktion på såväl formella maktinnehavare, d v s ministrarna, som informella maktinnehavare som finns i framförallt de permanenta delegationerna.<sup>177</sup> På en direkt fråga till SG/HR, Javier Solana, om det ”spel” och förhandlande som försiggår bakom kulisserna inför det att besluten klubbas igenom svarar han att oavsett vilken stat det handlar om och vilka omständigheter som än omger den aktuella frågan så föreligger den praktiska möjligheten att lägga in sitt veto och därmed haverera processen. Han menar också att alla länder, oavsett, storlek och ”aktörs-tyngd” väger lika mycket i dessa sammanhang.<sup>178</sup> Trots detta svar pekar omfattande forskning på att besluten i Ministerrådet, och även i viss mån i Europeiska rådet, i praktiken fattas under informella omständigheter. För att åstadkomma dessa informella omständigheter kan nämnas det system som Ministerrådet utnyttjar med möten som hålls i någon villa på landet, utan en detaljerad agenda och utan övriga officiella tjänstemän. Detta initierades av Hans Dietrich Genscher under det tyska ordförandeskapet 1974. Det gjorde han genom att bjuda in sina kollegor till f d ärkebiskopens slott i Gymnich. Detta medförde att omfattande diskussioner kunde föras i en avspänd miljö och nya ministrar har kunnat tas in i klubben. Denna tradition har sedan levt vidare och Gymnich används fortfarande flitigt i EU-sammanhang.

---

<sup>174</sup> Strömvik, 1999, s 261

<sup>175</sup> Utrikesdepartementet, ”Konfliktförebyggande verksamhet”, Ds 1997:18, s 10

<sup>176</sup> Rummel, 1994

<sup>177</sup> Kimby, 1997, s 19

<sup>178</sup> SG/HR, Javier Solana svar på två frågor från författaren under en föreläsning på Utrikespolitiska Institutet, 00-10-27. Det bör tilläggas att ett annat svar, än att den informella processen följer den formella dito, hade varit oväntat.

Studierna av den aktuella forskningen på området visar alltså med tydlighet att beslutsfattningssystemet påverkas av en mängd informella faktorer. Vilka dessa är samt vilka effekter det får går dock inte att ge tillförlitliga svar på. Det går inte heller att konstatera om detta fenomen utgör en brist eller en styrka då det gäller EU:s militära krishantering. Studierna tyder dock på att de informella faktorerna, och framför allt den strategiska kultur som etableras, är en tillgång vad det gäller att kunna verka över nationsgränserna i det dagliga arbetet. Vid känsliga ärenden, då ett beslut kan avse huruvida man skall sätta in de militära resurserna eller ej, lär dock denna strategiska kultur inte kunna överbrygga de nationella olikheterna varför dessa kommer att präglade resultatet.

## **6.2 Slutsatser**

- Analysen visar att även om funktioner såsom konstruktivt avstående har införts löper den mellanstatliga strukturen risk att utgöra en brist då beslut skall fattas om en insats med militära krishanteringsresurser.
- Att ett köpslående och informella samtal och förhandlingar förekommer och därmed kan betecknas som en informell beslutsfattningsmodell går ej att helt föra i bevis. Omfattande forskning som studerats tyder dock på att det är på det sättet.
- Att vissa medlemsstater har en större tyngd än andra vad det gäller att driva igenom krav går inte heller att bevisa men är troligt.
- Timing och allmänna debattvindar kan påverka beslutsutgången vilket kan medföra att sakliga och logiska skäl kan komma i skymundan.

## **7. DISKUSSION**

Det viktigaste instrumentet som EU har för att kunna vara militärt operativt 2003 är de mål som satts upp i form av "Helsinki Headline Goal". Denna målsättning har dock i analysen visat sig otillräcklig och saknar den nödvändiga precisionen. Framför allt är det de generiska typfallen inom ramen för Petersberguppdragen som inte ger en tillräckligt detaljerad bild om vad man vill göra, var man vill göra det och var man inte vill göra det. Denna brist kan i

sin tur leda till att planering, organisationsutveckling, materielanskaffning och utbildning blir lidande. Varje land i Europa med en nationell försvarsmakt av minst medelstorlek vet att det krävs ett mycket digert arbete och en omfattande forskning för att ha en modern och fungerande krigsmakt. Denna planering och forskning måste också ha en avsevärd framförhållning och verka mot en tidshorisont på kanske 20 år. Inom EU är arbetet med att skapa en "europeisk försvarsmakt" egentligen mer komplicerad än en nationell dito. Detta har sin förklaring i att det är en mängd olika nationer inblandade med olika materiel, doktriner, taktik, stridsteknik och kultur. Trots detta existerar bara en planeringshorisont som sträcker sig till 2003. Det finns dock tankegångar vartåt man vill att utvecklingen skall gå men det finns inget som är tillräckligt för att styra planering och utveckling. Det EU skulle behöva i detta avseende är en långsiktig strategisk inriktning.

Det finns dock förklaringar till dessa förhållanden. Den andra pelaren bygger på ett mellanstatligt samarbete och att enas om målsättningar som sträcker sig 20 år fram i tiden är oerhört komplext. Sett i ljuset av detta kan Helsinki Headline Goal betraktas som något av ett unikum. Trots att uppfattningarna om Europas framtid i det här avseendet gick isär betydligt lyckades Storbritanniens Tony Blair och Frankrikes Jaques Chirac nå en bilateral överenskommelse i Saint Malo som sedan har fått utvecklingen att ta ordentlig fart.

När man studerar det empiriska materialet kan dock skillnaderna i synsätt fortfarande spåras med uppenbar tydlighet. Helsinki Headline Goal och den relation som denna struktur skall ha gentemot NATO är en kompromiss och detta sätter sina spår i form av en otillräcklig precision. Ytterligheterna här är, å ena sidan, "atlantisterna" i form av Storbritannien, Holland och Portugal<sup>179</sup> som ogärna ser ett helt autonomt EU vid sidan om NATO och, å andra sidan, Frankrike som menar att det inte är förrän EU är reellt autonomt som synergieffekterna på det här området kan skönjas. Vid sidan om dessa delvis divergerande uppfattningar finns också ett USA som betraktar den europeiska utvecklingen med blandade känslor och ett antal potentiella EU-medlemmar som hyser en viss skepsis över utvecklingen.

---

<sup>179</sup> Gnesotto in Chaillot papers No 43 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2000, s 41

Det bör också nämnas i sammanhanget att arbetet med att nå fram till Helsinki Headline Goal inte bara består av resursanskaffning och organisationsbygge. Det man skapar är också en gemensam strategisk kultur som skall utgöra basen i en framtida europeisk säkerhetsstruktur. Den f d amerikanske säkerhetspolitiska rådgivaren, och geopolitikern, Zbigniew Brzezinski, sa att *"EU saknar den passion och patriotism som är nödvändig för en gemensam försvarspolitik och kan därför aldrig få den förmåga som krävs för att, liksom NATO, ansvara för regional säkerhet"*.<sup>180</sup> Denna passion och patriotism är emellertid något som utvecklas parallellt med den övriga utvecklingen och som kommer att framträda tydligare ju längre tiden går. Andra kritiker har hävdad ett européerna fokuserat för mycket på institutionsbyggen istället för de reella krishanteringsresurserna vilket har besvarats med att det är genom just institutionerna som den strategiska kulturen växer fram. Slutsatsen av detta är att i takt med att denna kultur uppstår kommer strävandena, att utveckla t ex långsiktiga mål, att underlättas betydligt.

Vid den genomförda analysen av främst resurserna går det dock inte att undvika att skönja någon form av konkurrensförhållande mellan NATO och EU. Skrivningarna om NATO:s förstahandsrätt och rädslan för duplicering är två exempel på detta. De amerikanska intressena i Europa och en rädsla för att NATO urholkas kan vara förklaringar till detta. En slutsats kan därför vara att flera av de brister som analysen gett vid handen har sin orsak i att förhållandena mellan NATO och EU inte är tillräckligt klarlagda. Denna fråga är direkt kopplad till den tidigare diskuterade strategiska målsättningen. Det är inte förrän man på allvar börjar diskutera dessa rollfördelningsfrågor som denna målsättning kan ta form. Skall EU på sikt utvecklas till ett gemensamt försvar? Skall detta försvar i så fall ta över hela eller delar av NATO:s försvarsgarantier? Hur hanterar man NATO:s icke EU-medlemmar och EU:s icke NATO-medlemmar? Hur hanterar man de forna öststater som successivt ansluts till NATO och till EU? Dessa stater har generellt sett en mer skeptisk inställning till EU:s krishanteringsförmåga och en något obsolet inställning till

---

<sup>180</sup> Zbigniew Brzezinski, 'Living with a New Europe', The National Interest, no. 60, Summer 2000, pp. 17-32. Citerad i Chaillot papers No 43 Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, s 45

NATO:s roll där den kollektiva försvarsrollen och den regionala säkerhetsaspekten helt och hållet präglar synen.

Att rollfördelningsfrågorna inte diskuteras i tillräcklig omfattning kan alltså ha sin förklaring i en viss rädsla att den europeiska utvecklingen kan utgöra en katalysator till en radikalt ny europeisk säkerhetsstruktur. I denna skulle NATO få en betydligt mer undanskymd roll och det amerikanska engagemanget i Europa skulle minska betydligt. Den militära krishanteringsförmågan skulle också kunna innebära att EU utvecklas till en totalt sett mer komplett aktör på den internationella arenan vilket då skulle få gynnsamma ekonomiska konsekvenser. Det går inte att utesluta att en sådan utveckling betraktas med vissa farhågor från främst USA då det finns stor anledning att anta att de amerikanska skälen till ett bibehållet engagemang i NATO och därmed i Europa har ekonomiska orsaker.

Trots att analysen i den här uppsatsen genomförts utifrån en realistisk utgångspunkt har dock aldrig ifrågasatts vad de egentliga olika nationella motiven är till att processen med att skapa en europeisk krishanteringsförmåga fortgår. Det ligger utanför syftet att bringa reda i denna komplexa fråga men man måste ändå ställa sig denna då svaret på den kan ge några av orsakerna till de brister som identifierats. Vissa nationella ståndpunkter gör gällande att det slutliga målet är ett gemensamt försvar och krishanteringsförmågan skulle då kunna ses som inget annat än en katalysator för processen som skall leda dit. I detta sammanhang skulle avsaknaden av en strategisk långsiktig inriktning kunna gynna dylika strävanden då framtagandet av en sådan skulle blotta sådana omfattande skiljaktigheter i nationella ståndpunkter att processen idag skulle kunna äventyras. Om en sådan teori rent hypotetiskt bygger på nationella ambitioner att skapa ett EU som totalt sett är jämbördigt med USA bör man också diskutera den hypotes som gör gällande att den militära krishanteringsförmågan istället är den regionala försäkring som behövs vid ett minskat amerikanskt engagemang i Europa. Även denna teori skulle kunna ge vissa förklarande faktorer till de brister som analysen gett. T ex kan den duplicering av amerikanska resurser öronmärkta för NATO som trots allt sker, precis som hela strävandet mot autonomi, vara symtom på sådana strävanden.

Om en ansats då avslutningsvis görs till att förutse utvecklingen för den europeiska krishanteringsförmågan kan följande sägas. Om utvecklingen skall

bli gynnsam måste EU med hela sin förmåga på det civila och militära området lyckas med att skapa stabilitet på Balkan. Det ligger nära till hands att en första insats kommer att äga rum här. Anledningen till detta är att medlemsstaterna är tämligen överens om att detta är ett europeiskt konfliktområde och därmed ett europeiskt ansvar. Det är också ett europeiskt dåligt samvete vilket medför att man gärna vill reparera det misstag som hade sitt ursprung i europeisk oförmåga i början av 90-talet. Balkan kan ses som något av en händelse som fått den europeiska militära förmågan att över huvud taget uppstå. Det är också ett område där USA gärna ser ett ökat europeiskt engagemang och ett minskat amerikanskt dito. Med detta resonemang skulle alltså Balkan kunna betraktas som något av en "ödesoperation" för den europeiska krishantering. När man framgång här är en fortsatt gynnsam utveckling trolig. Lyckas man däremot inte lösa Balkan-problematiken, och att detta dessutom beror på mindre lyckade krishanteringsinsatser, kan debatten om huruvida EU över huvud taget skall ha denna förmåga vid sidan om NATO, ta ny fart.

## **8. AVSLUTNING**

### **8.1 Sammanfattning**

I december 1999 fattade Europeiska rådet beslut om att fatta självständiga beslut samt att, om NATO i sin helhet inte är engagerat, inleda och utföra EU-ledda militära operationer som svar på internationella kriser. Detta har resulterat i en målsättning som innebär att man 2003 skall kunna sätta in militära styrkor om 50.000-60.000 man som skall kunna finnas på plats i minst ett år.

Denna uppsats syfte är att identifiera brister, eller risker till brister, i denna planerade förmåga. För detta ändamål används en modell av Gunnar Sjöstedt som i sin utvecklade form ger fyra byggstenar med vars hjälp analys genomförs av det empiriska materialet. Dessa fyra byggstenar utgör även de fyra styckena i nedanstående sammanfattning av uppsatsen. Analysen genomförs med den realistiska teoribildningen som grund då den till sin något pessimistiska karaktär väl lämpar sig för att nå syftet.

### Gemensamma mål

De mål som EU har satt upp för att operativt kunna utföra militär krishantering 2003 finns åtkomliga i form av Helsinki Headline Goal. Här finns ett antal typfallsscenarier som speglar de olika Petersberguppdragen och som skall styra planering och utveckling. Den mest komplexa operationen är ”separation av parter med våld”. Typfallsscenariot som ska styra planering och inriktning för denna operation visar att graden av parternas samtycke är låg, stridsmiljön är, m h t militära resurser i området, mycket komplex och risken för eskalation icke försumbar. Trots detta saknas en planering och en målsättning för hur man skall förfara i en sådan situation.

Här finns också geografiska målsättningar som innebär att ”separation av parter med våld” och ”konfliktförebyggande åtgärder” skall kunna utföras 4000 km från Bryssel och ”assistans till civila/evakuering” på ett avstånd av upp till 10.000 km. Huruvida avstånden som angivits har politiska eller praktiska orsaker finns ej klarlagt. Detta tillsammans med en eventuell komplexitet runt de evakueringsoperationer som skall kunna genomföras riskerar att ge upphov till divergerande tolkningar och olika uppfattningar mellan EU:s medlemsstater.

Flera erkända konflikthärddar som t ex Kaukasus befinner sig utanför det geografiska området. Konflikter i dessa områden berör EU direkt, eller indirekt, bl a p g a att flera av OSSE-medlemsstaterna finns i området samt även en potentiell EU-medlem som Turkiet. Målsättningen brister i vad avser EU:s ambition i området och dessa brister kan ge upphov till tolkningsskillnader och i förlängningen svårigheter att fatta gemensamma beslut som rör regionen.

Analysen visar på en motsägelse i det faktum att EU har en målsättning att vara autonom trots att man accepterar ett stort NATO-inflytande. Det är också tydligt att NATO har en förstahandsrätt på militär krishantering och om inte denna utnyttjas kan EU bli aktuell. Det föreligger också en uppenbar risk för tolkningsskillnader avseende vilka typer av operationer som skall vara godkända av FN:s säkerhetsråd samt vilka som kan genomföras endast enligt principerna i FN-stadgan. Planering saknas för hur man, med avseende på FN-mandat, förfar med en krishanteringsoperation som eskalerar.

### Resurser

De resursanskaffningar som behövs till Helsinki Force Catalogue och de reformeringar som krävs avseende de nationella försvarsmakterna är svåra att genomföra i en tid av avspänning och ekonomisk åtstramning. Omfattande resursbrister råder, bl a avseende strategiska flygtransporter, och resursberäkningar saknas för de "worst case"-situationer som kan uppstå. Personalstyrkan är totalt sett för liten för att lösa de föreskrivna uppgifterna eftersom denna även inkluderar personal för t ex underhåll och understöd.

EU har tillsammans med EU accepterat att man inte skall "duplicera" förmågor eller materiel. Vad detta i realiteten innebär är oklart och en uppenbar motsättning föreligger eftersom all resursanskaffning i praktiken blir en duplicering. Skall denna duplicering helt och hållet undvikas omöjliggörs en autonom förmåga. De sex icke-EU, NATO-medlemsstaterna har inflytande på resursplaneringen mellan NATO och EU och framförallt Turkiet har skapat problem på detta område.

### Managementsystem för hantering av kriser

Nya institutionella strukturer håller på att byggas upp för att kunna hantera den militära krishanteringsförmågan. Detta innebär också konsekvenser för de uppgifter och procedurer som tillämpas inom befintlig struktur. Det empiriska materialet har analyserats m a p att finna systembrister

Nya institutioner och strukturer är fortfarande interimsmässiga och de kommer inte att nå sin fulla status förrän 2003. Vid en genomgång av de institutionella strukturer som kan påverka den militära krishanteringen visar sig att det halvårslånga ordförandeskapet både kan vara en styrka och en svaghet beroende på vilken nation som innehar det och med vilken kraft det genomförs. En viss risk för brist på kontinuitet föreligger dock. Arbetsfördelningen mellan Rådets ordförande, SG/HR och Kommissionens representant för yttre förbindelser är oklar och så är även Kommissionens roll som helhet vad avser militära krishanteringsoperationer. Fler organisatoriska klossar inom Generalsekretariatet har uppgiften att svara för tidig förvarning vilket indikerar ett visst dubbelarbete. Informationen som här samlas in måste också hämtas från medlemsstaterna och från andra aktörer då EU saknar egen underrättelseförmåga. Rollfördelningen mellan de två vitala institutionerna COREPER och KUSP är oklar m h t vilken som, gentemot Rådet, sköter



kontinuiteten i utrikesfrågorna. Ett problem kan här spåras i det faktum att pelarna är olika till grundstruktur men att länkar, som t ex det pelarövergripande COREPER, skall finnas.

Utöver det geografiska område som angivits som det inom vilket man är beredd att utföra militära krishanteringsoperationer går inte någon särskild mekanism att finna som skulle kunna svara på frågan huruvida en potentiell kris rör EU.

### Beslutsfattning

Pelare två, där den militära krishanteringsförmågan existerar inom ramen för GUSP, präglas av sin mellanstatliga struktur. Även om funktioner såsom konstruktivt avstående har införts så löper denna mellanstatliga struktur risk att utgöra en brist då beslut skall fattas om en insats med militära krishanteringsresurser. Föreligger vitala nationella hänsyn, beträffande t ex en militär krishanteringsinsats, och nationen i fråga sätter dessa framför målsättningen att nå ett konsensus omöjliggörs ett beslut och därmed också operationen.

En omfattande genomgång av annan forskning tyder på att köpsläende, informella samtal och förhandlingar förekommer som en informell beslutsfattningsmodell. Vissa medlemsstater har större tyngd än andra i beslutsprocessen och timing och allmänna debattvindar tenderar också att påverka resultatet.

## **8.2 Nya frågeställningar**

A) Den metodik som har tillämpats i denna uppsats har medfört analys på fyra olika områden som på olika sätt påverkar den militära krishanteringsförmågan inom EU. För att nå ytterligare djup i studien skulle ett enskilt område av dessa kunna analyseras. Ett sådant arbete skulle kunna utgöras av att en detaljerad jämförelse görs mellan resurserna i Helsinki Force Catalogue och uppgiften ”separation av parter med våld”. Resultatet av en sådan studie skulle sedan kunna jämföras med den ”war-gaming” som EU avser genomföra på i stort sätt samma sätt men med hjälp av datorer.

B) De nationella ståndpunkterna är avgörande för resultatet inom den europeiska krishanteringsförmågan eftersom den bygger på en mellanstatlig

struktur. En analys och jämförelse av två av de stora medlemsstaternas ståndpunkter, som t ex den brittiska och den franska, skulle ge värdefull information om möjligheterna och problemen för den europeiska krishantering. Likväl skulle en jämförelse kunna göras mellan en stor och en liten medlemsstat i detta avseende. Här skulle en analys och jämförelse av franska och svenska ståndpunkter vara intressant då dessa nationers uppfattningar har tendens att ofta vara samstämmiga men på olika grunder.

C) Framtiden för den europeiska krishantering beror mycket på den dynamik och de relationer som finns mellan NATO och EU. Värdefull information skulle erhållas om analys gjordes av hur mycket påverkan NATO har på EU. Intressant skulle också vara att med detta som grund analysera hur mycket av denna påverkan som i realiteten härrör från en enig NATO:aktör och hur mycket som härrör från aktören USA.

## 9. LITTERATUR- OCH KÄLLFÖRTECKNING

### Källmaterial

#### Otryckt

EU, Europeiska Rådet, Nicefördraget, 2001-02-26,  
<http://ue.eu.int/cig/nice/default.asp?lang=sv>

EU, Petersbergsdeklarationen, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/cig/>

EU. (1998), *Europeiska unionens råd och den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken*, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/sv/>

EU. (1999), *Bilagor till ordförandeskapets slutsatser i Europeiska Rådet i Köln*, [http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe\\_sv.htm#a3](http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_sv.htm#a3)

EU. (1999), Helsingfors, Ordförandeskapets slutsatser,  
<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

EU. (2000) *Helsinki Headline Goal Catalogue*, Bryssel, EU

EU. (2000), Feira, Ordförandeskapets slutsatser,  
[http://europa.eu.int/council/off/conclu/june2000/june2000\\_sv.pdf](http://europa.eu.int/council/off/conclu/june2000/june2000_sv.pdf)

EU. (2000), Lissabon, Ordförandeskapets slutsatser,  
[http://europa.eu.int/council/off/conclu/mar2000/mar2000\\_sv.pdf](http://europa.eu.int/council/off/conclu/mar2000/mar2000_sv.pdf)

EU. (2000). Dokument 13957/1/00 COSDP 71, *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, Bryssel, EU

EU. (2001). *Headline Goal*, <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=sv>

EU. (2001-03-27), Officiell information, Military structures,  
<http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=sv>

EU. (1997), Maastrichtfördraget enligt lydelsen i Amsterdamfördraget.  
*Europafördrag*, Stockholm, Nordstedts Juridik 1999

Hoon, G, Försvarsminister Storbritannien. (2000-01-26), Uttalande vid  
Brookings Institution, Washington DC,  
<http://www.fco.gov.uk/news/archive.asp>

London:Ministry of Defence, (1998-12-03). UK/ French Summit; Defence  
Agreement (Saint Malo), <http://www.fco.gov.uk/news/newstext.asp?1795>

Patten, C, EU-kommissionär ansvarig för externa relationer. (2001-01-17), Tal  
i EU-parlamentet,  
[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/rrf\\_17\\_01\\_01.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/rrf_17_01_01.htm)

Robertsson, Generalsekreterare NATO. (2001-02-17), Föreläsning vid  
University of Dundee, <http://www.fco.gov.uk/news/archive.asp>

Solana, J, EU SG/HR. (2000-11-07), tal i Haag, <http://www.weu.int/eng/search.html>

Solana, J, EU SG/HR. (2000-12-07—09), tal i Nice, <http://www.ue.eu.int/>

Wedin, L. ”Utvecklingen av den europeiska militära krishanteringsförmågan”, artikel av Kommendör Lars Wedin, *Vårt Försvar* nr 3/2000.

### **Föreläsningar och samtal**

Blomquist, J, Sveriges OSSE-delegation. Föreläsning 2001-02-05.

Daag, N, Sveriges Wien-ambassadör. Föreläsning, OSSE, Wien, 2001-02-05.

EU, Svenska EU-representationen. Skriftlig utväxling av frågor och svar via E-mail 2001-01-26—04-17.

Gianella, Mme, EU:s generalsekretariat, frågestund 2001-01-30

Hallergård, K, PPEWU, Föreläsning i Bryssel 2000-01-31.

Olofsdotter, K, Svenska EU-representationen i Bryssel. Föreläsning, Bryssel, 2001-01-30

Solana, J, EU SG/HR, Föreläsning vid Utrikespolitiska Institutet 2000-10-27.

### **Övrigt material**

#### **Tryckt**

Aggestam, L. m. fl. (2000), *Europeisk Säkerhetspolitik*, Lund, Studentlitteratur.

Bronstone, A. (2000), *European security into the twenty-first century*, Ashgate, Aldershot.

Brzezinski, Zbigniew K. (1997), *The grand chessboard*, New York, Harper Collins Publishers.

Cameron, F (1998), Building a common foreign policy. Do institutions matter? in Petersen, J & Sjursen, H, (eds), *A common Foreign Policy for Europe? Competing visions for the CFSP*, London, Routledge.

Doyle, M. (1997), *Ways of war and peace*, London, W.W. Norton & Company

Eliassen, Kjell A. (ed). (1998), *Foreign and Security Policy in the European Union*, London, Sage Publications.

Federal republic of Germany. (1982), *European political cooperation*, Bonn

Hill, C & Wallace, W. (1996), *Introduction: Actors and actions*, London, Routledge

Joint military doctrine, Peace support operations. (1997), Stockholm, Swedish Armed Forces

Karlsson, N. (2000), *Europeiska Unionen och krishantering med militära medel*, FHS nr 19 100:606

Kimby, L. (1997), *EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik (GUSP)*, Stockholm, Jure AB.

Mc Cormick, J. (1999), *Understanding the European Union*, New York, St Martins press.

Morgenthau, H. (1949), *Politics among nations*, Caledonia, McGraw-Hill, Inc, 1993.

Nergelius, J. (1998), *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*, Stockholm, Nordstedts Juridik

Nuttall, S. (1992), *European political cooperation*, Oxford, Clarendon Press.

Regelsberger, E (ed). (1997), *Foreign Policy of the European Union*, London, Lynne Rienner Publishers inc.

Rhodes, C (ed). (1998), *The European Union in the World Community*, London, Lynne Rienner Publishers inc.

Sjöstedt, G. (1977), *The external role of the European Community*, Farnborough, Saxon House

Smith, K. (1999), *The making of EU foreign policy*, London, Macmillan Press Ltd.

Strömvik, M. (2000), *Do numbers matter? The EU common foreign and security policy and effects on enlargement*, Lund, Centre for European Studies

Utrikesdepartementet. (1997), *Konfliktförebyggande verksamhet- en studie*, UD Ds 1997:18, Stockholm, Utrikesdepartementet.

Wallace H, Wallace W. (2000), *Policymaking in the European Union*, New York, Oxford University Press.

### **Otryckt**

Gnesotto, N et al. (2000), *European defence – making it work*, WEU, Chaillot paper No 42, <http://www.weu.int/institute/index.html>

Howorth, J. (2000), *European integration and defence – the ultimate challenge*, WEU, Chaillot paper No 43, <http://www.weu.int/institute/index.html>

SIPRI. (1996) *A future agenda for Europe. Report of the Independent Working Group*, <http://www.sipri.se/pubs/iwg/text.html>

Svenska Freds. (2001) *EU som krishanterare*, Faktaserie om EU:s civila krishantering, nr 1, [www.svenska-freds.se](http://www.svenska-freds.se)

von Sydow, B, Förvarsminister. Pressmeddelande 2000-11-23.

### ***Föreläsningar och samtal***

Zhonghua, Liu, Nordisk korrespondent, People's Daily. Samtal FHS 2000-11-17.

Åselius, G, Fil dr. Föreläsning vid FHS, 2001-03-05.

### ***Abstract***

The European Union is in the middle of a very intense process with the purpose of establishing an ability to carry out military peace support operations from the year of 2003. The aim of this essay is to detect any shortcomings in this capacity. To accomplish this, a method by Gunnar Sjöstedt is used so as to be able to analyse common goals, resources, management-systems dealing with crises and decision making.

The analysis will be carried out from a realistic theoretical point of view, which is suitable for the purpose. The empirical material consists of treaty documents, presidency conclusions, official EU-documents and information from EU officials. Apart from this, a quantity of research from other scholars is used to verify the conclusions drawn.

The Helsinki Headline Goal is used to analyse the common goals and to find out what kind of operations the EU plans to carry out and where on the globe these could take place. The question of which actor is supposed to realise this operation, EU or NATO, is also dealt with. The resources at the disposal of EU are compared with the implied tasks and also the ability to mobilise further resources is studied. Institutions and procedures are analysed to identify shortcomings in the ability to detect and monitor different crises, which can have an influence on the EU. In reference to the decision-making, formal as well as informal circumstances are studied.

The results show that the goals contain a risk of divergent interpretations, the resources are not sufficient and regarding institutions and procedures, there are some obscurities and duplication of work. The decision-making process shows shortcomings principally in the intergovernmental structure and this is also influenced by informal circumstances.

The essay is completed with a chapter where some of the reasons and circumstances concerning the results of the analysis are discussed.