

PM om skillnaden mellan de existerande EU-fördragen och den nya konstitutionen.

Av Sören Wibe

Del I- Utrikes- och säkerhetspolitik

Innehåll

Försvarspolitik och gemensamt försvar – målsättning	3
Samarbetet vad avser försvarsmateriel	4
Solidaritetsklausulen	5
Avgöranden med majoritet, initiativrätt, permanent samarbete samt utrikesministrarnas roll i säkerhets- och utrikespolitiken.	6
Sammanfattning	9

Förord

I detta PM tas upp de ändringar som den nya konstitutionen innebär i förhållande till existerande fördrag. Skrivningarna i de existerande fördragen är hämtade från skriften "Europeiska unionens grundlagar – efter Nice" (ISBN 91-973603-3-3, Gausta Förlag, 2003). Skrivningarna (och artikelnumreringen) i förslaget till ny grundlag ("Konstitutionen") är hämtade från dokumentet CIG 87/04 (Bryssel 6/8 2004) och som kan hämtas ned från EU2004-kommittéens hemsida. Detta skall vara den version som slutgiltigt undertecknades i Rom den 29/10 2004, även om ändringar möjligen förekommit vad avser artiklarnas numrering. (I vissa utgåvor av den slutgiltiga konstitutionstexten så har man en löpande artikelnumrering, medan man i den version som jag använder har kvar uppdelningen på avdelningar (t ex II-37 osv)).

Jag avser att gå vidare och sammanfatta förändringarna inom fler områden.

Umeå den 29/11 2004

Sören Wibe

Försvarspolitik och gemensamt försvar – målsättning

A. Skrivningar i existerande fördrag

I **existerande fördrag** heter det i portalparagrafen att unionen skall.. ”*genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, vilken omfattar den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som /... enligt artikel 17.../ skulle kunna leda till ett gemensamt försvar.*” (Art. 2).

I artikel 11.1 utvidgas målet något och man skriver att politiken skall omfatta ”*alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken*”.

I artikel 17 specificeras detta lite närmare då man säger att ”*Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken 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*”. (Art. 17.1)

B. Skrivningar i konstitutionen

I **konstitutionen** står i portalparagraferna att ”*Unionen skall ha befogenhet att fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik.*” (Art I-12.4)

I artikel I-16.1 introduceras det gemensamma försvaret med orden att unionens befogenhet i fråga om den ..”*gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar*”.

I artikel I-41 utvecklas det hela vidare med orden att ”*den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik...skall tillförsäkra unionen en operativ förmåga som stöder sig på civila och militära resurser*” (I-41.1). I nästa punkt skriver man att försvarspolitik ”*kommer att leda till ett gemensamt försvar när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta.*” (I-41.2)

I artikel III-294 skriver man åter att den gemensamma politiken skall ...”*omfatta alla områden av utrikes- och säkerhetspolitiken.*” (III-294.1)

C. Slutsatser

De sakliga skillnaderna i skrivningarna är alltså följande:

1. Man har lämnat formuleringen från Maastrichtavtalet om att den gradvisa utformningen av försvarspolitikerna *skulle kunna* leda till ett gemensamt försvar. Nu skriver man först att politiken *"kan"* leda till ett gemensamt försvar och så (i artikel I-41.2) att den *"kommer att"* leda till ett gemensamt försvar *"när"* (tidigare stod det *"om"*) Europeiska rådet så beslutar.

Detta är den principiellt viktiga punkten. Ty om Sveriges riksdag ratificerar detta betyder det att Sverige godkänner principen om att EU skall utveckla ett gemensamt försvar (någon gång i framtiden.) Det är nu inte längre fråga om något som skulle kunna inträffa utan något som kommer att ske. Det är bara tidpunkten som är kvar att bestämma. I sin tur betyder det att Sverige skrivit under på att vi kommer att överge vår militära alliansfrihet så småningom.

Utrikesdepartementet invänder mot denna tolkning och hänvisar till att det gemensamma försvaret kräver ett enhälligt beslut, och att Sverige alltså inte behöver uppge sin militära alliansfrihet förrän vi själva vill det. Det är riktigt, men vi deltar ändå i ett samarbete som har till uttalat syfte att skapa ett gemensamt försvar. Det går då inte att både skriva under målsättningen att skapa ett gemensamt försvar och samtidigt säga vi avser att stoppa detta då frågan aktualiseras. "Man skall inte gå med i en klubb vars målsättning man inte delar" sade en gång före utrikesministern Torsten Nilsson.

2. En annan ändring är att man lagt till formuleringen att politiken skall omfatta *"alla utrikespolitiska områden"* och att unionen skall tillförsäkras *"en operativ förmåga som stöder sig på civila och militära resurser."* Dessa formuleringar har dock liten principiell betydelse, de ger bara en mer tydlig konkretisering av vad det är fråga om.

Samarbetet vad avser försvarsmateriel

A. Skrivningar i existerande fördrag

I **existerande fördrag** står att *"Den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik skall, på det sätt som medlemsstaterna anser lämpligt, stödjas av samarbete på krigsmaterielområdet."* (17.1) Mer än så preciseras inte.

B. Skrivningar i konstitutionen

I **konstitutionen** preciseras detta på ett långtgående sätt. Man skriver att *"Det skall inrättas en byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (Europeiska Försvarsbyrån) för att 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 en europeisk politik för resurser och försvarsmateriel samt hjälpa rådet att utvärdera om de militära resurserna har förbättrats. (Art. I-41.3)*

I artikel III-311.1 specificeras den tänkta byråns uppgifter ytterligare något, och i artikel III-311.1 föreskriver man att *"Rådet skall med kvalificerad majoritet anta ett europeiskt beslut om stadgan för byrån, dess säte samt regler för dess verksamhet."*

C. Slutsatser

Slutsatserna i denna avdelning är ganska tydliga: Det handlar inte längre om ett öppet "samarbete" i former som medlemstaterna "anser lämpligt". Nu är samarbetet preciserat till just en gemensam försvarsbyrå med mycket tydliga uppgifter, och vad viktigare är, reglerna för dess verksamhet skall beslutas med kvalificerad majoritet. Det tidigare "samarbete" som man talade om i artikel 17.1 skulle beslutas med enhällighet. Det bör dock påpekas att medan etablerandet av byrån är ett faktum, så står det (enligt artikel III-311.2) varje medlemsstat fritt att delta i den eller ej.

Solidaritetsklausulen

A. Skrivningar i existerande fördrag

I **existerande fördrag** stod att medlemstaterna skall "*aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet.*" Medlemstaterna skall vidare "*avstå från varje handling som strider mot unionens intressen*" (Art. 11.2) Dock finns en reservation att solidariteten "*inte skall påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.*" (Art. 17.1) Dessutom finns en reservation med hänvisning till de länder som är medlemmar av NATO.

B. Skrivningar i konstitutionen

I **konstitutionen** sker en långtgående precisering av denna ömsesidiga solidaritet. Först upprepas (i artikel I-16.2) den existerande solidaritetsförklaringen som ovan. Men sedan utvecklas det hela i artikel I-41.7 med följande ord: "*Om en medlemstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemstaterna 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.*"

(Det kan beträffande solidaritetsförklaringen uppmärksammas att här har skrivningarna skärpts i förhållande till det ursprungliga konventionsförslaget om konstitutionen (alltså det som avlämnades 2003). Tidigare stod att skyldigheten att ge stöd skulle förverkligas först efter det att Europeiska Rådet fattat ett sådant beslut. Denna inskränkning är nu borta. Skyldigheten finns som en allmän princip och kan inte längre stoppas av ett enskilt land. Det är nu domstolen som avgör om skyldigheten föreligger eller ej(!))

Dessutom har infogats tämligen omfattande skrivningar vad avser solidaritetshjälp vid terroristattacker, naturkatastrofer och "katastrofer orsakade av människor". Detta sker i artiklarna I-43 och III-329. De går ut på att om ett land drabbas av något sådant så skall de andra länderna hjälpa till, även militärt om så behövs.

(Till detta kan dock fogas att man nu modifierat det ursprungliga konventionsförslaget och lagt till en "förklaring" som går ut på att varje land väljer det sätt på vilket vill uppfylla sin solidaritet med det land som drabbas av en terroristattack, naturkatastrof eller liknande. Det betyder i klartext att man inte behöver hjälpa till militärt.)

C. Slutsatser

Skärpningen på detta område är tydlig. Själva lojalitetsprincipen finns kvar, liksom reservationen. Här har ingenting ändrats. Men vad som ändrats är tillägget om *”ett väpnat angrepp”* på en medlemstat. Observera att hänvisningen till FN inte alls betyder att skyldigheten att hjälpa ett land inträder först efter det att FN gett sitt mandat. Om man hade menat att *”biståndsskyldigheten”* skulle inträda först efter det att FN gett ett mandat, hade man naturligtvis skrivit det. Nej, här gäller skyldigheten *”i enlighet”* med FNs artiklar. **Det betyder att skyldigheten att bistå ett annat EU-land avgörs inte av FN utan av EUs institutioner.** De är de som avgör om situationen är *”i enlighet med FNs stadga”* eller ej. Biståndsskyldigheten är ett EU-mandat, icke ett FN-mandat.

Det finns en uppenbar konflikt mellan den första och andra meningen. Sverige har förklarat att vi skall fortsätta att vara militärt alliansfria. Men om nu EU (i t ex domstol eller Råd) beslutar att det föreligger en situation i enlighet med artikel 51 i FNs stadga så har vi skrivit under att vi har skyldighet att bistå EU-landet *”med alla till buds stående medel”*. Den som har att döma vad som är rätt och fel, om en konflikt skulle uppstå mellan första och andra meningen är EU-domstolen.

I klartext betyder detta att vi inte längre är militärt alliansfria. Vi har skyldighet att bistå ett annat EU-land, t ex om krig skulle uppstå mellan Turkiet och Grekland, om EU beslutar att det är Turkiet som angripit Grekland och att det uppstått en situation *”i enlighet med artikel 51 i FNs stadga”*. Vi avgör inte längre själva den frågan.

Avgöranden med majoritet, initiativrätt, permanent samarbete samt utrikesministrarnas roll i säkerhets- och utrikespolitiken.

A. Skrivningar i existerande fördrag

I existerande fördrag gäller enhällighet. Om ett land vill avstå att rösta så slipper det landet delta i beslut om någon åtgärd, medan *”unionen”* som sådan antar beslutet. Om man väljer att *”stå utanför”* något så skall man dock lova att inte agera mot *”unionens”* beslut. Och om 1/3-del av rådet (vägda röster –Sverige 4 etc) avstår så skall inget beslut fattas. (Artikel 23.1)

Man kan även rösta med kvalificerad majoritet om

- a) då man beslutar om gemensamma åtgärder då rådet (enhälligt) fastställt en gemensam strategi
- b) beslutar om gemensamma beslut eller en gemensam ståndpunkt
- c) utser en särskild representant som skall handha en speciell fråga

Men om ett land bestämt motsätter sig ett beslut med kvalificerad majoritet pga att frågan är nationellt viktig så skall ett beslut ej fattas. Frågan går då åter till Rådet som får besluta i

ärendet med enhällighet. Dessutom skall ingen majoritetsröstning ske om det har militära och försvarsmässiga konsekvenser. (Alla dessa bestämmelser återfinns i artikel 23:1-2)

I existerande fördrag stipulerades även (artikel 19.2) att medlemstaterna som är medlemmar i FN:s säkerhetsråd skall "tillvarata unionens intressen" dock utan att detta skall påverka deras ansvar enligt bestämmelserna i FN:s stadga. (Detta upprepas i konstitutionen i artikel III-305.2)

I existerande fördrag skrev man även in möjligheten för enskilda länder att gå vidare på egen hand och utveckla ett närmare samarbete inom olika områden området. Man skrev dock (art.27b) in att "de får inte avse frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser". För att utveckla detta "samarbete" skulle berörda stater först rikta en framställan härom till rådet (art 27c). Kommissionen skall avge ett yttrande och sedan får rådet med kvalificerad majoritet ge bemyndigande till de deltagande staterna att gå vidare i detta samarbete.

B. Skrivningar i konstitutionen

I **konstitutionen** upprepas att medlemstaterna skall uppträda enligt inom internationella organisationer. Det stadgas klart att besluten (med nedanstående undantag) skall vara enhälliga och att de skall tas på initiativ "från en medlemstat, på förslag av unionens utrikesminister eller på förslag av utrikesministern med stöd av kommissionen" (I-40.6) Men liksom på andra områden införs en möjlighet till förändring så att Europeiska Rådet skall kunna besluta att övergå från enhällighet till majoritetsbeslut även inom denna sektor (I-40.7) men detta skall **inte** gälla saker som har försvarsmässiga konsekvenser (IV-444). Då det gäller försvar måste det således till en ändring av konstitutionen för att sådana saker skall kunna beslutas med majoritet.

I del III av konstitutionen utvecklas sakförhållandena. I artikel III-296 skriver man att "utrikesministern" skall genom sina förslag bidra till utformningen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Unionen skall "företrädas av utrikesministern". (Tidigare var det ordförandelandet (artikel 18.1). Och dessutom skall (III-296.3) det på förslag av utrikesministern skapas en speciell "europeisk avdelning för yttre åtgärder". Denna avdelning blir alltså unionens motsvarighet till utrikesdepartement.

I artikel III-300 upprepas formuleringarna från tidigare om att en medlem kan avstå från att rösta. I princip är det identiskt med tidigare, men man har ändrat bestämmelserna för en blockering av besluten. Nu krävs en tredjedel av medlemmarna (dvs minst 9 stater) samt dessutom minst 1/3-del av befolkningen för att stoppa ett beslut. Det betyder att det inte längre räcker att få med sig en tredjedel av rösterna, nu krävs dessutom minst en tredjedel av befolkningen. I praktiken betyder det att man måste få med sig åtminstone två stormakter för att kunna stoppa ett beslut.

Enhällighet är fortfarande regeln, men som tidigare meddelas i III-300.2 fyra undantag från den regeln. De är i princip desamma som i existerande fördrag (se a-c ovan).

I III-302 meddelas att om en särskild representant för en fråga utses så skall denne arbeta under utrikesministern. Och i artikel III-303 står att "Unionen" får ingå avtal med andra stater och internationella organisationer. Tidigare var det "rådet" dvs medlemstaterna gemensamt

som ingick sådana avtal (Artikel 24.1). Nytt är även att Europaparlamentet två gånger om året skall hålla en debatt om hur arbetet med den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken fortskrider (artikel III-304.2) Tidigare var det en debatt per år (art 21). Tidigare var det ordförandelandet som skulle hålla EU-parlamentet ”informerat”, nu är det ”utrikesministern”.

En nyhet införs i III-305.2. Där sägs nämligen att när unionen intagit en ståndpunkt i en fråga på FNs säkerhetsråds dagordning så skall ”de medlemstater som är medlemmar av säkerhetsrådet begära att unionens utrikesminister inbjuds att lägga fram unionens ståndpunkt”. Det är alltså inte längre den enskilda nationerna som i dessa frågor skall tala i FN utan EUs utrikesminister (!).

I den nya konstitutionen skriver man först (III-310.1) att unionen får uppdra åt en grupp av stater att utföra ett utrikespolitiskt uppdrag, något som skall ske i samverkan med utrikesministern.

I artikel I-41.6 i den nya **konstitutionen** tar man också upp något som man kallar för ”permanent strukturerat samarbete och skriver: ”*De medlemstater som uppfyller högre krav på militära resurser, och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppdragen, skall upprätta ett permanent strukturerat samarbete inom ramen för unionen.*”

I artikel III-312.1 sägs att de som önskar delta i detta permanenta strukturerade samarbetet skall underrätta rådet om detta, och rådet skall (III-312.2) godkänna det hela med ett beslut med kvalificerad majoritet.

Utgifterna för dessa samarbeten, liksom för hela utrikes- och säkerhetspolitiken skall belasta hela unionens budget, bortsett från ”driftsutgifter i samband med operationer som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser” (III-313.2)

C. Slutsatser

Även på hela detta område är förändringarna tydliga. Den första är att betydande makt tilldelas ”utrikesministern”. Han skall nu dessutom få en byrå (departement) till sitt förfogande, man skall rådgöra med honom, han får initiativrätt och det är han som skall företräda unionen i t ex FN.

En annan nyhet är att det fördjupade samarbete som man talade om i NICE-fördraget, och som alltså tillät vissa stater att gå vidare inom ett område, nu döpts om till ett ”permanent strukturerat samarbete”. Och medan man i tidigare fördrag klart sade ifrån att detta fördjupade samarbete inte fick beröra saker med militära och försvarsmässiga konsekvenser¹. Denna begränsning upphör nu helt och man säger tvärtom (I-46.6) att det samarbete man talar om skall vara försvarsmässigt. Man kan alltså säga att man infört just detta, dvs det försvarsmässiga samarbetet inom ramen för EU.

¹ Man bör här dock notera den oklarhet som består i att i NICE-fördragets artikel 27b skriva in att det fördjupade samarbetet inte får avse militära frågor, samtidigt som man i artikel 28.3 skriver att om det är ett militärt samarbete så skall kostnaderna inte belasta EUs budget. Dessa båda skrivningar är oförenliga och tillsammans obegripliga.

Sammanfattning

De viktigaste förändringarna mellan existerande fördrag och konstitutionen inom utrikes- och säkerhetspolitikens område är följande:

1. Tidigare skrev man att samarbetet skulle kunna leda till ett gemensamt försvar om Rådet beslutade detta. Nu skriver man att det kommer att leda till ett gemensamt försvar när Rådet beslutar detta.
2. Man skriver nu uttryckligen att unionen skall tillförsäkras "en operativ förmåga" som bl a skall stödja sig på militära resurser.
3. Beträffande krigsmaterielen så skrev man tidigare att man eftersträvade ett lämpligt samarbete. Detta har nu preciserats till en gemensam försvarsbyrå. Reglerna (liksom sätten) för denna skall beslutas med kvalificerad majoritet. (Det står dock varje medlemsland fritt att delta eller ej)
4. Man skriver in att varje medlemsland har skyldighet att bistå ett annat vid "ett väpnat angrepp". Även om man tillfogar reservationen att detta inte skall påverka den speciella karaktären hos vissa länders säkerhetspolitik (hur nu detta skall gå till) så är godkännandet av "biståndsskyldigheten" ett klart avsteg från alliansfriheten.
5. Det har infogats ganska detaljerade skrivningar om skyldigheten att bistå ett annat land vid en naturkatastrof, terroristangrepp och liknande. Här behöver dock biståndet ej vara militärt.
6. EUs "utrikesminister" övertar många av de uppgifter som tidigare låg på Rådet och dess ordförande. Han/hon ges en stödjande byrå med tjänstemän, han/hon får initiativrätt på en rad områden, han/hon övervakar internationella avtal och han/hon blir den (som rent fysiskt) skall tala för unionen i t ex FN.
7. I existerande fördrag skrev man in rätten för vissa länder att inom unionens ram förbjuda sitt samarbete inom något område. Man var dock mycket tydlig och påpekade att detta fördjupade samarbete inte fick avse saker med militära och försvarsmässiga konsekvenser. Nu introducerar man ett nytt begrepp "permanent strukturerat samarbete" som avser just detta, dvs ett militärt samarbete mellan vissa länder, men också inom unionens ram. "Unionen" får på detta sätt militär kapacitet trots att alla länder inte är med.
8. Man introducerar även inom området den s.k. pasarellen. Dvs man ger Europeiska Rådet rätt att utan fördragsändring (dvs utan att de olika parlamenten behöver ratificera saken) ändra ett beslut som nu skall tas med enhällighet till ett majoritetsbeslut. En sådan omvandling får dock inte ske på områden med militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Det betyder att om man vill införa majoritetsbeslut vad avser te x frågor som rör ett gemensamt försvar så måste förslaget ratificeras av samtliga länders parlament innan det blir giltigt.