

CONV 246/02

WG VIII 1

FÖLJENOT

från:	Michel Barnier
till:	Konventsledamöterna
Ärende:	Mandat för arbetsgruppen för försvarsfrågor

Härmed bifogas en not från Michel Barnier, ordförande i arbetsgruppen för försvarsfrågor, med en närmare beskrivning av mandatet i dokument CONV 206/02 för att underlätta arbetsgruppens arbete.

ARBETSGRUPPEN FÖR FÖRSVARSRÅGOR

Fråga 1

1. I artikel 17.1 i fördraget fastställs vad ESFP skall omfatta. Den skall omfatta "alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, om Europeiska rådet beslutar det".

Den omfattar således oerhört mycket och målet med ett gemensamt försvar finns inskrivet som en möjlighet som skulle kunna konkretiseras enbart genom ett beslut i Europeiska rådet utan att en IGC skulle behöva sammankallas. Detta beslut bör emellertid överföras till medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.
2. Enligt punkt 2 i samma artikel skall säkerhetsfrågorna omfatta "humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder". Det nya geopolitiska sammanhanget, konstaterandet att medlemsstaternas säkerhet hotades av en rad konflikter i regionerna runt unionens territorium, den bittra insikten under Balkankrisen om att unionens medlemsstater inte hade tillräcklig militär kapacitet som var anpassad för att hantera kriser som påverkade dem direkt och om att unionens röst på det internationella planet följaktligen inte hade det nödvändiga militära stödet föranledde Europeiska rådet i Köln i juni 1999 att inleda en process för att utveckla krishanteringskapaciteten.
3. Petersberguppdragen enligt artikel 17.2 täcker dock inte helt det som ESFP skall omfatta. Efter attentatet den 11 september uppkom frågan om vissa åtgärder, och i så fall vilka, kan vidtas av de andra medlemsstaterna inom ramen för fördraget om en liknande attack med biologiska eller kemiska vapen skulle utföras mot en medlemsstat.

Elva av medlemsstaterna är dessutom redan bundna sinsemellan av ömsesidiga förpliktelser till stöd enligt artikel 5 i Washingtonfördraget (Nato) och tio av dem även enligt artikel V i Bryssel fördraget (VEU).

4. *Arbetsgruppen bör diskutera om förpliktelser till kollektivt försvar bör tas med i fördraget eller i ett protokoll som fogas till fördraget, eventuellt med en klausul om "opting in" för de medlemsstater som inte redan nu vill påta sig dessa förpliktelser eller ännu inte har resurser.*

Fråga 2

5. Europeiska rådet i Köln i juni 1999 beslutade att unionen skulle förses med nödvändiga medel och resurser för att kunna påta sig sitt ansvar och det angav särskilt att unionen bör ha " trovärdiga militära styrkor". Vid sitt möte i Helsingfors i december 1999 fastställde Europeiska rådet ett "Headline Goal", dvs, ett övergripande mål som bör vara uppnått 2003: unionen bör på grundval av ett frivilligt samarbete mellan medlemsstaterna snabbt kunna sätta in och underhålla styrkor som kan utföra alla Petersberguppgifterna. Detta innebär att man skall kunna sätta in upp till 15 brigader (50 000–60 000 män) inom 60 dagar och inom denna ram tillhandahålla mindre snabbinsatsstyrkor med en mycket hög beredskapsgrad. Denna styrkeinsats bör kunna underhållas – med den rotation som anses nödvändig – i åtminstone ett år. Dessa styrkor bör vara militärt självförsörjande med nödvändig lednings-, kontroll- och underrättelsekapacitet, logistik och övrig underhållstjänst för strid och dessutom, vid behov, flyg- och sjöstridskrafter.
6. Konferenser för att öka den militära kapaciteten har sedan dess hållits i Bryssel på försvarsministernivå för att övervaka den process som skall göra det möjligt att uppnå det övergripande mål som fastställdes i Helsingfors.

En noggrann analys av processen visar att det, trots de brister som har konstaterats, ännu inte har vidtagits tillräckliga åtgärder för att avhjälpa dessa. De resurser som medlemsstaterna ställer till unionens förfogande har redan beräknats och det sker ingen väsentlig ökning eller förbättring för närvarande. Bara två medlemsstater har nyligen tillkännagivit betydande öknings av sin utrustningsbudget. De akuta bristerna är

- befäls-, kontroll-, och kommunikationssystemen,
- den strategiska underrättelseverksamheten, övervakningen och skyddet av de värvade styrkorna,
- de strategiska transporterna,
- den faktiska värvningskapaciteten.

För att avhjälpa bristerna behövs det investeringar och dessa kan erhållas dels genom en ökning av försvarsbudgetarna och dels genom ett bättre utnyttjande av resurserna (se fråga 6 nedan).

7. Tillräckliga militära resurser är ett verkligt prov på trovärdigheten när det gäller Europeiska unionens förmåga att driva krishanteringsinsatser, och i ett vidare perspektiv på medlemsstaternas förmåga att uppfylla sina skyldigheter på försvarsområdet.

Det bör därför fastställas mekanismer för att se till att medlemsstaterna respekterar sina åtaganden i fråga om militära resurser. Man kan till exempel bygga på den metod som användes för den monetära unionen: att upprätta strikta kriterier som medlemsstaterna måste uppfylla för att få delta i Europeiska unionens försvarspolitik samt en "pakt" som de bör anpassa sig till i fortsättningen. De medlemsstater som inte kan eller vill delta i denna mekanism kan ansluta sig senare, när de uppfyller de nödvändiga villkoren för anslutning.

Fråga 3

8. De faktorer som behandlas i punkterna I och II visar att graden av medlemsstaternas benägenhet till utveckling på försvarsområdet inte nödvändigtvis är enhetlig. En del konventsledamöter har undrat över hur man skall hantera mångfalden av viljor och förmågor inom Europeiska unionen.
9. *När det gäller krishantering kan man tänka sig särskilda former av mer utvecklat samarbete mellan några medlemsstater, vilket skulle möjliggöra för dessa att inleda operationer som skulle komma att omfattas av ett icke uttalat stöd eller en konstruktiv passivitet från andra medlemsstater och som skulle betraktas som en operation som företas av Europeiska unionen.*

Beträffande ömsesidigt bistånd och militära resurser bör mekanismerna möjliggöra för de stater som vill och har möjligheter att fördjupa sitt engagemang.

Fråga 4

10. Ett beslut om att inleda en krishanteringsoperation får enligt fördraget bara fattas av rådet. Rådets beslut om Europeiska unionens polisuppdrag (EUPM) i Bosnien och Hercegovina hade formen av en gemensam åtgärd. I ett sådant beslut bör i regel fastställas syftet eller syftena med operationen, ett visst antal parametrar som skall respekteras under genomförandet av denna och på vilka villkor den högre representanten, som då kommer att vara ordförande i Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, skall ges i uppdrag att genomföra av de politiska, militära och polisiära sidorna av operationen. Med avseende på dessa åtgärder kommer den högre representanten följaktligen att agera med samtycke av Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik som, i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Nice, utövar den politiska kontrollen och den strategiska ledningen av operationen.

11. Enligt de nuvarande bestämmelserna i fördraget kan beslut som rör genomförande av krishanteringsinsatser endast fattas av rådet som därför antingen bör inkallas brådskande eller besluta genom skriftligt förfarande. I artikel 25 i Nicefördraget föreskrivs det om delegering av rådets beslutsbefogenhet till KUSP under insatsens varaktighet. Under vissa förhållanden kan det emellertid uppstå behov av mycket snabba beslut, bland annat för att motsvara krav från befälhavaren för insatsen.
12. *Arbetsgruppen bör överväga medel att säkerställa att beslut kan fattas snabbt och verkningsfullt under genomförandet av en insats och hur man ser till att insatsens ansvariga militärledning kan upprätta en tydlig orderkedja.*

Fråga 5

13. Om krishanteringsinsatsen är en militär insats skall planeringen säkerställas av insatsens befälhavare och insatsens militära stab under ledning av Militära kommittén. Denna skall bistås av Europeiska unionens militära stab. När Natos tillgångar och resurser används kommer insatsplaneringen att säkerställas genom dess strukturer.
14. Eftersom Europeiska unionen till sitt förfogande har en arsenal av krishanteringsinstrument (polis, förstärkning av rättsstaten, förstärkning av den civila förvaltningen, räddningstjänsten förutom humanitär hjälp) är det troligt att den militära insatsen utgör en del av en mer övergripande metod som medför andra delar samtidigt eller som en följd av dessa. Det verkar därför väsentligt att säkerställa en enhetlig planering av de olika delarna i Europeiska unionens initiativ.

15. *Arbetsgruppen bör diskutera hur man skall samordna planeringen av de militära och de civila delarna (vilka för övrigt kan omfattas av avdelning V eller EG-fördraget och alltså bör planeras av de nya politisk-militära strukturerna inom rådets generalsekretariat respektive kommissionen).*

Fråga 6

16. I artikel 17.1 sista stycket föreskrivs följande: "Den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik skall, på det sätt som medlemsstaterna anser lämpligt, stödjas av samarbete mellan dem på krigsmaterielområdet."

I praktiken förekommer det för närvarande inget samarbete på krigsmaterielområdet på unionsnivå. Några medlemsstater deltar i enbart mellanstatliga former av samarbete som dock endast omfattar några aspekter av försvarsmaterielpolitiken. Det gäller bl.a. OCCAR där Förenade kungariket, Frankrike, Tyskland och Italien är medlemmar och LOI vars medlemmar är de fyra ovanstående länderna samt Spanien och Sverige.

Det finns även ett forum för samarbete på försvarsmaterielområdet, GAEO/WEAG, mellan 19 europeiska länder varav 14 är medlemmar i unionen och 16 medlemmar i Nato. Inom denna ram har man enats om en generalplan för att kunna upprätta en europeisk försvarsmaterielbyrå men endast då lämpliga villkor har uppfyllts. Samarbetssystem mellan flera europeiska regeringar och deras nationella industrier förekommer även för vissa större projekt för militär utrustning (t.ex. EUROFIGHTER).

17. Den sammanlagda försvarsbudgeten i de femton medlemsstaterna uppgår emellertid till 170 754 miljarder euro (jämfört med 285 257 miljarder dollar för Förenta staternas försvarsbudget). För att åstadkomma verkliga framsteg när det gäller militär kapacitet måste man förutom på försvarsbudgetnivå även göra ansträngningar när det gäller anskaffning för att utnyttja stordriftsfördelar samt när det gäller forskning och utveckling på försvarsmaterielområdet.

Arbetsgruppen skulle kunna undersöka om former för samarbete på försvarsmaterielområdet skulle kunna tas med i fördraget: Samarbete mellan samtliga medlemsstater? Frivilligt samarbete med kriterier för anslutning?

Arbetsgruppen skulle även kunna undersöka möjligheten att inrätta en vapenbyrå och närmare utreda dess uppdrag (forskning, utveckling, anskaffning) och sätt att fungera.

=====