

**UTREDNING OM SKYLDIGHETEN
TILL ÖMSESIDIGT STÖD OCH BISTÅND
I EU:S LISSABONFÖRDRAG**



**ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET**

UTREDNING OM SKYLDIGHETEN
TILL ÖMSESIDIGT STÖD OCH BISTÅND
I EU:S LISSABONFÖRDRAG

Teija Tiilikainen

**Utredning om skyldigheten
till ömsesidigt stöd och bistånd
i EU:s Lissabonfördrag**

Utrikesministeriets publikationer

5/2008

© Teija Tiilikainen och utrikesministeriet
Layout: Mika Launis
Tryck: J-Paino Oy 2008
Översättning: Översättnings- och konsultbyrå Audipek

ISBN 978-951-724-678-1

Innehåll

1. Inledning	7
2. Biståndsskyldighetens historia	9
3. Biståndsskyldigheten som en del av EU:s grundfördrag: centrala tolkningar	14
Definition av den hotbild som skyldigheten inbegriper och av biståndets karaktär	15
Separata hänvisningar i anslutning till biståndsskyldigheten	17
4. Biståndsklausulen i GSFP:s politiska omgivning	20
5. Biståndsklausulen och försvarssystemen i EU:s medlemstater	28
6. Biståndsklausulens betydelse i säkerhetspolitiska kriser som avviker från en angreppssituation	34
7. Biståndsklausulens betydelse för Finland	37
Politiska och militära konsekvenser	39

1. Inledning

Att stärka Europeiska unionens roll i den internationella politiken kan betraktas som en av Lissabonfördragets viktigaste uppgifter. Den utvidgade unionens potential som internationell aktör är klart erkänd. Genom de ändringar som ingår i Lissabonfördraget försöker man på flera sätt skapa bättre förutsättningar för unionen att bedriva en mera effektiv och enhetlig politik.

Till dessa ändringar kan man också räkna utvecklandet av unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Fördraget förenhetligar bestämmelserna om EU:s krishanteringspolitik och för krishanteringens militära och civila dimensioner närmare varandra. Fördraget gör det också möjligt för en mindre grupp medlemsländer att fördjupa sitt samarbete lika väl i anslutning till unionens krishantering som mera allmänt vid utvecklingen av unionens militära instrument.

Lissabonfördraget tar för första gången i EU:s historia in en bestämmelse om ömsesidigt bistånd mellan medlemsländerna i en angreppssituation – dvs. den s.k. klausulen om säkerhetsgarantier – i unionens grundfördrag. 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 genomförandet av skyldigheten. Den hotbild som säkerhetsgarantierna gäller, dvs. ett militärt angrepp mot någon av unionens medlemsstater, är rätt avlägsen i de rådande säkerhetspolitiska förhållandena i Europa. Genom ändringen signalerar EU dock omfattningen av solidariteten mellan medlemsstaterna.

När Lissabonfördraget trätt i kraft förfogar EU över mera heltäckande säkerhetspolitiska instrument än tidigare. Ytterligheten utgörs fortfarande av den övergång till ett gemensamt europeiskt försvar som fördraget möjliggör. Unionen har möjlighet att sköta omfattande krishanteringsuppgifter, och dessutom har dess kapacitet för att bekämpa terrorism stärkts. Biståndsskyldigheten mellan medlemsländerna hänför sig i första hand till en militär angreppssituation. Det är ändå fråga om att ge ett sådant ömsesidigt beroende formen av en rättslig skyldighet som allmänt betraktas som den rådande situationen mellan EU-länderna. Redan på grund av den gemensamma valutan eller de gemensamma yttre grän-



serna kan inte ett enda medlemsland i praktiken vara oberoende av det säkerhetspolitiska läget i de andra medlemsländerna.

Denna utredning innehåller en bedömning av de centrala dimensionerna av ikraftträdande av Lissabonfördragets biståndsskyldighet. Behovet av en utredning framkom när riksdagens utrikesutskott behandlade fördraget om upprättande av en konstitution för Europa och föreslog en grundligare redogörelse om effekterna av säkerhetsgarantin (UtUB 13/2006 rd). I regeringsprogrammet för Matti Vanhanens II regering förband man sig att göra utredningen.

Syftet med utredningen är att stöda såväl behandlingen av Lissabonfördraget och diskussionen om det som beredningen av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2008. Det har tills vidare bedrivits mycket litet utrednings- och forskningsarbete om biståndsskyldigheten i en europeisk kontext, och det står klart att man först nu håller på att komma igång med det då tidpunkten för ikraftträdandet närmar sig. I föreliggande utredning kan jag således i många avseenden bara lyfta fram centrala frågor som hänför sig till skyldigheten och genomförandet av den och föra fram grunder för fortsatt forskning när den europeiska diskussionen om skyldigheten framskrider.

Jag vill tacka alla som har hjälpt mig i olika skeden av arbetet med utredningen. De diskussioner som har förts om utredningen i olika sammanhang har på ett väsentligt sätt fördjupat min egen syn. Undertecknad bär naturligtvis ensam ansvaret för slutresultatet.

*Lissabonfördragets biståndsskyldighet
(artikel 28a.7 i EU-fördraget)*

"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."



2. Biståndsskyldighetens historia

Genom Lissabonfördraget inskrevs i artikel 28a.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 denna utredning kallas *biståndsskyldighet*¹, kan anses ha sin centrala bakgrund i förhållandet mellan och 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 1954 erbjöd möjlighet för Tyskland och Italien, som dittills stått utanför organisationerna, att ansluta sig till de gemensamma förpliktelserna. För

¹ I diskussionen på finska används vanligtvis det allmänna begreppet 'turvatakuu' 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".



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 den enda av de Natomedlemmar som hör till 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 också 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 även för sina europeiska medlemsländer. När Storbritannien fr.o.m. 1998 börjat inta en mera positiv ståndpunkt till försvarssamarbete inom ramen för EU kördes emellertid VEU:s institutionella struktur ned och för EU skapades det beslutssystem som förutsattes av utövandet av de försvarspolitiska befogenheter som inrättats genom Amsterdamfördraget. VEU-fördragets militära biståndsskyldighet överfördes emellertid inte ännu heller till unionens grundfördrag, trots att saken togs upp på nytt under regeringskonferensen 2000. Bryssel-fördraget förblev i kraft, om än till stor del bara som en symbol.

Fogandet av en militär biståndsskyldighet till EU:s grundfördrag togs följande gång upp i framtidskonventet i samband med beredningen av unionens konstitutionella fördrag. 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. Införandet av den ömsesidiga biståndsskyldigheten i konventets

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.



förslag bereddes i den arbetsgrupp som sysslade med försvaret och där Frankrike och Tyskland tog upp saken i ett gemensamt initiativ.⁴ I försvarsarbetsgruppens slutrapport presenterades idén i form av ”en klausul om kollektivt försvar”, vars syfte uttryckligen skulle vara att möjliggöra en fortsättning på Bryssel fördraget skyldigheter till ömsesidigt bistånd mellan intresserade medlemsländer inom ramen för EU. Konventets slutliga förslag baserade sig på denna idé och formuleringen var till denna del följande (Utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, artikel I-40.7):

”Så länge som Europeiska rådet inte har beslutat i enlighet med punkt 2 i denna artikel skall ett närmare samarbete upprättas inom unionen när det gäller ömsesidigt försvar. Detta samarbete innebär att om en av de stater som deltar i detta samarbete utsätts för väpnat angrepp på sitt territorium, skall de övriga deltagande staterna ge stöd och bistånd med alla till buds stående militära och andra medel i enlighet med bestämmelserna i artikel 51 i Förenta nationernas stadga. När de samarbetar närmare i fråga om ömsesidigt försvar skall de deltagande medlemsstaterna ha ett nära samarbete med Atlantpaksorganisationen. Närmare bestämmelser om att delta i samarbetet, om hur det skall fungera och hur beslut om det skall fattas finns i artikel III-214.”

Konventets förslag utgick fortfarande ifrån att skyldigheten till ömsesidigt bistånd inte automatiskt skulle binda alla EU:s medlemsländer, utan att intresserade medlemsländer skulle kunna anmäla sig till det medan de övriga stannar utanför skyldigheten. Artikel III-214 i utkastet till fördrag, som preciserade bestämmelsen, föreskrev att en förteckning över de medlemsländer som omfattas av skyldigheten skulle godkännas i en förklaring som skulle fogas till den konstitutionella fördraget. De länder som stannade utanför skulle ha möjlighet att ansluta sig till skyldigheten senare genom att godta de åtaganden som samarbetet innebär. Konventets utkast till fördrag (artikel III-214) fastställde beslutsförfarandet i anslutning till ibruktagande av skyldigheten till ömsesidigt försvar. Det bestämdes att sedan ett enskilt medlemsland framfört en begäran om hjälp och bistånd enligt skyldigheten skulle unionens medlemsstater samlas på ministernivå, biträdda av sina företrädare i Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik och i Militära kommittén. FN:s säkerhetsråd skulle omedelbart informeras om varje väpnat angrepp och om de åtgärder som vidtas till följd av angreppet.

⁴ Se WD 036 - WG VIII, Franco-German comments on the preliminary draft final report of Working Group VIII "Defence" (WD 022).



Under den regeringskonferens som hösten 2003 följde på konventionen inträffade 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. Det konstitutionella fördragets biståndsskyldighet lydde slutligen som följer (artikel I-41.7):

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

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

Sedan det konstitutionella fördraget stött på motstånd i synnerhet i Frankrike och Holland började man ändra det 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 28a.7 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).

EU-ländernas skilda syn på i vilken riktning unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik borde utvecklas har spelat en central roll för biståndsskyldighetens tillkomsthistoria. De EU-länder som har strävat efter att stärka unionens av Nato och Förenta staterna oberoende roll som säkerhetspolitisk aktör har arbetat för att VEU:s biståndsskyldighet ska införlivas med unionen för att även på detta sätt betona unionens säkerhetspolitiska oberoende. På motsvarande sätt har de mest atlantiskt sinnade medlemsländerna i projektet sett en risk för att Natosolidariteten ska försvagas och motsatt sig det. I detta avseende företräder innehållet i



skyldigheten i Lissabonfördraget en kompromiss mellan dessa två syner. I och med den har emellertid alla centrala dimensioner av VEU:s existens stegvis införlivats med EU. Trots detta har man ännu inte heller beslutat att Bryssel fördraget ska upphöra att gälla.

Den historiska bakgrunden visar hur biståndsskyldigheten i Lissabonfördraget har blivit en del av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik beledsagad av snarare politisk än militär logik. EU-systemet har förlängts med en ömsesidig biståndsskyldighet för medlemsländerna i en situation där ett sådant militärt angrepp som biståndssituationen avser är en avlägsen hotbild. Den europeiska säkerhetsstrategin, som antogs 2003, definierar terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, stater i upplösning och organiserad brottslighet som de främsta hotbilderna mot unionen⁵. Enligt den är ett omfattande angrepp mot någon medlemsstat osannolikt. De flesta medlemsländernas försvarsstrategier avspeglar samma tänkande.

Det direkta målet med inskrivningen av biståndsskyldigheten har sålunda inte varit att svara på hotbilder mot unionen. Den har i huvudsak motiverats med behovet av att knyta VEU:s strukturer och centrala avtalsförpliktelser till EU i den förändrade situationen. Biståndsskyldigheten har dock ansetts stärka den i utveckling stadda gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken och stärka solidariteten mellan medlemsstaterna. Dess militära betydelse med avseende på unionens kapacitet eller ESFP:s övriga utveckling har inte just framhållits i den politiska diskussionen i unionen eller i medlemsländerna. I vissa av EU-länder anses biståndsskyldigheten spela en viktig roll när unionens försvarspolitik fördjupas och som en etapp i den så småningom framåtskridande processen mot ett i fjärran hägrande gemensamt europeiskt försvar.

När man ska bedöma den militära biståndsskyldighetens betydelse för såväl EU som de enskilda medlemsstaterna är det motiverat att belysa de rättsliga, politiska och militära dimensioner som är kopplade till den. I denna utredning bedömer jag först biståndsskyldigheten ur rent rättslig synvinkel och försöker belysa de centrala tolkningarna av den. Sedan analyserar jag biståndsskyldigheten som en del av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik samt av EU-systemet mera allmänt. Därefter belyses skyldighetens betydelse för unionens och dess medlemsländers försvarspolitik i synnerhet mot bakgrunden av Natos existens och dess politisk-militära system. Till slut granskas skyldigheten särskilt ur finländsk synvinkel.

⁵ Ett säkert Europa i en bättre värld. En europeisk säkerhetsstrategi 13.12.2003.



3. Biståndsskyldigheten som en del av EU:s grundfördrag : centrala tolkningar

Biståndsskyldigheten återfinns i Lissabonfördraget, i det kapitel som gäller EU:s säkerhets- och försvarspolitik, som artikel 28a.7. 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 188r 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 i stället för befogenhet som överförs till unionen medför den skyldighet uteslutande mellan medlemsstaterna. Unionen eller dess organ ges inte någon uttrycklig roll i anslutning till genomförandet av skyldigheten. Då konventets slutförslag ännu bestämde att medlemsstaterna vid en begäran om bistånd enligt skyldigheten skulle samlas på minister-nivå, biträdda av sina företrädare i Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik och i Militära kommittén, hade dessa bestämmelser strukits 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 188r i EUF-fördraget. Den solidaritetsklausul som skapats

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".



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 om tolkningen av biståndsskyldigheten.

Definition av den hotbild som skyldigheten inbegriper och av biståndets karaktär

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 det handlande som kan ske 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 allmänare grund för krav på solidaritet mellan medlemsländerna i sammanhang som avviker från en egentlig angreppssituation. Allt handlande mellan medlemsländerna ska 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

⁷ Se t.ex. Ulkoasiainministeriön julkaisuja: Voimankäytön oikeutus. Selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 5/2002. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

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 deras 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 extensivare 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 även en mindre säkerhetspolitisk spänning 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 EU-länderna 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, som vi återkommer till grundligare längre fram.

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".



Ur rent rättslig synvinkel bör det konstateras att medlemsstaterna ska enhälligt komma överens om genomförandet av unionens biståndsskyldighet och de enskilda medlemsstaternas roll därvid. Eftersom det inte är fråga om EU:s befogenhet, kan bestämmelserna om unionens säkerhets- och försvarspolitiska beslutsfattande inte tillämpas som sådana på denna fråga.

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 beredskapssystemen 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.

Separata hänvisningar i anslutning till biståndsskyldigheten

Till artikel 28a.7 i unionsfördraget, som gäller EU:s biståndsskyldighet, har fogats två separata punkter, vilkas betydelse för tillämpningen det är skäl att dryfta. Punkten efter skyldigheten, enligt vilken *detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik*, tillkom som en kompromiss som ordförandelandet utarbetade utgående från de alliansfria staternas förslag. Genom förslaget up-

pnåddes inte den ändring i själva biståndsskyldighetens formulering som de alliansfria staterna eftersträvade, utan endast en separat komplettering av den. Den andra separata punkten hänför sig till Natoalliansens roll och den säger att *åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenligt 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.*

Bägge separata punkternas betydelse kan på samma sätt som själva huvudskyldigheten bedömas ur såväl rättslig som politisk-militär synvinkel. Bedömd ur rent rättslig synvinkel kan de separata punkternas betydelse inte anses vara särskilt klar. Biståndsklausulens ömsesidiga förvarsskyldighet måste för det första betraktas som lika förpliktande för unionens alla medlemsländer, eftersom ingendera av de separata punkter som fogats till den skapar något slags allmänt förbehåll för sin referensgrupp när det gäller att delta i genomförandet av skyldigheten. Någon sådan tolkning har inte heller förekommit i de andra medlemsländernas bedömningar av biståndsskyldigheten. Hänvisningen till vissa medlemsländers särställning erkänns i vida kretsar gälla just de alliansfria länderna och den anses erbjuda ett visst skydd åt deras militära alliansfrihetslösning. Hänvisningen kan för Österrikes del betraktas som central på så sätt att i och med den är Österrikes på internationell rätt grundade neutralitet i bättre harmoni med Lissabonfördraget. Österrike har i regeringens bedömning av Lissabonfördraget också betonat de alliansfria EU-ländernas rörelsefrihet med avseende på de instrument som används för att genomföra biståndsklausulen.⁹

Trots att den punkt som hänvisar till de alliansfria ländernas särställning fick en central roll vid förhandlingarna om fördraget, måste dess faktiska betydelse med avseende på biståndsskyldighetens centrala innehåll ändå ses som mycket relativ på många sätt. För det första är det skäl att fråga hur stor roll en noggrannare rättslig tolkning av biståndsskyldigheten över huvud taget skulle få, ifall unionen skulle utsättas för ett sådant säkerhetspolitiskt hot som utgående från medlemsländernas konsensus och i enlighet med artikel 51 i FN-stadgan skulle anses leda till att biståndsskyldigheten genomförs. Såsom Natoexemplen visar skulle den politiska och militära situationen i detta fall sannolikt bestämma genomförandeformerna för biståndsskyldigheten mycket starkare än dess exakta rättsliga tolkning. I samma riktning pekar också EU-systemets karaktär och medlemsstaternas

⁹ Bundesverfassungsgesetz über den Abschluss des Vertrages über eine Verfassung für Europa (789 d.B. (XXII G.P)).



starka ömsesidiga beroende, som i praktiken tvingar medlemsstaterna att bedöma de föreliggande hotbilderna på gemensam grund och också att bestämma sina egna åtgärder ur denna synvinkel.

Den andra separata punkten som fogats till biståndsskyldigheten är på så sätt mera problematisk att den för in förhållandet mellan Nato och EU i tolkningen av biståndsskyldigheten. I punkten sägs att *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*. Punkten måste för det första på allmän nivå tolkas som ett budskap om att EU:s biståndsklausul inte är avsedd att leda till uppkomsten av ett system som konkurrerar med Nato, utan att Nato behåller sin ställning. I genomförandesituationer i anslutning till biståndsskyldigheten framhäver hänvisningen sambandet mellan EU och Nato och förpliktar EU:s Natoländer att beakta sina bägge allianser. Den starkaste garantin för att Nato i detta avseende kommer i främsta rummet utgör naturligtvis existensen av Natos gemensamma försvarssystem. Den andra separata punktens betydelse hänför sig också i sista hand just till denna detalj och därför belyses den mera ingående i kapitel fem.

Som sammanfattning av den rättsliga tolkningen av biståndsklausulen är det för det första skäl att konstatera att det alltså är fråga om en skyldighet mellan medlemsstaterna – och inte en som ger EU befogenhet – som bör anses medföra likadan folkrättslig skyldighet för EU:s alla medlemsländer. Då det saknas procedurbestämmelser om hur skyldigheten ska genomföras bör det anses att medlemsländerna ska komma överens om genomförandet och detaljerna i det enhälligt. Det är emellertid sannolikt att redan på grund av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens karaktär spelar även dess viktigaste beredningsorgan någon slags roll när genomförandet av skyldigheten förbereds. Skyldighetens bokstav förpliktar till bistånd i en situation då ett territoriellt angrepp riktas mot medlemsländer. Med betraktande av skyldighetens EU-kontext kan det emellertid inte betraktas som helt uteslutet att den på grundval av samförstånd mellan medlemsländerna också skulle tillämpas på ett allvarligt hot som avviker från ett egentligt angrepp inom de gränser som sätts av de folkrättsliga bestämmelserna om maktmedel och i synnerhet artikel 51 i FN-stadgan. Samma tolkningsextension tycks gälla den närmare karaktären av det bistånd som förutsätts av medlemsstaterna. Den närmare politiska och militära omgivning där biståndsklausulen tillämpas liksom det hot som utlöst själva genomförandet inverkar väsentligt på karaktären av det bistånd som förväntas av medlemsländerna.



4. Biståndsklausulen i GSFP:s politiska omgivning

Det är skäl att analysera biståndsklausulens betydelse även som en del av unionens i utveckling stadda gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). GSFP:s politiska ram anges å ena sidan i unionens grundfördrag, där unionens utrikespolitiska mål läggs fast. I Lissabonfördraget definieras målen för första gången gemensamt för hela fältet av unionens utrikesrelationer. Enligt fördraget (artikel 10a i EU-fördraget) hör det också till unionens mål att skydda sina värden, sina grundläggande intressen, sin säkerhet, sitt oberoende och sin integritet. Dessutom försöker unionen bl.a. bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet.

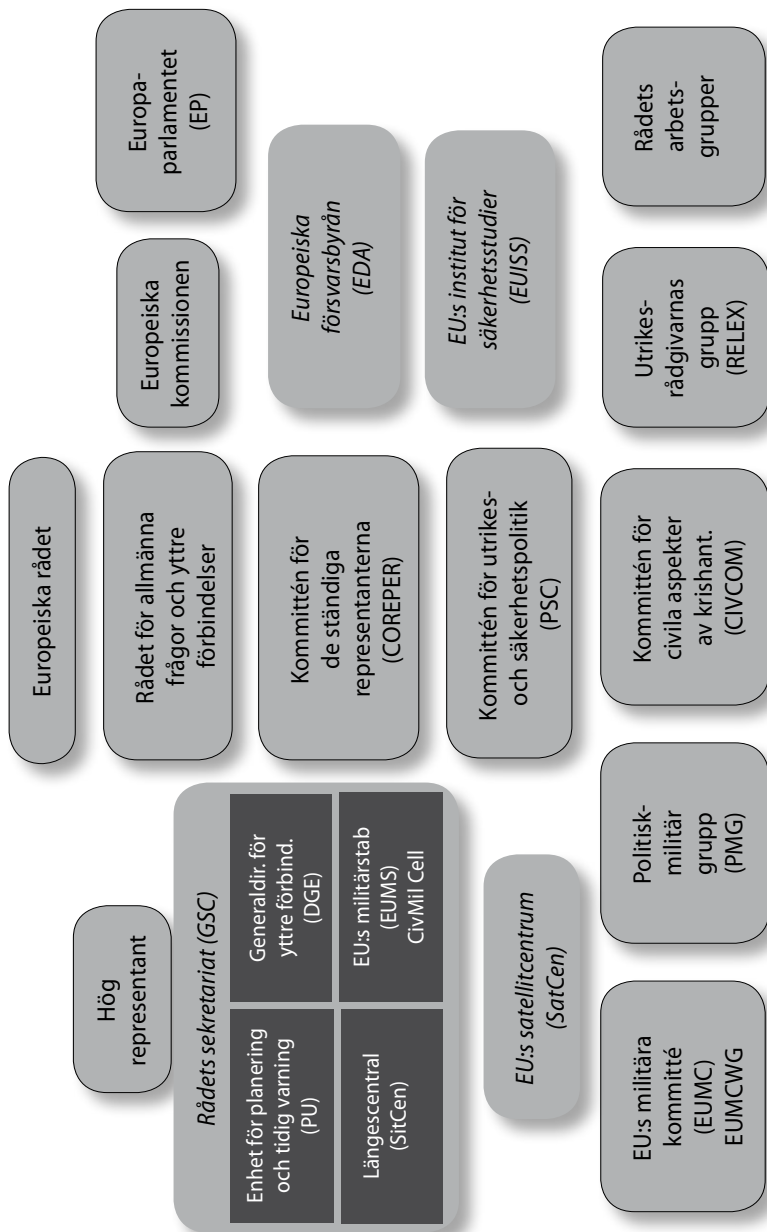
Tyngdpunktsområdena och hotbilderna för EU:s säkerhetspolitik definieras i den europeiska säkerhetsstrategin, som medlemsländerna antog i december 2003. Säkerhetsstrategin anger terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, stater i upplösning och organiserad brottslighet som de viktigaste hotbilderna mot unionen. Ett omfattande angrepp mot unionens medlemsstater konstateras vara osannolikt. Säkerhetsstrategin definierar ett mycket vidsträckt urval av instrument med vilka unionen försöker bekämpa hoten. Strategin betonar vikten av mångsidiga instrument och behovet av att ingripa i icke önskvärda utvecklingsgångar även långt utanför unionens territorium.

¹⁰ Tidigare hade det satts egna mål för unionens ekonomiska utrikesrelationer och utvecklingspolitik, som sköttes via första pelaren, och egna för GUSP. Nu definierades unionens mål på området för internationella relationer på följande sätt: skydda sina värden, sina grundläggande intressen, sin säkerhet, sitt oberoende och sin integritet, konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkrätten, bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga samt principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan, inklusive dem som avser de yttre gränserna, främja en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i utvecklingsländerna med det primära syftet att utrota fattigdom, främja integreringen av alla länder i världsekonomin, även genom gradvis avskaffande av restriktioner för internationell handel, bidra till utformningen av internationella åtgärder för att bevara och förbättra miljön och för en hållbar förvaltning av jordens naturresurser i syfte att garantera en hållbar utveckling, bistå befolkningar, länder och regioner som drabbas av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor, och främja ett internationellt system som bygger på fördjupat multilateralt samarbete och ett gott globalt styre.





CENTRALA ORGAN SOM BEREDER OCH FATTA BESLUT OM DEN GEMENSAMMA UTRIKES- OCH SÄKERHETSPOLITIKEN



Frankrike har föreslagit att den europeiska säkerhetsstrategin ska förnyas under landets eget EU-ordförandeskap hösten 2008. Någon övergripande reform är emellertid inte att vänta, eftersom flera EU-länder anser att det inte finns någon orsak till en sådan reform. Europeiska rådet i Bryssel i december 2007 kom överens om att säkerhetsstrategin ska kompletteras och genomförandet av den effektivteras (Europeiska rådet i Bryssel, ordförandeskapets slutsatser 2007). Det är osannolikt att det i samband med ändringen skulle inträffa några stora förändringar i unionens hotbildsanalys när det gäller de viktigaste hotbilderna.

På grund av unionens mellanstatliga karaktär finns det inte någon sådan direkt förbindelse mellan den europeiska säkerhetsstrategin och unionens militära instrument som hos motsvarande nationella dokument, bland dem också Finlands säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser. Beslut om de säkerhets- och försvarspolitiska uppgifter som getts unionen likaväl som om de instrument som skapas för den fattas alltid separat mellan medlemsstaterna på grundfördragsnivå. Den europeiska säkerhetsstrategin medför sålunda inget direkt mandat för unionens organ när det gäller utvecklandet av unionens försvarspolitiska instrument, utan systemet är mera komplicerat i detta avseende. De säkerhets- och försvarspolitiska befogenheter för unionen som omfattas av grundfördragen är emellertid redan heltäckande och har så småningom utformats till att omfatta ett mycket stort antal säkerhetspolitiska uppdrag.

Det mest långtgående samarbetet representerar i detta avseende möjligheten att övergå till ett gemensamt försvar, som medlemsstaterna har överlåtit till unionen så att Europeiska rådet kan fatta ett beslut om det som medlemsstaterna ska anta i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser (artikel 28a.2 i EU-fördraget). Alternativet med ett gemensamt försvar har inte heller på grund av Natosystemets existens avancerat i någon större utsträckning, även om den militära kapacitet och de beredningsstrukturer som upprättats för unionen ger det sitt stöd. I samband med att det kalla kriget tog slut fördes diskussion om preliminära former av ett gemensamt försvar när det rädde ovisshet om Natosystemets framtid. Sedan Nato behållit sin roll som central säkerhetspolitisk struktur även i Europa efter det kalla kriget etablerades internationell krishantering och bekämpning av nyare hotbilder som internationell terrorism eller spridning av massförstörelsevapen som tyngdpunkter för EU:s säkerhets- och försvarspolitik.

Trots tyngdpunkterna för EU:s konkreta säkerhetspolitiska kapacitet har det ansetts nödvändigt att se över tillvägagångssätten för övergången till ett gemensamt försvar under nästan varje konferens på



1990- och 2000-talen samtidigt som fogandet av biståndsskyldigheten till unionsfördraget har avancerat vid sidan av detta projekt. Formuleringen i det konstitutionella fördrag som bereddes för unionen ("Så länge som Europeiska rådet inte har beslutat i enlighet med punkt 2 i denna artikel skall ett närmare samarbete upprättas inom unionen när det gäller ömsesidigt försvar.") beskriver också den roll som vissa EU-länder gett åt biståndsskyldigheten. Skyldigheten till militärt bistånd utgör i detta tänkande en del av det flerdimensionella stärkande av GSFP varmed syftet är att befästa Europas ansvar för sin egen säkerhet.

Följande befogenhetstyp i grundfördragen representeras av den gemensamma försvarspolitik som upprättats för unionen, och där formuleringen ger ett slags allmän ram åt denna i utveckling stadda gemensamma politiksektor. Den gemensamma försvarspolitiken har sedermera fått sitt noggrannare innehåll genom unionens krishanteringspolitik, försvarsmaterialsamarbete och politik mot terrorism. Den tillhandahåller också en ram för försvarsministrarnas deltagande i unionens beslutsfattande, som dock åtminstone tills Lissabonfördraget träder i kraft sker inom ramen för unionens råd för allmänna frågor och yttre förbindelser.¹¹

Unionens krishanteringspolitik utgör för närvarande den mest utvecklade delen av unionens gemensamma försvarspolitik vad gäller resurserna och mekanismerna. EU:s krishanteringspolitik består för det första av såväl militär som civil krishantering, vilka förs närmare varandra i Lissabonfördraget. Grundfördragen ger unionen rätt att sköta olika typer av krishanteringsuppdrag (de s.k. Petersbergsuppdragen) ända från humanitära insatser och räddningsinsatser till stridande truppers insatser för att återställa fred mellan parterna. I Lissabonfördraget utvidgas denna befogenhet ytterligare med gemensamma åtgärder på nedrustningens område, rådgivning och stöd i militära frågor, konfliktförebyggande insatser och stabilisering efter en konflikt. De militära och civila resurser som används vid krishanteringen kommer från medlemsstaterna, och för att utveckla resurserna har det i vartdera sammanhanget skapats särskilda mekanismer. Den ändring i Lissabonfördraget som definierar unionens resurser som grund för dess 'operativa kapacitet' (artikel 28 a.1 i EU-fördraget) kan betraktas som viktig. Utvecklandet av den operativa kapaciteten ges således en mera central roll i fördraget och lyfts upp till gemensamt mål.

¹¹ I anslutning till genomförandet av Lissabonfördraget har man lyft fram möjligheten att ändra det beslut om rådets sammansättningar som fattades av Europeiska rådet i Sevilla (Europeiska rådet i Sevilla 21-22.6.2002; Ordförandeskapets slutsatser, bilaga II). I detta sammanhang har man också bedömt inrättandet av ett separat försvarsministerråd.



Utvecklingen av unionens militära resurser styrs med hjälp av s.k. allmänna mål (headline goal). Utgångspunkten var att en krishanterings-trupp omfattande 50 000–60 000 soldater skulle samlas ihop för unionen. Truppen skulle kunna genomföra alla krishanteringsinsatser enligt Petersbergsuppdragen och den skulle fås till krisområdet senast inom 60 dygn efter det politiska beslutet fattats. Krishanteringsresurserna har fortlöpande utvärderats med tanke på unionens mål och bristerna i dem t.ex. på försvarsmaterielsidan har lokaliserats. Det har visat sig vara en mera utmanande uppgift att få de staber som behövs för att genomföra krishanteringsoperationer till unionens förfogande. I slutet av 1990-talet skapades ett samarbetsarrangemang mellan EU och Nato enligt vilket unionen vid behov kan stöda sig på Natos stabssystem i sina operationer. Samarbetsrelationen har dock inte varit helt problemfri, varför i synnerhet de stora EU-länderna har utvecklat egna staber som i multinationell form kan användas i EU:s operationer. En operativ central har också inrättats vid EU:s militära stab i Bryssel. EU:s militära system behandlas mera ingående i kapitel fem.

I det andra allmänna målet som godkändes 2004 (Headline Goal 2010) ingick som en ny trupp-utvecklingskomponent en s.k. snabbinsatsberedskap. Utgående från den skapades stridande förband för snabbinsats för unionen, som fick i jourberedskap i början av 2007. Till det nya målet har också fogats ett mera detaljerat kontrollsystem för resurserna än tidigare. En central roll med avseende på resurssystemets utveckling fick i detta sammanhang också den europeiska försvarsbyrån som inrättades sommaren 2004. Till byråns uppgifter hör att utveckla unionens resurser utgående från särskilt planer på lång sikt.

Lissabonfördraget erbjuder två nya möjligheter att utveckla unionens krishanteringsssystem och de militära resurser som behövs för det. Fördraget gör för det första det möjligt att anförtro ett militärt krishanteringsuppdrag åt en viss grupp av medlemsstater som sköter det i hela unionens namn (artikel 28c i EU-fördraget). Detta skapar flexibilitet i krishanteringsverksamheten och gör det möjligt att genomföra fler operationer än nu samtidigt. Alla medlemsländer ska dock ge sitt samtycke till en operation. Det permanenta strukturella samarbete som ingår i Lissabonfördraget gör det på motsvarande sätt möjligt att utveckla militära instrument för skötseln av unionens krishanteringsuppdrag och även andra försvarspolitiska uppdrag utgående från samarbetet inom en mindre grupp av medlemsstater. Det behov av att använda vardera möjligheten som framgår och den politiska vilja som finns till det måste bedömas särskilt sedan fördraget trätt i kraft.



Det är nu skäl att granska den solidaritetsklausul och den biståndsskyldighet mellan medlemsländerna som intagits i Lissabonfördraget mot unionens ovan beskrivna säkerhets- och försvarspolitiska helhet. Klausulerna har två viktiga gemensamma särdrag. Det första är att i och med dem börjar säkerheten för unionens eget territorium för första gången konkret omfattas av förbindelser som ingåtts inom ramen för EU och de befogenheter som tilldelats unionen. Tyngdpunkten i unionens GSFP har hittills legat på att utveckla dess internationella krishanteringsförmåga. Inom ramen för dess område med rättvisa, frihet och säkerhet har det utvecklats mekanismer för inre säkerhet, som emellertid har karaktären av civilt samarbete. De klausuler som intagits i Lissabonfördraget kan vad innehållet beträffar anses tillföra GSFP en ny dimension.

Det kan dock i någon mån ifrågasättas i vilken mån upptagandet av unionens territoriella säkerhet bland GSFP:s tyngdpunktsområden sätter fart på tillkomsten av eventuella gemensamma mekanismer eller ett gemensamt tänkande inom detta område. Dessa mekanismer hänvisar till sådan verksamhet som de senaste åren har inletts på området för t.ex. bekämpning av terrorism eller förhindrande av spridningen av massförstörelsevapen. Bägge definierades som centrala hotbilder mot unionen i den europeiska säkerhetsstrategin. Därefter har man inom unionen godkänt detaljerade handlingsstrategier för dem, till vilka har anslutit sig även inrättandet av nya beredningsmekanismer och höga uppdrag. För närvarande verkar det inte sannolikt att åtminstone det territoriella säkerhetstänkande som ligger till grund för biståndsklausulen skulle leda till uppkomsten av politiska mekanismer som skulle stärka denna säkerhetspolitiska dimension. Å ena sidan måste man komma ihåg att den europeiska säkerhetsstrategin inte definierar en hotbild som riktar sig mot unionens territorium som ett centralt hot. Det faktum att biståndsklausulen inte skapar någon ny befogenhet för unionen fungerar som en annan begränsning i detta avseende.

Det sist nämnda avspeglar också bistånds- och solidaritetsklausulernas andra gemensamma egenskap, dvs. deras karaktär av ömsesidig utfästelse mellan medlemsstaterna. Ett undantag från detta utgör emellertid solidaritetsklausulens andra dimension, som ger befogenheter även för EU. Då unionens gemensamma försvarspolitik ända tills Lissabonfördraget i huvudsak har bestått av befogenheter som överförts till unionen, för de två nya klausulerna med sig ömsesidiga utfästelser för medlemsländerna. I sig är ett sådant tänkande inget nytt, utan det kan betraktas som grundläggande för EU-systemet på många av integrationspolitikens områden. Hela GUSP-helheten bygger å ena sidan på befogenheter som

getts unionen och å andra sidan på medlemsländernas lojalitet mot den gemensamma politiken. När det gäller utfästelser som medför skyldigheter för medlemsländerna ligger tyngdpunkten i beredskapen för genomförandet av dem naturligtvis på nationell nivå.

Solidaritetsklausulen har dock när det gäller skyldigheternas natur bägge särdragen, eftersom den å ena sidan ger unionen befogenhet att i en situation enligt hotbilderna ta i bruk alla sina till buds stående instrument, inklusive de militära resurser som medlemsstaterna ställt till unionens förfogande. Syftet med det gemensamma handlandet kan vara att bekämpa hot om terrorism på medlemsstaternas territorium, att skydda demokratiska institutioner och civilbefolkningen mot eventuella terroristattacker eller att ge en medlemsstat bistånd på dennas territorium och på dess politiska organs begäran när en terroristattack, en naturkatastrof eller en katastrof som orsakats av människor inträffar.

Solidaritetsklausulens andra punkt omfattar en ömsesidig skyldighet för medlemsstaterna, för enligt den ska medlemsstaterna bistå en medlemsstat som utsatts för någon av de händelser som hör till klausulens tillämpningsområde, om denna begär hjälp. Enligt klausulen samordnar medlemsstaterna sina åtgärder inom rådet.

Biståndsklausulens och solidaritetsklausulens gemensamma betydelse för GSFP-helheten kan för det första karakteriseras så att de på ett heltäckande sätt kompletterar EU:s nuvarande politik i fråga om de hotbilder som utgör utgångspunkt för dem. Sedan Lissabonfördraget trätt i kraft omfattar unionens befogenheter i praktiken handlande i anslutning till alla de centrala hotbilder som även den europeiska säkerhetsstrategin definierar. Sålunda omfattar unionens gemensamma politik för befogenheternas del hanteringen av kriser utanför unionen jämte alla dess centrala dimensioner, förhindrande och hantering av terroristattacker på unionens territorium när sådana inträffar samt samarbete mellan medlemsländerna i händelse av ett militärt angrepp mot unionens territorium. Bedömningar av medlemsländernas gemensamma militära beredskap att sköta dessa uppgifter görs separat i kapitel fem. I detta sammanhang bör man dock lägga märke till den principiella ändring som bistånds- och solidaritetsklausulerna i detta avseende inbegriper när de knyter medlemsstaternas egna militära och andra instrument till unionens gemensamma politik med stöd av solidaritetsprincipen.

Den mera bestående betydelsen av förstärkningen av EU:s GSFP-befogenhetssida mäts å ena sidan med hur den avspeglar sig i utvecklingen av unionens militära instrument. Å andra sidan måste stärkandet av solidariteten bedömas utgående från vilken praktisk betydelse de i fördraget



inskrivna två klausulerna har för unionens gemensamma åtgärder, och hur t.ex. solidaritetsklausulen börjar genomföras i praktiken i samband med de centrala hotbilderna. För det tredje beror deras betydelse på om de får någon slags synlig roll i unionens och dess medlemsländers utrikespolitik. Vill medlemsländerna t.ex. aktivt börja betona unionens stärkta solidaritet och åberopa den i för dem själva viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska sammanhang.¹² Detta inverkar också centralt på den gemensamma tolkning som med tiden uppkommer kring klausulerna i medlemsländerna. Alla ovan nämnda faktorer inverkar åter på betydelsen av unionens stärkta solidaritet som unionens säkerhetspolitiska skrämselfaktor. Klausulernas existens som sådan medför inte nödvändigtvis en sådan skrämseleffekt, utan den uppkommer först genom unionens konsekventa gemensamma tolkning och politik.

EU-ländernas beslut att foga biståndsskyldigheten till fördragsbestämmelserna har tills vidare inte gett upphov till någon större kritik bland stater utanför unionen. Detta kan betraktas som ett tecken på att införandet av skyldigheten i fördragen inte på något sätt betraktas som någon stor förändring av unionens säkerhets- och försvarspolitik. Skyldigheten har sålunda inte betraktats som ett motsvarande tecken på att unionen vänder sig inåt och skyddar sig själv som upprättandet av området med rättvisa, frihet och trygghet i tiden. Förenta staterna kritiserade ännu i början av millenniet införandet av biståndsskyldigheten med unionen och betraktade den som en onödig duplicering av Natos strukturer.¹³ De senaste åren har Förenta staternas inställning till unionens försvarssamarbete förändrats i en mera konstruktiv riktning.

¹² Som ett exempel på sådan verksamhet kan nämnas det uttalande som den svenska regeringen fogade till sin utrikesredogörelse (Regeringens deklaration vid 2008 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen 13.2.2008), enligt vilken "Det råder bred enighet om att vårt lands framtida säkerhet bygger på gemenskap och samverkan med andra länder. Det råder också bred enighet om att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland i Europeiska unionen eller ett annat nordiskt land. I detta ligger också en förväntan om att dessa länder agerar på samma sätt som Sverige drabbas".

¹³ Se t.ex. Ronald Rumsfeld: Speech at the 37th Munich Conference on Security Policy, 2.3.2001.



5. Biståndsskyldigheten och försvarssystemen i EU:s medlemsstater

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

När man bedömer EU:s medlemsländers försvarspolitiska lösningar måste man först beakta att av unionens 27 medlemsländer är 21 också medlemmar i Nordatlantiska fördragsorganisationen, dvs. 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 som 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 försvarssystem 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. Också Natos kommando- och ledningssystem och dess operativa planering har utvecklats utgående från den föränderliga hotbilden. Oberoende av förändringen anses artikel 5 om den ömsesidiga biståndsskyldigheten i Natos grundfördrag fortfarande vara av central betydelse. Den samarbetsberedskap som tar sikte på krishanteringsverksamhet anses vid behov betjäna även samarbete enligt artikel 5. Dessutom stöder man sig i Natos tänkande fortfarande på den roll som Förenta staternas kärnvapen spelar som yttersta grund för det gemensamma försvaret och som förebyggande skrämselmetod.

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 Natos alla beväpnade styrkor är i princip med i alliansens militära planering. Medlemsländerna delar emellertid in sina trupper 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 trupplanering 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 öronmärkta 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:s biståndsskyldighets försvarspolitiska betydelse för medlemsländerna, måste man utgå från det faktum att skyldighetens ikraftträdande inte medför 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 i tiden 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’.¹⁴

EU har inte något sådant försvarsplaneringssystem som det som är utmärkande för Nato, utan en kapacitetsprocess som är avsedd att skapa och utveckla EU:s krishanteringsresurser. Målet för kapacitetsprocessen är att producera 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 trupper.

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 Natos förfogande.

EU har inte något sådant 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 militärstab, vars uppgifter omfattar strategisk planering, men inte att leda operationer. För ledningen av EU:s krishanteringsoperationer skapades det s.k. Berlin+ -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 i samband med Natos Europastyrkors högkvarter SHAPE. Det har dock visat sig att systemet inte är helt

¹⁴ 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".



problemfritt på grund av unionens och Natos avvikande medlemskårer, och vid sidan av det har unionens autonoma kapacitet utvecklats med hjälp av de multinationella operationsstaberna som unionens stora medlemsländer har erbjudit unionen. För närvarande har unionen erbjudits fem operationsstaberna¹⁵, 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 man förbereder sig på att använda i samband med kommande krishanteringsoperationer.

Om den försvarspolitiska betydelsen av EU:s biståndsskyldighet granskas i 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 också Natos verksamhet i dag tar sikte på snarare krishantering än ömsesidigt militärt bistånd mellan medlemsstaterna, har Nato redan tack vare sin historia och medlemsbas fortfarande stark beredskap att genomföra också ett gemensamt försvar. Förenade staternas insats har naturligtvis också en stor betydelse. På denna grund verkar det uppenbart att de flesta av de Nato-medlemmar som hör till EU inte har politisk beredskap att utveckla ett långtgående från Nato separat system för genomförandet av unionens biståndsklausul. När det gäller de militära lösningarna och beredskapen för medlemsländernas territoriella försvar tycks unionens biståndsklausul åtminstone inte under de närmaste åren ha någon större inverkan.

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

¹⁵ Frankrike, Tyskland, Storbritannien, Italien och Grekland har erbjudit EU staber. Av dem har den av Tyskland ledda staben använts i EUFOR RD operationen i Kongo och den av Frankrike ledda staben används i den pågående EUFOR TCHAD operationen.



hetspolitiska 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 tycks 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 unionsutvidgningen. 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 instrument.

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. Även 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 det permanenta struktursamarbetet i Lissabonfördraget, som bägge erbjuder medlemsländerna en flexibel möjlighet att stärka beredskapen för militärt samarbete som bedrivs inom ramen för unionen. Det är klart att man inte med ett enda kliv övergår till den samarbetsberedskap som genomförandet av unionens biståndsklausul förutsätter. Klausulens existens kan dock på längre sikt sätta fart på en fördjupning av det allmänna försvarspolitiska och krishanteringsarbete



som bedrivs inom ramen för unionen mot skötseln av mera mångsidiga försvarspolitiska uppdrag. Samtidigt växer emellertid de utmaningar som hänför sig till det försvarspolitiska ansvaret i och med EU:s utvidgning.

Som en separat fråga måste man dryfta en utvecklingsgång där unionens biståndsskyldighet skulle erbjuda ett motiv och en grund för militärt samarbete mellan medlemsländerna i en situation med andra allvarliga säkerhetspolitiska hot än ett egentligt militärt angrepp. Såsom tidigare konstaterats i denna utredning, innehåller unionens grundfördrag även andra punkter som betonar medlemsstaternas inbördes solidaritet med början från den bestämmelse i artikel 24 i EU-fördraget, som gäller grunderna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, som förpliktar medlemsstaterna att utveckla sin politiska solidaritet. Biståndsskyldigheten skiljer sig dock från fördragets mera allmänna bestämmelser som betonar solidaritet mellan medlemsstaterna på grund av sin exakta ordalydelse. Av den orsaken blir många medlemsstater – trots att den situation som skyldigheten avser är så osannolik – tvungna att i något skede bedöma dess betydelse med avseende på sin egen nationella lagstiftning.

6. Biståndsklausulens betydelse i säkerhetspolitiska kriser som avviker från en angreppssituation

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 är avlägset 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? Folkrättens regler om maktmedel och i synnerhet artikel 51 i FN-stadgan anger gränserna för även EU:s verksamhet.

På grund av biståndsskyldighetens tillkomsthistoria (införlivandet av Brysselfördraget i EU-fördragen) och det rådande säkerhetspolitiska läget har skyldigheten inte tills vidare lett till någon sådan diskussion mellan medlemsländerna, av vilken man kunde dra centrala slutsatser om tolkningen av den. Hela GSFP:s existens och de mål som satts för den liksom andan hos ändringarna i Lissabonfördraget som betonare av 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 av vilka består av unionens möjligheter till gemensamt diplomatiskt och ekonomiskt handlande. EU:s relationer till sina grannstater och andra aktörer sköts i allt intensivare mån inom ramen för GUSP, och inom denna ram eftersträvas också en gemensam ståndpunktsbildning i den situationen att 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 mälländerna



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. Även för närvarande har EU i kraft en stor mängd olika sanktionsåtgärder i förhållande till många i huvudsak utomeuropeiska länder.

Om EU, ett enskilt medlemsland eller dess gränser eller territorium mera allmänt blir utsatt 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 en viktig hotbild mot unionen även i dess egen säkerhetsstrategi. Om det är fråga om sådana konflikter inom stater som konflikterna på Balkan erbjuder unionens övergripande krishanteringsinstrument unionen en möjlighet att främja en lösning på konflikten och förhindra att oroligheterna sprids och att de 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 krishanteringsberedskap för snabbinsats som unionen tog i bruk 2007 kan tas i bruk vid småskaliga oroligheter som bryter ut i närheten av unionens gränser, varvid dess roll just skulle vara att förebygga konflikt-spridning. 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 grundfördragen står EU:s krishanteringskapacitet 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, dvs. 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 den gemensamma valutan och den gemensamma penningpolitiken 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 biståndsklausulen eller andra avtalsförpliktelser. Hot mot EU:s och dess medlemsländers strategiska informationssystem företräder ett sådant säkerhetspolitiskt fält som EU redan på grund av sina långtgående samarbetssystem blir tvungen att ta ställning till inom den närmaste framtiden. Nato har nyligen inrättat en särskild politik för att skydda kritiska informationssystem ('cyber defence'). Inom ramen för den håller man på att skapa nya strukturer för informationsutbyte och koordinering för organisationen.



7. Biståndsklausulens betydelse för Finland

När man ska bedöma vilken betydelse EU:s biståndsklausul har ur finländsk synvinkel kan man urskilja samma tre dimensioner som har utgjort utgångspunkt för den mera allmänna bedömningen i denna utredning.

Som folkrättslig förpliktelse bör biståndsklausulen jämföras med andra utfästelser som är förpliktande för Finland. Biståndsskyldigheten ålägger Finland att vid ett militärt angrepp ge bistånd åt andra medlems-

stater i EU och ger Finland rätt att i en motsvarande situation begära hjälp av andra. Innehållet i skyldigheten är nytt för Finland och fördjupar ytterligare alla de förbindelser som Finland även annars har inom ramen för EU och dess gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt säkerhets- och försvarspolitik. Tyngdpunkten i beredskapen för att genomföra skyldigheten ligger klart på nationell nivå och är beroende av medlemsländernas nationella prövning, eftersom skyldighetens ikraftträdande inte är förenat med inrättandet av gemensamma militära beredskapssystem på EU-nivå. Finland följer för egen del hur EU:s säkerhetspolitiska omvärld utvecklas och bedömer skyl-

Enligt programmet för statsminister Matti Vanhanens II regering:

"Finland, som inte tillhör någon militär allians, upprätthåller och utvecklar sitt nationella försvar och en trovärdig handlingsförmåga, deltar fullt ut i EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och krishanteringssamarbete, utvecklar fredspartnerskapet med Nato och bevarar möjligheten att ansöka om medlemskap i Nato. Finlands försvarsstrategi bygger på ett försvar av hela landet, allmän värnplikt och ett territoriellt försvar."

dighetens betydelse och förbindelsens karaktär ur denna synvinkel. På denna grund bedömer Finland också behoven av att ändra den egna lagstiftningen för att skapa legislativa förutsättningar för ett eventuellt genomförande av biståndsklausulen.

I finsk lagstiftning kunde genomförandet av EU:s biståndsskyldighet jämföras med annat kollektivt försvar som sker på basis av artikel 51 i FN-stadgan. Ett undantag utgör de situationer där biståndsskyldigheten skulle tillämpas på en annan angreppsåtgärd än de som avses i artikel 51 eller om Finland skulle besluta att delta i genomförandet av bistånds-



skyldigheten genom att erbjuda annan hjälp än militär sådan. Såsom tidigare konstaterats i denna utredning utgör de internationella reglerna om maktmedel utgångspunkt för agerandet även i dessa undantagssituationer.

Såväl Finlands lag om militär krishantering (211/2006) som lagen om försvarsmakten (551/2007) ställer deltagande i åtgärder enligt punkt 51 i FN:s stadga utanför tillämpningsområdet. I motiveringen till krishanteringslagen anses försvarsåtgärder i en angreppssituation vara av den arten att de naturligt faller utanför lagen (RP 5/2006 rd). Bistånd till en annan stat enligt EU:s solidaritetsklausul fogades till tillämpningsområdet för lagen om försvarsmakten när lagen ändrades 2006. Användningen av maktmedel i samband med bistånd ställdes dock utanför den (GrUU 51/2006 rd). I motiveringen till krishanteringslagen konstateras att på deltagande i åtgärder enligt artikel 51 i FN-stadgan tillämpas, när Finland kan bli föremål för en väpnad konflikt som kan karakteriseras som krig, det förfarande som enligt 93 § i grundlagen ska iakttas vid beslut om krig och fred.

Beslut om Finlands åtgärder vid genomförandet av EU:s biståndsskyldighet hör till området för 93 § i grundlagen. Det kan bli aktuellt att tillämpa både bestämmelserna om Finlands utrikespolitik i 93 § 1 mom. i grundlagen och bestämmelserna om Finlands åtgärder i anslutning till beslut som fattas i Europeiska unionen eller ärenden som kan jämföras med dem i 93 § 2 mom. i grundlagen. I en situation där genomförandet av skyldigheten för Finlands del skulle vara förenad med bistånd som innebär användning av väpnade maktmedel beslutar republikens president om Finlands åtgärder med riksdagens samtycke.

Om biståndsskyldigheten tillämpas i en annan situation än en som avses i artikel 51 i FN-stadgan eller om Finlands bistandsåtgärder omfattar annat än bistånd i form av maktmedel, kan såväl krishanteringslagen som lagen om försvarsmakten bli tillämplig. Vid eftervård av situationen och när man närmar sig verksamhet med karaktären av genomförande av solidaritetsklausulen kan det bli aktuellt att tillämpa t.ex. lagen om civilpersonals deltagande i krishantering (1287/2004) eller hjälp enligt räddningslagen (468/2003). I och med att EU:s biståndsskyldighet träder i kraft måste man emellertid överväga, om det lagstiftningsmässigt vore skäl att förbereda sig även på en situation där hjälp ges med maktmedel.

Vid genomförandet av biståndsklausulen är det också nödvändigt att beakta de internationella förpliktelser som gäller Ålands demilitarisering och neutralisering.



Politiska och militära konsekvenser

EU:s biståndsskyldighet har en stark politisk och principiell betydelse ur finländsk synvinkel. Den framhäver ytterligare EU:s centrala roll i Finlands säkerhetspolitik. Trots att det samarbete som sker inom ramen för unionen redan i sin nuvarande form i praktiken kan anses ha lett till ett sådant ömsesidigt beroende mellan medlemsstaterna där ett angrepp som riktats mot en medlemsstat med fog kan anses leda till gemensamma åtgärder, har en rättslig skyldighet sitt eget mervärde särskilt med tanke på utvecklingen av unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Att biståndsskyldigheten fogas till unionsfördraget kan erbjuda en extra grund för att ytterligare fördjupa unionens försvarspolitiska samarbete. Det samarbete som bedrivs inom ramen för EU är viktigt för Finland med avseende på flera av våra centrala säkerhetspolitiska hotbilder.

Bland EU:s medlemsländer råder olika uppfattningar som biståndsskyldighetens huvudsakliga betydelse. Diskussionen om skyldigheten och hur den ska tolkas håller klart på att ta fart i och med att Lissabonfördragets ikraftträdande närmar sig. Det är också sannolikt att de frågor som tagits upp i denna utredning och som gäller tolkningen av biståndsskyldigheten kommer att preciseras. Finlands regering har redan i 2004 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse likaväl som i regeringens proposition gällande EU:s konstitutionella fördrag betonat att skyldigheten stärker EU:s inbördes solidaritet och sålunda stärker även Finlands säkerhet. I regeringsprogrammet för Matti Vanhanens II regering karaktäriseras Finlands säkerhetspolitik inte längre som militär alliansfrihet, utan det konstateras att Finland är ett land som inte hör till några militära allianser.

Hänvisningen till de alliansfria ländernas säkerhets- och försvarspolitiska särdrag i samband med biståndsskyldigheten har förblivit oklar vad beträffar betydelsen och tolkningen, och därför vore det bra om de alliansfria länderna för egen del klart skulle föra fram sin tolkning av skyldighetens karaktär. I samband med att biståndsskyldigheten träder i kraft vore det skäl även för Finland att bedöma om ovan nämnda karaktäriseringar är tillräckligt starka för att beskriva Finlands bindning till unionens biståndsskyldighet eller ger den för Finlands del anledning till en starkare tolkning.¹⁶

¹⁶ Se det uttalande som den svenska regeringen tagit in i sin utrikesredogörelse i kapitel fyra i denna utredning.



Biståndsskyldighetens ikraftträdande har inga direkta konsekvenser för befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna eller för unionens institutionssystem eller tillvägagångssätt. Sålunda har den inte heller några motsvarande konsekvenser för Finlands deltagande. I samband med att Lissabonfördraget träder i kraft torde biståndsskyldighetens samband med EU:s institutionssystem att utvärderas. Även ur Finlands synvinkel är det motiverat att denna koppling finns trots skyldighetens karaktär av en utfästelse mellan regeringar och att skyldigheten på samma sätt som unionens övriga gemensamma försvarspolitik integreras som en del av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Biståndsklausulen har inga direkta effekter på Finlands militära beredskap så länge som den inte avspeglar sig i unionens gemensamma beredskapssystem eller försvarsplanering. Biståndsklausulens ikraftträdande stärker dock EU:s roll även inom Finlands försvarspolitik åtminstone genom att den ger en ytterligare orsak att bedöma utvecklingen av unionens hela säkerhetspolitiska omvärld även med tanke på ett eventuellt genomförande av biståndsklausulen. Att EU:s biståndsklausul träder i kraft minskar inte Finlands behov av att delta i internationellt försvarspolitiskt och krishanteringssamarbete som bedrivs i andra sammanhang. Exempelvis ett fördjupat försvarspolitiskt samarbete mellan de nordiska länderna kan tvärtemot betraktas som ett arrangemang som stöder EU:s säkerhets- och försvarspolitik, och vars konkreta betydelse redan har påvisats inom unionens krishanteringsverksamhet. På samma sätt kan man anse att det samarbete som bedrivs inom ramen för Natos partnerskap för fred och utvecklad kompatibilitet framhävs ytterligare i en situation där Finlands försvarspolitiska förpliktelser tillsammans med de europeiska Natoländerna nu intensifieras via EU.



UTRIKESMINISTERIETS PUBLIKATIONER

5/2008

ISSN 0358-1489

ISBN 978-951-724-678-1