

EU som försvarsunion

Säkerhetsgarantier i en förändrad omgivning

Inträdesanförande i KKrVA Avd VI den 9 september 2015 av Teija Tiilikainen

Résumé

The mutual defence clause was included in the Lisbon treaty which entered into force in December 2009. The wording of the mutual defence clause originates in the old Brussels treaty and refers to an ‘armed attack’, which can be understood in a narrow sense referring to a traditional armed conflict between states. However, when taking into account the context of the obligation in the EU Treaty, it cannot be entirely excluded that it could also be applied on the basis of a common understanding between the member states to other types of serious threats. This assumption proved to be correct as the mutual defence clause was, for the first time ever, activated in the aftermath of the Paris terrorist attacks in November 2015. Similar flexibility seems to apply as regards the specific character of aid and assistance provided. The political context for the application of the provision, as well as the threat that led to its implementation, essentially affects the character of assistance expected from the member states. The mutual assistance clause emphasises solidarity among the EU members, and in the long run it might form an incentive for the further deepening of the common defence policy, in particular when it comes to joint preparedness and defence planning.

LISSABONFÖRDRAGET TOG FÖR första gången i EU:s historia in en bestämmelse om ömsesidigt bistånd mellan medlemsländerna i en angreppssituation – d v s den s k klausulen om säkerhetsgarantier – i unionens grundfördrag.¹ Skyldigheten förpliktar medlemsstaterna till ömsesidigt bistånd. EU eller dess organ ges inga befogenheter i detta sammanhang. För unionen inrättas inte heller några gemensamma militära system för att fullfölja skyldigheten. Den hotbild som säkerhetsgarantierna gäller, d v s ett militärt angrepp mot någon av unionens medlemsstater, var rätt avlägsen i Europa under den tid då Lissabonfördraget förbereddes i början på 2000-talet. Som följd därav fästes inte mycken uppmärksamhet vid bestämmelsen om ömsesidigt bistånd i den dåtida politiska debatten.

Bestämmelsen fick även en särskilt allmän ordalydelse i fördragstexten och har hittills saknat någon som helst precisering beträffande dess eventuella tillämpningspraxis.

I dagens mera spända säkerhetspolitiska omgivning har även EU:s säkerhetsgarantier börjat figurera i medlemsländernas säkerhetspolitiska debatt. I detta inträdesanförande analyseras garantiernas roll och betydelse i EU sammanhanget. Dock först en inledning om hur denna för många EU-medlemmar ursprungligen rätt så kontroversiella bestämmelse fann sin väg till EU fördragen.

Den historiska bakgrunden

Genom Lissabonfördraget inskrevs i artikel 42.7 i unionsfördraget en skyldighet som lyder

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

Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.

Denna avtalsbestämmelse, som i artikeln kallad *biståndsskyldighet*, kan anses ha sin centrala bakgrund i förhållandet mellan den Europeiska unionen och den 1954 grundade Västeuropeiska unionen (VEU). Fem västeuropeiska stater slöt redan 1948 det s k Bryssel fördraget, som förutom ekonomiskt, socialt och kulturellt samarbete också omfattade en militär biståndsskyldighet². För genomförandet av biståndsskyldigheten skapades ett militärt ledningssystem och en försvarsstrategi. Dessa införlivades i den transatlantiska militäralliansen Nato, som bildades ett år senare och till vilken förutom Förenta staterna och Kanada även andra västeuropeiska länder anslöt sig. Grundandet av VEU som ett institutionellt system år 1954 erbjöd möjlighet för Tyskland och Italien, som dittills stått utanför organisationerna, att ansluta sig till de gemensamma förpliktelserna. För att leda VEU:s verksamhet inrättades ett råd bestående av representanter för medlemsstaterna jämte beredningsorgan samt en parlamentarisk församling. Under det kalla kriget spelade VEU inte någon betydande militär roll, utan fungerade

i första hand som politiskt forum mellan medlemsländerna.

De Natoländer som senare anslöt sig till EU anslöt sig i allmänhet också till VEU. Så gjorde t ex Spanien, Portugal och Grekland. Danmark är det enda Natoland i EU som endast haft observatörsställning i VEU. Samma ställning fick också Finland, Sverige, Irland och Österrike när de anslöt sig till EU. Slutet på det kalla kriget och utvidgningen av integrationssamarbetet till säkerhets- och försvarspolitiska frågor ledde till att VEU:s roll måste omvärderas. VEU började så småningom uppfattas som EG:s militära arm, och flera EG-länder föreslog redan i slutet av 1980-talet att VEU och dess uppgifter skulle införlivas med EG. Projektet drevs kraftigt av EG:s ursprungliga medlemsländer i samband med bägge regeringskonferenserna på 1990-talet, men det förverkligades inte på grund av motståndet från Storbritannien och de medlemsländer som stödde Storbritannien i denna sak.³

Dessa länder ansåg att EU inte borde ges militär kapacitet i en situation där Nato fungerar som militärt samarbetsforum för sina europeiska medlemsländer. När Storbritannien fr o m 1998 började inta en mera positiv ståndpunkt till försvarssamarbete inom ramen för EU demonterades emellertid VEU:s institutionella struktur och för EU skapades det beslutssystem för de försvarspolitiska befogenheter som inrättats genom Amsterdamfördraget. VEU-fördragets militära biståndsskyldighet överfördes emellertid inte då heller till unionens grundfördrag, trots att saken togs upp på nytt under regeringskonferensen år 2000. Bryssel fördraget förblev i kraft, om än till stor del bara som en symbol.

Tillfogandet av en militär biståndsskyldighet till EU:s grundfördrag togs följande gång upp i framtidskonventet i samband med beredningen av unionens konstitutio-

nella fördrag år 2002–03.⁴ I konventet framskred saken så att man beslöt att i det konstitutionella fördraget föreslå att alla intresserade medlemsländer erbjuds möjlighet till en ömsesidig biståndsskyldighet. Konventets förslag innehöll ingen uttrycklig koppling till VEU:s biståndsskyldighet, men dess tillkomsthistoria gjorde VEU-kopplingen rätt uppenbar.

Under den regeringskonferens som hösten 2003 följde på konventet inträdde en mycket väsentlig ändring i skyldigheten till militärt bistånd. Rådets dåvarande ordförandeland, Italien, föreslog att den ömsesidiga biståndsskyldigheten skulle ändras till en för alla medlemsländer gemensam skyldighet. Samtidigt föreslog man att formuleringarna gällande Nato skulle preciseras och att de preciserade bestämmelser (artikel III-214) som fogats till biståndsskyldigheten skulle slopas. Finland, Sverige, Irland och Österrike föreslog att bestämmelsen skulle ändras så att i stället för en biståndsskyldighet skulle man stärka rätten att i första hand enligt FN:s stadga begära bistånd vid ett militärt angrepp. Slutresultatet var att i det konstitutionella fördraget inskrevs i enlighet med Italiens förslag en för alla EU:s medlemsländer förpliktande biståndsklausul, som kompletterades med en hänvisning till vissa medlemsländers säkerhetspolitiska särställning.⁵

Sedan det konstitutionella fördraget stött på motstånd i synnerhet i Frankrike och Nederländerna började man ändra detta utgående från kritiken. Denna kritik riktades dock inte på något sätt mot bestämmelserna om säkerhets- och försvarspolitik, och de överfördes som sådana till det ”reformfördrag” som förhandlades fram hösten 2007. Skyldigheten till militärt bistånd i artikel I-41.7 i det konstitutionella fördraget blev i detta sammanhang artikel 42.7

i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget, FEU).

Biståndsskyldigheten i EU-fördragen

Biståndsskyldigheten återfinns i Lissabonfördraget som artikel 42.7 (EUF) i det kapitel som gäller EU:s säkerhets- och försvarspolitik, Skyldigheten måste hållas isär från å ena sidan den bestämmelse om ett gemensamt försvar som ända sedan 1993 (Maastrichtfördraget) har hört till de mest centrala fördragsbestämmelserna om en gemensam säkerhets- och försvarspolitik och å andra sidan från den solidaritetsklausul som ingår i artikel 222 i Lissabonfördragets EUF-fördrag. Det gemensamma försvaret hänvisar till ett mera integrerat europeiskt försvarssystem, beträffande vilket fördraget inte innehåller några mera detaljerade bestämmelser, även om övergången till det har underlättats med upprepade fördragsändringar.⁶

Solidaritetsklausulen omfattar åter bestämmelser om unionens gemensamma handlande i händelse av en terroristattack, en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionens gemensamma handlande enligt klausulen sträcker sig längre än den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och omfattar även andra instrument än den.

Biståndsskyldigheten avviker från EU-fördragens sedvanliga logik på så sätt att det, i stället för befogenhet som överförs till unionen om skyldighet uteslutande mellan medlemsstaterna. Unionen eller dess organ, inte ges någon uttrycklig roll i anslutning till genomförandet av skyldigheten. Då konventet i sitt slutförslag bestämde att medlemsstaterna vid en begäran om bistånd enligt skyldigheten skulle samlas på ministernivå, biträdda av sina företrädare i Kommittén för

utrikes- och säkerhetspolitik och i Militära kommittén, hade dessa bestämmelser strukturs i det konstitutionella fördragets text. I rättslig mening kan biståndsklausulen anses ha rätt svag koppling till själva EU och dess gemensamma resurser, och i detta avseende skiljer sig klausulen också från solidaritetsklausulen i artikel 222 i EUF-fördraget. Den solidaritetsklausul som skapats för terroristattacker och naturkatastrofer samt katastrofer som orsakas av människor befullmäktigar EU uttryckligen att mobilisera alla instrument som står till dess förfogande – inklusive unionens militära krishanteringsresurser – om hotbilderna i fråga förverkligas.

Biståndsskyldighetens form av en utfästelse mellan regeringar och dess knapphändiga koppling till EU:s institutionssystem eller resurser avspeglar dess ursprung i Bryssel fördraget. På samma sätt har unionens säkerhetspolitiska tyngdpunkter och skillnaderna i syn på inskrivningen av biståndsskyldigheten fungerat som en broms för utarbetandet av bestämmelser som skulle precisera genomförandet av skyldigheten eller procedurbestämmelser. Det finns alltså rätt knapphändigt med rättsligt och politiskt material rörande tolkningen av biståndsskyldigheten.

Biståndsskyldighetens utformning följer de traditionella försvarsalliansförpliktelserna i det avseendet att den förpliktar till bistånd uttryckligen i en situation där någon medlemsstat blir utsatt för ett territoriellt angrepp. Ifrågavarande kollektiva rätt till självförsvar baserar sig på artikel 51 i FN-stadgan, som det också hänvisas till i fördraget. Det har förts en omfattande folkrättslig diskussion om tolkningen av rätten till självförsvar i FN-stadgan, särskilt vad gäller rätten till förebyggande självförsvar och självförsvarsåtgärdernas dimensioner.⁷ Den tolkningspraxis som utvecklats

kring FN-stadgan är av central betydelse även för tolkningen av unionens biståndsklausul, och artikel 51 i stadgan sätter också gränser för handlande med stöd av unionens biståndsklausul.

Med beaktande av EU:s långtgående inbördes beroende accentueras ändå frågan om hur flexibelt biståndsskyldigheten kan tolkas med avseende på den hotbild den inbegriper, och i vilket avseende den kunde erbjuda en mera allmän grund för krav på solidaritet mellan medlemsländerna i sammanhang som avviker från en egentlig angreppssituation. Allt handlande mellan medlemsländerna skall naturligtvis vara i harmoni med de folkrättsliga bestämmelserna om bruk av våld och i synnerhet med artikel 51 i FN-stadgan. Biståndsklausulen är inte den enda fördragspunkten om solidaritet och gemensam säkerhet mellan medlemsländerna, så i princip kunde bistånd mellan medlemsländerna också förverkligas utan den. Den skyldighet som den medför för medlemsländerna är emellertid så pass konkret att det på denna grund är motiverat att bedöma hur extensivt den eventuellt kan tolkas.⁸ Genom skyldigheten skapas också en koppling till medlemsländernas lagstiftning, så de blir tvungna att på sitt håll överväga tolkningsfrågan ur den egna lagstiftningens synvinkel.

Inom ramen för såväl Nato som FN finns det exempel på hur organisationernas medlemsländer har anpassat sin verksamhet i förhållande till hur hotbilderna utvecklats utan att grundfördragen har ändrats. Utvidgningen av FN:s fredsbevarande verksamhet till mångsidig krishantering är ett exempel på detta. Likaså sker Natos hela krishanteringspolitik och förskjutningen av organisationens tyngdpunkt till genomförandet av operationer utanför det egna territoriet fortfarande med stöd av utfästelserna i det ursprungliga Washingtonfördraget. I

Natosammanhang finns det också exempel på hur motsvarande biståndsskyldighet (artikel 5) i Washingtonfördraget, som fungerar som grund för Nato, de senaste åren har tolkats mera extensivt än sin ursprungliga innebörd. Skyldigheten tillämpades första gången i samband med terroristattacker mot USA 2001 och övervakningsoperationen i Medelhavet, som fortfarande fortgår, stöder sig på den.

När det gäller EU:s biståndsskyldighet tycks skyldighetens politiska kontext ge anledning till liknande extension vid tolkningen av den. I en sådan politisk union och valutaunion som EU skulle hursomhelst aggression ha direkta effekter på såväl unionens gemensamma politik som medlemsländernas ekonomiska och sociala stabilitet på ett vidare plan. Just via den gemensamma politiken och dess mekanismer kopplas ett EU-land å ena sidan också till allvarliga säkerhetspolitiska problem i de andra medlemsländerna. Detta skulle sannolikt leda till att även det gemensamma handlande som biståndsskyldigheten omfattar skulle bedömas mycket pragmatiskt. Å andra sidan bör man lägga märke till att den allmänna sensibilitet med vilken vissa medlemsländer reagerar på biståndsklausulens existens kan inverka negativt på deras vilja att gå med på flexibilitet när det gäller tolkningarna av hur den ska tillämpas. Det tillvägagångssätt man tillägnar sig påverkas naturligtvis också av den militära samarbetsberedskapen.

EU:s biståndsskyldighet lämnar på samma sätt som Natos artikel 5 öppet på vilket sätt de andra avtalsparterna ska stöda en allierad som blivit utsatt för ett angrepp. Lissabonfördragets formulering, enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att ge stöd och bistånd *med alla till buds stående medel*, baserar sig här starkt på Bryssel fördragets ordalydelse (Bryssel fördragets formulering *medlemsstaterna är skyldiga att ge stöd och*

bistånd med alla till buds stående militära och andra medel). Det är klart att de traditionella försvarsalliansernas ”anda” (ett angrepp mot ett medlemsland är ett angrepp mot alla) förutsätter att de allierade erbjuder uttryckligen militärt bistånd.

Inte heller på denna punkt är tolkningen av EU:s biståndsskyldighet nödvändigtvis helt entydig i en tid då de säkerhetspolitiska förhållandena och hotbilderna förändras. På samma sätt som det i dagens förhållanden kunde anses motiverat att åberopa biståndsskyldigheten i samband med ett hot som avviker från en ursprunglig angreppssituation, borde också det erbjudna biståndets eventuella karaktär ses vidare än militära instrument. Även i detta avseende påverkar den politiska och militära kontexten på ett avgörande sätt tolkningen av skyldigheten. EU skiljer sig alltså inte från Nato när det gäller själva biståndsskyldighetens omfattning. Den avgörande skillnaden mellan systemen i detta avseende uppstår emellertid när man ser till formerna för de militära beredskapsystemen och den gemensamma militära planeringen. Natos strategi och gemensamma planering stöder sig för egen del alltid just på tolkningen av Washingtonfördragets centrala skyldigheter och ger dem på så sätt deras närmare innehåll. Det faktum att EU inte har något motsvarande gemensamt militärt system lämnar större utrymme åt tolkningen av skyldigheten.

Biståndsskyldigheten i dagens politiska omgivning

Biståndsklausulen hänför sig vad den exakta ordalydelsen beträffar till en sådan säkerhetspolitisk situation som med stöd av såväl den europeiska säkerhetsstrategin som de flesta EU-länders nationella försvarsstrategier betraktas som osannolik. Enligt skyldigheten ska de andra medlemsstaterna

komma till hjälp, om en medlemsstat *skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium*. Eftersom hotet om ett angrepp i nuvarande säkerhetspolitiska förhållanden fortfarande är mera avlägset än under det kalla krigets förhållanden och eftersom Nato för en bred majoritet av medlemsländerna fungerar som grund för deras gemensamma försvar, är det motiverat att bedöma i vilken mån unionens biståndsskyldighet kunde få sin betydelse av andra sammanhang än de som skyldighetens bokstav anger. Kunde biståndsmekanismen som en del av EU:s andra eventuella gemensamma åtgärder utlösas även i andra sammanhang än angreppssituationer? Folkkrättens regler om bruket av militära medel och i synnerhet artikel 51 i FN-stadgan anger gränserna för även EU:s verksamhet.

På grund av biståndsskyldighetens tillkomst-historia (införlivandet av Bryssel fördraget i EU-fördragen) och det länge rådande goda säkerhetspolitiska läget har skyldigheten inte tills vidare lett till någon sådan diskussion mellan medlemsländerna, av vilken man kunde dra centrala slutsatser om tolkningen av densamma. Hela GUSP:s existens och de mål som satts för den, liksom andan i de ändringar i Lissabonfördraget som betonar den säkerhetspolitiska solidariteten mellan medlemsstaterna, talar för att medlemsländernas beredskap till ömsesidigt bistånd inte nödvändigtvis begränsar sig endast till väpnade angreppssituationer enligt biståndsklausulens bokstav. För att skydda EU:s och dess medlemsländers gemensamma intressen har det skapats ett brett urval instrument, en dimension bestående av unionens möjligheter till gemensamt diplomatiskt och ekonomiskt handlande. EU:s relationer till sina grannländer och andra aktörer sköts i allt högre grad inom ramen för GUSP, och inom denna ram eftersträvas också en gemensam ståndpunktsbildning i en situa-

tion där unionens intressen eller avtal som den ingått överträds. I denna situation kan EU för det första besluta om diplomatiska åtgärder, t ex gemensamma ståndpunkter och deklARATIONER, som förmedlas till mål-länderna av unionens utrikespolitiska ledning och som varje medlemsland i unionen är skyldigt att stöda med egna åtgärder. När relationerna tillspetsas kan EU besluta att begränsa eller bryta de diplomatiska kontakterna och om olika handels- och ekonomiska sanktioner. De nuvarande sanktionerna i förhållande till Ryssland är ett aktuellt exempel på denna politik som tidigare riktats till många i huvudsak utomeuropeiska länder.

Om EU, ett enskilt medlemsland, dess gränser eller territorium mera allmänt blir utsatta för ett allvarligt politiskt eller militärt hot som orsakas av en utomstående stat eller någon annan aktör, är unionens och dess medlemsstaters handlingsmodell beroende av hotets närmare karaktär. Konflikter utanför EU, men i omedelbar närhet av dess gränser, nämns som ett viktigt hot mot unionen även i dess egen säkerhetsstrategi. Om det är fråga om sådana konflikter inom stater som de på Balkan erbjuder det övergripande kris-hanteringsinstrument unionen en möjlighet att främja en lösning på konflikten och förhindra att oroligheterna sprids och får följder som avspeglar sig på unionens territorium. EU:s agerande i anslutning till Kosovos självständighetsprocess kan ses som ett exempel på detta. För det andra, den militära kris-hanteringsberedskap för snabbinsats som unionen har haft sedan året 2007 kan tas i bruk vid småskaliga oroligheter som bryter ut i närheten av unionens gränser, varvid dess roll just skulle vara att förebygga konfliktspridning. Sålunda skulle EU sköta om stabiliteten vid sina egna gränser innan situationen ställs under mera omfattande internationell kontroll t ex via FN.

Om oroligheter som fått sin början utanför EU skulle sprida sig till unionens territorium, blir möjligheten att använda unionens gemensamma instrument mer begränsad. Detsamma gäller också en situation där en militär spänning riktar sig mot EU:s territorium eller ett medlemsland på grund av en annan stats åtgärder. Enligt grundfördraget står EU:s krisanteringskapacitet inte till förfogande för unionens ledning i en sådan situation, så i detta fall måste ett eventuellt militärt samarbete grunda sig på samarbete mellan medlemsländerna. Unionens gemensamma kapacitet kan tas i bruk på dess territorium endast om det är fråga om hotbilder enligt solidaritetsklausulen, d v s terrorism, naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor. Även i dessa situationer kan medlemsländerna dessutom begära hjälp av varandra vid sidan av unionens gemensamma handlande.

EU-länderna skulle sannolikt bedöma möjligheten att ta i bruk militärt samarbete mycket pragmatiskt i en situation där spridningen av oroligheter eller militär spänning till unionens territorium skulle ha direkta effekter även på unionens politiska och ekonomiska trygghet och stabilitet i allmänhet. Alternativet till att genomföra unionens biståndsklausul vore i en sådan situation – om vi utgår från att konfliktens dimensioner inte når över tröskeln för Natos gemensamma försvar – att två eller flera EU-länder samarbetar för att snabbt lugna ner situationen. Genomförandet av biståndsklausulen skulle bedömas inte bara mot bakgrunden av oroligheternas volym och allvarlighetsgrad utan också mot den politiska betydelsen av hela EU:s engagemang.

Påtryckningsåtgärder mot någon av unionens medlemsstater eller t ex inverkan på strategiska transportrutter kunde likaså leda till ömsesidiga stödåtgärder medlemsländer emellan med stöd av antingen biståndsklau-

sulen eller andra avtalsförpliktelser. Hot mot EU:s och dess medlemsländers strategiska informationssystem rör ett sådant säkerhetspolitiskt fält som EU redan på grund av sina långtgående samarbetsystem har inkluderat som föremål för den gemensamma politiken. EU:s gemensamma strategi för cybersäkerheten kom till år 2013 med avsikt att skapa ramarna för unionens roll i förstärkandet av medlemsländernas cybersäkerhet.

Biståndsskyldigheten och EU-ländernas försvarspolitik

Biståndsskyldigheten i Lissabonfördraget medför skyldighet för unionens medlemsstater att försvara varandra ifall ett väpnat angrepp riktas mot någon av dem. När man granskar de militära utgångspunkterna för genomförandet av biståndsskyldigheten måste man först beakta medlemsländernas existerande försvarspolitiska lösningar samt unionens biståndsskyldighets roll i denna helhet. Den andra frågan som måste granskas är biståndsskyldighetens förhållande till EU:s gemensamma militära beredskap.

När man bedömer EU-länders försvarspolitiska lösningar måste man först beakta att av unionens 28 medlemsländer är 22 också medlemmar i Nordatlantiska fördragsorganisationen, d v s Nato. Det samarbete som bedrivs inom ramen för Nato är centralt för deras försvarspolitik. I sista hand grundar sig även Natoländernas försvarspolitik nästan utan undantag på ett nationellt system där Nato i hög grad är med och stöder och utvecklar.

För Natoländerna betyder Natos försvarspolitiska roll att de deltar i organisationens gemensamma försvarssystem. Det gemensamma försvarssystemet omfattar politiska och militära ledningssystem samt en gemensam försvarsplanering. De strategiska

riktlinjerna för detta försvars- system läggs fast i Natos strategiska koncept, som sedan millennieskiftet har betonat hotbilder enligt ett brett säkerhetsbegrepp, medan hotet om ett omfattande angrepp har fått träda tillbaka. På grund av den försämrade säkerhetspolitiska situationen i Europa har uppgifterna kring det kollektiva försvaret dock återigen fått en större betydelse i Natos politik och denna trend kan tänkas ha konsekvenser även för organisationens kommando- och ledningssystem och dess operativa planering.

I centrum för Natos militärstrukturer finns den strategiska operationsstaben som leds av befälhavaren över Natos Europastyrkor (SACEUR), som ansvarar för alliansens alla operationer. SACEUR ansvarar för den militära planeringen inklusive bestämmandet av den kapacitet som behövs för alliansens alla uppgifter (upprätthållande av stabilitet, krishanteringsuppdrag och gemensamt försvar) och för begäran om att medlemsstaterna ska ställa resurser till alliansens förfogande. Varje Natolands beväpnade styrkor är i princip med i alliansens militära planering. Medlemsländerna delar emellertid in sina förband i sådana som man anser behöva för att försvara det egna territoriet och dess omedelbara närområden och sådana som kan skickas till operationer utanför det egna territoriet. På denna grund samlar man med hjälp av en särskild konsultationsprocess ihop de trupper och de resurser som Nato behöver från medlemsländerna för de strategiska behov som man slagit fast tillsammans. Förutom styrkeplanering omfattar planeringssystemet också planering av försvarsmateriel, resurser, lednings- och signalsystem, underhåll, civilberedskapsfrågor och kärnvapen.

De europeiska Natoländerna bedriver också i viss mån militärt samarbete oberoende av Nato. Som exempel på detta kan

nämnas Frankrikes, Italiens, Spaniens och Portugals multinationella snabbinsatsmarktrupp (EUROFOR) och multinationella marinstyrka (EUROMARFOR). Vardera är avsedd för internationella krishanteringsuppdrag och de har överlåtits till bl a EU:s kapacitetsförteckning. Den äldsta multinationella kapaciteten utgörs ändå av EUROCORPS, som består av örönmärkta arméstyrkor från Frankrike, Tyskland, Belgien, Spanien och Luxemburg och som redan har använts i stor utsträckning även för Natoleda krishanteringsoperationer.

Av EU:s medlemsländer står Finland, Sverige, Österrike, Irland, Cypern och Malta utanför Nato. För Finlands, Sveriges och Irlands del vilar lösningen uteslutande på politisk grund. Österrikes neutralitet har också en rättslig grund. Bestämmelser om Österrikes neutralitet skrevs in i landets grundlag 1955. Finland, Sverige, Irland och Österrike har utvecklat sitt samarbete med Nato genom Natos system med partnerskap för fred och de har alla också deltagit i Natoleda krishanteringsoperationer.

När man ska bedöma EU-biståndsskyldighetens försvarspolitiska betydelse för medlemsländerna, måste man utgå från det faktum att skyldighetens ikraftträdande inte medförde några direkta förändringar i unionens nuvarande militära strukturer. Det militära samarbete som bedrivs inom ramen för EU är betydligt småskaligare än Natosamarbetet, även om vissa gemensamma särdrag kan skönjas i och med Natos transformation. Då Natos gemensamma försvarssystem skapades uttryckligen med tanke på hotbilder som riktades mot medlemsstaternas territorier, har den konkreta utgångspunkten för EU:s militära system varit att genomföra unionens gemensamma krishanteringsoperationer. För närvarande syftar unionens gemensamma militära system – liksom nivån på dess gemensamma resurser

– till att stöda dessa funktioner, fast man på nivån för de politiska diskussionerna redan länge har framhållit även någon slags mera allmän utveckling av unionens gemensamma kapacitet.⁹

EU har inte något sådant försvarsplaneringssystem som Nato utan en kapacitetsprocess som är avsedd att skapa och utveckla EU:s krishanteringsresurser. Målet för kapacitetsprocessen är att skapa krishanteringsresurser som överensstämmer med den nivå och karaktär som medlemsstaterna satt som politiskt mål utgående från medlemsstaternas erbjudanden. I princip kan medlemsländerna ställa samma militära resurser till såväl EU:s som Natos förfogande, så skillnaden mellan systemen uppkommer på nivån för den totala volymen och planerings- och stabssystemen snarare än på nivån för enskilda förband.

En central roll i Natos gemensamma försvarssystem spelar vid sidan av försvarsplaneringen även dess militära kommando- och ledningssystem. Det omfattar två ledningsinstanser på strategisk nivå (operation och transformation), tre gemensamma staber för försvarsgrenar på operativ nivå och ett flertal taktiska land-, sjö- och luftstridskraftsstaber. Dessutom har Nato landstridskraftsstaber i hög beredskap som medlemsländerna ställt till alliansens förfogande.

EU har inte något kommando- och ledningssystem som kan jämföras med Nato. Som stöd för EU:s beslutsfattande i anslutning till krishantering har det inrättats en 200 personer stark militär stab, vars uppgifter omfattar strategisk planering, men inte ledningen av operationer. För ledningen av EU:s krishanteringsoperationer skapades det s k Berlin plus-systemet, som grundar sig på unionens möjlighet att använda Natos resurser. I praktiken har detta betytt att som operationsstab för de två krishanteringsoperationer som överförts från Nato på EU:s

ledningsansvar har fungerat operationsstaben vid Natos Europastyrkors högkvarter SHAPE. Det har dock visat sig att systemet inte är helt problemfritt på grund av avvikelser mellan unionen och Natos, och vid sidan av det har unionens autonoma kapacitet utvecklats med hjälp av de multinationella operationsstaber som unionens stora medlemsländer har erbjudit. För närvarande har unionen erbjudits fem operationsstaber, som görs multinationella i samband med att de tas i bruk. Dessutom har det vid unionens militära stab inrättats en s k civil-militär cell för planering och ledning av operationer som förutsätter användning av övergripande civila och militära instrument. Sedan 2007 har det också funnits en särskild operationscentral i beredskap vid den militära staben, som aktiverades för första gången år 2012 i samband med unionens operation på Afrikas horn.

Om den försvarspolitiska betydelsen av EU:s biståndsskyldighet granskas utifrån dagens förhållanden, är det lätt att konstatera att dess effekter på utvecklingen av medlemsländernas militära samarbete eller gemensamma beredskap inte är lika konkreta som Natos. Även om Natos verksamhet länge tog sikte snarare på krishantering än ömsesidigt militärt bistånd mellan medlemsstaterna, har Nato redan tack vare sin historia och medlemsbas fortfarande hög beredskap att genomföra också ett gemensamt försvar. Föreanta staternas insats har naturligtvis också en stor betydelse. På denna grund verkar det uppenbart att de flesta av de Natomedlemmar som hör till EU inte har politisk beredskap att utveckla ett långtgående, från Nato separat system för genomförandet av unionens biståndsklausul.

Om det trots alla förväntningar skulle bli aktuellt att genomföra EU:s biståndsklausul i dess bokstavliga betydelse inom den närmaste framtiden, vore de militära bistånds-

mekanismerna för det första beroende av om den stat som blivit utsatt för angrepp hör till Nato eller inte. När det gäller Natos medlemsländer bör det anses att Natos gemensamma försvarssystem tas i bruk i första hand, och EU samt dess medlemsländer som inte hör till Nato har som roll att stödja detta. Det är klart att när en kris av denna allvarsgrad drabbar något av EU:s medlemsländer, har unionens gemensamma ekonomiska och politiska åtgärder redan tagits i bruk och när situationen tillspetsats eventuellt också militära stödåtgärder mellan medlemsstaterna. På detta sätt bör det anses att de säkerhetspolitiska system som fungerar inom ramen för EU och Nato i stor utsträckning kompletterar varandra.

Militärt bistånd utanför Natos strukturer – antingen med EU:s alliansfria medlemsstater som biståndsgivare eller biståndstagare eller så att Natos gemensamma försvar inte genomförs – måste grunda sig på bilaterala avtal mellan mottagaren och biståndsgivarna. Krishanteringsberedskap som skapats inom ramen för EU eller andra gemensam militära resurser för EU-länder kan spela en egen roll för det ömsesidiga biståndet. Ibruktagandet av dem måste dock i avsaknad av en gemensam försvarsplanering grunda sig på ad hoc-arrangemang.

EU:s biståndsklausuls försvarspolitiska betydelse kommer att konkretiseras på längre sikt, varvid den bör granskas som en bit i utvecklingen av EU:s oberoende säkerhetspolitiska kapacitet. Denna process tog sin början med unionens krishanteringsverksamhet, för vilken nämnda oberoende först nu så småningom håller på att skapas. På motsvarande sätt kan man anse att först de senaste åren har unionens egen territoriella säkerhet i högre grad börjat visa sig som en gemensam utmaning för medlemsländerna i och med de gemensamma yttre gränserna, den gemensamma valutan och unions-

utvidgningen. De hotbilder som riktar sig mot det gemensamma territoriet är dock i huvudsak andra än sådana som hänför sig till ett traditionellt militärt angrepp eller annan aggression. Också de gemensamma instrument som utvecklats till stöd för säkerheten är andra än militära.

Med beaktande av EU:s allmänna utveckling verkar det motiverat att bedöma att unionens biståndsskyldighet på längre sikt också inverkar på utvecklingen av det militära samarbetet mellan medlemsländerna och deras gemensamma beredskap. Volymen och tidsperspektivet är i hög grad beroende av hur Nato utvecklas likaväl som av hur den europeiska säkerhetspolitiska omvärlden utvecklas generellt. Utvecklingen av unionens militära instrument måste granskas i detta ljus. Även om det militära samarbete som bedrivs inom ramen för unionen i sin nuvarande form erbjuder instrument i första hand för krishantering, innehåller det också ämnen till ett djupare samarbete. Sådana är t ex Europeiska försvarsbyrån (EDA) och hela det försvarsindustriella samarbetet som under de senaste åren har fått politiskt stöd från högsta politiska nivån i unionen, dvs Europeiska rådets möten (2013 och 2015). Det är dock klart att man inte med ett enda kliv övergår till den samlingsberedskap som genomförandet av unionens biståndsklausul förutsätter. Klausulens existens kan dock på längre sikt sätta fart på en fördjupning av det allmänna försvarspolitiska samarbetet som bedrivs inom ramen för unionen mot skötseln av mera mångsidiga försvarspolitiska uppdrag.

Konklusioner

Under de sex åren som gått sedan Lissabonfördragets ikraftträdande har EU:s säkerhetspolitiska omgivning ändrats markant. EU har för det första blivit indragen i en

djup konfrontation mellan Ryssland och väst som dels har förstärkt Natos traditionella roll i Europa, dels också betonat EU:s betydelse när det gäller att ta vara på medlemsländernas totalsäkerhet. Samtidigt har först en långvarig ekonomisk och finansiell kris och sedan en flyktingkris som saknar motstycke i unionens historia utmanat solidariteten mellan medlemsländerna. Under dessa svåra år har man även försökt driva framåt det försvarspolitiska samarbetet inom unionens ramar närmast genom att skapa bättre politiska förutsättningar för försvarsmaterialsamarbetet. Detta projekt kommer utan tvekan sätta fart även på försvarspolitiskt samarbete och bättre koordinering mellan regeringarna.

Än så länge har tiden inte varit mogen för en närmare debatt av Lissabonfördragets bi-

ståndsskyldighet. De ovannämnda problemen kan för sin del ha förhalat att man går tillbaka till denna fråga som kan förväntas väcka kontroverser mellan medlemsländerna. Å andra sidan, är det otänkbart att man inte skulle öppna diskussion om biståndsskyldigheten inom ramen för förberedandet av unionens utrikes- och säkerhetspolitiska strategi som pågår år 2015. Det gäller i synnerhet den påföljande vitboken om unionens säkerhets- och försvarspolitik – som troligtvis bereds strax efter att säkerhetsstrategin godtagits.

Författaren är fil dr, direktör för Finlands utrikespolitiska institut och kallad ledamot av KKrVA.

Noter

1. I diskussionen på finska används vanligtvis det allmänna begreppet 'turvatakuu' (säkerhetsgaranti) för att hänvisa till EU:s och Natos biståndsskyldigheter'. På motsvarande sätt används på svenska i Finland ofta 'säkerhetsgaranti', medan man i Sverige också använder 'kollektivt försvar'. Biståndsskyldighet sammanfattar mera exakt bestämmelsens karaktär och i den juridiska begreppsapparaten är det är den allmänna termen i detta sammanhang. På engelska används i allmänhet termen 'mutual defence' och på franska 'une clause de défense mutuelle' för att hänvisa till skyldigheten.
2. De stater som var med och bildade VEU var Belgien, Frankrike, Luxemburg, Holland och Storbritannien. Innehållet i biståndsskyldigheten lyder (art. IV): "If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power".
3. Under regeringskonferensen 1996-97 fördes EU och VEU närmare varandra, men målet var fortfarande att unionens krishanteringsuppdrag skulle skötas via VEU. Under regeringskonferensen 2000 skapades ett eget försvarspolitiskt beredningssystem inom ramen för EU.
4. Se WD 036 – WG VIII, Franco-German comments on the preliminary draft final report of Working Group VIII "Defence".
5. Samma år antogs EU:s första säkerhetsstrategi som utgick ifrån att de traditionella hotbilderna var mindre aktuella i ett dåtida Europa. Ett säkert Europa i en bättre värld. En europeisk säkerhetsstrategi 13.12.2003.
6. Hänvisningarna till det gemensamma försvaret har utvecklats som följer: i Maastrichtfördraget (art. J.4. i EU-draget) lydde formuleringen "– inklusive utformningen på sikt av en gemensam försvarspolitik som *med tiden skulle kunna* (kurs. här) leda till ett gemensamt försvar". Genom Amsterdamfördraget ändrades detta till formen (art. 17) "– som skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, *om Europeiska rådet beslutar det*". Enligt Lissabonfördraget (art. 28a) "– den kommer att leda till ett gemensamt försvar, *när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta. Europeiska rådet ska i så fall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser*".
7. Se t.ex. Ulkoasiainministeriön julkaisuja: Voimankäytön oikeutus. Selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 5/2002. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
8. Artikel 11. 2 i EU-fördraget säger "Unionen ska, inom ramen för principerna och målen för sina yttre åtgärder, föra, utforma och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som grundas på en utveckling av medlemsstaterna ömsesidiga politiska solidaritet, på en identifiering av frågor av allmänt intresse och på förverkligandet av en ständigt ökande grad av samstämmighet i medlemsstaternas åtgärder."; Artikel 16 i EU-fördraget säger "Medlemsstaterna ska genom ett konvergent uppträdande säkerställa att unionen kan hävda sina intressen och värderingar i internationella sammanhang. Medlemsstaterna ska vara solidariska sinsemellan".
9. Genom Lissabonfördraget företogs ändringar som framhäver detta i EU-fördraget. Exempelvis art. 28a.3 enligt vilken "Medlemsstaterna förbinder sig att gradvis förbättra sin militära kapacitet. Byrån för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (nedan kallad Europeiska försvarsbyrån) ska identifiera de operativa behoven, främja åtgärder för att tillgodose dessa, bidra till att identifiera och i förekommande fall genomföra varje åtgärd som behövs för att stärka försvarssektorns industriella och tekniska bas, delta i utformningen av en europeisk politik för kapacitet och försvarsmateriel samt hjälpa rådet att utvärdera den militära kapaciteten har förbättrats".