EU:s utrikestjänst - en utrikespolitisk aktör i förändring?

Förväntningar och farhågor på det nya ledarskapet

Hannes Sonnsjö och Anna Sundberg

FOI-R--4054--SE

Januari 2015

Anna Sundberg
Hannes Sonnsjö

EU:s utrikestjänst - en utrikespolitisk aktör i förändring?

Förväntningar och farhågor på det nya ledarskapet

Bild/Cover: (Luca Bruno/AP/TT)
Federica Mogherini tar över rodret efter Catherine Ashton

Titel	EU:s utrikestjänst – en utrikespolitisk aktör i förändring?
Title	EEAS as a foreign policy actor – what comes with its new leadership?
Rapportnr/Report no	FOI-R--4054--SE
Månad/Month	Januari
Utgivningsår/Year	2015
Antal sidor/Pages	92 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
Projektnr/Project no	A14303
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.
All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729).
Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Sammanfattning

Under 2014 har det skett ett antal stora förändringar inom EU. Vissa är av mer generell betydelse, såsom en ny sammansättning i Europaparlamentet eller tillsättningen av nya kommissionärer, medan andra reformer är av mer strukturell karaktär i syfte att stärka EU:s ställning inom olika politikområden, däribland EU:s strukturer för civil krishantering. Syftet med denna studie är dels att beskriva dessa strukturer, med särskilt fokus på civil krishantering inom GSFP (EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik), dels att belysa de utmaningar EU står inför på området och de förslag som presenterats under det gångna året.

Inrättandet av utrikestjänsten (2010) innebar ett steg framåt vad gäller EU:s roll som en utrikespolitisk aktör och har haft betydelse för en mer samordnad europeisk krishantering, såväl civilt som militärt. Stora förhoppningar finns nu på den nytillträdda höga representanten (tillika vice ordförande i kommissionen), Frederica Mogherini, att visa ett tydligt ledarskap inom utrikestjänsten.

I studien konstateras emellertid att medlemsstaterna fortfarande är ovilliga att överlåta mer ansvar till EU och att det än idag, fyra år senare, kvarstår en hel del arbete för att få de nya strukturerna på plats och för att undvika konkurrens och dubbelarbete mellan likartade funktioner. Detta gäller för det första inom utrikestjänsten, där visst fokus i studien läggs på planering och genomförande av GSFP-insatser och relationerna mellan de två funktionerna CPCC och CMPD. Det gäller för det andra relationen mellan utrikestjänsten och andra aktörer inom EU, där visst fokus läggs på relationen till direktoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (DG ECHO) inom kommissionen.

Avslutningsvis sker en diskussion om möjligheterna till en samlad ansats (Comprehensive Approach) och i vilken grad detta relaterar till bristen på en övergripande säkerhetsstrategi för unionen som helhet.

Nyckelord: EU, utrikestjänsten, GSFP, krishantering, samlad ansats, DG ECHO, Lissabonfördraget

Summary

For the EU, 2014 has been a year of major changes. Some of these changes are of more general significance, such as the election to the EU parliament and the appointment of new commissioners, whereas other reforms are of a more structural nature in order to strengthen the EU's position in several policy areas. This study aims at describing a number of processes suggested to reform and strengthen the structures for EU civilian crisis management, with particular focus on the civilian aspects of CSDP (EU Common Security and Defense Policy).

The establishment of the European External Action Service (EEAS) in 2010 marked a step forward with regards to EU's role as a foreign policy actor and has created a more coherent crisis management structure, both civil and military. There are great expectations on the newly appointed high representative (and vice president of the Commission), Frederica Mogherini, to demonstrate a clear leadership in the EEAS.

However, the findings in this study point to the fact that many challenges are embedded in the structure of the EEAS and will not be easily managed by one individual such as the high representative. The member states are still reluctant to pass over more responsibility to the EU and even today, four years after the establishment of the EEAS, a lot of work needs to be done to get the new structures in place in order to avoid competition and overlaps.

The major challenges can be seen in the lack of an overarching strategy for the EU's foreign policy as a whole which in turn results in a lack of coordination, both within the EEAS as well as in relation to other actors in the EU. The study therefore concludes with a discussion of the potential for a Comprehensive Approach and to what degree this can be accomplished by better strategic guidance and outspoken objectives when planning CSDP-missions.

Keywords: EU, External Action Service, EEAS, CSDP, crisis management, Comprehensive Approach, DG ECHO, the Lisbon Treaty

Innehållsförteckning

Förkortningar 7

Förord 10

1 Inledning 11

1.1 Syfte 12

1.2 Genomförande och material 13

1.3 Definitioner och avgränsningar 14

1.4 Rapportens disposition och läsanvisningar 15

2 EU:s civila krishantering inom GSFP 16

2.1 EU som civil krishanteringsaktör 16

2.1.1 Bakgrund 16
2.1.2 Utveckling 2013-2014 20

2.2 Europeiska utrikestjänsten 21

2.2.1 Utrikestjänstens ledning 22
2.2.2 Krishanteringsstrukturerna inom utrikestjänsten 25
2.2.3 Utrikestjänstens övriga organisation 27

2.3 Kommissionen 29

2.4 Andra aktörer av relevans för EU:s civila krishantering 30

2.5 Med avstamp i 2012-års utmaningar 33

2.6 Komplex struktur med många utmaningar 35

3 Möjligheter och utmaningar 2013 - 2014 och framåt 36

3.1 Strukturer och samordning 37

3.1.1 Still under construction: Fortsatt behov av strukturella reformer inom utrikestjänsten 38
3.1.2 Olika medel men samma mål: Behovet av samordning mellan utrikestjänsten och kommissionen 44
3.1.3 Vaktombyte efter Ashton: Rollen som HR/VP 47
3.1.4 Medlemsstaterna och utrikestjänsten: En balansakt för en lagom stark utrikestjänst 52

3.2 Samlad ansats fortfarande mest på pappret: Vad ska vi skylla på? 57

3.3 Avsaknaden av en strategisk riktning: En utmaning på väg att lösas? 62

3.4 Med blicken riktad framåt 65

4 Slutsatser 66

4.1 Nya möjligheter och gamla utmaningar 66

4.1.1 Försvårande omständigheter vid etableringen av utrikestjänsten – som lever kvar 66
4.1.2 Personbundna förändringar – men samma förutsättningar 67
4.1.3 Kvarvarande strukturella utmaningar inom utrikestjänsten 69
4.1.4 Samlad ansats – EU:s signum bara i teorin? Möjligheter till en samlad ansats vid framtida insatser 70

4.2 En ny gemensam strategisk riktning – den felande länken? 72

4.3 Europeiska rådet i juni 2015 – nästa riktmärke 73

Källförteckning 76

Skriftliga källor: 76

Muntliga källor: 85

Bilaga 1. Frågeformulär 86

Förkortningar

Civkom – Committee for Civilian Aspects of Crisis Management

Kommittén för civila aspekter av krishantering

CMPD – Crisis Management and Planning Directorate

Direktoratet för krishantering och planering

Coreper – Committee of Permanent Representatives

Ständiga representanternas kommitté

COSI – Committee on Operational Cooperation on Internal Security

Kommittén för inre säkerhet

CPCC – Civilian Planning and Conduct Capability

Civil planerings- och ledningsfunktion

CROC – Crisis Response and Operational Coordination Department

Avdelningen för krisrespons och operativ koordinering

CRT – Civilian Response Teams

Civil insatsgrupp

DG – Directorate-General

Generaldirektorat

DG DEVCO – DG International Cooperation and Development

Generaldirektoratet för utveckling och samarbete

DG ECHO – DG Humanitarian Aid and Civil Protection

Generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd

DG HOME – DG Justice and Home Affairs

Generaldirektoratet för rättsliga och inrikesfrågor

EEAS – European External Action Service

Europeiska utrikestjänsten

EGS – European Global Strategy

Europeiska globala säkerhetsstrategin

ERCC – Emergency Response Coordination Centre

Centrumet för samordning av katastrofberedskap

ESS – European Security Strategy

Europeiska säkerhetsstrategin

EU – Europeiska Unionen

EU-CCA – The EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements

EU:s arrangemang för samordning vid katastrofer och kriser

EUMC – EU Military Committee

Europeiska unionens militära kommitté

EUMS – EU Military Staff

Europeiska unionens militära stab

EUPM – EU Police Mission

Europeiska unionens polisuppdrag

EUSR – EU Special Representative

Europeiska unionens särskilda representanter

EUTM – EU Training Mission

Europeiska unionens utbildningsuppdrag

FAC – Foreign Affairs Council

Rådet för utrikesfrågor

FSJ – Freedom, Security and Justice

Frihet, säkerhet och rättvisa

GSFP – Gemensam försvars- och säkerhetspolitik

GUSP – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

HR/VP – High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the Commission

Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och vice ordförande i kommissionen

IntCen – EU Intelligence Analysis Centre

Europeiska unionens underrättelsecentrum

IPCR – EU Integrated Political Crisis Response

Europeiska unionens arrangemang för integrerad krishantering

KUSP – Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik

MD – Managing Director

Verkställande direktör

MIC – Monitoring and Information Centre

MILREP – Military Representative

Militärrepresentant

PFCA - Political Framework for Crisis Approach

Politiskt ramverk för krishantering

Relex – Commission for External Relations

Utskottet för yttre förbindelser

SitCen – EU Situation Centre

Europeiska unionens lägescentral

Förord

Föreliggande rapport har skrivits inom FOI-projektet Atlantisk säkerhet – Europeisk krishantering (ASEK). Projektet bevakar den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa och USA, med ett särskilt fokus på EU:s gemensamma säkerhets och försvarspolitik (GSFP), utvecklingen inom NATO samt amerikansk säkerhets- och försvarspolitik. Syftet är att tillhandahålla tillämpad forskning till stöd för Försvarsdepartementets beslutsfattande.

I enlighet med uppdraget görs i denna rapport en deskriptiv översikt av EU:s civila krishantering inom GSFP och de berörda strukturerna i Bryssel. Studien innehåller också en analys av aktuella utmaningar på området och hur dessa kan mötas. Efter några år av stiltje tycks utvecklingen ha tagit ny fart med lanserandet av flera nya krishanteringsinsatser och förslag på strukturella reformer. Det är en synnerligen komplex organisationsstruktur som målas upp i texten och många kvarvarande utmaningar för EU. Förutsättningarna tycks dock vara bättre än på länge för att vissa av dessa ska kunna lösas.

Författarna vill tacka alla dem som har bidragit till rapporten genom att dela med sig av sin kunskap. Ett särskilt tack riktas till Eva Hagström Frisell som förtjänstfullt har granskat rapporten och till praktikanten Philip Lagerdahl som hjälpt till med underlag till kapitel 2.

Anna Sundberg

Projektledare

1 Inledning

EU:s roll som säkerhetspolitisk krishanteringsaktör har sedan slutet av 1990-talet genomgått en snabb utveckling. Till en början skapades nya strukturer, koncept togs fram och ett stort antal insatser sjösattes. Men efter tiotalet år stannade utvecklingen till synes av vilket bl.a. tog sig uttryck i att inga nya insatser lanserades. Den ekonomiska krisen hade slagit till i Europa och medlemsstaternas fokus kom därmed att hamna på andra frågor än utvecklingen av GSFP, den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Genom Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 skedde också en omvälvande institutionell förändring som både ledde till osäkerhet om implementering och skapade praktiska utmaningar för de nya strukturerna. Den höga representanten Javier Solana hade därtill efterträtts av Catherine Ashton, som hade en mer nedtonad profil inom GSFP än sin företrädare.

Sedan två år finns det emellertid ett antal aktuella ingångsvärden som skulle kunna tyda på att det kan vara dags för nästa fas i EU:s utveckling som krishanteringsaktör. Det handlar först och främst om de genomgående förändringar som under 2014 skett inom EU-strukturernas högsta ledarskap och de förhoppningar om nya impulser som följer på dessa förändringar. I maj 2014 genomfördes också ett EU-parlamentsval som förändrade den parlamentariska sammansättningen. Därefter utsågs efterträdarna till såväl den höga representanten Catherine Ashton, Europeiska rådets ordförande Herman Van Rompuy som kommissionens ordförande José Manuel Barroso. Därtill har nya kommissionärer tillträtt.[1]

Vidare träffades i december 2013 EU:s stats- och regeringschefer i Europeiska rådet för att för första gången sedan 2008 diskutera försvarsfrågor och GSFP. Förutom att konstatera att försvar är viktigt framhölls i samband med mötet unionens möjligheter att på den ”internationella arenan bidra med en unik förmåga att på ett sammanhängande sätt förena politik och verktyg som omfattar allt från diplomati, säkerhet och försvar till ekonomi, handel, utveckling och lag och rätt”.[2] Även om slutsatserna från Europeiska rådet inte bjöd på några större överraskningar ger de utrymme för vissa förbättringar och en potentiell nystart av GSFP. En viktig måttstock på vad som i realiteten blev mötets utfall kan vi förvänta oss under 2015. Europeiska rådet kommer vid sitt möte i juni 2015 att följa upp implementeringen av slutsatserna och vad som återstår för framtiden.

Utpekandet av brister och förslag på mer eller mindre genomgripande förändringar har varit ämnen för flera andra EU-dokument, och även ett stort antal forskningsartiklar, under framförallt 2013-2014. Bland EU-dokumenten kan exempelvis nämnas utrikestjänstens egen granskning av sina två första

[1] Om potentiella följder av förändringarna se t.ex. Faleg, G. 2014.
[2] Europeiska rådet 2013. Se även Sundberg, A. 2013 samt Sundberg, A. & Lagerdahl, P. 2014.

verksamhetsår, Europeiska revisionsrättens särskilda rapport om inrättandet av utrikestjänsten och Europaparlamentets rapport om samlad ansats (*Comprehensive Approach*).[3] Inför 2015 har det dessutom utlovats åtminstone två nya dokument som kan förväntas ge viktiga ingångsvärden för framtiden, dels ett s.k. White paper från utrikestjänsten och dess nytillträdda chef, den höga representanten Federica Mogherini, dels en gemensam omvärldsanalys av kommissionen och den höga representanten.

Det förändrade säkerhetspolitiska läget i Europa och i närområdet kommer också medföra att försvarsfrågan med stor sannolikhet behåller sin plats högt upp på dagordningen i EU. Utvecklingen har förvisso med tydlighet påvisat svårigheterna att få till stånd ett enigt agerande, exempelvis gentemot Ryssland. Men den kan bli en – om än ovälkommen – hävstång för fördjupat samarbete och fler gemensamma satsningar som bidrar till att slutsatserna från Europeiska rådets möte om försvar uppfylls. Det finns också ökade förväntningar och krav på EU att ta sig an skiftande kriser både inom och utanför unionen, från terroristattacker till naturkatastrofer och internationella konflikter. Från och med 2012 har det, för första gången sedan Lissabonfördragets ikraftträdande, inletts flera nya EU-insatser efter en nästan fyra år lång paus.

Samtidigt blir det alltmer tydligt att dagens GSFP ligger långt ifrån de militära målsättningar och ambitioner som en gång sattes upp för GSFP från Maastrichtfördraget via Headline Goal-processerna, den Europeiska säkerhetsstrategin (ESS) och fram till dagens Lissabonfördrag. Det är framförallt inom den civila dimensionen som EU är aktiv. I nuläget (januari 2015) pågår 16 krishanteringsinsatser, av dessa är 11 insatser civila och ett antal nya insatser är i startgroparna. Det är också den civila dimensionen som många medlemsstater ser som GSFP:s största mervärde och som beskrivs som vägen framåt för krishanteraren EU.[4] Det är emellertid något av en paradox att den civila krishanteringen ändå ofta hamnar på undantag i medlemsstaterna. Frågan är hur långt EU i realiteten har kommit som civil krishanteringsaktör inom GSFP?

1.1 Syfte

Syftet med studien är att dels beskriva EU:s strukturer för civil krishantering inom GSFP, dels analysera vilka behov och utmaningar EU står inför på området ifråga samt hur dessa utmaningar kan mötas. I dagsläget har det föreslagits och ibland också initierats processer för att reformera och stärka EU:s strukturer för civil krishantering. Avsikten är att ge en uppdaterad bild av den utvecklingen samt vägen framåt. Detta har bäring på själva grunden för EU:s potentiella roll som krishanterare i framtida kriser. Även om medlemsstaterna har ett stort ansvar

[3] EEAS 2013; Europeiska revisionsrätten 2014; Europeiska parlamentet 2014d.
[4] Forsström, A. & Sundberg, A. 2013 s. 45, 49-50.

och inflytande över utvecklingen på detta område är det också intressant att skapa en överblick av i vilken mån det håller på att byggas upp strukturer som ger utrymme för EU att kunna spela en mer självständig roll som utrikespolitisk aktör vid sidan av medlemsstaterna.

FOI har under flera år följt utvecklingen av EU som civil krishanteringsaktör och studien är en uppföljning av tidigare rapporter.[5] Med bara några få undantag analyserade dessa rapporter utvecklingen fram till år 2012, samtidigt som det konstaterades att det då, ”i slutet av 2012” fanns ”[…] nya förutsättningar för att skapa en mer samordnad och effektiv krishanteringsförmåga inom EU”.[6] För att följa upp några av de utmaningar som har identifierats i tidigare arbeten fokuserar föreliggande studie huvudsakligen på perioden 2013-2014 och framåt. Perioden i fråga har också valts med beaktande av att det var 2012 som EU lanserade de första insatserna efter att Lissabonfördraget trätt ikraft. För att kunna presentera en mer komplett bild görs dock även en översiktlig tillbakablick över framväxten av EU som civil krishanteringsaktör, från slutet av 1990-talet och framåt.

1.2 Genomförande och material

Studien består av två olika delar:

I den första delen, av kunskapsuppbyggande karaktär, beskrivs EU som civil krishanteringsaktör och hur strukturerna formellt är tänkta att fungera. Detta blir en kort genomgång som samtidigt utgör ett ingångsvärde till analysen. Hur har utvecklingen sett ut när det gäller civil krishantering inom GSFP? Hur är EU:s strukturer för civil krishantering inom GSFP tänkta att interagera och hur ser deras respektive ansvarsområden ut?

I den andra delen analyseras aktuella utmaningar och möjligheter för EU som civil krishanterare. Efter att ha levt några år med Lissabonfördraget och genomfört ett antal insatser vilka anpassningar och behov finns nu? Hur fungerar det i realiteten? Vilka förändringsprocesser planeras eller pågår redan och vad prioriteras?

Studien bygger till stor del på muntliga källor. I november och december 2014 har intervjuer genomförts i Bryssel med tjänstemän i EU och vid EU-representationer. Sammanlagt handlar det om 10 intervjuer vid utrikestjänsten (CMPD (Crisis Management and Planning Directorate), Situation Room och med

[5] Några av de senaste rapporterna i ämnet, och som för övrigt använts som referensram i studien i fråga, är Hagström Frisell, E. & Åhman, T. 2012 (FOR-R-3551); Forsström A.& Åhman, T. 2012 (FOI-R-3403); Hagström Frisell, E., Tham Lindell, M. & Skeppström, E. 2012 (FOI-R-3462); Hagström Frisell, E. 2011 (FOI-R-3190). För ett mer aktuellt exempel Lindén, K. 2014.

[6] Forsström A.& Åhman, T. 2012 s. 18.

en f.d. tjänsteman vid Ashtons kabinett), kommissionen (DG ECHO) samt vid den franska, tyska, brittiska respektive den svenska EU-representationen.

Urvalet av intervjupersoner har gjorts i syfte att täcka in de strukturer och processer som står i fokus för studien. Förhoppningen är att intervjuerna ska ge en både uppdaterad och verksamhetsnära inblick. Med anledning av att relationen mellan CMPD och CPCC (the Civilian Planning and Conduct Capability) diskuteras återkommande i studien hade det varit önskvärt att även genomföra en intervju vid CPCC. I någon mån återspeglas dock CPCC:s perspektiv i rapporten genom att en av respondenterna, numera verksam vid en EU-representation, fram till helt nyligen varit verksam vid CPCC. Vidare har studien inte ett tydligt operativt insatsfokus, som främst hanteras av CPCC, utan intresserar sig istället för de mer övergripande strategiska frågorna, vilka främst behandlas inom CMPD.

Av hänsyn till de intervjuade behandlas intervjuuppgifterna anonymt, även om det i de fall det har ansetts vara av intresse framgår av noterna vilken struktur respondenten företräder. I bilaga 1 bifogas samtliga frågor som har utgjort underlag vid intervjuerna. Givet de olika respondenternas bakgrund och kompetensområde valdes olika delar av frågeformuläret ut och alla personer besvarade således inte samtliga frågor.

En känd svårighet när det gäller analys av intervjuer handlar om i vilken utsträckning respondenterna talar i generella termer och kan ses som representativa för den organisation de arbetar inom eller om de övervägande talar i egen sak. För att i största möjliga mån runda denna problematik och bredda underlaget kompletteras de muntliga källorna med officiella och inofficiella EU-dokument som i varierande utsträckning avhandlar EU som civil krishanteringsaktör, i huvudsak från 2013-2014, samt rapporter och artiklar från FOI och andra forskningsinstitut.

1.3 Definitioner och avgränsningar

Begreppet *krishantering* avser i studien extern krishantering, dvs. kriser utanför unionens gränser. Fokus ligger på *civil krishantering*. En vanlig uppdelning av EU:s civila krishantering är civil krishantering inom ramen för GSFP, som ryms inom utrikestjänsten, och civilskydd och humanitärt bistånd som organisatoriskt hör till kommissionens avdelning DG ECHO, dvs. generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd. I studien fokuseras primärt på utvecklingen inom GSFP och krishantering i betydelsen säkerhetspolitiskt motiverade civila insatser utanför unionen. En förekommande definition av EU:s civila krishanteringsförmåga inom GSFP är:

> […] intervention by non-military personnel in a crisis that may be violent or non-violent, with the intention of preventing a further escalation of the crisis and facilitating its resolution.[7]

Studiens fokus innebär att den i huvudsak utelämnar den typ av krishantering som avser naturkatastrofer eller liknande katastrofer inom eller utanför unionen, även om dessa översiktligt berörs i främst de deskriptiva delarna av studien. Militär krishantering diskuteras endast i relation till civil krishantering och i gränsytan mot densamma, vilket inkluderar samlad eller allomfattande ansats (*Comprehensive Approach*).

I enlighet med studiens övergripande syfte läggs tyngdpunkten i genomgången vid Bryssel och strukturerna. Endast i mindre utsträckning berörs utmaningar kopplat till exempelvis EU-delegationerna eller det operativa genomförandet av civila insatser ute i fält.

1.4 Rapportens disposition och läsanvisningar

I kapitel 2 presenteras översiktligt utvecklingen av civil krishantering inom GSFP. Kapitlet innehåller också en genomgång av EU:s strukturer för civil krishantering med särskilt fokus på utrikestjänsten. För att kunna ge en mer fullständig bild och beskriva utrikestjänstens ”medspelare” presenteras även kommissionen, i synnerhet DG ECHO, och andra aktörer av relevans för den civila krishanteringen inom GSFP. Avsikten är att dels beskriva respektive ansvarsområden och uppgifter, dels kontaktytor och lägga grunden för den efterföljande analysen. Det avslutande avsnittet i kapitel 2 rymmer också en översiktlig genomgång av några av de utmaningar som tidigare konstaterats inom EU:s civila krishanteringsstrukturer.

Kapitel 2 är av mer deskriptiv karaktär och en läsare med god kännedom om området kan med fördel fokusera på kapitel 3 och 4 som innehåller mer av problematisering och analys.

I kapitel 3 analyseras några aktuella utmaningar och möjligheter för EU som civil krishanterare. Särskild uppmärksamhet ägnas åt att följa upp flera av de reformer som under de två senaste åren har föreslagits och i förekommande fall även har initierats i syfte att effektivisera strukturer och den civila krishanteringsförmågan. Varje underrubrik innehåller en kort inledning och bakgrundsbeskrivning följd av en mer analyserande del med utgångspunkt i den nu aktuella utvecklingen på varje område.

Slutsatserna och möjliga utvecklingar framgent presenteras i kapitel 4.

[7] Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. 2013 s. 62.

2 EU:s civila krishantering inom GSFP

Avsikten med kapitel 2 är att ge en överblick över EU:s civila krishantering inom GSFP och av strukturer med relevans för densamma. Avsnittet är tänkt att utgöra en snabb, översiktlig introduktion. För den läsare som efterlyser mer fakta finns hänvisningar till relevanta källor i noterna.

2.1 EU som civil krishanteringsaktör

2.1.1 Bakgrund

Beskrivningar av EU som utrikespolitisk aktör brukar betona EU:s unika bredd av instrument, som omfattar både politiska och ekonomiska medel, i form av bistånd, handel och utvidgning samt civila och militära insatser, och som syftar till att hantera en bred palett av situationer både inom och utanför unionens gränser.

Under de första årens diskussioner om försvarssamarbete inom EU, låg fokus framför allt på militärt försvar. Medvetenheten om behovet av en krishanteringsförmåga växte dock, inte minst i ljuset av erfarenheterna på Balkan. På svenskt-finskt initiativ inkorporerades de s.k. Petersbergsuppgifterna i Amsterdamfördraget 1999, dvs. humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridande förband.[8] I och med detta skedde en viss förskjutning från försvar, till krishantering och konfliktförebyggande.

Den första EU-insatsen lanserades 2003 i Bosnien-Hercegovina, EU Police Mission (EUPM), till stöd för landets polis, domstolar och åklagarväsende. Sedan den första insatsen har hittills ett 30-tal krishanteringsinsatser genomförts, huvuddelen av dessa har varit civila. I nuläget (januari 2015) pågår 16 insatser, bl.a. i Georgien, Libyen och Afghanistan, av dessa är 11 insatser civila, varav den i juli 2014 inledda insatsen i Ukraina (EUAM Ukraine) är den senaste.[9] I uppdragen ingår bl.a. polisutbildning, stöd till maritim säkerhet och gränsövervakning. Nämnvärt är att gränsdragningen mellan civila och militära insatser inte alltid är tydlig eftersom det i många fall förekommer både civil och militär personal i samma insats.

[8] About CSDP – The Petersberg Tasks, 2014. Noterbart är att Petersbergsuppgifterna 2009 kom att utvidgas till att omfatta fler uppgifter, se s.16-17 i föreliggande studie.

[9] CSDP Map, 2014; EEAS Missions and operations, 2014. Noterbart är att EU i januari 2015 har givit klartecken för ännu en civil insats, EU EOM Nigeria, med start i februari 2015.

Generellt sett utmärks de civila GSFP-insatserna av att de ofta är små i omfattning (inte sällan under 300 personer) men pågår under längre tid.[10] Skeptiker kan hävda att insatserna bara har symbolisk betydelse medan de mer positiva bedömarna menar att insatserna sänder viktiga signaler om att det finns ett verkligt engagemang och en sann vilja från EU:s sida. Kvalitet (expertis) brukar då framhållas framför kvantitet (storlek).[11] EU:s civila GSFP-insatser har i allmänna termer rykte om sig att fungera väl, att inte vara lika politiskt känsliga som militära insatser och ligga väl i linje med *"EU's comprehensive security model",* dvs. fokus på civil-militär samverkan och konfliktförebyggande arbete. Det brukar också framhållas att bredden av instrument som finns att tillgå på den civila sidan och möjligheten att hantera olika typer av kriser är viktiga tillgångar.[12]

Vid Europeiska rådet i Helsingfors 1999 beslutades om militära förmågemål, s.k. *Headline goals*, som syftar till att säkra att EU har de militära förmågor som krävs för att vara en effektiv krishanteringsaktör. Diskussionerna kom också, mycket på initiativ av länder som Finland och Sverige, att vid sidan om militär krishantering, även betona civil krishantering. Nästkommande år, 2000, vid Europeiska rådets möte i Santa Maria da Feira, Portugal, togs beslut om civila *headline goals* och om fyra prioriterade områden, som senare kom att utökas till sex stycken:

1. polis,

2. rättsväsendet,

3. civil administration,

4. räddningstjänst (*civil protection*),

5. övervakningsuppdrag,

6. stöd till EU:s särskilda representanter, EUSR.

Dessa förmågor kan användas i EU-ledda insatser eller inom ramen för insatser som leds av t.ex. FN.[13]

Utifrån erfarenheter från de första insatserna har de civila förmågemålen från 2000 reviderats och uppdaterats. Fokus har bl.a. kommit att läggas på vikten av samordning med de militära insatserna och de militära förmågemålen samt behoven av en snabb insatsberedskap. Den senaste uppdateringen av Civilian Headline Goal kom 2010. Den innebar ytterligare verktyg för snabba insatser, såsom 285 nya experter inom rättsväsende, medling och konfliktanalys samt en vidareutveckling av tidigare initiativ. Dessutom har det genom åren kommit att

[10] Hagström Frisell, E. 2011 s. 25-28.
[11] Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. 2013 s. 62-63.
[12] Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. 2013 s. 62-63.
[13] About CSDP – Civilian Headline Goals 2014.

läggas större vikt vid säkerhetssektorreformer och avväpning, demobilisering samt återintegrering av stridande.[14]

Lissabonfördraget, som trädde i kraft 2009, innebar flera viktiga förändringar för EU i stort men även för EU:s militära och civila krishantering. Bakgrunden till flera av förändringarna på det utrikes- och säkerhetspolitiska området var behovet av en mer synlig och samordnad politik. Några av de viktigaste förändringarna vad gäller förutsättningarna för krishanteraren EU är att Petersbergsuppgifterna, som nämndes inledningsvis, utvidgades till att även omfatta militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande insatser och stabiliseringsinsatser efter en konflikt.[15] Andra viktiga nyheter var införandet av en solidaritetsklausul som innebär att EU:s medlemmar ska bistå varandra vid en katastrof eller terroristattack, en försvarsklausul som rör stöd vid väpnat angrepp och inrättandet av en ny struktur inom EU – utrikestjänsten – som agerar europeisk utrikesförvaltning samt tillsättningen av den s.k. höga representanten (HR) som utrikestjänstens högste chef.

Efter Lissabonfördragets ikraftträdande följde några år av stiltje på krishanteringsområdet då endast ett fåtal nya EU-insatser lanserades. Inte sällan lyfts den finansiella krisen, vilken krävde fokus på en helt annan form av krishantering, fram som avgörande för varför civil och militär krishantering fick stå tillbaka.[16] Utmärkande för perioden var också en osäkerhet om hur en del av Lissabonfördragets skrivningar skulle tolkas och implementeras t.ex. gällande ansvarsfördelning och avgränsningar. De omfattande institutionella förändringar som sjösattes i och med Lissabonfördraget var också krävande. Sedan ett par år tycks emellertid situationen åter ha förändrats och sedan 2012 har åtta nya insatser sjösatts och flera är planerade i bl.a. Nigeria.[17] Huvuddelen av de nya insatserna har varit civila med några få undantag som EUFOR Centralafrikanska republiken samt EUTM Mali.

Vid sidan om den civila krishanteringen inom GSFP är det i sammanhanget värt att framhålla två andra policyområden inom EU:s civila insatsförmåga – humanitärt bistånd och civilskydd.[18]

Humanitärt bistånd omfattar akuta räddningsinsatser vid olika extraordinära händelser såsom översvämningar, jordbävningar och cykloner, men riktar också

[14] About CSDP – Civilian Headline Goals 2014. Se även Hagström Frisell, E. 2011.
[15] About CSDP – The Petersberg Tasks, 2014.
[16] Fägersten, B. & Klingspor, C. 2013.
[17] EUCAP Nestor (2012), EUCAP Sahel-Niger (2012), EUAVSEC Sydsudan (2012-2014) EUBAM Libyen (2013), EUTM Mali (2013), EUCAP Sahel-Mali (2013), EUFOR CAR (2014) samt EUAM Ukraina (2014). I januari 2015 beslutades även om ytterligare två insatser, varav en militär (EU MAM CAR) och en civil (EU EOM Nigeria) med start i mars respektive februari 2015. För mer information om respektive insats se EEAS, Ongoing missions and operations, 2015.
[18] Se t.ex. Europeiska kommissionen 2014a; Forsström, A. & Åhman, T. 2012 s. 12-16.

in sig på s.k. ”glömda kriser” (*forgotten crises*) där mediabevakningen upphört men behovet av hjälp består. Det humanitära biståndet utgår från fyra grundprinciper om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende. Det har aldrig ingått i GSFP utan hanteras av DG ECHO inom kommissionen och genomförs av icke-statliga aktörer. EU bidrar med finansiering.[19]

Det andra policyområdet, civilskydd, omfattar hela krishanteringscykeln – före, under och efter – och har utvecklats till att förutom kriser *inom* unionen också inkludera kriser *utanför* unionen, såväl naturkatastrofer som katastrofer orsakade av människan.[20] Civilskydd utgör en av Petersbergsuppgifterna och i och med Lissabonfördraget blev civilskydd ett formellt politikområde inom EU.[21] Detta politikområde har alltså aldrig blivit en del av politikområdet GSFP utan fortsatt att utvecklas inom kommissionen. Viktigt att understryka är dock att det inte råder vattentäta skott mellan de två politikområdena och bland annat har flera GSFP-insatser bemannats med experter från mer renodlade civilskyddsaktörer, såsom exempelvis Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). En tydlig distinktion mellan de två politikområdena – civilskydd och GSFP – är alltså främst intressant vid en teoretisk diskussion kring hur en integration mellan EU:s skilda strukturer kan förbättras, vilket är ett av syftena för förestående studie.

Vad som generellt sett brukar betraktas som ett viktigt steg framåt för EU som civil krishanteringsaktör, vilket också fastslogs i Lissabonfördragets artikel 196, var den så kallade *civilskyddsmekanismen* som etablerades 2001 och som senast reviderades av Europaparlamentet och Europeiska unionens råd i december 2013.[22] Civilskyddsmekanismen har som mål att: ”stärka samarbetet mellan unionen och medlemsstaterna och underlätta samordningen på civilskyddsområdet i syfte att förbättra effektiviteten hos systemen för förebyggande av, beredskap för och insatser vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor”. Den syftar vidare till att medlemsländer ska kunna bistå varandra vid omfattande katastrofer för att komplettera det berörda landets insatsförmåga och ska vara ett ”synligt uttryck för den europeiska solidariteten”.[23]

[19] Europeiska kommissionen 2014b; 2014c.

[20] Idag är relationen mellan interna och externa kriser ungefär hälften vardera enligt intervju vid DG ECHO, november 2014.

[21] I Lissabonfördraget artikel 196 konstateras att medlemsstaterna bör arbeta för en ökad effektivitet i att förebygga och hantera katastrofer; förbättrat operationellt samarbete mellan olika nationella civilskyddsorgan samt främja samstämmigheten mellan internationella åtgärder inom civilskyddsfrågor.

[22] Europarlamentets och rådets beslut 2013.

[23] Europaparlamentet 2013.

2.1.2 Utveckling 2013-2014

Efter att under några år ha fallit i skuggan av framför allt ekonomiska spörsmål beslutades att Europeiska rådet i december 2013 skulle ägnas åt försvar. Under 2013 och perioden fram till mötet märktes ett visst uppsving för frågan. Ett större antal icke-papper kom att produceras av medlemsstaterna och flera rapporter togs fram inom EU-strukturerna.[24] Dessa kom att utgöra viktiga ingångsvärden till mötet men också i diskussionerna som föregick själva mötet. Redan innan Europeiska rådet samlades kunde emellertid en viss besvikelse skönjas bland både forskare och EU:s medlemsstater över att diskussionerna inte nått längre och inte avhandlat mer strategiska spörsmål. I slutsatserna från mötet finns emellertid flera handfasta skrivningar som syftar till att hålla försvarsfrågan kvar på agendan. Bland dessa kan t.ex. nämnas att EU under 2014 skulle ta fram en maritim säkerhetsstrategi.[25] Europeiska rådet uppmuntrade också medlemsstaterna att samarbeta kring konkreta förmågeprojekt på flera områden av relevans både för de civila och militära delarna av GSFP, t.ex. utveckling av drönare och satellitkommunikation. Innan mötet underströks i framför allt forskarkretsar behovet av en djupgående strategisk diskussion om EU:s roll på försvarsområdet. Vad som kan tolkas som ett första steg mot en möjlig strategiöversyn är att den höga representanten tillsammans med kommissionen gavs i uppdrag att under 2015 presentera en omvärldsanalys och en överblick över vilka utmaningar och möjligheter som unionen står inför.

Under 2014 pågick också uppföljningen av utrikestjänstens egen interna granskning som publicerades 2013 och som diskuteras mer ingående i nästa kapitel.[26] Viktiga slutsatser från den ursprungliga granskningen är ett fortsatt behov av förbättrad samordning mellan de olika komponenter som hanterar EU:s krishantering, en bantad organisation och en biträdande hög representant. Det återstår i nuläget ännu att se vilka reformer som kommer att genomdrivas till följd av denna granskning och en avgörande faktor i sammanhanget är hur förändringarna på EU:s mest framträdande poster faller ut och vilka prioriteringar som de tillträdande personerna väljer att göra.

Vid Europeiska rådets möte den 30 augusti 2014 utsågs den italienska socialdemokratiska utrikesministern Federica Mogherini till ny hög representant efter Catherine Ashton medan Polens borgerliga premiärminister Donald Tusk utsågs till ny ordförande för Europeiska rådet efter Herman Van Rompuy. Redan tidigare under sommaren utsågs kristdemokraten Jean-Claude Juncker från Luxemburg till ny ordförande i EU-kommissionen efter José Manuel Barroso. Mogherini, som förutom hög representant också är kommissionens vice

[24] För mer om processen fram till mötet se t.ex. Forsström, A, & Sundberg, A. 2013. Icke-papper (eller non-papers, position papers) är förslag utan officiell status från ett land eller en grupp av länder som kan ligga till grund för diskussioner och förhandlingar.
[25] Europeiska rådet, december 2013; Europeisk unionens råd, juni 2014.
[26] EEAS 2013.

ordförande, tillträdde tillsammans med den nya kommissionen den 1 november 2014, efter att formellt ha godkänts av Europaparlamentet. Hennes mandatperiod är 5 år. Donald Tusk tillträdde den 1 december, för en mandatperiod på två och ett halvt år, som kan förnyas en gång. Därtill genomfördes ett EU-parlamentsval i maj 2014.

De initiala reaktionerna på valen av Mogherini och Tusk kom att kretsa mycket kring att det rör sig om två personer med olika bakgrunder; en man och en kvinna; en högerpolitiker och en vänsterpolitiker; en östeuropé och en sydeuropé.[27] Den polske Donald Tusk blev i sammanhanget väl mottagen och ansågs ha goda ingångsvärden vilket kan skönjas i kommentarerna från Europaparlamentets ordförande Martin Schulz, kort efter tillkännagivandet:

> I am also confident that Mr Tusk will be ideally positioned to contribute to solving the crisis at Europe's borders and provide a credible voice on the international stage, showing that unity is Europe's trademark, with all its interlocutors and in all domains.[28]

Vad gäller Mogherini var flera östeuropeiska medlemsländer först avogt inställda, främst på grund av ett, enligt länderna, alltför otydligt ställningstagande från Mogherinis sida mot Rysslands agerande i Ukraina.[29] I vissa avseenden har Mogherini därför fått jobba i uppförsbacke under sin första tid som HR/VP, vilket diskuteras mer i relation till medlemsstaterna i kapitel 4.1.

2.2 Europeiska utrikestjänsten

EU har en bred internationell verksamhet och det är den **Europeiska utrikestjänsten*, the European External Action Service (EEAS),*** som har i uppgift att stötta alla EU-institutioner i utrikespolitiska frågor, från utvecklingsfrågor, handel och migration till försvar och krishanteringsinsatser. I praktiken är utrikestjänstens huvuduppgift att bistå chefen för utrikestjänsten, den höga representanten, genom att utforma policyförslag och förslag till rådsslutsatser, förbereda möten och besök, skriva landrapporter, strategier för landområden, ståndpunktsdokument inom GSFP etc. På detta sätt ska utrikestjänsten bidra till implementering och att EU:s internationella agerande blir enhetligt och samordnat. Avsikten är att detta i sin tur ska bidra till att stärka EU:s ställning i världen.[30]

Utrikestjänsten är inte någon EU-institution utan är funktionellt sett ett självständigt EU-organ som är fristående från både rådets generalsekretariat och

[27] Svenska dagbladet 2014; Vad gäller valet av Jean-Claude Juncker se t.ex. Schakleton, M. 2014.
[28] Schulz, M, augusti 2014.
[29] EurActiv 2014c och Financial Times, 2014.
[30] Om utrikestjänstens uppdrag se bl.a. EEAS 2013 s. 3-7; Se även Europaparlamentet Briefing september 2014.

kommissionen. Utrikestjänsten började sin verksamhet i januari 2011 och har i dagsläget sammanlagt drygt 3400 anställda. Dess personal har överförts från kommissionen och rådssekretariatet samt från medlemsstaterna i form av sekonderade diplomater. Utrikestjänstens tillkomst innebar också en hopslagning av de tidigare rollerna för kommissionen, rådets generalsekretariat och det roterande ordförandeskapet för rådet inom GUSP, GSFP och relationer med andra länder.[31]

2.2.1 Utrikestjänstens ledning

Chefen för utrikestjänsten, **den höga representanten för utrikesfrågor och säkerhetspolitik (HR),** har i uppgift att samordna och driva unionens utrikes- och säkerhetspolitik både internt inom EU och på den internationella arenan exempelvis som EU-representant i förhandlingar och i FN. Den första höga representanten under Lissabonfördraget, var Catherine Ashton, som utsågs i november 2009.[32] I november 2014 efterträddes hon som tidigare nämnts av Federica Mogherini.

Även om utrikestjänsten är funktionellt oberoende i förhållande till andra EU-organ ska dess policy vara i linje med övrig EU-policy. För att underlätta för en enhetlig linje är den höga representanten även en del av själva kommissionen genom sin roll som dess **vice ordförande (VP)**. Därtill deltar den höga representanten i **Relex**, kommissionärernas grupp för yttre förbindelser, som beskrivs närmare i kommande kapitel.[33] Den höga representanten har också en fot i rådets generalsekretariat genom att leda **rådet för utrikes frågor (*Foreign Affairs Council, FAC*)** som regelbundet samlar utrikes-, försvars- bistånds eller handelsministrar.

Utrikestjänsten styrs av **en administrativ styrelse (*Corporate board*)** med veckovisa möten. Se organisationsschema (bild 1) nedan. I styrelsen ingår, förutom den höga representanten, de fyra högsta cheferna närmast under denne, dvs. den verkställande generalsekreteraren, den operativa chefen, samt två biträdande generalsekreterare.[34] Vid behov deltar även den verkställande

[31] Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. 2013 s. 64-66; EEAS 2013.

[32] Notera dock att funktionen som hög representant infördes redan i och med Amsterdamfördraget och rollen innehades av Javier Solana under åren 1999-2009. Efter Lissabonfördragets införande ändrades dock funktionens roll och ansvarsområden. För mer information om HR-rollen se t.ex. EU Legislation, 2014a om Lissabonfördraget.

[33] Relex har traditionellt samlat kommissionens ordförande och kommissionärerna för handel, utvidgning, utvecklingsbistånd, humanitärt bistånd och ekonomiska och monetära frågor. Såsom det framgår av kapitel 3 är dock detta under förändring, se 3.1.3 i föreliggande rapport.

[34] Under HR Ashtons tid innehade Pierre Vimont posten som verkställande generalsekreterare (*Executive Secretary General)* David O' Sullivan var operativ chef (*Chief Operating Officer)* och de två biträdande generalsekreterarna (*Deputy Secretary Generals)* var Helga Schmid med ansvar för *political affairs* och Maciej Popowski med ansvar för "interinstitutional coordination and relations with member states".

direktören för *Crisis Response and Operational Coordination* (MD CROC) i styrelsemötena men denne har ingen formell plats i styrelsen. Under styrelsen finns ***Crisis Management Board*** som leder utrikestjänstens arbete med fokus på bl.a. administrativa frågor som rör krishantering (t.ex. ansvarsfördelning) och geografiska frågor (t.ex. erfarenhetsåterföring från insatser).

I *Crisis Management Board* ingår förutom styrelseledamöterna åtta verkställande direktörer med geografiska respektive tematiska ansvarsområden, generaldirektören för EU:s militära stab (EUMS) samt direktörerna för övriga avdelningar som rapporterar direkt till den höga representanten.[35]

[35] Dessa utgörs av den verkställande direktören (MD) för Crisis Response and Operational Coordination (fram till december 2014 Agostino Miozzo), olika MD:s för geografiska enheter inom utrikestjänsten, MD Global and Multilateral, MD Administration, Strategic Communications (HR:s talesperson), ordföranden för KUSP, representanter från IntCen, EUMS, CMPD, CPCC samt Service for Foreign Policy Instruments (FPI) inom kommissionen.

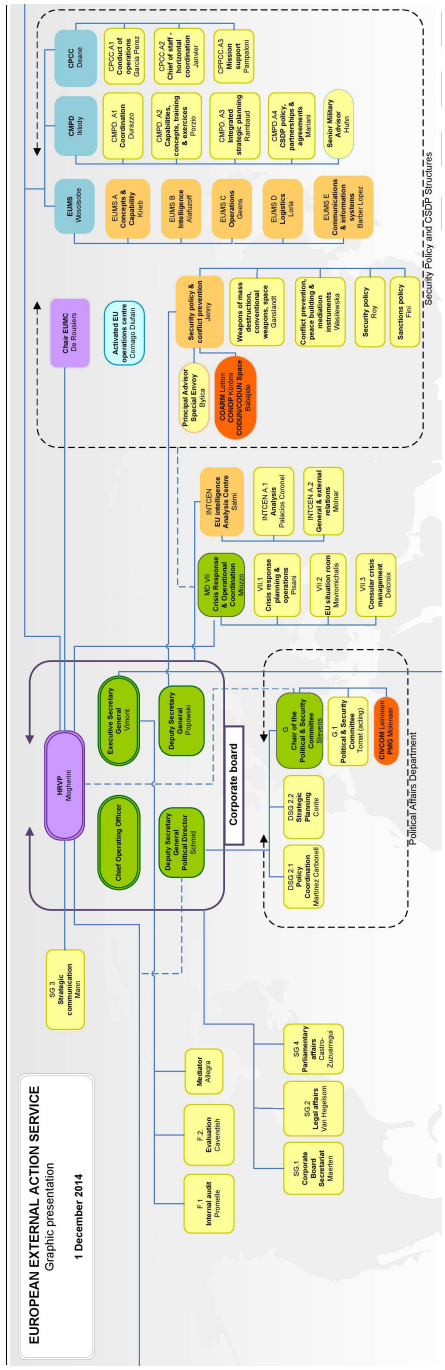

Bild 1. Organisationsskiss över utrikestjänsten, 2014 (beskuren)
Källa http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf

2.2.2 Krishanteringsstrukturerna inom utrikestjänsten

Utrikestjänsten består av en central förvaltning placerad i Bryssel och av EU-delegationer i tredje land och vid internationella organisationer. I Bryssel finns numera de olika utrikespolitiska funktioner som tidigare, innan utrikestjänsten skapades, var utspridda dels inom kommissionen, dels inom rådets generalsekretariat. I utrikestjänstens krishanteringsstrukturer ingår också CMPD (*the Crisis Management and Planning Directorate*), CPCC (*the Civilian Planning and Conduct Capability*), EUMS (*EU Military Staff*, EU:s militära stab) samt *Situation Room*, vilka har till uppgift att hantera kriser som kan komma att påverka EU:s säkerhet och intressen *utanför* EU samt de kriser *inom* EU som har en extern dimension. Krishanteringsfunktionerna omfattar såväl preventiva åtgärder och krishantering som återuppbyggnad, medan genomförandet av EU:s långsiktiga bistånd och det humanitära biståndet ligger utanför utrikestjänsten. Även om dessa krishanteringsstrukturer organisatoriskt är en del av utrikestjänsten åtnjuter de i praktiken en hög grad av självständighet, vilket blev resultatet när många viljor skulle komma överens vid tjänstens etablering 2010, något som diskuteras mer utförligt i kapitel 3 nedan.

***CMPD* (*Crisis Management and Planning Directorate*)** tillkom, på franskt initiativ, under landets ordförandeskap 2008, i syfte att samla EU:s hela strategiska planeringskapacitet (dvs. både civil och militär) på ett ställe. Denna hade tidigare funnits spridd i olika delar av rådsstrukturen och ambitionen var bland annat att koordineringen mellan EU:s olika verktyg skulle öka och att planeringen och genomförandet av GSFP-insatser skulle förbättras genom samlokalisering av verksamheter.[36] CMPD består idag av cirka 80 anställda vars uppgifter varierar från att ansvara för arbetet med den strategiska utvecklingen av civil-militärt samarbete, utarbeta och följa upp övningar, förmågeutveckling till att planera insatser.

***CPCC* (*Civilian Planning and Conduct Capability*)** har ett inte helt olikt mandat som CMPD vilket, som analysdelen i kapitel 3 beskriver närmare, inte sällan leder till en diskussion om var ett mandat slutar och ett annat tar vid. Rent konkret ansvarar CPCC för att planera och genomföra civila GSFP-insatser under politisk ledning av den höga representanten samt av kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) – ett mellanstatligt organ bestående av medlemsstaternas nationella tjänstemän. CPCC kan därmed jämföras med ett civilt operativt högkvarter och dess högsta chef innehar även titeln som EU:s civila insatschef (EU civilian operations commander).[37] En viktig uppgift för CPCC, via CMPD, handlar om att lämna underlag åt Civkom, kommittén för civila aspekter av krishantering, som beskrivs nedan.

[36] En sammanslagning av DG External and Politico-Military Affairs, DG VIII och DG IX.
[37] EEAS, on CPCC, 2014.

I ***EUMS*** arbetar militära experter, sekonderade från medlemsstaterna, som stöd till den höga representanten inom olika områden såsom strategiskt beslutsstöd, konceptutveckling, logistik och informationsinhämtning.[38] Inom EUMS finns sedan 2007 ***EU Operations Centre*** som ska kunna fungera som ett operativt högkvarter för insatser med en tydlig civil-militär dimension och där nationella alternativ, i medlemsstaterna, inte används. Centret består av en permanent grupp som vid behov utökas med personal från EUMS och andra delar av utrikestjänsten och från medlemsstaterna. Centret aktiverades för första gången i mars 2012, av ministrarna i rådet för utrikes frågor (FAC), i syfte att samordna EU:s olika GSFP-insatser på Afrikas Horn och bidra till en mer effektiv hantering.[39] Noterbart är att centret i den aktuella situationen inte har något ledningsansvar utan att den befintliga ledningskedjan kvarstår. Det handlar istället uteslutande om en stöttande och koordinerande funktion. EU:s militära stab har också en s.k. ***Movement and Planning Cell*** som till stöd för kommissionens DG ECHO kan fungera som länk och facilitator gällande stöd av militära resurser (t.ex. transport) vid en katastrofinsats.

The Situation Room är tänkt att vara den främsta kontaktpunkten för all information i en krissituation kopplad till GSFP. Situation Room skapades genom en sammanslagning av kommissionens (DG Relex) s.k. crisis room, EUMS s.k. *watchkeepers* samt de delar av förra HR Solanas SitCen (Situation Centre) som hanterade öppna källor (medan resterande del flyttades till IntCen, se nedan). Rent organisatoriskt ligger Situation Room under Avdelningen för krisrespons och operativ koordinering (CROC) och bör närmast ses som utrikestjänstens funktion för omvärldsbevakning och förmedling av lägesbilder vars informationsinhämtning sker dygnet runt, året om ”in order to ensure global, comprehensive and timely situational awareness to underpin the EU’s external action”.[40]

De rapporter som produceras baseras främst på öppna källor i form av underlag från exempelvis medlemsstaterna, EU-delegationerna, EU-insatserna, EUSR, EU Satellite Centre samt internationella organisationer. Det kan i sammanhanget även vara värt att nämna ***EU:s Intelligence Analysis Centre*** (IntCen), vilket organisatoriskt ryms inom utrikestjänsten sedan 2011. Även här sker omvärldsbevakning dygnet runt men syftar främst till att stödja de militära insatserna och hanterar primärt hemlig information som inte kan distribueras via Situation Room. Exempel på sådan information kan vara mer detaljerad

[38] I nära samarbete med EUMS, men utanför utrikestjänstens organisation, finns även EU:s militära kommitté (EU Military Committe, EUMC) vilken handhar EU:s militära aktiviteter samt bistår KUSP med beslutsunderlag.

[39] De tre insatserna i fråga är EUNAVFOR Operation ATALANTA, EU Training Mission Somalia och EUCAP NESTOR. Noterbart är att kritiska röster under intervjuer hävdar att detta inte innebär en aktivering i den betydelse som centret var avsett för och att det ännu inte är aktiverat på riktigt.

[40] EEAS, Situation Room 2014.

satellitdata, aktivitet kopplad till terrorism eller spridning av massförstörelsevapen.[41]

2.2.3 Utrikestjänstens övriga organisation

Vid sidan om strukturerna i Bryssel har utrikestjänsten ett nätverk runt om i världen av EU-delegationer och EUSR (*Special Representatives*, Särskilda representanter). I skrivande stund finns det 139 **EU-delegationer** runt om i världen och vid internationella institutioner. Delegationerna är i det närmaste att jämföra med ambassader eller ett diplomatiskt nätverk vilka bl.a. bidrar till att upprätthålla kontakten med lokala myndigheter och med medlemsländernas diplomatiska representationer. Förhoppningen är att de ska kunna bidra till att förebygga en kris eller att i händelse av en kris underlätta för effektiv krishantering.

När det gäller **EU:s särskilda representanter** (*EUSR*) har EU ett tiotal sådana i Bryssel och runt om i världen, däribland Afghanistan, Bosnien-Hercegovina, Kosovo och Sudan, med sammanlagt 200 politiska rådgivare. EUSR ska stödja den höga representantens arbete och på plats i oroliga hörn förkroppsliga EU:s närvaro: ”They provide the EU with an active political presence in key countries and regions, acting as a ‘voice’ and ‘face’ for the EU and its policies.”[42]

Det är nämnvärt att EUSR har en särskild status och att de inrättades redan innan utrikestjänstens tillkomst. En försvårande omständighet som har lyfts fram är att EUSR har saknat formell koppling till delegationerna och till de centrala enheterna i Bryssel. EUSR ingår i formell mening inte i utrikestjänsten – finns inte i samma lokaler, har en egen budget och samverkar i praktiken främst med KUSP.[43]

Inom utrikestjänsten är det i sammanhanget värt att särskilt framhålla **Avdelningen för krisrespons och operativ koordinering** *(the Crisis Response and Operational Coordination Department, CROC*) som i händelse av en krissituation ska ha en central roll inte minst när det gäller att få olika berörda aktörer att dra åt samma håll:

> […] ensuring both swift and effective mobilisation of actors and instruments across the EU system as well as coherence of

[41] Se t.ex. Europaparlamentet 2014c, om Ilka Salmi; EU Fact Sheet, 2014 ”EU Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN)”.
[42] EEAS, Special representatives 2014.
[43] Intervjuer Bryssel i november och december 2014. Se även Europaparlamentet Briefing september 2014.

> policies and actions throughout the various phases of the crisis life cycle.[44]

Avdelningen fungerar som sekretariat för EU:s krishanteringsfunktioner och ska ha en samordnande roll. Dess verkställande direktör, som fram till mitten av december 2014 var italienaren Agostino Miozzo[45], ska ge en första bedömning av en kris som är på gång, Nästa steg blir att säkra att EU:s svar blir samordnat genom att dels koordinera olika aktörer inom utrikestjänsten, dels se till att det ligger i linje med det mer långsiktiga arbete som görs av de övriga sex verkställande direktörer (MD:s) som leder ***regional directorates***. I praktiken handlar arbetet på avdelningen till stor del om att ta fram *crisis response concepts*. Nämnvärt är att funktionen som verkställande direktör för CROC har inrättats vid sidan av linjeorganisationen på den dåvarande höga representantens initiativ och att den verkställande direktören svarar direkt i förhållande till henne. Det har i tidigare analyser framhållits ett behov av att ytterligare förtydliga och förankra mandatet och i skrivande stund är dess framtid osäker.[46] En mer ingående diskussion om denna avdelning förekommer i analyskapitlet (kap 3.1.1) längre fram.

Behovet av att samordna de olika aktörerna är ständigt återkommande och s.k. ***Inter-service missions*** har beskrivits som ett av de viktigaste instrumenten för att skapa samordning vid en krissituation. Dessa bedömningsteam som samlar samtliga berörda funktioner, såväl inom som utanför utrikestjänsten, kan vid behov upprättas på initiativ av den verkställande direktören vid Avdelningen för krisrespons och operativ koordinering, CROC. Teamens uppgift är att under cirka en vecka i fält få en första bild av en uppkommen kris och föreslå lämpliga åtgärder på såväl kort som lång sikt.

I sammanhanget är det också värt att framhålla ***CRT, Civilian Response Teams***. Deras syfte är att bidra till snabb placering av kvalificerad civil personal före och efter en kris för att bl.a. göra en lägesbedömning, stärka upp EU:s särskilda representanter med observatörer eller liknande. CRT ska finansieras av medlemsstaterna och kunna vara ute i fält upp till 3 månader. Tanken har funnits att utveckla CRT och skapa ett instrument till stöd för utrikestjänsten, EU-delegationer, GSFP-insatser och den verkställande direktören för CROC. Det grundläggande syftet – att snabbt få kvalificerad personal på plats i fält – skulle kvarstå men viktiga skillnader finns i att den expertis som kan komma ifråga är tänkt att komma från utrikestjänsten och inte från medlemsstaterna som i det

[44] EEAS, What we do 2014.
[45] En efterträdare är vid denna rapports slutförande ännu inte utsedd och avdelningen i sin helhet kan komma att förändras betydligt, vilket diskuteras mer utförligt i kapitel 3 nedan.
[46] Forström, A. & Åhman, T. 2012.

ursprungliga förslaget.[47] Trots stora förhoppningar om rollen för CRT har dock inte mycket hänt med förslaget sedan det ursprungligen presenterades 2005.[48]

Avdelningen för krisrespons och operativ koordinering (CROC) rymmer enheten för ***Crisis Response Planning and Operations*** som ska göra den övergripande planeringen och samordningen av olika krisrelaterade aktiviteter ”including preparedness, monitoring and response”[49]. Enheten har också i uppgift att samordna den s.k. ***EEAS Crisis Platform***. Denna krisplattform är en funktion vid sidan av den ordinarie beslutskedjan i linjeorganisationen som sammankallas från fall till fall, *inför* beslut som rör kriser och katastrofer. Inom krisplattformen samlas samtliga berörda[50] inom EU-institutionerna under ledning av antingen den höga representanten, den verkställande generalsekreteraren eller den verkställande direktören för CROC för att utbyta information och sprida den inom organisationen.[51] The Situation Room utgör en viktig informationskälla för plattformen. Syftet är att krisplattformen ska ge en tydlig politisk och/eller strategisk vägledning för hur en kris ska hanteras och bidra till ett samordnat och välkoordinerat agerande trots att så många aktörer runt om i EU-maskineriet är involverade. Krisplattformen har däremot ingen beslutfattande funktion. Krisplattformen har bl.a. aktiverats i samband med arabiska våren 2011, och senare, under 2012, t.ex. under krisen i Mali, i Syrien och i Guinea-Bissau.

2.3 Kommissionen

Denna studie fokuserar som bekant på civil krishantering inom GSFP. Därmed hamnar naturligt utrikestjänsten i blickfånget. För att få en mer komplett bild och få en förståelse för samspelet mellan utrikestjänsten och andra aktörer på området görs här även en bredare översikt som inleds med kommissionen. Kommissionen ansvarar för civilskydd (tidigare kallat räddningstjänst) och humanitärt bistånd som båda utgör centrala delar av EU:s civila krishantering utanför GSFP.[52] På strukturell nivå hanteras civilskyddet och humanitärt bistånd

[47] Forström, A. & Åhman, T. 2012.
[48] Europeiska unionens råd, 2005; CSS Analysis, 2011.
[49] EEAS, Crisis platform 2014.
[50] Vilka som sammankallas varierar beroende på den aktuella krisen men omfattar exempelvis, förutom de sammankallande, representanter från krishanteringsstrukturerna (EUMS, CMPD, CPCC, SitCen och EU Situation Room), båda de biträdande generalsekreterarna, de verkställande direktörerna för berörda geografiska enheter, delar av kommissionen såsom DG DEVCO, DG ECHO, DG HOME och andra berörda generaldirektorat samt EU:s militära kommitté (EUMC).
[51] Noterbart är att vissa källor anger att även Situation room kan sammankalla Krisplattformen vid kriser med en i första hand extern dimension. Andra källor gör dock gällande att ansvarsfördelningen i detta avseende är komplicerad och inte helt klarlagd exempelvis vid s.k. multidimensionella kriser – med både en extern och intern dimension.
[52] För mer om kommissionen på försvarsområdet se t.ex. Europeiska kommissionen, 2013; Europeiska kommissionen 2014d.

idag inom kommissionens avdelning DG ECHO. Dessa två delar av DG ECHO:s verksamhet är dock såväl organisatoriskt och fysiskt som kulturellt åtskilda.

Något som skulle kunna komma att bli en central del i kommissionens arbete med civil krishantering är upprättandet av ett nytt centrum för katastrofberedskap – ***Emergency Response Coordination Centre*** **(ERCC)** – vilket sjösattes i maj 2013. De tidigare systemen inom DG ECHO (Monitoring and Information Centre, MIC, samt Crisis Room) ersattes därmed. ERCC presenteras idag som det ”operationella hjärtat”[53] inom EU:s civilskyddsmekanism, med en 24/7-bevakning på global nivå. Till skillnad från tidigare *ad hoc* insatser från olika medlemsstater vill man med centret gå till en mer planerad krishantering vilket lett fram till s.k. ***civil protection intervention modules*** inom vilka länder som deltar i civilskyddsmekanismen har ställt resurser till förfogande för omedelbar användning vid större kriser och katastrofer runt om i världen.[54]

ERCC agerar även kommunikationscentral såväl mellan EU:s olika medlemsstater som mellan olika krishanteringsstrukturer inom EU. Syftet är att skapa en ”one-stop shop” för europeisk räddningstjänst vad gäller såväl lägesrapportering, koordinering med andra internationella civilskyddsorgan, insamlandet av hjälpförfrågningar samt ordnandet av nödvändig transport. På så sätt ska risken för försening och missförstånd i koordinering av resurser minimeras. Handlar det om insatser utanför EU sker också arbetet inom ERCC i nära samarbete med de delar inom DG ECHO som hanterar humanitärt bistånd.[55]

Utöver DG ECHO finns inom kommissionen även en **Krishanteringsenhet i Kommissionens Generalsekretariat**. Först och främst är denna tänkt att ge stöd till kommissionens ordförande vid olika krissituationer men den används även för att samordna kommissionens olika delar. Enhetens strategiska roll är emellertid mycket begränsad och den ingår inte som en aktör i studiens analyskapitel.[56]

2.4 Andra aktörer av relevans för EU:s civila krishantering

Vid sidan om utrikestjänsten och kommissionen är det också på sin plats att lyfta fram ett antal ytterligare aktörer. I sammanhanget bör inte minst

[53] Europeiska kommissionen 2014e.
[54] Över 300 kriser har berörts av civilskyddsmekanismen, däribland tyfonen Haiyan över Filippinerna 2013, Jordaniens hantering av flyktingströmmar från Syrien samt skogsbränder i såväl Portugal som Bosnien-Hercegovina 2013.
[55] Europeiska kommissionen 2014f.
[56] För vidare information se t.ex. Europeiska kommissionen 2014g; Europeiska kommissionen, 2014i.

medlemsstaternas avgörande roll inom GSFP betonas.[57] Beslut om en krishanteringsinsats fattas med enhällighet, vilket för övrigt gäller beslut inom hela det utrikes- och säkerhetspolitiska området.[58] Medlemsstaterna kan mer direkt utöva sitt inflytande över området, på politisk och tjänstemannanivå, via Europeiska rådet och rådet för utrikes frågor (FAC), kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) och dess rådgivande kommittéer och arbetsgrupper, såsom Civilkommittén (Civkom), kommittén för inre säkerhet (COSI) och EU:s militära kommitté (EUMC). Sammantaget har medlemsstaterna stor insyn och stora möjligheter att påverka politikområdet. Såsom det diskuteras mer ingående i kapitel 3 och 4 hördes det i samband med införandet av Lissabonfördraget ibland röster om att medlemsstaternas inflytande skulle komma att minskas i och med att det utrikespolitiska rådsarbetet numera leds av en permanent ordförande – från utrikes- och försvarsministrarnas möten (som leds av den höga representanten) till KUSP och de geografiska och funktionella rådsarbetsgrupperna (vars ordförande utses av den höga representanten och placeras inom utrikestjänsten).

Europeiska rådet är en av EU:s sju institutioner och fattar beslut om de stora strategiska riktlinjerna, målen och prioriteringarna för EU men saknar lagstiftande funktion. Europeiska rådet samlar medlemsstaternas stats- eller regeringschefer samt sin egen ordförande och kommissionens ordförande. Även den höga representanten deltar i mötena som sker minst två gånger per halvår men vid extraordinära händelser kan Europeiska rådet sammankallas oftare.

Europeiska rådets ordförande har i uppgift att leda Europeiska rådets arbete men ska också kunna representera unionen i externa frågor, dock utan att inskränka på den höga representantens befogenheter och ansvar. Den 1 december 2014 tillträdde Donald Tusk som ny ordförande. I **rådets generalsekretariat,** som biträder Europeiska rådet, finns i dagsläget ett 20-tal handläggartjänster för utrikespolitiska uppgifter. I övrigt finns bl.a. en juridisk avdelning och direktoratet för allmänna politiska frågor. Ordföranden har också ett eget kansli.

I sammanhanget är det värt att framhålla **Europeiska unionens råd**, ofta kallat rådet eller ministerrådet, som också är en institution och som samlar en företrädare på ministernivå för varje medlemsstat, i olika möteskonstellationer beroende på vilket sakområde som ska avhandlas. Av särskild relevans för GSFP är **Rådet för utrikes frågor, *the Foreign Affairs Council* (FAC)**, som består av EU-medlemmarnas utrikes-, försvars-, bistånds- eller handelsministrar. Månadsvis hålls möten för att diskutera och besluta om frågor som faller inom

[57] Hagström Frisell, E. 2011 s. 31.

[58] Enligt Lissabonfördraget finns dock vissa möjligheter, under särskilda omständigheter, för rådet att fatta beslut med kvalificerad majoritet ”när det antar ett beslut som fastställer unionens åtgärder eller inställning på ett förslag från den höga representanten”, se Hagström Frisell, E. 2011 s. 29-30 och Artikel 31.1-2 Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen (Lissabonfördraget).

respektive ministers ansvarsområde. Den höga representanten är ordförande för FAC-mötena, med undantag för de möten som handlar om ”commercial policy issues” då det roterande ordförandeskapet istället tar över ordförandeklubban. Rådet delar lagstiftande makt med Europaparlamentet. Arbetet inom rådet för utrikesfrågor bereds av ambassadörerna i **Coreper** (Ständiga representanternas kommitté). När det gäller civil krishantering är det även värt att framhålla **Civkom,** (Kommittén för civila aspekter av krishantering, oftast bara civilkommittén). Civkom består av representanter från samtliga medlemsstater. Dess primära funktion är att se till den operativa planeringen av civila GSFP-insatser, vilket kan jämföras med EU:s militära kommitté vid militära insatser. Den utgör också ett diskussionsforum för medlemsstater och utrikestjänsten om civila aspekter av GSFP och stöttar KUSP med underlag.

Europaparlamentet är EU:s enda direktvalda institution och har bl.a. i uppgift att tillsammans med Europeiska unionens råd lagstifta, granska kommissionens arbete och fastställa unionens budget. Parlamentet saknar en formell roll inom GSFP men är ändå av betydelse framför allt genom att ansvara för utrikestjänstens budget samt genom att övervaka och debattera utvecklingen inom GSFP och genomföra regelbundna utfrågningar om GSFP-relaterade frågor. Utrikestjänsten håller samråd med berörda utskott bl.a. inför beslut om GSFP-insatser. Det pågår också regelbundet informella kontakter som bedöms vara värdefulla och i enstaka fall har det också genomförts gemensamma möten.[59]

Avslutningsvis kan det vara värt att lyfta fram ett konkret exempel på initiativ till ökad samordning och effektivisering av EU:s krishantering som kom i juni 2013 i och med rådets godkännande av ***Integrated Political Crisis Response***, IPCR. Denna funktion kan ses som en vidareutveckling av EU-CCA *(EU Emergency and Crisis Coordination Arrangement*). Syftet med EU-CCA var att på ett mer enhetligt sätt än tidigare koordinera hanteringen av omfattande kriser på politisk nivå. Sedan dess formella bildande 2006 har CCA-plattformen aktiverats tre gånger[60] vilket tydliggjort behovet av snabbt beslutsfattande på politisk nivå vid större kriser. IPCR ligger under det roterande ordförandeskapets kontroll och aktiveras vid en förfrågan av en medlemsstat som drabbats av en mycket omfattande kris som kräver sektorsövergripande samarbete mellan flera aktörer. Avsikten är att ge strategisk samordning på högre politisk nivå (inom Coreper). En stor skillnad från tidigare arrangemang är att kriser främst bör hanteras inom rådande strukturer snarare än att särskilda forum initieras i händelse av kris. IPCR kan därför skalas upp allt eftersom krisen eskalerar, med början i bevakning av händelseutveckling och informationsspridning. Detta görs bl.a.

[59] EEAS 2013; Europaparlamentet 2014a. Se även t.ex. Europaparlamentet Briefing september 2014.

[60] Vid terroristattacken i Mumbai 2008, efter jordbävningen på Haiti 2010 samt vid vulkanutbrottet på Island 2010.

genom s.k. *integrated situational awareness and analysis* (ISAA) och genom IPCR:s webplattform. I detta arbete spelar Situation Room en stor roll genom att producera en samlad lägesbild och koordinera olika aktörers bidrag.[61]

2.5 Med avstamp i 2012-års utmaningar

EU:s roll inom civil krishantering har diskuterats i flera FOI-rapporter de senaste åren.[62] Som beskrevs inledningsvis är ett av delsyftena med denna studie att se vad som har skett på olika områden där förslag på förbättringar tidigare diskuterats. Även om många av de tidigare rapporterna har ett insatsfokus, vilket ligger utanför denna studies ramar, identifieras flera intressanta utmaningar värda att ta upp även här. På ett övergripande plan kan de utmaningar som lyfts fram i tidigare FOI-rapporter delas in i 4 rubriker, vilka diskuteras kortfattat nedan och som utgör grunden för såväl studiens intervjufrågor som för den fortsatta analysen i kapitel 3.

Utrikestjänstens interna organisation

En första utmaning rör etableringen av utrikestjänsten och den omfattande uppgift som HR Ashton hade att från grunden skapa en ny struktur och fylla den med anställda från olika organisationer. Det konstateras i en av studierna från 2012 att det ”med största sannolikhet kommer att ta ytterligare två år att få utrikestjänsten att agera samlat”.[63] En andra utmaning som identifierats handlar om att det finns ett påtagligt glapp mellan teori och praktik. Det påtalas i linje med detta att ledningsstrukturen i organisationsskissen för utrikestjänsten inte fullt ut överensstämmer med de roller och det ansvar som praktiseras i det vardagliga arbetet inom och mellan de olika enheterna.[64]

Bland de interna utmaningarna för utrikestjänsten pekas på förekomsten av otydliga arbetsuppgifter och överlappande mandat. Avdelningen för krisrespons och operativ koordinering (CROC) lyfts särskilt fram som en funktion vilken sedan den inrättades har fungerat vid sidan av linjeorganisationen utan inriktning, eller åtminstone utan att en sådan förmedlades till resten av utrikestjänstens delar.[65] Det påtalas även ett behov av mer stringenta begreppsdefinitioner eftersom detta kan ha bäring på var ett mandat upphör och ett annat tar vid. [66]

---

[61] Rådets generalsekretariat 2014; EEAS, Situation Room.

[62] Hagström Frisell, E. & Åhman, T. 2012 (FOI-R-3551); Forsström A.& Åhman, T. 2012 (FOI-R-3403); Hagström Frisell, E., Tham Lindell, M. & Skeppström, E. 2012 (FOI-R-3462); Hagström Frisell, E. 2011 (FOI-R-3190).

[63] Forsström A.& Åhman, T. 2012 s. 18.

[64] Forsström A.& Åhman, T. 2012.

[65] Hagström Frisell, E. & Åhman, T. 2012; Forsström A.& Åhman, T. 2012.

[66] Till exempel konstaterar Forsström A.& Åhman, T. 2012 s. 22 att det råder viss begreppsförvirring mellan *crisis outbreak, crisis development, crisis response* och *crisis management* vilka hanteras av olika aktörer inom och utanför GSFP.

Duplicering av EU:s krishanteringsfunktioner

Det center för koordinering av EU:s krishantering som sedan 2013 ligger under DG ECHO (ERCC) etablerades efter publiceringen av tidigare FOI-rapporter på området. Mycket av diskussionerna i rapporterna kom därför att handla om den tidigare MIC:en och risken för duplicering i och med inrättandet av Situation Room inom utrikestjänsten. Vikten av att nya funktioners mervärde säkerställs påtalas särskilt i relation till detta och att man i så hög grad som möjligt bör undvika att uppfinna hjulet på nytt utan istället bygga vidare på befintlig kompetens och de funktioner som redan finns. Frågan om relationen mellan olika ”krisrum” var långt ifrån färdigutredd och en särskild diskussion kunde skönjas i relation till ansvar och roller vid aktiverandet av solidaritetsklausulen och vid CCA (numera IPCR enligt beskrivningen ovan).[67]

Samordning mellan utrikestjänsten och andra aktörer

När det gäller samordning målas det upp en bild av i det närmaste ständiga kamper om inflytande mellan olika delar av EU vilket tär på redan små resurser och försvårar ett effektivt krishanteringssystem för EU som en helhet.[68] Särskilt betonas vikten av att förbättra relationerna mellan utrikestjänsten och olika delar av kommissionen, inklusive balansakten mellan rollen som hög representant (HR) och som vice ordförande (VP) för kommissionen. Att dåvarande HR/VP, Catherine Ashton, främst prioriterade sin roll som HR och etableringen av utrikestjänsten lyfts fram i olika sammanhang som en svårighet.[69]

När det gäller samordning lyfts även utrikestjänstens övergripande arbetsuppgifter i relation till medlemsstaterna och balansen dem emellan fram som en utmaning:

> en stark utrikestjänst inom EU å ena sidan är en mäktig men kanske i vissa avseenden skrämmande tanke, medan en svag utrikestjänst å andra sidan, medför att tanken bakom Lissabonfördraget i stor utsträckning faller och förutsättningarna för en samlad insatsförmåga minimeras.[70]

Möjligheterna till en samlad ansats

I nära anslutning till behovet av ökad samordning, såväl inom utrikestjänsten som mellan denna och kommissionen, ligger diskussionen om möjligheterna till en samlad ansats (*Comprehensive Approach*). Såväl på strategisk nivå i Bryssel som på operativ nivå ute i fält, betonades behovet av en förbättrad samordning av

[67] Forsström A.& Åhman, T. 2012 s. 27; Hagström Frisell, E. & Åhman, T. 2012 s.23.
[68] Hagström Frisell, E. & Åhman, T. 2012.
[69] Hagström Frisell, E. & Åhman, T. 2012.
[70] Forsström A.& Åhman, T. 2012 s.39.

alla de instrument som har en roll i krishantering (även civil-militärt).[71] En grundläggande utmaning anses emellertid ligga i att utrikespolitiska funktioner, strategisk planering av bistånd, krishanteringsfunktioner samt ansvaret för EU:s delegationer i tredje land på strategisk nivå har samlats under utrikestjänsten, samtidigt som genomförandet av biståndet samt finansieringen av EU:s civila insatser administreras av kommissionen. Nära kopplat till detta ligger även en utmaning i avsaknaden av en uppdaterad säkerhetsstrategi och en gemensam linje att hålla sig till.

2.6 Komplex struktur med många utmaningar

Avsikten med kapitel 2 har varit att i ord måla upp en organisationsstruktur – ett organigram – för att beskriva befintliga ansvarsförhållanden och rollfördelningar inom politikområdet GSFP i allmänhet och inom utrikestjänsten i synnerhet. Det kan i korthet konstateras att det är ett myller av aktörer. Beskrivningen av utmaningarna under utrikestjänstens första år pekar på förekomsten av otydliga arbetsuppgifter och mandat vilket tycks leda till duplicering, rivalitet och dubbelarbete samtidigt som det råder en viss medvetenhet om att bristen på samordning och kommunikation kan vara en underliggande orsak.

På pappret – i skrivningar i Lissabonfördraget och i utvärderingar – såväl som i deklarationer har det uttryckts förståelse för behovet av att komma till rätta med problemen och det har redan i och med förändringarna i Lissabonfördraget tagits flera steg mot ökad samordning genom olika strukturella förändringar. Frågan är hur långt man nu har kommit, vart man siktar och hur man ska nå dit? Det har i nästa kapitel blivit dags att lägga på nästa lager i analysen och se hur det fungerar i praktiken och i vilken grad utvecklingen de senaste två åren har bidragit till att komma till rätta med några av de utmaningar som har beskrivits ovan.

[71] Hagström Frisell, E. 2011.

3 Möjligheter och utmaningar 2013 - 2014 och framåt

Syftet med kapitel 3 är att utifrån intervjuer, ett urval av tidigare FOI-rapporter och ett antal relevanta EU-dokument från 2013-2014 diskutera identifierade utmaningar, problem och vägen framåt för EU som civil krishanterare.

Det har nu gått fem år sedan Lissabonfördraget trädde i kraft och utrikestjänsten har varit verksam i fyra år.[72] Flera nya EU-insatser har lanserats under dessa år. Många av den första tidens utmaningar i form av osäkerhet kring rollfördelning, förhållningssätt till nya funktioner, anpassning till befintliga arbetsprocesser osv. borde nu rimligen vara överspelade. Vilka är då de stora bestående utmaningarna och hur ska de mötas? Vad fungerar fortfarande inte optimalt och varför?

Inledningsvis kan det vara på sin plats att kort nämna något om vad som i forskningslitteraturen brukar lyftas fram som allmänna utmaningar för EU:s krishantering. För det första, en diplomatisk utmaning i att det krävs legitimitet för att få till stånd en effektiv insats och ett gott samarbete med berörda parter och internationella organisationer i det aktuella krisområdet.[73] För det andra, logistiska utmaningar när det gäller att få fram resurser och att få dem på plats. När det gäller just civila krishanteringsinsatser har man sedan länge identifierat just rekrytering och utbildning av personal som ett stort problem vilket i sin tur ofta leder till personalbrist.[74] För det tredje, en politisk utmaning som består i att medlemsstaterna måste enas om intressen och agerande i en krissituation. Beslut om en krishanteringsinsats fattas med enhällighet, vilket för övrigt gäller beslut inom hela det utrikes- och säkerhetspolitiska området. För det fjärde, kan det vara otydligt vilken typ av kris man står inför – en militär utmaning, en civil säkerhetssituation eller behov av humanitärt bistånd. Ofta är det en hybrid av flera vilket försvårar besvarandet av frågor om hur krisen ska hanteras och av vilken del av EU-strukturen.[75]

[72] Tidslinje: november 2009 Catherine Ashton utses till hög representant; december 2009 Lissabonfördraget träder i kraft; juli 2010 Utrikestjänsten inrättas genom beslut från ministerrådet; december 2010 överflyttning av personal från andra delar av EU till Utrikestjänsten samt utnämning av högsta cheferna; januari 2011 Utrikestjänsten inleder officiellt sin verksamhet.

[73] Hagström Frisell, E. 2011 s. 48 och Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. 2013, s. 63-64.

[74] Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. 2013, s. 63-64. Noterbart är dock att t.ex. Hagström Frisell, E. & Åhman, T. 2012 s. 25-28 i just detta avseende påvisar en mer positiv utveckling och att rekryteringsläget förbättrats.

[75] Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. 2013 s. 63-64.

Vår egen genomgång, med utgångspunkt i intervjuer och skriftliga källor, visar att det framför allt är två områden – strukturella reformer och ökad samordning[76], inklusive samlad ansats – som i dagsläget lyfts fram som bestående utmaningar för EU som utrikespolitisk aktör i allmänhet och även inom den civila krishanteringen inom GSFP, givet studiens särskilda fokus på Bryssel och strukturerna. Gränsdragningen mellan dessa utmaningar, och därmed också mellan de olika avsnitten i det här kapitlet, är på intet sätt entydig utan tvärtom i flera avseenden överlappande. Det är även noterbart att de identifierade utmaningarna inte är av relevans enbart för den civila krishanteringen. De rör i många fall i lika stor utsträckning andra aspekter av EU:s utrikespolitiska verksamhet, t.ex. civilskyddet och den militära krishanteringen.

3.1 Strukturer och samordning

Många av de senaste årens förändringar på krishanteringsområdet har handlat om att dels skapa nya strukturer, dels utveckla de som redan är på plats. Bland de mer genomgripande förändringarna i detta avseende är självklart inrättandet av den nya höga representanten och skapandet av utrikestjänsten, med dess olika krishanteringsfunktioner, som redan har presenterats i föregående kapitel.

Noterbart är att de nya strukturerna har vuxit fram i en tid av ekonomisk och finansiell kris. Fokus för diskussioner och åtgärder har i huvudsak legat på andra frågor samtidigt som det ekonomiska utrymmet har varit begränsat. Drivkraften bakom förändringarna har framför allt varit att förenkla, effektivisera och samordna. Förhoppningen har varit att ökad samordning i sin tur ska leda till mindre dubbelarbete, ökad tydlighet och fler synergier.[77] Tidigare FOI-rapporter, från 2011 och 2012, har identifierat många strukturella utmaningar och oklarheter. Dessa betonade emellertid att strukturerna ännu var unga och att rollfördelningen och arbetsrutiner inte hade haft tid att sätta sig. Det framhölls att det varit en svår uppgift att skapa nya strukturer genom att sammanföra personer från olika organisationskulturer och arbetssätt. Budskapet som hördes från de nya EU-strukturerna var också att ”ge det åtminstone två år så kommer det att klarna”.[78]

[76] Begreppet samordning används här i vid bemärkelse och kan i praktiken handla om konkret samarbete såsom gemensamma möten, insyn genom informationsutbyte, ett sammanhållet förhållningssätt i specifika frågor, men rör också t.ex. rollfördelningen mellan olika aktörer.

[77] Här kan särskilt nämnas den höga representantens dubbla roller - som ansvarig både för EU:s utrikespolitik och krishantering och samtidigt vice ordförande i kommissionen - en förändring som infördes bl.a. med ambitionen att förbättra samordningen mellan å ena sidan säkerhetsinsatser och andra sidan utvecklingsinsatser. Hagström Frisell, E. 2011 s. 29-30.

[78] Se t.ex. Forsström, A. och Åhman, T. 2012.

3.1.1 *Still under construction:* Fortsatt behov av strukturella reformer inom utrikestjänsten

I dagsläget hörs inte längre argumentet att strukturerna är så unga utan det talas istället om att man nu när flera år har gått har nått ”nästa fas”. Den då avgående HR/VP Catherine Ashton underströk t.ex. vid flera tillfällen hur hon från grunden fått bygga upp en helt ny struktur och fylla den med innehåll allteftersom, medan hennes efterträdare hösten 2014 fick överta en överlag fungerande utrikestjänst med global verksamhet.[79] En vanlig åsikt bland EU-företrädare och forskare är att etablerandet av utrikestjänsten inneburit vissa förbättringar och effektiviseringar. Inte minst brukar EU-delegationerna ofta lyftas fram som en av utrikestjänstens främsta tillgångar som genom sin globala täckning av geografiska och tematiska frågor anses ha bidragit till en mer sammanhållen bild av och bättre kontakter med tredje land.[80]

Men samtidigt finns en stor medvetenhet om att mycket arbete fortfarande återstår. Vid våra intervjuer har samtliga respondenter mycket öppenhjärtligt delat med sig av sina intryck och erfarenheter, inte sällan i kritiska ordalag. Under framför allt det gångna året har också en rad forskningsrapporter, artiklar och även EU-dokument utvärderat strukturerna och listat framgångar, problemområden och förslag på förbättringsåtgärder. [81]

I detta avsnitt kommer två av de ofta återkommande strukturella utmaningarna – oklara ansvarsförhållanden samt en alltför toppstyrd ledningsstruktur – att diskuteras mer ingående.

Vem gör vad? Oklara ansvarsförhållanden

Ett konkret exempel på hur oklara ansvarsförhållanden och otydliga gränsdragningar i förhållande till andra aktörer har manifesterats i utrikestjänstens struktur handlar om Avdelningen för krisrespons och operativ koordinering (CROC) och dess dåvarande verkställande direktör, Agostino Miozzo. Den allmänna domen bland respondenterna över funktionen är att den fungerat undermåligt och har gett upphov till stor frustration såväl inom utrikestjänsten som i relationen med kommissionen. Inte minst har relationen till den senare försvårats av problemen med att skilja på ansvaret för s.k. multidimensionella kriser med beröringspunkter hos flera aktörer. Europeiska revisionsrätten lyfter i sammanhanget särskilt fram *crisis prevention, crisis response planning, conflict prevention, space policy* samt *security sector reform* som områden där avdelningen tagit en alltför stor roll.[82]

---

[79] Se t.ex. EEAS 2014a; FNF 2013.
[80] Intervjuer i Bryssel november och december 2014; Lehne, S. 2012 samt Europaparlamentet Briefing september 2014.
[81] Se t.ex. EEAS 2013; Martin, G. 2013 samt Europaparlamentet Briefing september 2014.
[82] Europeiska revisionsrätten 2014 s. 13, se särskilt fotnot 30.

På samma tema uppges vid flera intervjuer att en viktig förklaring till den upplevda otydligheten kan vara att den dåvarande verkställande direktören fått ett mycket brett och otydligt mandat från HR Ashton att själv tolka sin roll och plats i organisationen.[83] Detta är något som enligt kritiker generellt har präglat utrikestjänsten på grund av bristande övergripande mål, ställningstagande *ad hoc* och otydliga förhållningsregler gentemot andra utrikespolitiska målsättningar inom EU.[84] Inrättandet av denna avdelning, som i många avseenden hamnat utanför den ordinarie linjeorganisationen, beskrivs av vissa respondenter som ett resultat av en naivitet hos HR Ashton vars ledaregenskaper inte sällan ifrågasätts i relation till just styrandet av utrikestjänsten. Samtidigt, menar somliga, är avdelningen och tillsättandet av Agostino Miozzo ”symptomatiskt för Ashtons ledarskap” där drivna och initiativrika individer premierats och fått en bra position utan att man sett till organisationen som helhet.[85]

I likhet med flera andra chefsposter gick MD Miozzos mandat ut i mitten av december 2014 vilket öppnar upp för en möjlighet till förändring. Det var vid tidpunkten för intervjuerna ännu mycket oklart om någon, och i så fall vem, skulle komma att överta rollen som verkställande direktör för CROC. Lika oklart var det om enheten skulle behållas i sin nuvarande form eller inkorporeras i andra befintliga delar. Bland de spekulationer som vid 2014 års slut gjordes om avdelningens framtid hördes bl.a. att den skulle kunna ha en mer stödjande roll gentemot EU-delegationerna. Det sammantagna budskapet var dock att CROC bör stå utanför GSFP och att det inte finns någon plats i den redan otydliga strukturen för en enhet utan något direkt mandat. I slutändan skulle detta eventuellt även kunna påverka Situation Room, som ingår i CROC. Bland de förslag som lyftes vid intervjuerna var t.ex. möjligheteten att införliva Situation Room i IntCen eller rentav i CMPD.[86]

Flyttar vi fokus till de mer insatsorienterade delarna av utrikestjänsten – CPCC och CMPD – kan vi konstatera att det även där finns kvarvarande otydligheter. Det råder samtidigt delade åsikter om vad detta beror på och i vilken grad det inverkar på det faktiska samarbetet och samordningen avdelningarna emellan.

En åsikt som framförts är att arbetsfördelningen och samarbetet har alla förutsättningar att fungera mycket väl både i teori och i praktik. Argumentet går ut på att de två avdelningarna på pappret *de facto* har tydligt avskilda arbetsuppgifter: CMPD har ett mer övergripande och strategiskt ansvar för planeringen av insatser medan CPCC står för det operativa, dagliga arbetet med beslutade och pågående insatser. I linje med samma argumentation hävdas att

[83] Intervjuer i Bryssel november och december 2014.
[84] Europeiska revisionsrätten 2014 s. 11.
[85] Intervjuer i Bryssel november och december 2014.
[86] Intervjuer i Bryssel november och december 2014. Det kan också nämnas att det i bl.a. Utrikestjänstens granskning (EEAS 2013) har förespråkats att Situation Room ska placeras i direkt anslutning till ERCC, vilket diskuteras mer ingående under 3.1.2.

samarbetet på skrivbordsnivå, mellan tjänstemännen, i princip fungerar problemfritt. Alla ser till att utföra sina arbetsuppgifter väl och ser ett mervärde av varandras kompetenser.[87]

Den institutionella konkurrens som man trots allt erkänner finns mellan CMPD och CPCC handlar enligt samma resonemang inte om ett oklart mandat utan snarare om att personer på chefsposter mer eller mindre medvetet har misstolkat sina respektive mandat. Detta bör alltså snarare ses som en ledningsfråga än som ett strukturellt problem. Ett exempel som givits från en respondent vid CMPD, och som därmed inte kan anses vara helt opartisk, är att CPCC försöker spela en roll inom den övergripande strategiska planeringen som är CMPD:s uppgift. CMPD har till uppgift att samordna de olika verktyg som GSFP förfogar över och agera strategisk rådgivare åt KUSP och Civkom med *stöd* från CPCC. CPCC har dock, enligt samma källa, inte sällan valt att tolka detta *stöd* som ett *medbestämmande*.[88]

Vid flera andra intervjuer, med representanter från såväl DG ECHO, Civkom som från olika delar av utrikestjänsten beskrivs emellertid samarbetet mellan CPCC och CMPD i betydligt hårdare ordalag där en respondent beskriver det hela som att ”CMPD och CPCC är i krig med varandra”.[89] Snarare än att hänvisa till CPCC:s försök att nå medbestämmande pekas istället på att det är CMPD som tar över i olika sammanhang. Det kan till exempel handla om att utesluta de geografiska enheterna inom utrikestjänsten vid planering av nya insatser eller om att ta över arbetet med årliga strategiska utvärderingar av pågående insatser som CPCC (de operationellt ansvariga för insatserna) annars är tänkta att ansvara för.[90]

Utifrån ett större perspektiv kan alltså konflikten mellan de två funktionerna inte förminskas till att bara handla om enstaka individers samarbetssvårigheter, utan bör snarare ses som ett symptom för sättet på vilket utrikestjänsten bildades. I rådsbeslutet som ligger till grund för organisationens tillkomst lyfts det bl.a. fram att krishanteringsstrukturerna (CMPD, CPCC och EUMS) ska placeras under ”direct authority and responsibility of the High Representative”.[91] Detta betyder att det i praktiken är upp till HR/VP att möjliggöra samordning mellan de ingående delarna, vilket är en tung administrativ uppgift för en redan överbelastad person.[92]

Det finns ett antal förslag till åtgärder som har lyfts upp i olika sammanhang. Först och främst framhålls det vid intervjuerna att den högste chefen för CPCC

[87] Intervju i Bryssel november och december 2014.
[88] Intervjuer i Bryssel i november och december 2014.
[89] Intervjuer i Bryssel i november och december 2014.
[90] Intervjuer i Bryssel i november och december 2014.
[91] Europeiska unionens råd, 2010 s.14.
[92] Europeiska revisionsrätten, 2014 s. 12; EPLO, 2013.

byttes ut vid årsskiftet 2014/2015. Detta hävdar flera respondenter kan leda till en förbättrad relation mellan de två avdelningarna.[93]

På en mer strukturell nivå betonar många problemet med att flera förändringar skulle kräva nya rådsbeslut, vilket skulle vara en formell utmaning nu när organisationen väl är på plats. Ett av de mer drastiska förslagen, som bör betraktas som mycket svårt att genomföra i praktiken, handlar om att sammanföra de bägge funktionerna, CMPD och CPCC, till en och samma enhet vilket skulle eliminera alla otydligheter.[94] Eftersom det finns formella hinder för detta kan ett första steg istället vara att på papper ytterligare förtydliga de två funktionernas ansvar och mandat.[95] Detta måste också kompletteras med mer ”funktionella lösningar”[96], genom till exempel upprättandet av arbetsgrupper bestående av olika delar inom utrikestjänsten för att kompensera bristande integrering på strukturell nivå.

Framförallt handlar det, som i många fall inom utrikestjänsten, om att renodla funktionerna för att tydliggöra ansvar och undvika duplicering och merarbete. I detta fall skulle det kunna handla om att renodla så att CMPD får just det övergripande ansvar som de hävdar att de ska ha, alltså ett ansvar för hela krishanteringscykeln - före, under och efter en kris. I detta arbete skulle ett ökat fokus också ligga på *transition*. Med detta avses övergången från en kort eller medelång GSFP-insats, under utrikestjänsten, till en mer långsiktig uppbyggnad i tredje land, under kommissionen (se utförligare diskussion om behovet av *transition*- och exit-strategier i kapitel 3.2 om samlad ansats nedan). CPCC skulle på så sätt bli ytterst operativt ansvarigt för insatser, inklusive erfarenhetsåterföring, standardisering och *operating procedures* efter såväl genomförda insatser som civila övningar. Idag ligger många av dessa frågor under EU:s militära stab men, menar en respondent, att lägga det under CPCC skulle innebära ett stort mervärde för GSFP i sin helhet.[97]

Toppstyrd, men oklar, ledningsstruktur

Något som återkommande har hanterats i källorna som ännu en strukturell utmaning är en alltför hierarkisk ledningsstruktur inom utrikestjänsten, som detta till trots skapar en otydlighet för olika funktioner längre ner i organisationen.

[93] Intervjuer i Bryssel i november och december 2014.
[94] EPLO, 2013.
[95] Här skiljer sig alltså åsikterna något bland respondenterna där somliga menar att det i teorin fungerar väl, medan andra menar att det även formellt råder en otydlighet i respektive enhets arbetsuppgifter enligt intervjuer i Bryssel november och december 2014.
[96] EPLO, 2103 s.9.
[97] Intervjuer i Bryssel i november och december 2014.

Som beskrivs mer ingående i kapitel 3.3 nedan brukar en del av detta skyllas på HR/VP Ashtons personliga egenskaper. Av större intresse här är de avseenden som kan analyseras från ett mer strukturellt perspektiv.

Bara genom att kort betrakta organigrammet över utrikestjänsten (se bild 1 ovan) är det tydligt att grundförutsättningarna inte är optimala när det gäller ledningsstrukturen. Det är slående att det finns många nivåer och många chefer. Även i t.ex. Europeiska revisionsrättens granskning av utrikestjänsten beskrivs den toppstyrda organisationen som ett problem. Som exempel lyfts de geografiska enheterna upp där så många som sex olika ledningsnivåer ska involveras vid implementering av olika beslut.[98]

Vid flera intervjuer påtalas dock att organisationen ser ut som den gör av en anledning. Först och främst representerar strukturen det faktum att alla intressenter skulle ”få sin del av kakan” när utrikestjänsten skapades. Baksidan av detta är dessvärre en negativ inverkan på utrikestjänstens funktionalitet.[99]

Vidare fanns det under de första åren ett tydligt behov av en stark och erfaren ledningsgrupp – dvs. de fyra styrelseledamöterna, den verkställande generalsekreteraren och den operativa chefen med bistånd av två verkställande generalsekreterare. En del i detta var de ofta uppmärksammade kulturkrockarna som uppstod vid skapandet av utrikestjänsten. Det framhålls i bl.a. den interna granskningen av utrikestjänsten att det *de facto* har varit en svår uppgift att sammanföra olika kulturer och arbetssätt.[100] Genom att å ena sidan anställa folk som redan var väl insatta i GSFP genom sitt tidigare arbete i rådets generalsekretariat och vid medlemsstaternas diplomattjänster, och å andra sidan anställa folk som mer eller mindre frivilligt flyttades över från kommissionen, utan fullt lika stor erfarenhet av GSFP, krävdes en hel del arbete för att få olika kulturer och arbetssätt att fungera ihop. Den gängse uppfattningen tycks emellertid vara att Ashtons ledarskap inte bidragit till att överkomma detta problem och att många av problemen kvarstår ännu efter fyra verksamhetsår. En respondent beskriver klimatet i utrikestjänsten med orden: ”esprit de corps non-existent”.[101]

Europeiska revisionsrätten kritiserar utrikestjänsten för att inte till fullo ha lyckats leva upp till ett av sina centrala åtaganden, nämligen att stödja europeiska rådet, kommissionens ordförande, HR/VP och kommissionärer med underlag inför deras respektive möten. Detta förklaras till stor del med att den valideringsprocess som antagits inom utrikestjänsten leder till mycket långa handläggningstider, onödigt stor arbetsbelastning på olika chefsnivåer samt utebliven feedback till enskilda handläggare ”regarding either the final text or the

[98] Europeiska revisionsrätten 2014.
[99] Intervjuer i Bryssel i november och december 2014.
[100] EEAS 2013. Se även Europaparlamentet 2014b.
[101] Intervjuer i Bryssel i november och december 2014.

outcome of the meeting for which a given briefing note was prepared, making it more difficult for them to improve".[102] Vidare betonar samma källa problemet med säkerhetsklassad information, vilken inte samtliga delar inom utrikestjänsten har möjlighet att skicka eller ta emot. Detta har lett till att tillgång och användande av säkerhetsklassat material inom utrikestjänsten kommit att bli kraftigt begränsat vilket i sin tur kan försvåra samarbete och leder till att man har olika besluts- och analysunderlag.

Under det gångna året har det dock föreslagits ett antal lösningar på några av just dessa strukturella utmaningar. Den gängse uppfattningen tycks nu vara att en plattare och mer slimmad organisation med kortare väg upp till den höga representanten skulle vara att föredra. I linje med detta menar man att det inte längre finns samma behov, som under de första åren, av att ha så många ledande befattningar. Istället borde den verkställande generalsekreteraren och den operativa chefen slås samman till en post. I dagsläget finns vidare hela fyra chefsbefattningar direkt under den höga representanten utan inbördes hierarki. En respondent menar att det "öppnar upp för en katastrof" att placera fyra seniora personer i en sådan organisationsstruktur.[103]

Inrättandet av en styrelse (*corporate board)*, bestående av fyra mycket seniora tjänstemän, syftade dels till att skapa en enhetlig syn på mål och kordinera informationsflödet till de många undercheferna, dels till att avlasta HR/VP i dennes roll. Detta har emellertid inte lyckats vilket lett till att HR/VP har haft kontinuerlig direktkontakt med 23 funktioner snarare än genom sina fyra kollegor i styrelsen.[104]

En förhoppning som nu lyfts fram av ett antal källor handlar om att endast *en* generalsekreterare ska utses, med uppgift att ta sig an en omfattande omorganisation av utrikestjänsten. Till sitt stöd skulle denne med fördel kunna ha tre ställföreträdare. För att eliminera ett av de många leden ner till verksamheten skulle däremot de verkställande direktörerna kunna tas bort.[105]

HR/VP Mogherini har pekat ut just inrättandet av en mer förenklad ("*streamlined*") beslutsprocess i utrikestjänsten som en av sina främsta prioriteringar. Hon uppger vidare att de reformer som föreslagits i granskningen kommer att vara utgångspunkten för förändringarna. Hennes argumentation utgår från att EU för att kunna agera med en så bred uppsättning av instrument som möjligt måste öka samordningen, och då även inom utrikestjänstens krishanteringsstrukturer. Mogherini vill i anslutning till detta se över

[102] Europeiska revisionsrätten 2014 s.14.
[103] Intervjuer i Bryssel i november och december 2014.
[104] Europeiska revisionsrätten 2014.
[105] EEAS 2013 s. 4 samt intervjuer i Bryssel i november och december 2014.

ansvarsfördelningen, minska överlapp och öka civil-militära synergier samt säkra en effektivare koppling mellan HR-nivån och krishanteringsstrukturerna.[106]

3.1.2 Olika medel men samma mål: Behovet av samordning mellan utrikestjänsten och kommissionen

Behovet av bättre samordning mellan utrikestjänsten och kommissionen inom ramen för krishanteringen är på intet sätt en ny utmaning. En grundläggande förklaring till att behovet av samordning är så stort inom området ifråga är att utrikespolitiken i EU är fördelad mellan åtminstone tre olika nivåer – för det första inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), för det andra inom ramen för EU-kommissionens externa agerande och för det tredje inom ramen för medlemsstaternas individuella utrikespolitik. Avsaknaden av samordning mellan dessa tre delar har i sin tur beskrivits som ett viktigt skäl till att EU har svårt att hävda sig internationellt.[107] I huvudsak handlar problematiken när det gäller utrikestjänsten och kommissionen om utrikestjänstens relation till DG ECHO som handhar det humanitära biståndet och civilskyddet. Men inte uteslutande. Utrikestjänsten delar intresseområden exempelvis även med direktoratet för utvecklingsfrågor (DG DEVCO) och direktoratet för utvidgning (DG Enlargement). Den stora utmaningen blir därför att förena kommissionens mer långsiktiga bistånd och strategier med de mer direkta krishanteringsinsatserna inom GSFP.

Kommissionens nytillträdde ordförande, Jean-Claude Juncker, har i sina politiska riktlinjer för den nya kommissionen betonat vikten av att förbättra samordningen med utrikestjänsten för att mer effektivt kunna utnyttja EU:s utrikespolitiska instrument. Hans uttalade ambition att stärka Federica Mogherinis roll som kommissionens vice ordförande ligger också väl i linje med detta.[108] Detta avsnitt hanterar emellertid främst de strukturella förändringar som kan komma att bli aktuella för att öka samordningen mellan kommissionen och utrikestjänsten, medan förväntningar på HR/VP Mogherini hanteras nedan i kapitel 3.1.3. och en mer ingående diskussion om möjligheterna för en samlad ansats, som ett resultat av bl.a. ökad samordning mellan utrikestjänsten och kommissionen, hanteras i kapitel 3.2.

Precis som i många andra frågor finns det sådant som fungerar bra och sådant där det finns utrymme till förbättring. Vad gäller samarbetet mellan kommissionens (DG ECHO) och utrikestjänstens personal vid EU-delegationerna har detta visat sig fungera förhållandevis väl och i flera fall samlokaliseras personal från såväl

[106] Europaparlamentet 2014b.
[107] Lehne, S. 2013. Se också t.ex. Europaparlamentet Briefing september 2014 om förändringar i och med Lissabonfördraget.
[108] Se t.ex. Juncker, J-C. oktober 2014 s. 10-11 samt Europaparlamentet Briefing september 2014.

utrikestjänsten som kommissionen vid EU-delegationernas lokaler i tredje land.[109]

En viktig förändring avseende samordning, och som har kommit på plats sedan de tidigare FOI-rapporterna publicerades under 2012, är etablerandet av kommissionens Emergency Response Coordination Centre, ERCC, som organisatoriskt ligger under DG ECHO och beskrevs mer utförligt i kapitel 2 ovan. Allmänt sett råder en positiv uppfattning om centret, även utanför DG ECHO, främst genom den tydlighet i ansvar som följde med etableringen av centret. På samma tema finns det idag också en uttalad strategi för arbetsfördelning och samarbete mellan kommissionen och utrikestjänsten vilken i korthet baseras på tre punkter; 1. De två organisationerna ska samarbeta och utbyta information; 2. Detta kräver respekt för respektive organisations kompetenser och mandat (DG ECHO styrs av humanitära principer och utrikestjänsten av politiska överväganden); 3. Krisens natur och egenskaper ska få avgöra vem som ansvarar för dess hantering snarare än interna strategiska överväganden.[110]

Även om en vanlig uppfattning är att ERCC kommit att underlätta ansvarsfördelningen finns det fortfarande frågor om i vilken utsträckning detta center kompletterar eller konkurrerar med utrikestjänstens Situation Room. I ett remissvar till Europeiska revisionsrätten tydliggör utrikestjänsten sin syn på uppdelningen mellan de två funktionerna;

> Situation Room mainly deals with political crises and major natural disasters outside the EU. ERCC mainly deals with natural disasters outside and inside the EU, according to EU legislation on humanitarian aid and civil protection.[111]

Detta är emellertid lättare i teorin än i praktiken, särskilt inom civil krishantering där gränserna eller definitionerna av en kris är mycket svårare än inom det militära. Till exempel har ett visst missnöje präglat omdömena av ERCC inom delar av utrikestjänsten, inte minst inom Avdelningen för krisrespons och operativ koordinering (CROC) som är den funktion inom utrikestjänsten som mer än någon annan rör sig i gränslandet mellan kommissionens och utrikestjänstens mandat genom att fokusera på insatser i ett tidigt skede.[112]

Även i den pågående hanteringen av såväl ebolautbrottet i Västafrika som Ukrainakrisen har frågande röster höjts, bland representanter från utrikestjänsten, om huruvida ERCC är det mest lämpade forumet för dessa typer av mer

[109] Intervjuer i Bryssel i november 2014 samt Europaparlamentet Briefing september 2014.
[110] Intervjuer i Bryssel i november och december 2014.
[111] Europeiska revisionsrätten 2014 s.29.
[112] Europeiska revisionsrätten 2014.

komplexa kriser utan renodlade humanitära element.[113] Det finns en risk för ”strukturellt överlapp” som är nära kopplat till just definitioner av olika former av kriser, vilket även belysts i tidigare FOI-studier. I takt med att krisers komplexitet ökar framträder nämligen en utmaning om hur en kris kan anses vara sektors*övergripande* eller sektors*specifik*. Frågan landar då i rollfördelningen mellan å ena sidan utrikestjänstens Avdelning för krisrespons och operativ koordinering (CROC), som anser sig spela en central samordnande roll vid sektorsövergripande händelser utanför EU som har politiska, civila och militära dimensioner, och å andra sidan DG ECHO som anser sig ha det fullständiga ansvaret för humanitär hjälp och civilskydd även vid kriser utanför EU.[114]

Ett antal handfasta förslag har under det senaste året förts fram i syfte att förbättra samordningen mellan utrikestjänsten och kommissionen. Bland annat har det från utrikestjänstens sida föreslagits att Situation Room ska placeras i direkt anslutning till ERCC för att minimera hinder för informationsutbyte.[115] Vid intervjuerna framkom det dock att denna lösning inte fullt ut välkomnades av kommissionen (DG ECHO) som ansåg att de två spåren bör hållas separata för att undvika en politisering av katastrofhjälp samtidigt som det betonades att representanter från EUMS sitter samlokaliserade i lokalerna för att underlätta samordning av exempelvis transporter.[116] Det finns härutöver en rad andra krishanteringsstrukturer kvar som på olika sätt delar på ansvaret för krishantering inom kommissionen och vars ansvarsroller måste tydliggöras.[117]

En fråga som har betonats redan i tidigare FOI-studier, och som är aktuell än idag, handlar om utrikestjänstens ”bakbundna händer”. Utrikestjänstens insatser är redan från början betydligt mer politiserade och kräver en längre handläggningstid än DG ECHO:s snabba insatsförmåga. Men genom att utrikestjänsten är beroende av kommissionens relativt trögrörliga finansieringsprocesser bromsas agerandet ytterligare upp.[118] Att kunna kringgå dessa processer, genom t.ex. en större egen budget för utrikestjänsten, är något som ofta dök upp i intervjuerna som möjliga förslag på en lösning. Ytterligare en åtgärd för att minimera administration i samband med en insats, som tidigare har föreslagits utan att ännu realiseras, är inrättandet av ett ”servicecenter” mellan utrikestjänsten, kommissionen och rådets generalsekretariat. Detta center skulle

[113] Intervjuer i Bryssel i november och december 2014.
[114] Hagström Frisell, E & Åhman, T. 2012.
[115] EEAS, 2013.
[116] Intervjuer i Bryssel i november och december 2014.
[117] Inom t.ex. DG Home Affairs, DG Health and Consumers, emergency operations centre inom European Centre for Disease Prevention and Control samt Frontex Situation Centre. Se även Europeiska revisionsrätten, 2014, s.20.
[118] Detta betonades redan av Hagström Frisell, E & Åhman, T. 2012 (s. 49) och återkom vid flera intervjuer i Bryssel i november och december 2014.

ansvara för samtliga stödfunktioner vid civila krishanteringsinsatser och därmed minimera risken för dubbelarbete inom de olika institutionerna.[119]

När det gäller samordning mellan utrikestjänsten och andra aktörer i händelse av en krissituation, däribland kommissionen, finns den s.k. krisplattformen att tillgå som ett forum för informationsutbyte. Krisplattformen aktiverades för första gången 2012 och har sedan dess använts i en rad kriser, såsom Syrien, Mali och Guinea-Bissau. Syftet med plattformen är, som det har framgått av kapitel 2.2, att ge kommissionen och utrikestjänsten en samordnad och tydlig strategisk inriktning. Beroende på krisens karaktär bjuds en rad olika EU-aktörer, däribland geografiska och tematiska analysenheter, för att delta i informationsspridning.[120]

Rent formellt förflyttas ansvaret för ett specifikt geografiskt område från det geografiska kontoret till den verkställande direktören för Avdelningen för krisrespons och operativ koordinering (MD CROC) i det fall att krisplattformen aktiveras. Något som uppmärksammats av Europeiska revisionsrätten är emellertid att detta inte sällan har lett till att inte fler en två kriser har kunnat hanteras samtidigt. Mycket begränsade resurser i kombination med den centrala roll som en individ (den verkställande direktören) spelar för att koordinera EU:s gemensamma hantering av krisen har lett till att hanteringen av ännu pågående kriser tvingas avslutas när andra händelser krävt uppmärksamhet. Den Europeiska revisionsrätten konstaterar att; ”as a result, a crisis platform for a given country may be called off when the crisis is still on-going and the EU’s response has not yet taken shape”.[121]

En reflektion som gjordes vid våra intervjuer var att krisplattformen under senaste året inte heller har aktiverats och använts vid uppkomna kriser, såsom ebola och Ukraina. Det är dock för tidigt att dra några slutsatser om huruvida detta kommer att fortgå framöver eller bara är något tillfälligt. Enligt respondenten i fråga är det snarare personbundet och varierar från kris till kris: ”people are reluctant to work with others and so they find other structures to work in.”[122] Ett uttalande som på ett målande sätt ringar in svårigheterna med samordning och visar att det alltjämt är en bestående utmaning.

3.1.3 Vaktombyte efter Ashton: Rollen som HR/VP

När Italiens utrikesminister Federica Mogherini sommaren 2014 skulle presenteras som kandidat till posten som EU:s nya HR/VP hade medlemsstaterna först svårt att enas om hennes kandidatur. Kritik framfördes från bl.a. Polen och de baltiska staterna som ansåg att hon var alltför undfallande mot Ryssland och

[119] Hagström Frisell, E & Åhman, T. 2012 s.49.
[120] Europeiska revisionsrätten 2014.
[121] Europeiska revisionsrätten 2014 s.14.
[122] Intervjuer i Bryssel i november och december 2014; EEAS, Crisis Platform, 2014.

saknade tillräcklig erfarenhet.[123] Redan under hösten 2014 tycks dock kritiken ha tystnat och åtminstone i Bryssel snabbt ha förbytts i mer positiva tongångar. Det finns en påtaglig känsla av förväntan. Mogherini beskrivs som entusiastisk, samarbetsvillig och intresserad. Hon ses som en symbol för en nystart.[124]

Utgångsläget var i detta avseende ett annat för hennes föregångare på posten, Catherine Ashton. Även om det nu när det har blivit dags att summera hennes tid som HR/VP är flera bedömare som pekar på hennes positiva inflytande över ett antal utrikespolitiska processer, bl.a. gällande förhandlingarna med Iran och även överenskommelsen mellan Serbien och Kosovo i april 2013, så har kritikerna inte helt tystnat. Under framför allt de första åren riktades mycket kraftig kritik mot Catherine Ashtons förmåga att kunna verka som en samlande kraft. Hennes engagemang för försvars- och säkerhetspolitiska spörsmål ifrågasattes också och hon betraktades av många snarare som en övergångslösning.[125]

Mycket av den tidiga kritiken kretsade kring Catherine Ashtons personliga förutsättningar att leda utrikestjänsten. Detta hänger till viss del kvar i diskussioner om Ashtons eftermäle även om man i många fall numera snarare tycks fokusera på strukturella svårigheter och behovet av att skapa förutsättningar för nästa HR/VP att fungera effektivt. I det nu aktuella materialet uttrycks en stor förståelse för att uppdraget är krävande och att den höga representantens uppdrag innebär en ”enorm och oupphörlig arbetsbörda”.[126] Det framhålls inte minst att det är många möten som den höga representanten regelbundet förväntas närvara på – rådets, kommissionens, Europeiska rådets och Europaparlamentets – förutom alla övriga arbetsuppgifter som ska utföras.

Redan under HR/VP Ashtons tid fanns det förvisso möjliga ställföreträdare för HR/VP att tillgå, t.ex. kunde en kommissionär med ett specifikt ansvarsområde företräda henne i Europaparlamentet. Under Catherine Ashtons tid som HR/VP utnyttjades dock inte dessa möjligheter i någon nämnvärd utsträckning. Det ges inga svar i materialet på huruvida detta främst berodde på att det saknades entydiga bestämmelser om vem som skulle ersätta vid ett givet tillfälle eller om det var Catherine Ashtons eget val att inte tillämpa de möjligheter som gavs.[127] Samtidigt förekommer uppgifter som gör gällande att Ashton själv ska ha efterlyst ökade möjligheter att kunna ersättas, i fler sammanhang och av flera personer, vilket möjligen kan tyda på att de möjligheter till ersättare som formellt

[123] EurActiv 2014a. Det formella beslutet att utse Federica Mogherini till HR/VP togs av EU:s stats- och regeringschefer den 30 augusti 2014. Det är Europeiska rådet som med kvalificerad majoritet utser HR för en femårig mandatperiod i samråd med kommissionens ordförande. Se t.ex. Europaparlamentet Briefing september 2014.

[124] Intervjuer Bryssel november och december 2014.

[125] Intervjuer Bryssel november och december 2014 samt Martin, G. 2013; Techau, J. 2014; ECFR, 2014; Raines, T. 2014.

[126] Se t.ex. Europaparlamentet Briefing september 2014.

[127] Intervjuer Bryssel november 2014 samt Europaparlamentet Briefing september 2014.

fanns inte var de som var mest efterfrågade och användbara i praktiken. HR/VP Ashton har bl.a. förespråkat att hon i Europaparlamentet skulle kunna företrädas även av seniora tjänstemän inom utrikestjänsten, chefer för EU-delegationerna och EU:s särskilda representanter.[128]

De lösningar som nu i olika sammanhang har föreslagits för att avlasta HR/VP är dels en formalisering av vem som ersätter när, dels möjligheten att skapa en eller möjligen flera befattningar som ställföreträdande hög representant. Detta menar man skulle ha såväl politisk som symbolisk betydelse och kunna jämföras med hur det ser ut i många medlemsländer, där ministern har en politisk statssekreterare. Det tycks råda stor enighet i strukturerna och mellan medlemsstaterna om behovet av detta. Diskussionerna har främst kommit att handla om huruvida det ska vara en *political deputy* eller en *administrative deputy*. I det första fallet skulle det vara en person som nomineras och utses på samma sätt som den höga representanten och är ansvarig inför EU-parlamentet och rådet. I det andra fallet, som bl.a. förordas i utrikestjänstens egen granskning, skulle man tillsätta en person som skulle ersätta den höga representanten i det EU-interna arbetet (möten med kommissionen, i parlamentet och i kontakten med delegationerna). Denne skulle vara ansvarig i relation till höga representanten, som i sin tur skulle vara den enda representanten utåt på ministernivå.[129]

Den då tillträdande ordföranden för kommissionen, Jean-Claude Juncker, presenterade i september 2014 uppdragsbeskrivningar, s.k. *mission letters*, för den tillträdande kommissionen. I uppdragsbeskrivningen för den höga representanten Mogherini, i hennes roll som kommissionens vice ordförande, pekas ett antal ersättare ut. I vad som beskrivs som kommissionsrelaterade spörsmål ska framför allt *the Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations* och andra kommissionärer kunna fungera som Mogherinis ersättare.[130] Detta förslag, med tydligt utpekade ersättare, har fått ett positivt mottagande och även om det i nuläget återstår att se i vilken omfattning och i vilka sammanhang Mogherini kommer att ta till ersättare. Det är dock sannolikt att det kommer att implementeras eftersom det är Mogherini och Juncker som tillsammans kommit fram till detta system för ersättare.[131]

När det i övrigt gäller Mogherinis roll som just kommissionens vice ordförande märks i uttalanden från Mogherini själv och från Jean-Claude Juncker en tydlig ambitionshöjning i jämförelse med hur det har fungerat under tidigare år. VP-rollen ska stärkas och Mogherini ska utgöra en naturlig del av kommissionen på ett sätt som HR/VP Ashton aldrig gjorde under sin tid. Trots att även Ashton

[128] Europaparlamentet Briefing september 2014.
[129] EEAS 2013.
[130] Europeiska kommissionen 2014h, Mission letter till Frederica Mogherini.
[131] Se t.ex. EEAS 2014c.

formellt var VP och att förutsättningarna för en VP-roll fanns även då är den gängse uppfattningen idag att detta i praktiken inte kom att implementeras. I utrikestjänstens egen utvärdering nämns exempelvis att Ashton inte lyckats närvara med någon kontinuitet vid kommissionärernas sammankomst i Relex-gruppen.[132] Hennes nedtonade roll i kommissionen brukar ofta skyllas å ena sidan på den dåvarande ordföranden för kommissionen, José Manuel Barroso, som inte på allvar upplevdes vara intresserad av att öppna upp kommissionen för Ashton, och å andra sidan på Ashtons ointresse för att ta sig an rollen. En annan förekommande kritik handlar om att den uppmärksamhet som Ashton trots allt ägnade sina kommissionsrelaterade uppgifter skedde helt frånkopplat och separat från hennes arbete i utrikestjänsten. Nu är en vanlig tolkning att Juncker är villig att delegera uppgifter till Mogherini och att de båda ser ett värde i ett nära samarbete.[133]

Det uttalade syftet med stärkandet av HR/VP-rollen är, såsom vi varit inne på i tidigare avsnitt, att skapa förutsättningar för att det samordningsansvar för utrikespolitiken, som enligt fördraget åligger den höga representanten, ska kunna genomföras mer effektivt än tidigare. Som ett led i detta har HR/VP Mogherinis högkvarter flyttats från utrikestjänstens lokaler till kommissionens högkvartersbyggnad, Berlaymont, i Bryssel. I sin roll som kommissionens vice ordförande är Mogherini ansvarig för att styra och samordna alla kommissionärers arbete i de delar som gäller yttre förbindelser. I praktiken handlar det om att HR/VP regelbundet ska uppdatera kommissionen om den geopolitiska utvecklingen och månadsvis leda en Commissioner' Group on External Action bestående av kommissionärer med relevanta portföljer, med ett geografiskt och/eller tematiskt format. Vad som lyfts fram som en viktig förändring i sammanhanget, i jämförelse med tidigare, är att det inte uteslutande handlar om att samla den s.k. Relexkretsen, dvs. kommissionens ordförande och kommissionärerna för handel, utvidgning, utvecklingsbistånd, humanitärt bistånd och ekonomiska och monetära frågor. För att understryka att många andra portföljer rymmer en utrikespolitisk dimension öppnar man nu för deltagande av andra kommissionärer beroende på frågans karaktär och de behov som finns.[134] HR/VP Mogherini motiverar behovet av det nya inkluderande mötesformatet med att *"there is no single portfolio that potentially has no impact on our external policies and actions"*.[135]

---

[132] Europeiska revisionsrätten, 2014.

[133] Intervjuer Bryssel november och december 2014; Europeiska kommissionen 2014h. Noterbart är att the Mission letter är en gemensam produkt av Jean-Claude Juncker och Federica Mogherini och listar deras överenskomna syn på rollen som vice ordförande i kommissionen och samarbetet med Utrikestjänsten. Det är även värt att framhålla att Juncker inrättat ett nytt system med sammanlagt sju vice ordförande. För- och nackdelar med detta diskuteras bl.a. i Rhinard, M. 2014 samt Lannoo, K. 2014 s.3-4.

[134] Europeiska kommissionen 2014h.

[135] EEAS 2014c.

Detta nya s.k. klusterarrangemang väcker förväntningar på en ökad samordning mellan utrikestjänsten och kommissionen, mellan inre och yttre säkerhet. Förutom att den höga representanten förväntas stärka sin roll i kommissionen talas ibland också om en stärkt ställning i relation till medlemsstaterna. Genom att hon förutom utrikestjänstens kompetens, inklusive EU-delegationerna, också får tillgång till hela kommissionens expertis kan hon i större utsträckning bistå medlemsstaterna med värdefulla analyser och utrikestjänsten på allvar bli ett framträdande rådgivande organ.[136] Mogherini tycks vara inne på samma resonemang när hon beskriver flytten till Berlaymont som ett medel för att göra ”the EEAS the centre for all external action of all European institutions”.[137]

Det kan också konstateras att det redan under hösten, i linje med Junckers och Mogherinis ambitioner för VP-rollen, har genomförts möten i den nya kretsen under Mogherinis ledning. Detta har i Bryssel mötts med positiva omdömen och setts som ett tecken på att de utspel som gjorts inte stannar vid tomma ord. En reflektion som gjordes efter det första mötet var dock att det i mötesprotokollet refererades å ena sidan till kommissionärerna och å andra till Federica Mogherini. Huruvida detta är ett utslag för att HR/VP åtminstone i nuläget spelar i en egen kategori, skild från övriga kommissionärer, eller om denna distinktion gjordes av andra skäl återstår att se.[138] Även när det gäller vilka reformer och förändringar i övrigt som den höga representanten Mogherini kommer att driva igenom och när är i skrivande stund okänt. I samband med att hon framträdde i Europaparlamentet i oktober 2014 gav hon sig själv 100 dagar för att bedöma utrikestjänstens verksamhet och dess framtid. Hon utlovar ”a fully-fledged” förslag på vägen framåt i form av ett vitpapper under 2015. Hon underströk dock redan tidigt efter att hon utsetts behovet av en slimmad organisation och ett tätare samarbete mellan olika delar av EU-strukturerna.[139]

Relationen till Europaparlamentet framhålls i sammanhanget och med hänvisning till sin bakgrund som italiensk parlamentsledamot värnar hon särskilt om ett gott samarbete. Hon har bl.a. ambitionen att återuppliva s.k. Joint Consultation meetings där parlamentet ska få full insyn i mandaten för planerade civila krishanteringsinsatser inom GSFP.[140]

Av avgörande betydelse, givet den stora arbetsbördan, är förmågan att delegera men också att omge sig med kompetenta personer. I sammanhanget talas om en upplevd oförmåga hos Catherine Ashton att delegera och en vilja att detaljstyra sina underordnade ner på minsta administrativa detaljnivå. Kritiska röster menar att detta i högsta grad ökade på Catherine Ashtons arbetsbörda men även skapade ett glapp mellan hennes närmaste kabinett och resten av utrikestjänsten. Bara de

[136] Keohane, D. et al. 2014; Sjursen, H. 2014.
[137] EEAS 2014c.
[138] Intervjuer Bryssel november och december 2014.
[139] Euractiv, 2014b.
[140] Europaparlamentet, 2014b.

absolut närmaste släpptes in och information spreds inte i den utsträckning som kritikerna menar hade varit önskvärt. Kabinettet i sig fungerade, enligt negativa tongångar, inte optimalt.[141] Det uttrycks nu förhoppningar om att samspelet mellan den högsta ledningen och utrikestjänstens organisation kommer att fungera bättre och vissa ser redan nu tecken på att Mogherini kommer vara villig att delegera och involvera organisationen. Federica Mogherini har t.ex. uttryckt att hon vill ha med personal från staben på sina resor och möten vilket ses som ett uttryck för att informationsflödet kommer att öka.[142]

3.1.4 Medlemsstaterna och utrikestjänsten: En balansakt för en lagom stark utrikestjänst

En viktig dimension av HR/VP-rollen är relationen till EU:s medlemsstater. Forskaren Daniel Keohane går till och med så långt att han hävdar att detta är den höga representantens viktigaste relation – eller åtminstone den som skulle ha förutsättningar för att bli den viktigaste.[143] Det kan i sammanhanget konstateras att det finns en grundläggande problematik som rör just rollfördelningen mellan utrikestjänsten och medlemsstaterna i allmänhet och Europeiska rådet i synnerhet. Denna grundar sig i att staterna ännu inte på ett enhälligt sätt har besvarat frågan om vilken roll utrikestjänsten ska spela nu och på längre sikt. Är det ett blivande europeiskt utrikesministerium med en överstatlig diplomatkår eller enbart en utförare av medlemsstaternas kompromissade mellanstatliga beslut? Och vilken roll ska HR/VP spela i denna organisation? En europeisk utrikesminister eller en EU-företrädare bland flera?

> By its very nature – neither a supranational institution like the Commission nor is it intergovernmental in nature like the European Council – the EU diplomatic service embodies the ambiguities and contradictions that have dogged the idea of a common European foreign policy.[144]

Hur frågorna om utrikestjänstens och HR/VP:s egentliga roll besvaras påverkar i sin tur på ett konkret sätt utrikestjänstens manöverutrymme. Det har åtminstone hitintills i praktiken varit medlemsstaterna som i stor utsträckning satt ramarna för verksamheten. Särskilt stormakterna har ofta beskyllts för att ha bromsat och inte släppt till av sin suveränitet för att medverka till en fördjupad integration inom utrikespolitiken och en riktigt effektiv utrikestjänst. Det betonas i forskartexter att det faktum att det krävs enhällighet bland 28 medlemsstater för

[141] Intervjuer Bryssel november och december 2014.
[142] Intervjuer Bryssel november och december 2014.
[143] Keohane, D. et al. 2014.
[144] Citat från Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. 2013 s. 65-66. Se även Martin, G. 2013.

beslut inom försvars- och utrikespolitiken är ytterligare en försvårande omständighet.[145]

En respondent kallar HR/VP för ett av världens svåraste jobb inte minst när det gäller *vilka* prioriteringar som ska göras. Det är alltid någon av de 28 medlemsstaterna som tycker något om varje händelse som sker överallt i världen. De utrikespolitiska prioriteringar som varje enskilt medlemsland gör är i jämförelse mycket mer avgränsade och ofta mer fasta. Lägg därtill att utrikestjänsten har en begränsad administrativ budget att tillgå – en förekommande jämförelse är att den både när det gäller budget och antalet anställda är jämförbar med Belgiens utrikesförvaltning och långt efter stormakterna.[146]

I sammanhanget är det värt att lyfta fram Civkom som består av representanter från samtliga medlemsstater. Vid årsskiftet (2014/15) byttes den tidigare ordföranden för Civkom ut och en efterträdare är vid denna rapports tryckning ännu inte presenterad. Det påtalas emellertid att denna person kommer att få en mycket central och viktig roll som direkt underordnad KUSP och med direktkontakt upp till HR/VP och dennes stab.[147] En sådan person bör alltså dels ha god kunskap om dynamiken inom utrikestjänsten och krishanteringssystemet i stort men också kunna se till att de geografiska enheterna får en framträdande roll vid uppföljning av pågående insatser. Utöver detta är ledaregenskaperna av yttersta vikt eftersom ordförandens främsta uppgift handlar om att nå konsensus vid de ofta långa diskussionerna inom Civkom samt att medla mellan den medlemsstatsstyrda kommittén och de starka viljorna inom kommissionen och utrikestjänsten.[148]

När det gäller relationen mellan utrikestjänsten och medlemsstaterna är det även värt att framhålla EU-delegationerna. HR/VP Mogherini har betonat betydelsen av just EU-delegationerna som EU-representanter, som informationskällor och som genomförare av gemensam policy.[149] Detta ligger också i linje med de rekommendationer som framförts av exempelvis Europeiska revisionsrätten som påtalar att EU-delegationernas diplomatiska tjänster inte har utnyttjats fullt ut, vilket enligt deras menande framförallt beror på en ovilja från medlemsstaterna. Det konstateras att:

> […] the new role for EU delegations has not been followed by a significant exploitation of synergies with the diplomatic services of the Member States, which is largely attributable to the short

[145] För en genomlysning av olika argument i forskaranalyser se t.ex. Europaparlamentet Briefing september 2014.
[146] Martin, G. 2013; ECFR, 2014 samt Intervjuer Bryssel november och december 2014.
[147] Intervjuer i Bryssel november och december 2014.
[148] Intervjuer i Bryssel november och december 2014.
[149] Europaparlamentet 2014b.

> time passed and a lack of commitment from the Member States themselves."[150]

Vidare fortsätter Europeiska revisionsrätten i sin granskning att betona att en samlokalisering av medlemsstaters ambassader och EU-delegationerna samt en gemensam politisk rapportering baserad på tvåvägskommunikation (till skillnad från dagens läge där EU-delegationerna mottar mycket begränsat med information) skulle kunna utgöra ett tydligt mervärde för utrikestjänsten.[151] Detta framhålls även vid våra intervjuer med såväl representanter från Situation Room samt vid tyska representationen. En förekommande åsikt är att ambitionen att stärka EU-delegationerna på längre sikt skulle kunna skapa utrymme för medlemsstaternas egen konsulära verksamhet i tredje land att minska.[152] I sammanhanget är en förekommande åsikt också att en skiljelinje i synen på EU-delegationerna, och därmed också på utrikestjänstens roll, skulle kunna finnas mellan stora och små stater, beroende på deras egen utrikesförvaltnings kapacitet. Små och medelstora stater skulle i enlighet med ett sådant resonemang vara mer positivt inställda till en stark och effektiv utrikestjänst eftersom de skulle ha lättare att se utrikestjänstens verksamhet, och i synnerhet EU-delegationerna som en avlastning.[153]

Det finns förvisso ingen som förväntar sig att medlemsstaterna alltid ska agera via utrikestjänsten i utrikespolitiska frågor och låta sig företrädas av HR/VP på den internationella scenen.[154] Men mot bakgrund av att en bakomliggande drivkraft till skapandet av utrikestjänsten var en önskan om att bidra till en mer samlad och tydlig europeisk röst i internationella sammanahang kan det vara intressant att nämna att vissa bedömare hävdar att dels medlemsstaterna, dels Europeiska rådet under senare år snarare har stärkt sin roll och i olika sammanhang mer eller mindre har negligerat den höga representanten. Jämförelser görs också med vilken roll som den förra höga representanten Javier Solana tilläts spela i olika internationella förhandlingar och samtal. Två exempel på att mindre grupper av medlemsstater på senare tid agerat utanför EU-kontexten som har framhållits är Frankrikes, Tysklands och Polens val att inom ramen för den s.k. Weimartriangeln på egen hand, utan EU-representanter, resa till Kiev för att försöka medla i samband med krisen i Ukraina samt Frankrikes och Storbritanniens gemensamma initiativ rörande Syrienkriget.[155]

---

[150] Europeiska revisionsrätten, 2014 s. 22.
[151] Europeiska revisionsrätten, 2014.
[152] Intervjuer Bryssel november och december 2014.
[153] Intervjuer Bryssel november och december 2014. I utrikestjänstens granskning betonas att EU-delegationerna representerar EU i 163 länder och internationella organisationer. Det betyder att man finns på 70 platser där färre än 10 medlemsstater har egen representation och i 50 länder där färre än 5 medlemsstater har egen representation, EEAS 2013 s. 3.
[154] För resonemang om medlemsstaternas nationella utgångspunkter för sin utrikespolitik se t.ex. Watanbe, L. 2014.
[155] ECFR, 2014 och Intervjuer Bryssel november och december 2014.

De som betonar Europeiska rådets ökade roll pekar på att det var först i och med Lissabonfördraget som Europeiska rådet blev en institution, därtill med en permanent ordförande. Enligt vissa bedömningar har detta bidragit till att ändra den institutionella balansen i unionen och stärka Europeiska rådets ställning: ”The European Council was recognised as the initiator of new projects, the main crisis manager and the ultimate decision-maker.”[156] Det hävdas att detta i sin tur inte bara har fått konsekvenser för den höga representanten och för utrikestjänsten utan även har lett till att medlemsstaternas utrikesförvaltningar redan har fått en minskad roll, på bekostnad av Europeiska rådet. I anslutning till detta anförs att den höga representanten, som den enda ”utrikesministern” i Europeiska rådet, skulle kunna spela en unik och viktig roll och om denne bara tilläts inta en mer inflytelserik roll skulle kunna bli ”the missing link of EU foreign policy” mellan Europeiska rådets stats- och regeringschefer och medlemsstaternas utrikesförvaltningar.[157]

Det framhålls ibland att utrikestjänsten och HR/VP Ashton också bär en del av ansvaret för den utveckling där medlemsstaterna stärkt sitt inflytande, både i mindre konstellationer och inom ramen för Europeiska rådet. I linje med detta argumenteras att man under Ashtons tid som HR från utrikestjänstens sida medvetet skulle ha valt en lägre profil inom vissa ”high salient issues” där man insett att det skulle bli svårt att nå enighet mellan medlemsstaterna.[158] Det hävdas t.ex. att den höga representanten istället borde våga ta lite risker i sin roll som FAC-ordförande och inte enbart söka kompromisser genom den minsta gemensamma nämnaren.[159]

Som motvikt mot denna bild kan ställas resonemangen ovan som går ut på att det i samband med att kommissionen nu fått sin nye ordförande, Jean-Claude Juncker, tvärtom talas om möjligheten för en ökad roll för HR/VP.[160] Det är också värt att nämna att Mogherini har annonserat att hon kommer att ändra arbetsformerna för KUSP så att agendan ska vara mindre krisdriven. Hon vill istället se mer av strategiskt tänkande i KUSP och kommer att ange specifika diskussionsämnen inför varje möte. Detta ligger i linje med hennes nya *agenda setting role*.[161] HR/VP Mogherini har också sagt att hon inte kommer att dra sig för att rekommendera medlemsstaterna att använda sig av de möjligheter som ges i Lissabonfördraget till att besluta med kvalificerad majoritet inom GUSP. Hon menar att detta ligger helt i linje med hennes uppdrag att bidra till utvecklingen på området.[162]

---

[156] de Schoutheete, P. 2014.
[157] Berger, C. & von Ondarza, N. 2013.
[158] ECFR 2014.
[159] Keohane, D. et al. 2014.
[160] Se t.ex. ECFR 2014 och Intervjuer Bryssel november och december 2014.
[161] Utrikespolitiska institutet den 25 november 2014.
[162] Artikel 31.1-2 Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen (Lissabonfördraget). samt Europaparlamentet 2014b.

För att underlätta samordningen mellan medlemsstaterna och den höga representanten, samt även minska den senares arbetsbörda, har det från forskarhåll framförts olika förslag på åtgärder. Ett sådant förslag går ut på att den nya höga representanten ska genomföra resor tillsammans med relevanta utrikesministrar, t.ex. en resa till Kiev med Weimargruppen. Ett annat förslag är skapa små informella arbetsgrupper med medlemsstatsrepresentanter för att ta fram viktiga policydokument.[163] HR/VP Mogherini har också uttryckt ambitionen att redan i inledningen av sitt mandat personligen besöka alla 28 medlemsstater och sammanträffa med representanter för regering och parlament men också t.ex. NGO:s, tankesmedjor och civilsamhället. Syftet är enligt henne själv att få input till vad som kan utgöra unionens gemensamma vision och prioriteringar för GUSP samt säkra att medlemsstaterna känner sig delaktiga och känner ”co-ownership”.[164] Initiativet har generellt mottagits väl men möts också av en del skepsis och möjligheten att lyckas fullfölja resorna till alla huvudstäderna ifrågasätts.[165]

För att kontrastera ovanstående resonemang om balansen mellan å ena sidan utrikestjänsten och å andra sidan medlemsstaterna kan det avslutningsvis vara intressant att framhålla att ett par respondenter ser en motsatt utveckling. De talar om en tydlig självmedvetenhet inom utrikestjänsten:

> They [i.e. the EEAS] now know that they are an actor. They not only want to be a tool in the hands of member states. Rather, they use member states as tools for their strategically reasons. It becomes especially clear in civilian missions, e.g. being in charge of creating documents and planning strategies. They now know how to reach their purposes. [166]

Vad som av en medlemsstats representant beskrivs som ett konkret utslag för denna aktörsroll redan i dagsläget är just engagemanget för Kosovo. Detta var enligt samma källa i huvudsak en fråga som drevs av HR/VP Ashton och för utrikestjänsten. Enligt hans menande hade medlemsstaterna i slutändan mer eller mindre bara att gå på den linje som utrikestjänsten målat upp.

> It [i.e. Kosovo] was a priority of former HR and EEAS had very good people dealing with the conflict. Taking into account that they have good experts and that it is a strong priority leaves us [i.e. the member states] in a situation where they can do whatever they want to. EEAS is no longer a tool in our hands – at least not in practice – but still on paper.[167]

Ett annat exempel som skulle kunna tolkas som ett utslag för en alltmer uttalad aktörsroll är den strida strömmen av uttalanden och deklarationer som Mogherini

[163] ECFR 2014.
[164] EEAS 2013c; Europaparlamentet 2014b.
[165] Intervjuer Bryssel november och december 2014.
[166] Intervjuer Bryssel november och december 2014.
[167] Intervjuer Bryssel november och december 2014.

löpande presenterar. Enligt en uppgift har detta föranlett ett växande missnöje hos medlemsstater med anledning av att dessa inte alltid upplevs vara förankrade hos medlemsstaterna på förhand. Detta illustrerar också väl hur svår balansgången är för HR/VP [168]

Avslutningsvis, är det värt att nämna ytterligare en EU-spelare på den utrikespolitiska arenan som HR/VP har att interagera med. Även Europeiska rådets ordförande har enligt Lissabonfördraget i uppgift att företräda EU internationellt i GUSP-relaterade spörsmål vilket i praktiken både kan leda till en konkurrenssituation och till otydlighet. Den allmänna bilden tycks dock vara att det inte varit något större problem under Catherine Ashtons och Herman Van Rompuys år som HR/VP respektive Europeiska rådets ordförande. En förklaring som ges är att Van Rompuy medvetet valde en nedtonad roll när det gäller GSFP.[169] Det återstår att se hur rollspelet mellan Federica Mogherini och Donald Tusk utvecklas, något som förutom Tusks och Mogherinis egna prioriteringar också är beroende av vilket spelrum medlemsstaterna ger sin ordförande i Europeiska rådet. Om vi ska döma av den allra första tiden, även om det är tidigt, så är det tydligt att Tusk åtminstone hittills inte valt att hålla en hög utrikespolitisk profil.

3.2 Samlad ansats fortfarande mest på pappret: Vad ska vi skylla på?

En viktig dimension av samordningsbegreppet i EU-sammanhang är samlad eller allomfattande ansats (*Comprehensive Approach*, CA). Inom EU används begreppet samlad ansats i huvudsak i två bemärkelser: I sin smalaste betydelse avses civil-militär samverkan vid krishanteringsinsatser. Även om erfarenheterna från olika krishanteringsinsatser genom åren har visat att förbättringar fortfarande behövs brukar EU:s civil-militära karaktär och breda verktygslåda ofta och gärna framhållas som något av EU:s främsta styrkor vad gäller krishantering och utrikespolitik i en vidare bemärkelse.

En bredare betydelse av samlad ansats avser ett integrerat förhållningssätt från EU:s sida i relation till tredje land, andra regioner eller grupper av länder, vilket ibland också kallas *a whole-of-EU-approach*.[170] Ett sådant perspektiv betonar att EU:s styrka ”lies in its potential to mobilise resources across the full range of

[168] Bicchi, F. 2015 föredrag vid Utrikespolitiska institutet. Se också EEAS hemsida www.eeas.europa.eu/statements/index_en.htm.
[169] Se t.ex. Europaparlamentet Briefing september 2014 s. 4.
[170] Woollard, C. 2013.

diplomatic, security, defence, economic, trade, development and humanitarian instruments."[171]

Ett konkret uttryck för detta kan vara en gemensam strategi för ett specifikt område, i sammanhanget brukar ofta *EU's Strategic Framework for the Horn of Africa* lyftas fram som ett framgångsrikt exempel. I regionen i fråga verkar EU för stabilitet genom att direkt bekämpa sjöröveri och mer långsiktigt försöka ta sig an de underliggande drivkrafterna bakom problematiken.[172]

En tidigare FOI-rapport med fokus på det strategiska ramverket för Afrikas horn betonar emellertid att ramverket i sig inte bidragit till mycket mer än en gemensam beskrivning av EU:s engagemang, medan en faktisk strategisk styrning från Bryssel eller mer enhetlig inriktning uteblivit.[173]

I syfte att tydliggöra mervärdet med en samlad ansats har begreppet i EU-sammanhang under de senaste åren också använts för att åsyfta alla berörda aktörers gemensamma ansvar:

> The EU is stronger, more coherent, more visible and more effective in its external relations when all EU institutions and the Member States work together on the basis of a common strategic analysis and vision. This is what the comprehensive approach is about.[174]

Under 2013 och 2014 är det främst två olika initiativ som är särskilt värda att lyfta fram i sammanhanget: För det första kommissionens och den höga representantens *Joint Communication on the EU's Comprehensive Approach to external conflict and crises* och för det andra EU-parlamentets rapport *on the EU Comprehensive Approach and its implications for the coherence of EU external action*.[175]

Det förra dokumentet identifierar ett antal åtgärder som krävs för att "enhance the coherence and effectiveness of EU external action in crisis and conflict situations".[176] I grova drag handlar det om att säkra att alla berörda delar av EU vid en kris ska ha en gemensam lägesbild att utgå från. Den ska i nästa steg mynna ut i en gemensam förståelse för krisen och vilka EU:s intressen, mål och eventuella roller kan vara i den aktuella krisen. Men det handlar även om att den inre och yttre säkerheten bättre ska länkas till varandra och att EU-delegationerna ska utnyttjas mer effektivt. Det konstateras att EU under senare år tagit vad man betraktar som viktiga steg mot ett en mer samlad utrikespolitisk ansats, men att

[171] Europaparlamentet 2014d. Se även Hull, C. & Derblom, M. 2011 s. 12 samt Hagström Frisell, E., Tham Lindell, M. & Skeppström, E. 2012.
[172] Europaparlamentet, 2014d.
[173] Hagström Frisell, E., Tham Lindell, M. & Skeppström, E. 2012
[174] Europeiska kommissionen, 2013a.
[175] Europeiska kommissionen, 2013a; Europaparlamentet 2014d.
[176] Europeiska kommissionen, 2013a s. 5.

mycket återstår och att den höga representanten och kommissionen i samarbete med medlemsstaterna under kommande månader och år ska implementera de olika förslag som presenterats i det gemensamma meddelandet. Vad gäller just samordning lyfts särskilt krisplattformen fram som ett viktigt systematiskt verktyg för samarbete mellan utrikestjänsten och kommissionen, vars mervärde enligt rapporten blev tydligt under arabiska våren och i insatsen vid Afrikas horn[177]

Det senare dokumentet, antar i princip samma utgångspunkter som det förra dokumentet, t.ex. vad gäller vikten av en samlad ansats för att få till stånd en så effektiv krishantering som möjligt, att den ska omfatta alla stadier av en kris samt att kopplingen mellan säkerhet och utveckling är grundläggande för den samma. Men parlamentsrapporten är i många delar mer konkret när det gäller vilka strukturella reformer som krävs och är bitvis mer kritisk i sitt angreppssätt. Det är särskilt tydligt i de avsnitt som mer direkt pekar på kommissionens och den höga representantens särskilda ansvar samt deras förbättringspotential på området ifråga. Kommissionen kritiseras i rapporten för att alltför ofta anta ett restriktivt förhållningssätt och hellre bevaka sina egna ansvarsområden än att i tillräcklig utsträckning samordna sig med utrikestjänsten. När det gäller den höga representanten hävdas att de förhoppningar som sattes upp i och med införandet av den nya posten inte har infriats och att samordningen fortfarande kan öka med kommissionen. En förutsättning för att få till stånd en samlad ansats är ”responsive, flexible and efficient structures” inom utrikestjänsten vilket man menar kräver en slimmad organisation.[178]

Catherine Ashton gjorde på sin tid som HR/VP likhetstecken mellan ”more efficient and effective” GSFP och samlad ansats.[179] I sammanhanget kan det vara värt att påminna om att HR Ashton under sina första år inom utrikestjänsten framhöll samlad ansats som ”a guiding principle for EU external policy and action”.[180] Idag tycks dock den gängse uppfattningen vara att denna prioritering inte fick något genomslag och att EU i praktiken inte har kommit så långt. Kritiken har varit särskild hård från forskarkretsar. Samlad ansats har i kritiska ordalag använts som ”an example of self-deluding and harmful sloganeering”, ”rather just a banal truism: that security and development are interdependent. It is also interpreted as reflecting the equally obvious point that when a number of different EU institutions are engaged in the same area, they had better co-ordinate their aims and actions […]”.[181]

Även i våra intervjuer har domen mot framstegen vad gäller samlad ansats varit hård. Samtliga respondenter är eniga om att samlad ansats finns mer på pappret

[177] Europeiska kommissionen, 2013a, se särskilt s.7.
[178] Europaparlamentet, 2014d.
[179] Europeiska rådet, 2013 s. 3 punkt 5. Se också t.ex. EEAS 2014a.
[180] Europaparlamentet Briefing september 2014.
[181] ECFR 2014.

och som en abstrakt ambition snarare än i realiteten och som en greppbar målbild. När det gäller vägen framåt går synsätten något isär även om alla är överens om att en reell samlad ansats, med ett i alla avseenden enhetligt agerande, vore att föredra.

En inneboende svårighet som lyfts fram är just att inlemma de humanitära aspekterna av krishanteringen i samlad ansats: ”The humanitarian aspects of Comprehensive Approach disables much of its functionality.”[182] Detta är en följd av de principer och riktlinjer som ska vara riktmärken för den humanitära krishanteringen och som inte får politiseras. Även om alla i teorin är överens om detta menar en respondent att det i praktiken är svårt. Såsom det redan har konstaterats i tidigare avsnitt ställs EU ofta inför situationer som är vidare och större än bara en regelrätt humanitär kris och som därmed kräver så mycket av så många olika delar av EU. En ”comprehensive crisis” som t.ex. situationen i Mali eller ebolautbrottet är det enligt samma källa inte rimligt att låta DG ECHO och ERCC leda utan ur effektivitetssynpunkt vore det bättre om utrikestjänsten fick huvudansvaret. Samtidigt har man beslutat att det är just DG ECHO som ska leda och då hamnar man på ruta ett igen enligt samma källa. Från DG ECHO:s synvinkel är å andra sidan budskapet när det gäller ”humanitarian input” ”IN but OUT”, dvs. kommissionen ska bidra med information, delta i samtal etc. men i övrigt hålla sig utanför och t.ex. inte ta instruktioner från MILREPS och utrikestjänsten. Detta ska också förklara varför DG ECHO vill köra ett eget spår, och distansera sig från främst utrikestjänstens Avdelning för krisrespons och operativ koordinering (CROC).[183]

En annan känd svårighet som lyfts fram är begreppet som sådant. De berörda inom EU behöver helt enkelt öva mer på samlad ansats, lägga fast vad det betyder och innebär:

> It’s important to acknowledge that CA is not everybody doing the same thing (as an eight years’ football team where all run for the same ball). And CA is not institutional cooperation (this exists already and may be improved). CA is good, functional, organisations where everybody knows what they are doing and knows the situation good enough to see which gap to fill.[184]

Vem som skulle kunna vara pådrivande när det gäller att implementera samlad ansats besvaras inte entydigt i materialet. Precis som vi poängterat i tidigare avsnitt sätts förvisso vissa förhoppningar till den förväntade ökade betydelsen av Mogherinis plats i kommissionen som kan öppna för en mer naturlig koppling

[182] Intervjuer Bryssel november och december 2014.
[183] Intervjuer Bryssel november och december 2014. Se även Hagström Frisell, E. & Åhman, T. 2012 s. 19.
[184] Intervjuer Bryssel november och december 2014.

mellan inre och yttre säkerhet.[185] Enligt vissa bedömare har hon också visat större intresse och förståelse för militära aspekter än vad Catherine Ashton gjorde på sin tid vilket man menar kan bana väg för en samlad ansats.[186] Det är tydligt att Mogherini har visioner och hon har uttryckt sin ambition att gå vidare med att förverkliga samlad ansats:

> In the face of growing international challenges, the EU can only be effective through collective action by all national and EU actors. In this context, I plan to fully implement the measures put forward by the EU's Comprehensive Approach to external conflicts and crises. Furthermore, I will also continue to seek a coordinated approach between the external and internal security aspects […]. As President Juncker has indicated, our objective is to show unity of purpose and unity of action as EU institutions if we want to affirm the EU as a truly global actor.[187]

Det konstateras också att det säkerligen behövs vilja och ledarskap från Mogherinis sida men att det ändå är medlemsstaterna som måste visa att de menar något med sina deklarationer om samlad ansats. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i december 2013 nämns samlad ansats som en prioriterad fråga för EU och det efterlyses även ökade synergier mellan GSFP och FSJ (dvs. *frihet, säkerhet och rättvisa*) för hanterandet av t.ex. terrorism. Kommissionens och den höga representantens gemensamma meddelande på ämnet välkomnas.[188]

Kopplat till detta finns en fråga som allt oftare lyfts upp i diskussionerna om en samlad ansats vid specifika insatser, och som handlar om avslutandet av insatser och svårigheterna med att veta när ett mandat kan anses vara till fullo uppfyllt och utfört.[189] Här återkommer alltså utmaningen kopplat till kommissionens ofta mer långsiktiga bistånd och utrikestjänstens kortare insatsperspektiv. Ett stort och viktigt arbete har länge riktats mot att snabbt kunna påbörja en insats, men vid relativt abstrakta målsättningar som att exempelvis säkerställa en rättstat (rule of law) måste frågan också ställas om när detta kan anses vara genomfört och i vilken grad en samlad ansats faktiskt också innebär att andra relevanta delar av EU:s verktygslåda har kopplats på;

> While crisis response structures have been improved since the launch of the EEAS, there still remain challenges in the sequencing of EU external action. One particular issue concerns the phasing out of CSDP missions in third

[185] EMI Briefing Note 2014.
[186] Intervjuer Bryssel november och december 2014.
[187] Europaparlamentet 2014b.
[188] Europeiska rådet, 2013. För mer om FSJ se EU Legislation 2014b.
[189] Se t.ex. EPLO Comprehensive Approach; ISS CSDP; Europaparlamentet 2014d.

> countries – so-called ‘exit strategies’ – and the phasing in of broader external assistance programmes and projects.[190]

För tio år sedan, fortsätter en fransk representant, användes GSFP för att göra snabba och korta insatser i så kallade ”hot crises”, men idag har verktyget växt till att bli något helt annat där fokus snarare ligger på långsiktig kapacitetsuppbyggnad i svaga stater. En rättstat byggs upp under flera generationer vilket i praktiken skulle innebära att en insats kanske måste pågå under 30 år. Frågan är om detta är något som man har för avsikt att göra när man ger sig in i ett konfliktområde?[191] Kosovo-insatsen har till exempel pågått i sex år och skulle, sett ur denna synvinkel, således bara vara i ett första stadium. Slutligen kvarstår dessutom frågan om till vilken grad olika GSFP-insatser *de facto* stärker EU:s inre säkerhet och hur vi i så fall kan mäta det?[192]

Ska man tro på vad som står i slutsatserna från Europeiska rådets möte i december 2013 finns det såväl policy som vilja för att faktiskt implementera en samlad ansats med den långsiktighet som detta också måste innebära. I realiteten, menar en respondent, handlar samlad ansats mer om attityd än om strukturer och att det fortfarande är viljan som saknas.[193] En annan förekommande åsikt, som går lite på tvärs med andra resonemang, är att EU i nuläget inte bör fokusera på och tala om samlad ansats i någon större utsträckning. De berörda delarna inom EU borde istället först lära sig och förstå vad var och en har för uppgift och se till att göra den så bra som möjligt istället för att sträva efter att vara samordnad och ”*coherent*”. Det är mer brådskande än samlad ansats menar samma källa. [194]

3.3 Avsaknaden av en strategisk riktning: En utmaning på väg att lösas?

EU:s insatser har varit föremål för mycket analys de senaste åren och ett flertal nya insatser har lanserats. Sedan tiden för de tidigare FOI-rapporternas slutförande 2012 har sex nya insatser satts igång och flera hunnit avslutas medan det under åren 2008-2012 var betydligt mindre aktivitet. Detta ställer ökade krav på ett förtydligande om vad medlemsstaterna vill med GSFP på ett övergripande plan. En respondent hävdar att det för tio år sedan inte krävdes någon större diskussion om prioriteringar eftersom den budget som tilldelades var fullt

[190] Balfour. R. 2013 s.49.
[191] Intervju i Bryssel december 2014.
[192] Boin, A., Ekengren, M. och Rhinard, M. 2013.
[193] Intervju i Bryssel november 2014.
[194] Europeiska rådet, 2013.

tillräcklig för att genomföra de få insatser man hade som målsättning. Idag måste man emellertid prioritera vilket kräver att frågor som vad EU vill, bör och kan med sina krishanteringsverktyg kräver svar. Vilket mervärde ger EU:s närvaro i en region (en symbolprodukt eller faktisk påverkan) och i vilket format (t.ex. civil-militärt och i samarbete med internationella aktörer)?[195] Det kan i sammanhanget vara värt att göra en åtskillnad mellan å ena sidan konkreta strategier och mål med en specifik insats för att visa på vad man vill åstadkomma i ett land eller en region (vilket diskuterades ovan avseende samlad ansats) och å andra sidan mer övergripande strategier för EU:s utrikespolitiska målsättningar på längre sikt (vilket diskuteras i detta avsnitt).

Det har nu gått 11 år sedan den Europeiska säkerhetsstrategin (ESS)[196] lanserades och det framstår för alltfler som alltmer problematiskt att det idag saknas en uppdaterad gemensam bild av omvärldsläget, aktuella hot och vilka prioriteringar som ska göras. En annan dimension av detta är vad som är själva målet med GSFP, och därmed också vilken roll utrikestjänsten bör spela. De tuffaste förespråkarna för en ny strategisk inriktning understryker att EU inte kan fortsätta på *ad hoc* vis utan att det krävs en plan, en riktning och att EU utan en strategi riskerar att bli betydelselös och i förlängningen till och med kan komma att upplösas.[197] Genom åren har frågan om en uppdatering och/eller revidering lyfts vid flera tillfällen för att få en ESS mer i takt med sin tid. Ett exempel på detta är Sverige som med stöd av Finland, Polen och Italien 2011 förgäves verkade för en översyn av ESS.

Det finns emellertid fortfarande inget entydigt stöd för en öppnad process bland medlemsstaterna eller i strukturerna utan många ifrågasätter nyttan med en ny process och mer eller mindre motsätter sig den. Bland EU3 är Frankrike och Storbritannien mer skeptiska än Tyskland som nyligen svängt sin officiella linje med vad som beskrivits som ”180 grader” till förmån för en översyn.[198]

Motståndet handlar till del om de väntade svårigheterna att ens nå ett avslut. Bland forskare, medlemsstatsföreträdare och tjänstemän, finns en tydlig enighet om att en uppdaterad ESS kommer att bli svårt att få till bland 28 medlemsstater med skilda prioriteringar och intressen. Man ser också en risk för att andra politiska avväganden som inte ens har med själva strategin att göra kan sätta käppar i hjulet och försvåra processen. En annan del av motståndet handlar om att man inte har så stora förväntningar på slutprodukten. Om EU:s medlemmar

[195] Intervjuer Bryssel november och december 2014.
[196] Europeiska rådet, 2003. Se även Europeiska rådet, 2008; About – CSDP – European Security Strategy. För mer om ESS se EEAS, European Security Strategy samt Missiroli, A. 2013
[197] Coelmont, J. 2012. Se också Biscop, S. 2012; Howorth, J. 2012; Lehne, S. 2013; Kehoane, Daniel et al. 2014.
[198] Intervjuer i Bryssel november och december 2014.

mot förmodan lyckas enas om nya skrivningar så hävdar de mer negativa rösterna att risken är stor att dessa bara kommer vara utslätade kompromisser som inte gör någon skillnad och inte blir användbara t.ex. för insatser och prioriteringar i praktiken.[199]

Det finns samtidigt förväntningar, även i detta avseende, på att HR/VP Mogherini kommer att agera och göra skillnad. Mogherini har också själv uttryckt tydliga ambitioner i ämnet och understrukit behovet av samsyn, en uppdaterad omvärldsanalys och ett strategiskt angreppssätt. I hennes anförande inför Europaparlamentet i oktober 2014 står att läsa om hennes engagemang för att göra något av de verktyg som hon menar att EU nu *de facto* har:

> We need to spend the next five years shaping our common policy, our common vision and our common strategy. That is my first task for the next five years – to shape a real common policy.[200]

Hon medger att det inte kommer att bli en enkel uppgift men att det inte finns något val – det blir svårare om länderna inte agerar tillsammans och enat. Mogherini har också beskrivit förändringarna i omvärlden, och inte minst vid unionens norra och södra gränser, som föranleder en ny analys. Hon ser ett behov av att:

> […] take a far-reaching look at the global landscape. We need a strategic approach not only to current crises but also to potential ones and the impact that seemingly distant problems can have on our societies and our security.[201]

Ett viktigt ingångsvärde och en första startpunkt kommer enligt henne själv att vara den analys av omvärldsläget som hon tillsammans med kommissionen ska sammanställa i samråd med medlemsstaterna under 2015, på uppdrag av Europeiska rådet.[202] Utmaningar och möjligheter för EU i det nya världsläget ska ringas in. Mogherini har beskrivit uppdraget på följande sätt: ”So a comprehensive stock-take and reflection is needed, to ensure that our approaches are relevant and realistic – and based on a shared strategic outlook.”[203] Hon ämnar därför stimulera en strategisk, vid debatt. Hon har i sammanhanget påtalat både medlemsstaternas avgörande roll och sin ambition att nå en samsyn i EU28. Ett medel kommer säkerligen att vara hennes turné till samtliga huvudstäder inom unionen för att träffa representanter från en bred uppslutning.

[199] Intervjuer i Bryssel november och december 2014.
[200] EurActiv 2014b.
[201] Se Europaparlamentet 2014b.
[202] Europeiska rådet 2013. Se även utdrag från Mogherinis deltagande i den säkerhetspolitiska debatten i Europaparlamentet i januari 2015 som finns återgivet i EU CSDP/PSDC Newsletter nr 1 2015.
[203] Europaparlamentet 2014b.

Vad slutmålet ska bli tar hon inte ut i förväg. Processen, reflektionerna och eftertanken tycks vara en del av målet. Möjligheten finns dock, hävdar hon, att processen kan komma att leda till en ny ESS, ”a joint process of strategic reflection could eventually lead the way to a new European Security Strategy”.[204]

3.4 Med blicken riktad framåt

Sammanfattningsvis finns det redan nu förväntningar och förhoppningar om en stärkt HR/VP-roll, ett bättre ledarskap och en effektiviserad utrikestjänst. Detta paras visserligen med en tydlig medvetenhet om vissa mer eller mindre inneboende begränsningar. Även om det har skett framsteg och förbättringar är man fortfarande inte i mål. Utrikestjänsten och Lissabonfördraget i all sin rätt men de har, åtminstone inte ännu, gjort underverk:

> The strengthening of the high representative and the creation of the European External Action Service (EEAS) provided by the Lisbon Treaty have brought improvements but have not turned the EU into a credible international actor. It is still not possible to pull together the powerful instruments of the European Commission regarding trade, aid, and enlargement and the EU’s foreign policy tools in support of effective external action.[205]

I Bryssel märks dock ingen uppgivenhet över att tiden går och att man inte kommit längre. Blicken tycks snarare vara riktad framåt och de nya möjligheter som man anser väntar redan under 2015. I nästa kapitel går vi igenom några av de viktigaste förändringarna som har lyfts fram och i vilka avseenden de positiva förväntningarna kan väntas infrias respektive riskerar att komma på skam.

[204] Europaparlamentet 2014b.
[205] Lehne, S. 2014.

4 Slutsatser

Inledningsvis kan det vara värt att påminna om att syftet med studien har varit att dels beskriva EU:s strukturer för civil krishantering inom GSFP, dels analysera vilka behov och utmaningar EU står inför på området ifråga samt hur dessa utmaningar kan mötas. Under arbetets gång har det dock blivit tydligt att även om vårt primära fokus i studien låg på civil krishantering inom GSFP så är en viktig slutsats att det i realiteten har varit svårt att tillämpa denna avgränsning Detta kan i sin tur förklaras med att de krishanteringsfunktioner och de strukturer som inbegripits i studien oftare har ett bredare fokus än enbart civil krishantering inom GSFP. En välvillig tolkning ger vid handen att detta är ett uttryck för att det i strukturerna naturligt finns utrymme för civil-militär samordning och samverkan mellan olika typer av civil krishantering.

Tidsmässigt har fokus för analysen varit utvecklingen sedan 2012 inom de områden där särskilt stora utmaningar och konkreta behov av reformer har identifierats i tidigare FOI-rapporter men också i andra, nyare skriftliga och muntliga källor.[206] Det kan konstaterats att ett antal förändringar, med avsikt att stärka krishanteringsförmågan, har föreslagits och i förekommande fall också implementerats. Dessutom har utrikestjänsten fått ytterligare två år på sig att landa i sin nya organisation.

4.1 Nya möjligheter och gamla utmaningar

4.1.1 Försvårande omständigheter vid etableringen av utrikestjänsten – som lever kvar

De större brister som påtalades redan 2012, vad gäller exempelvis alltför stora institutionella överlapp, oklara ansvarsroller och mandat samt revirtänkande såväl inom utrikestjänsten som mellan olika EU-aktörer, tycks emellertid bestå. Det finns åtminstone i Bryssel en fortsatt stor förståelse för att saker och ting måste få ta sin tid för att falla på plats. Även nu, fyra år efter dess bildande, betonas med stor samstämmighet att utmaningar kopplat exempelvis till en brist på gemensam arbetskultur eller mer personbundna utmaningar består. Vissa av dem kommer säkert att lösas med tiden, allt eftersom personal skapar sig en erfarenhet av att jobba tillsammans. Samtidigt råder det en stor medvetenhet, och samstämmighet bland såväl representanter från medlemsstater, EU-tjänstemän som forskare, om att det finns bestående svagheter i strukturerna och att allt inte längre kan härledas till olika former av barnsjukdomar som annars kan tillåtas vid en så omfattande omorganisation som etableringen av utrikestjänsten innebar.

[206] Se kap. 2.5 i föreliggande studie för en utförligare genomgång.

Med en förvånansvärd ärlighet påtalar flera respondenter ett antal bestående utmaningar vid utrikestjänsten, där det i sammanhanget läggs ett mycket stort ansvar på förra HR/VP Catherine Ashton. Denna frispråkighet är särskilt anmärkningsvärd eftersom respondenter ofta tenderar att snarare tona ned svårigheter men också eftersom organiseringen av en i många avseenden fungerande utrikestjänst ses som ett av Ashtons viktigaste arv. Som chef för utrikestjänsten lämnade emellertid Ashtons oförmåga att delegera och leda arbetet i kombination med en svag stab ett stort utrymme för konkurrens och konflikt. Tillsättandet av Agostino Miozzo som chef för en nyinrättad avdelning, Avdelningen för krisrespons och operativ koordinering (CROC), med outtalat mandat är bara ett talande exempel.

4.1.2 Personbundna förändringar – men samma förutsättningar

Föreliggande studie bekräftar den bild av 2014 som ett mycket händelserikt år som målades upp i studiens inledning. I såväl litteraturen som vid intervjuerna uttrycks i nuläget förhoppningar om att en positiv utveckling ska följa. Det rör för det första de mer strukturella reformer som kan stå för dörren, i form av exempelvis förändrade arbetsrutiner, nya ledningsstrukturer, ökad samordning mellan kommissionen och utrikestjänsten – som diskuteras mer nedan. Detta rör för det andra de personbundna förändringar som skett i och med nya tillsättningar på flera viktiga poster.

Vad gäller Federica Mogherini, Jean-Claude Juncker och Donald Tusk är flera av deras ambitioner kända genom officiella uttalanden. Alla detaljer har dock ännu inte utkristalliserats och det är i dagsläget fortfarande svårt att veta vad utfallet av dessa tillsättningar kommer att bli på sikt. Det gäller inte minst deras personliga prioriteringar och möjligheterna att fullt ut implementera dem. HR/VP Mogherini har också utlovat en större översyn av utrikestjänsten under sitt första verksamhetsår. Den gängse synen, åtminstone i Bryssel, tycks dock vara att det redan i och med de nya tillsättningarna har öppnats ett möjlighetsfönster. Det råder en påtaglig förväntan om att dessa skiften kan komma att få en konkret betydelse både i strukturerna och för den civila krishanteringen.

Många av förväntningarna handlar specifikt om HR/VP Mogherini. Även om Mogherini möttes av en del skepsis när hon nominerades så tycks tonläget nu vara påtagligt positivt och optimistiskt i Bryssel. Hon tycks hittills ha gjort ett mycket gott intryck på många. I fråga efter fråga ställs hon mot sin företrädare och i varje avseende så tycks hon gå segrande ur jämförelsen – åtminstone så långt och på pappret. Det återstår att se vad hon gör med VP-rollen, hur hennes engagemang för HR-rollen påverkas, hur väl hon lyckas med omorganisationen av utrikestjänsten och hur omfattande den blir. Hennes arbete kommer till stor del att handla om att balansera sitt uppdrag baserat på å ena sidan personligt engagemang och kapacitet och å andra sida de strukturella begränsningar och möjligheter som kommer med jobbet som HR/VP. I sammanhanget uttrycks

därför ett antal farhågor om att många av förhoppningarna ska komma på skam, trots allt.

För det första handlar det om vilka möjligheter till reformer som finns att tillgå. Mogherini har i skrivande stund inte presenterat något detaljerat reformförslag för utrikestjänsten. Hon har däremot medgett att ett behov finns av förändringar och annonserat att reformer kommer att ske, med utrikestjänstens granskning från 2013 som grund. En försvårande omständighet som pekats ut är dock att den genomgripande översyn av utrikestjänsten som många anser vara nödvändig kan komma att kräva en ändrad rättsakt, och därmed enhällighet bland medlemsstaterna. Även om behovet av en slimmad och effektiviserad utrikestjänst inte är en kontroversiell fråga för medlemsstaterna finns det alltid en risk att det både drar ut på tiden och hakar upp sig av hänsyn till andra politiska hänsyn än just utrikestjänstens struktur.

För det andra handlar det om att HR/VP Mogherini i grunden verkar under samma förutsättningar och samma begränsningar som Ashton gjorde – dygnet har inte fler timmar, uppdraget är lika omfattande, det är samma åtaganden etc. Hon representerar inte en enskild medlemsstat utan en union med 28 stater. Många av de tunga instrumenten ligger inom kommissionen. Dessutom hänger inte allt på Mogherinis personliga kapacitet. Hon är beroende av att få bra människor omkring sig som väljer att verka för EU:s bästa och inte sin egen plattform och sin egen dagordning. Den sammantagna slutsatsen som dras i sammanhanget är att vi trots allt inte ska förvänta oss en omvälvande förändring av EU:s förmåga på krishanteringsområdet utifrån att vi fått en ny HR/VP.

Vad som också förtjänar uppmärksamhet framgent är hur relationen mellan HR/VP och medlemsstaterna utvecklas. Även om tonläget i Bryssel hos EU-institutionerna och EU-representationerna tycks optimistiskt så kan det finnas tendenser till en bitvis mer ifrågasättande hållning från huvudstäderna. Hanteringen av Ryssland är ett långt ifrån avslutat eldprov. Ett annat exempel är Mogherinis många och snabba uttalanden som vissa medlemsstater ibland anser borde ha förankrats bättre i EU-kretsen. Kommer irritationen över Mogherinis approach att växa hos medlemsstaterna och vilka uttryck kommer den då ta sig i syfte att tygla en alltför oberoende aktör?

Detta leder till en intressant följdfråga som redan har berörts i avsnitt 3.1.3; Vad är en lagom stark utrikestjänst – tillräckligt stark för att vara effektiv men inte så effektiv att medlemsstaterna känner sig hotade? Det finns det som idag talar för att utrikestjänsten kommit att bli så pass självmedveten att organisationen som helhet inte längre enbart kan ses som ett verktyg till medlemsstaternas förfogande. Två obesvarade frågor är således hur självständig utrikestjänsten kan tillåtas bli och hur balans mellan effektivitet och samsyn med medlemsstaterna kan uppnås.

4.1.3 Kvarvarande strukturella utmaningar inom utrikestjänsten

Som konstaterades i avsnitt 2.5 identifierades ett antal brister i utrikestjänstens strukturella grundförutsättningar redan för ett par år sedan. Föreliggande studie visar att det på ett strukturellt plan fortfarande finns ett antal problem som inte kommer att lösas av sig självt. Att utrikestjänsten både i teorin, beskrivet i rådsbeslutet från 2010, och i praktiken är relativt toppstyrt ställer höga krav på en effektiv ledning som håller sig uppdaterad och tar till sig av informationsspridningen.

Inom utrikestjänstens organisation är det i synnerhet en avdelning som återkommande lyfts fram som särskilt problematisk, nämligen ovan nämnda avdelning för krishantering och operativ samordning (CROC). Överlag är det i oväntat starka ordalag och utan förlåtande skimmer som såväl avdelningens verkställande direktör Miozzo som den organisation han ledde beskrivs. Att Miozzos mandat löpte ut i december 2014 öppnar enligt många bedömare upp för en möjlig förändring. Även om avdelningens framtid i skrivande stund inte är känd finns det mycket som talar för att den står inför omfattande förändringar, inte minst eftersom dess främste förespråkare HR/VP Ashton inte längre finns kvar vid rodret.

Samtidigt kvarstår ett antal grundläggande problem för utrikestjänsten. Det handlar bl.a. om att flera chefer har haft alltför stora möjligheter att tolka sina mandat när organisationens roll som en helhet varit oklar. Till exempel föreskrev Europeiska unionens råd inga specifika mål för utrikestjänsten vid dess instiftande, utan istället fick tjänsten tre övergripande och stödjande ”uppgifter” (*tasks*) gentemot bland andra HR/VP och kommissionens ordförande.[207] Detta gör det särskilt svårt att följa upp i vilken grad utrikestjänsten fungerar och vilken funktion den faktiskt ska ha inom politikområdet GSFP.

Även i relationen mellan de, utifrån sett, likartade funktionerna kopplat till planering och genomförande av insatser – CMPD och CPCC – skapar otydliga mandat och arbetsuppgifter problem. Genom personliga kontakter får många tjänstemän sitt vardagliga arbete att fungera, men på grund av strukturella brister uppstår det kontinuerligt konflikter mellan de båda enheterna. Det efterlyses därmed tydligare riktlinjer och strukturella reformer. En sammanslagning mellan de båda vore sannolikt att föredra, men eftersom det formellt sett skulle kräva ett nytt, och osannolikt, rådsbeslut vore det näst bästa att renodla deras respektive arbetsuppgifter – en med övergripande strategiskt ansvar (CMPD) och en med taktiskt och operativt ansvar gentemot Civkom (CPCC).

[207] Europeiska unionens råd 2010.

4.1.4 Samlad ansats – EU:s signum bara i teorin? Möjligheter till en samlad ansats vid framtida insatser

Den utmaning som absolut oftast lyfts fram i det samlade materialet är behovet av ökad samordning på olika nivåer och mellan olika aktörer som berörs av EU:s civila krishantering inom GSFP. Samordning lyfts också fram som en återkommande faktor för att effektivisera och fullt utnyttja alla de funktioner som ryms inom EU:s hela krishanteringsförmåga. I slutänden är det först när olika roller förtydligats som risken för dels överlappande funktioner, dels att saker faller mellan stolarna kan miniseras. Ett steg i denna riktning kan vara att i så hög grad som möjligt bygga upp ett system som utnyttjar befintliga krishanteringsstrukturer snarare än att börja om från början vid varje enskilt tillfälle. Just detta var intentionen med inrättandet 2013 av IPCR (*Integrated Political Crisis Response)*. IPCR kan på ett tydligare sätt än föregångaren EU CCA dimensioneras upp allt eftersom en kris utvecklas samt lättare kopplas till den s.k. solidaritetsklausulens ambitioner.[208] IPCR ersätter på intet sätt befintliga sektorsvisa samarbeten på EU-nivå och vilar på principen om subsidiaritet vilket respekterar samtliga medlemsstaters ansvar i en krissituation.[209]

Få aktörer, om ens någon, motsätter sig samordning på en mer generell nivå, men när det börjar talas om mer faktiska tillvägagångssätt (som t.ex. inom vilket forum samordning ska ske) råder delade meningar. När det gäller samordning på det civila krishanteringsområdet handlar det i mångt och mycket om samspelet mellan utrikestjänsten och kommissionen. Frågan är inte endimensionell utan handlar såväl om HR:s roll som vice ordförande i kommissionen, men också om relationen mellan olika krishanteringsfunktioner såsom ERCC och Situation Room. En fungerande samordning av dessa delar kan ses som en viktig grundbult för att få ett enat EU-agerande, en samlad ansats.

Det är dock tydligt att även om det under det gångna året vare sig har saknats politiska deklarationer eller officiella rapporter på ämnet så har man inte kommit så mycket längre i praktiken. Det finns hos många respondenter en påtaglig uppgivenhet där det pekas på bristen på politisk vilja att driva på och se till att de uttryckta ambitionerna implementeras. En annan väl känd problematik som kvarstår år efter år är att samlad ansats fortsätter att vara ett otydligt begrepp. Det finns en bild av att samlad ansats skulle kunna ge EU ett verkligt mervärde men ingen vet ändå riktigt vad det är. Det som enligt våra respondenter är naturligt i många medlemsstater blir komplicerat i EU. Det kan också framhållas att det i vissa fall kan finnas en poäng i att etablera parallella, om än snarlika, funktioner

[208] Solidaritetsklausulen som infördes genom Lissabonfördraget (Art 222) fastslår att medlemsstaterna ska bistå varandra om det inträffar en terroristattack, naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor inom EU. Se även Utterström, A. & Hagström Frisell, E. 2008.

[209] Rådets generalsekretariat 2014.

eftersom olika politikområden, såsom civilskydd och GSFP, styrs av helt olika principer.

Precis som det har konstaterats tidigare så har förvisso utrikespolitiska funktioner, strategisk planering av bistånd, krishanteringsfunktioner samt ansvaret för EU:s delegationer i tredje land – på strategisk nivå – kommit att samlas under utrikestjänsten. Genomförandet av biståndet samt finansieringen av EU:s civila insatser kommer emellertid även fortsättningsvis att administreras av kommissionen. Detta ställer stora krav på god samordning för att det helhetsgrepp som en samlad ansats innebär ska kunna bli verklighet. Två relativt nya initiativ kan nämnas i sammanhanget. Dessa lyfts fram som viktiga steg framåt vad gäller såväl genomförandet som vid planeringen av framtida insatser.

Ett första handfast exempel för att underlätta samordningen mellan olika aktörer kan ses i initiativet till att stärka banden mellan CMPD, Civkom och COSI (Kommittén för inre säkerhet)[210] vilket uttrycks i dokumentet ”Strengthening ties” från 2012.[211] Detta dokument arbetades fram av CMPD och ett av förslagen som lyfts upp häri handlar om att CMPD, redan tidigt i planeringen av insatser, ska ta hjälp av den kompetens som finns i kommissionen gällande rättsväsende. På samma linje lyfter en tysk representant vid en av våra intervjuer även upp vikten av att kommissionen genom en mer långsiktig budget och EU-delegationerna genom sin centrala roll i kapacitetsuppbyggnad av rättsväsendet i tredje land tar sitt ansvar för en samlad ansats.[212]

Ett andra förslag, som lyftes fram i europeiska kommissionens rapport om EU:s samlade ansats[213], är införandet av ”the Political Framework for Crisis Approach” (PFCA) vilket syftar till att skapa en gemensam lägesbild för utrikestjänsten (HR/VP), kommissionen och medlemsstater genom KUSP. När en GSFP-insats är beslutad och planeringsarbetet påbörjas är tanken att berörda aktörer, utifrån detaljerna i PFCA, ska ”articulate what the problem is, explain why the EU should act (based on interest, values, objectives and mandates), and identify what instruments could be available, and best suited, to act”.[214]

Genom att ta stöd i de geografiska enheterna vid utrikestjänsten är tanken med det nya ramverket även att dra nytta av alla de resurser som redan finns i ett område. Än så länge, uppger en representant, är det två GSFP-insatser som planerats utifrån det nya förfarandet – i Centralafrikanska republiken (EUFOR RCA) och i Ukraina (EUAM Ukraina). Detta har enligt uppgift visat sig fungera väl bortsett från det faktum att proceduren för att följa ramverket tar upp till sex

[210] Standing Committe on Operational Cooperation on Internal Security, COSI, ligger under DG HOME och syftar till att förstärka samordningen av operativa insatser mellan EU:s medlemsstater inom området för inre säkerhet.
[211] Europeiska unionens råd 2012.
[212] Intervju i Bryssel december 2014.
[213] Europeiska kommissionen 2013a.
[214] Europeiska kommissionen 2013a s.5-6.

veckor, i ett redan tidskritiskt läge. Denna tidsaspekt skulle möjligen i sin tur tala för att en generell tillämpning i alla krissituationer inte är att vänta.[215]

Sammantaget är det nog inte strukturella förändringar som krävs för att en samlad ansats ska bli verklighet. Åtminstone inte i form av fler forum för samordning mellan aktörer, utan kanske snarare genom förbättringar internt i organisationerna och tydliga strategiska inriktningar så att arbetsuppgifter och mandat tydliggörs. Därmed skulle både duplicering av funktioner och risken av att ingen tar vid när den första omedelbara krishanteringen ska övergå till något mer långsiktigt kunna undvikas.

4.2 En ny gemensam strategisk riktning – den felande länken?

En utmaning som den nytillträdda HR/VP Mogherini delar med sin företrädare Catherine Ashton är bristen på en strategisk riktning att förhålla sig till och att verka mot. Har det nu under Mogherinis ledning blivit dags att på allvar ta tag i denna närmast tabubelagda fråga? Det finns mycket som talar för det. Även om delar av innehållet i ESS fortfarande är tillräckligt generellt formulerat för att vara relevant än idag så har EU och dess omvärld förändrats i många avseenden. Antalet medlemsstater har vuxit från 15 till dagens 28, den ekonomiska krisen har slagit till i Europa samtidigt som EU:s utrikespolitiska intressen blivit fler. Den säkerhetspolitiska utvecklingen under den senaste tiden ställer Europa inför utmaningar som kändes fjärran i början av 2000-talet. Det är måhända överdrivet att beskriva en gemensam strategisk inriktning som en universallösning för EU:s utrikespolitik. Man bör förvisso inte förringa andra omständigheter som har inverkan på i vilken utsträckning EU agerar och hur, såsom resursbrist, nationella hänsyn etc. Men det finns idag finns mycket som pekar på att avsaknaden av en gemensam strategisk riktning är en den felande länken i många avseenden – från utrikestjänstens roll till samlad ansats.

HR/VP har tydligt uttalat sin ambition att lyfta de strategiska spörsmålen och ett antal konkreta steg kommer att tas under 2015. Ännu återstår att se om Mogherini lyckas och det kan ifrågasättas om förutsättningarna verkligen har förändrats i en sådan utsträckning att man kan nå ändå fram till en ny ESS? Är det viljan hos medlemsstaterna som är den springande punkten så finns utrymme för misslyckande. Alltfler tycks dock anse att Mogherini gör rätt i att försöka och att det finns ett mervärde i att diskutera strategi. Risktagandet blir också mindre, för Mogherinis del, genom att slutmålet inte är utpekat – processen är viktigare än en ny lunta.

[215] Intervju i Bryssel december 2014.

Att en process och diskussion kommer att startas under 2015 står klart även om det ännu är okänt vilket fokus den kommer att få. En förekommande åsikt är att HR/VP och kommissionen i sitt arbete med ovan nämnda omvärldsanalys bör ta avstamp i de tre utrikespolitiska prioriteringar som Catherine Ashton gjorde vid sitt tillträdande som HR/VP, dvs. närområdet, relationer med strategiska partners och samlad ansats för krishanteringen. I linje med dessa resonemang anförs att förutsättningarna för dessa tre områden grundligt förändrats efter senaste tidens förändringar av det säkerhetspolitiska läget.[216]

För svensk del ligger det nära till hands att utgå från det arbete som gjordes med Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport och med EGS, European Global Strategy.[217] Även om mycket har förändrats på den tid som har gått sedan dessa skrevs, och EGS inte fått det genomslag som var förhoppningen, bör det finnas ett värde både vad gäller innehåll och process. Redan nu bör en intern reflektion kunna göras i det svenska systemet kring vilka aspekter som är viktiga ur svenskt perspektiv och ur det EU-gemensamma. Vilken är vår ”röda linje” och var finns det utrymme för kompromisser? Vad vill Sverige ha med för att ESS ska bli ett användbart dokument? Det är också värt att reflektera över vilka lärdomar som finns ur tidigare, om än mer avgränsade, processer inom EU. Under 2013 togs en säkerhetsstrategi för cyberområdet fram och under 2014 har en maritim säkerhetsstrategi antagits.[218] Under 2014 har också arbetet påbörjats med en uppdatering av EU:s interna säkerhetsstrategi, från 2010.[219]

4.3 Europeiska rådet i juni 2015 – nästa riktmärke

Omdömena efter Europeiska rådets möte om försvar i december 2013 var blandade. En av de största behållningarna var enligt flera bedömare det faktum att man i slutsatserna tydligt eftersträvade en ny sorts kontinuerlig bevakning av området. I juni 2015 är det därför dags igen för ett nytt möte. På dagordningen kommer det bl.a. att finnas en uppföljning av slutsatserna från mötet 2013. Det är uppenbart att mötet inte kommer att föregås av samma process som det förra mötet - en på många sätt intensiv period av diskussioner och icke-papper. Men samtidigt kommer årets första halva att bjuda på aktiviteter och ny input. HR/VP kommer i sammanhanget spela en nyckelroll – genom sin väntade översyn av

[216] ECFR, 2014; Europeiska revisionsrätten, 2014.
[217] Regeringskansliet, 2014; Fägersten et al. 2013. För mer om EGS se http://www.europeanglobalstrategy.eu/
[218] Sundberg, A. 2013 och Sundberg, A. & Lagerdahl, P. 2014. Europeiska unionens råd, den 24 juni 2014.”European Union Maritime Security Strategy”, 11205/14 och EU Cyber Security Strategy, se EEAS, EU Cyber Security Strategy – open, safe and secure.
[219] Europeiska kommissionen, 2010. För mer om uppdateringen se Europeiska kommissionen, 2014j.

utrikestjänsten, den med kommissionen gemensamma analysen av omvärldsläget och fortsätta diskussioner om strategiskt ramverk och om en eventuell översyn av ESS.

När det gäller den för den civila krishanteringen så viktiga relationen mellan kommissionen och utrikestjänsten är den värd fortsatt uppmärksamhet under 2015. Ett aktuellt exempel på att relationen dem emellan inte är okomplicerad gäller DG ECHO:s hanterande av krisen i Ukraina. Representanter från utrikestjänsten ifrågasätter kommissionens inblandning och beslutet om att ECHO genomför en civil insats (som sker parallellt med utrikestjänstens civila insats EUAM Ukraine) i en situation som enligt deras menande rymmer så många tydligt säkerhetspolitiska dimensioner.

Ebolautbrottet i västra Afrika är en annan kris som under 2014 som också ställt såväl EU:s krishanteringsförmåga som samordningen mellan utrikestjänsten och kommissionen på prov. Det är för tidigt att dra några mer långtgående slutsatser om hur väl denna kris har hanterats. Det är däremot redan nu intressant att notera att åsikterna i detta ämne tydligt skiljer sig åt mellan å ena sidan utrikestjänsten och å andra sidan kommissionen. Flera respondenter inom utrikestjänsten menar att hanteringen än en gång har bevisat att EU är långt ifrån en samlad ansats. En respondent menar att det rentav är ett exempel på ”a total failure of Comprehensive Approach”.[220] Det betonas i sammanhanget att den krisplattform (Crisis platform) som utrikestjänsten kan initiera vid större kriser, där det finns behov av samordning mellan flera olika aktörer, inte har använts sedan 2012, och således inte heller vid denna kris. Detta tyder på en minskad betydelse för plattformen åtminstone i nuläget.

Samtidigt ges vid kommissionen en annan bild. Respondenten vid DG ECHO pekar istället på att man snabbt lyckades få ihop såväl personal som finansiella resurser för att i ett tidigt skede hantera epidemin. Med stort stöd från ERCC etablerades en s.k. ”Ebola task force”, ledd av den då nytillträdde kommissionären för humanitärt bistånd och civilskydd (Christos Stylianides). Med dagliga möten ville man effektivt koordinera det samlade stödet från EU till mottagarländerna och de internationella organisationerna.[221]

År 2014 har förvisso beskrivits som ”a momentous year” och det har *de facto* skett många förändringar. [222] Det är dock först under 2015 som vi på allvar bör kunna börja se effekterna av de personbundna förändringarna och implementeringen av annonserade reformer. Hur nyttjandet av det relativt sett resursstarka krishanteringscenter som ERCC utgör kommer att se ut, och vilket

[220] Intervju Bryssel december 2014.
[221] För mer information om ”EU response to Ebola” se http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/ebola/index_en.htm#2
[222] Utrikespolitiska institutet, seminarium 2014.

utfallet blir av de strategiska diskussionerna under HR/VP Mogherinis ledning är bara två av flera frågor som är väl värda att följa upp under 2015.

Källförteckning

Skriftliga källor:

Balfour, R., 2013, ”Institutions” i *CSDP – between internal constraints and external challenges*, ISSUE, report no. 17, oktober 2013 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_17.pdf

Berger, C. & von Ondarza, N., 2013, *The Next High Representative and the EEAS*, SWP Comments no.40,

Biscop, S., 2012, *EU Grand Strategy: Optimism is Mandatory*, Egmont Security Policy Brief 36, juli 2012

Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M., 2013, *The European Union as crisis manager* (Cambridge: Cambridge University Press)

Coelmont, J., 2012, *An EU Security Strategy: an attractive narrative*, Egmont Security Policy Brief, mars 2012

CSDP Map, 2014, http://www.csdpmap.eu/mission-chart

de Schoutheete, P., 2014, *Institutional Reform in the EU*, Egmont, European Policy Brief nr 19 februari 2014

Dempsey, J., 2014, *What Tusk and Mogherini mean for Europe*, http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=56502

ECFR, 2014, *Rebooting EU Foreign Policy*, Policy Brief, september 2014

EEAS, 2013, *Europeiska utrikestjänsten: Granskning*, http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf

EEAS, 2014a, *Remarks by EU High Representative Catherine Ashton at the European Parliament in the debate on foreign and defence policy*, den 3 april 2014, 140403/03

EEAS, 2014b, *Special representatives*, http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_en.htm.

EEAS, 2014c, European External Action Service, ”Opening statement by Federica Mogherini, Vice-President-designate of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, at the hearing in the European Parliament”, 141007/03

EEAS, *about Civilian Headline Goals*, 2014
http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/civilian_headline_goals/index_en.htm

EEAS, *about CPCC*, 2014
http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cpcc/index_en.htm

EEAS, *about Crisis platform*, 2014
http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/crisis-platform/index_en.htm

EEAS, *about EU Cyber Security Strategy*, 2014
http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2013/070213_cybersecurity_en.htm

EEAS, *about European Security Strategy*, 2014
http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/security_strategy_for_europe/index_en.htm

EEAS, *about European Security Strategy*,
http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/european-security-strategy/

EEAS, *about Missions and operations*, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm

EEAS, *about Situation Room* http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/eu-situation-room/index_en.htm

EEAS, *about The Petersberg Tasks*,
http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/petersberg/index_en.htm

EEAS, *ongoing missions and operations*,
http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/

EEAS, *About the High Representative, statements*,
www.eeas.europa.eu/statements/index_en.htm

EEAS, *What we do*, http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/index_en.htm

EMI Briefing Note, 2014, *A fresh impetus to the Common Security and Defence Policy? State of play after the 2013 European Council on Defence*

EPLO, 2013, European Peacebuilding Liaison Office, *Policy Paper on Civilian CSDP*, http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_PolicyPaper_CivilianCSDP.pdf

ESS Analysis, 2011, *EU Civilian Crisis Management: A Crisis in the Making*, http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysis-87-EN.pdf

EU CSDP/PSDC Newsletter nr 1 2015

EU Fact Sheet, 2014, *EU Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN)* http://www.asktheeu.org/en/request/637/response/2416/attach/5/EU%20INTCEN%20Factsheet%20PUBLIC%20120618%201.pdf

EU Legislation, 2014a, *om Lissabonfördraget* http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0009_en.htm

EU Legislation, 2014b, *Freedom, Security and Justice* http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_en.htm

EurActiv, 2014a, *Profile: Federica Mogherini, the next EU foreign affairs chief*, http://www.euractiv.com/sections/global-europe/profile-federica-mogherini-next-eu-foreign-affairs-chief-308102. Den 30 augusti 2014

EurActiv, 2014b, *Dancing with bears: Mogherini sketches future EU foreign policy*, http://www.euractiv.com/sections/global-europe/dancing-bears-mogherini-sketches-future-eu-foreign-policy-308970. Den 7 oktober 2014

EurActiv 2014c, *EU puts hope in Mogherini's personal diplomacy*. Den 15 december 2014

Europaparlamentet och rådets beslut, 2013, *En civilskyddsmekanism för unionen*, beslut 1313/2013/EY
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=SV

Europaparlamentet, 2013, *Kommunikation om civilskyddsmekanismen*, KOM P7_TA (2013)0540
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0540+0+DOC+XML+V0//SV

Europaparlamentet, 2014a, *Common Security and Defence Policy*, Fact sheets on the European Union, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_6.1.2.pdf

Europaparlamentet, 2014b, ”*Answers to the European Parliament Questionnaire to the Commissioner-designate Federica Mogherini, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Vice-President of the Commission*
http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_ep_hearings/mogherini-reply_en.pdf

Europaparlamentet, 2014c, om Ilka Salmi
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede041011cvsalmi_/sede041011cvsalmi_en.pdf

Europaparlamentet, 2014d, *Report on the EU Comprehensive Approach and its implications for the coherence of EU external action*,
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-524.877&format=PDF&language=EN&secondRef=01

Europaparlamentet, Briefing september 2014, Hearings of European Commissioners-designate Federica Mogherini, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/ Vice-President of the Commission, European Parlimentary Research Service

Europeiska kommissionen, 2010, *The EU Internal Security Srategy in Action; Five steps towards a more secure Europe*. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF#page=2

Europeiska kommissionen, 2013a, *European Commission and High representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament and the Council, The EU's Comprehensive Approach to external conflict and crises*, Brussels 11.12.2013, JOIN(2013) 30 final
http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

Europeiska kommissionen, 2013b, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards a more competitive and efficient defence and security sector*, COM(2013) 542 final

Europeiska kommissionen, 2014a, Humanitärt bistånd
http://ec.europa.eu/echo/en/what/humanitarian-aid

Europeiska kommissionen, 2014b, Humanitärt bistånd och civilskydd – Insyn i EU-politiken
http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/sv/humanitarian-aid_sv.pdf

Europeiska kommissionen, 2014c, Politikområdet Humanitärt bistånd och civilskydd, http://europa.eu/pol/hum/index_sv.htm

Europeiska kommissionen, 2014d, "Report from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Implementation Roadmap for Communication COM (2013) 542; towards a more competitive and efficient defence and security sector", COM(2014) 387 final

Europeiska kommissionen, 2014e, Emergency Response Coordination Centre, Fact Sheet
http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/ERC_en.pdf

Europeiska kommissionen, 2014f, ERCC Fact Sheet
http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/2013/ERC_en.pdf

Europeiska kommissionen, 2014g, Secretariat-General Management Plan
http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/sg_mp_en.pdf

Europeiska kommissionen, 2014h, Jean-Claude Juncker mission letter till Frederica Mogherini
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/afet/dv/mission_letter_mogherini_/mission_letter_mogherini_en.pdf

Europeiska kommissionen, 2014i, Organisationsskiss över generalsekretariat
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/sg_org_chart_en.pdf

Europeiska kommissionen, 2014j, *Europe's future security challenges*,
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-693_en.htm

Europeiska rådet, 2003, *A Secure Europe in a Better World*, Bryssel den 12 december 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf

Europeiska rådet, 2008, *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*, S407/08, Bryssel den 11 december 2008

Europeiska rådet, 2013, *Slutsatser Europeiska rådet den 19-20 december 2013*, EUCO 217/13

Europeiska revisionsrätten, 2014, *Inrättandet av Europeiska utrikestjänsten*, särskild rapport nr 11/2014,
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_EN.pdf

Europeiska unionens råd, 2005, *Civilian Headline Goal 2008 – Civilian Response Teams*, 10462/05
http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010462%202005%20INIT

Europeiska unionens råd, 2010, *Council decision - establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, 2010/427/EU
http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11665-re01.en10.pdf

Europeiska unionens råd, 2012, *Strengthening ties between CSDP and FSJ road map implementation*, 14130/12.
http://www.statewatch.org/news/2012/oct/eu-council-csdp-fsj-roadmap-14130-12.pdf

Europeiska unionens råd, den 24 juni 2014,*European Union Maritime Security Strategy*, 11205/14

Faleg, G., 2014, *Common Security and Defence in 2014: Revise and resubmit*, CEPS Commentary, den 27 mars 2014

Financial Times, 2014, *Federica Mogherini must overcome Russia criticism*, den 31 augusti 2014

FNF 2013, Freidrich Neuman Stiftung für die Freiheit. *Building an airplane while flying it -or how the EEAS took off* http://fnf-europe.org/2013/11/07/building-an-airplane-while-flying-it-or-how-the-eeas-took-off/

Forsström, A.& Åhman, T., 2012, *EU:s insatsförmåga – förutsättningar för en samlad ansats post Lissabon*, februari 2012 FOI-R--3403--SE

Forsström, A.& Sundberg, A., 2013, *Europeiska rådet om försvar 2013 och framtidens GSFP*, november 2013 FOI-R--3735--SE

Fägersten, B. & Klingspor, C. 2013, *The implications of the Euro Crisis for European Foreign Policy*, http://www.ui.se/eng/upl/files/98683.pdf

Fägersten. F., Marrone, A., Ortega M., & Parkes, R., 2013, *Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World* http://www.euglobalstrategy.eu/upl/files/91692.pdf

Försvarsberedningen, 2013, *Vägval i en globaliserad värld*, den 31 maj 2013, DS 2013:33, http://www.regeringen.se/content/1/c6/21/84/24/c9bf301b.pdf

Hagström Frisell, E., Tham Lindell, M. & Skeppström, E., 2012, *Land i sikte? – EU:s samlade ansats gentemot Somalia*, juni 2012, FOI-R--3462--SE

Hagström Frisell, E. & Åhman, T., 2012, *EU och krishantering – strategiska frågor för MSB*, Totalförsvarets forskningsinstitut december 2012

Hagström Frisell, E., 2011, *EU – en krishanteringsaktör i förändring*, Totalförsvarets forskningsinstitut, april 2011 FOI-R—3190—SE

Hull, C. & Derblom, M., 2011, *Vad är Comprehensive Approach? Tolkningar och definitioner*, FOI-R--3195--SE

Juncker, J.-C. den 22 oktober 2014, *Setting Europe in Motion, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*, Political Guidelines for the next European Commission, Main Messages – Opening Statement in the European Parliament Plenary Session

Keohane, D., Lehne, S., Speck, U., Techau, J., 2014, *A New Ambition for Europe: A memo to the European Union Foreign Policy Chief*

Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen (Lissabonfördraget)

Lanno, K. 2014. "The Juncker Commission: A bold bid to restore the College" i *Priorities for the Juncker Commission, Policy recommendations and advice from the research team at CEPS*, CEPS Special report nr 92, oktober 2014

Larsson, P., Hagström Frisell, E. & Olsson, S., 2009,"Understanding the Crisis Management System of the European Union" i Olsson, Stefan (ed.) *Crisis management in the European Union: Cooperation in the face of Emergencies* (Heidelberg: Springer)

Lehne, S., 2012, *The Review of the European External Action Service in 2013*, Judy Dempsey's Strategic Europe

Lehne, S. , 2013, *A European Global Strategy: Ten key Challenges*, Carnegie Europe, den 5 november 2013

Lehne, S. 2014, *A Window of Opportunity to Upgrade EU Foreign Policy* Carnegie Europe, Paper, den 2 maj 2014

Lindén, K. 2014, Europeiska unionens civilskyddssamarbete och dess nationella kopplingar, FOI Memo 5012, den 21 november 2014

Martin, G. 2013, *The EEAS comes of age: An assessment*, European institute, December 2013

Missiroli, A. 2013, *Strategic foresight – and the EU*, EUISS Issue-brief 13 den 20 februari 2013

Olsson, S. (ed.), 2009, *Crisis management in the European Union: Cooperation in the face of Emergencies* (Heidelberg: Springer)

Raines, T. den 12 juni 2014. *For Ashton, successes and failures rooted in same quiet style*, World Politics Review, http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13855/for-eu-s-ashton-successes-and-failures-rooted-in-same-quiet-style.

Regeringskansliet, 2014, *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20. http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/04/14/263c8454.pdf

Rhinard, M. 2014, *Juncker's Commission Vice Presidents: good intentions, bad idea*, The Blog: International Voices, Utrikespolitiska institutet, den 12 september 2014

Rådets generalsekretariat, 2014, *The EU Integrated Political Crisis Response Arrangements in brief* http://bookshop.europa.eu/sv/the-eu-integrated-political-crisis-response-arrangements-in-brief-pbQC0313314/

Schakleton, M. 2014, *The election of the Commission President in 2014: a step forward for democracy in the EU?,* The Blog: International Voices, Utrikespolitiska institutet, den 28 november 2014

Schulz, M., augusti 2014, http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/press_release/press_release-2014/press_release-2014-august/html/schulz-on-tusk-s-election-and-mogherini-s-appointment

Sjursen, H. 2014, "The new EU institutions: what changes ahead?", Utrikespolitiska institutet Stockholm, seminarium den 25 november 2014

Sundberg, A. 2013, *Europeiska rådet om försvar – ett avstamp för framtidens GSFP?*, ASEK briefing december 2013, FOI memo 4710

Sundberg, A. & Lagerdahl, P. 2014, *Europeiska rådet om försvar – slutsatser och resultat*, ASEK briefing mars 2014, FOI memo 4867

Svenska dagbladet, 2014, " Tusk och Mogherini är EUs dynamiska duo" http://www.svd.se/nyheter/utrikes/tusk-och-mogherini-eus-dynamiska-duo_3868350.svd

Utterström, A. & Hagström Frisell, E. 2008, Från ESFP till GSFP – Säkerhet och försvar i Lissabonfördraget, oktober 2008, FOI användarrapport FOI-R-RR2588--SE

Watanbe, L. 2014, *Lacklustre EU summit did little to spur defence and security momentum*, EurActiv den 10 januari 2014.

Woollard, C., 2013, *The EU and the Comprehensive Approach*, EPLO European Peacebuilding Liaison Office. http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Policy%20Meetings/Comprehensive%20Approach/EPLO_CSDN_ComprehensiveApproach_DiscussionPoints.pdf

Muntliga källor:

Bicchi, F. 2015 föredrag vid Utrikespolitiska institutet, ”The World 2015: Challenges to EU Foreign and Security Policy”, den 22 januari 2015 Stockholm

Frankrikes EU-representation Bryssel, intervju den 5 december 2014

Kommissionen, DG ECHO, Bryssel, intervju den 21 november 2014

Storbritanniens EU-representation Bryssel, intervju den 21 november 2014

Sveriges EU-representation Bryssel, 3 intervjuer den 6, 10 samt 13 november

Tysklands EU-representation Bryssel, intervju den 5 december 2014

Utrikespolitiska institutet den 25 november 2014, seminarium The new EU institutions: what changes ahead?

Utrikestjänsten, CMPD, Bryssel, intervju den 20 november 2014

Utrikestjänsten, f.d. tjänsteman vid Ashtons kabinett, Bryssel, den 20 november 2014

Utrikestjänsten, Situation Room, Bryssel, intervju den 21 november 2014

Bilaga 1. Frågeformulär

From a general perspective:

Q In a paper on the CMPD-website there is a discussion of the added value of CSDP *(authored by the previous acting head of coordination division at CMPD mr. Hadewych Hazelzet)*

- What would you say, in terms of civilian crisis management, is the added value?
- Which civilian crisis management-instruments come to mind when speaking of CSDP and especially EEAS? (e.g. Situation Room)
- What is the comparative advantage of these CSDP-instruments in comparison to other EU instruments (e.g. ERC/DG Echo)
- Are the instruments fast enough for efficient crisis management? (*Or is the civilian crisis management perhaps something that is not used to its full potential? We have in previous research noted the paradox that many Member States are happy to point out civilian crisis management as the future of CSDP but at the same time it still gets less attention in both the EU and the Member States than military crisis management does. Is this still true?)*

The EEAS:

Q What role should the EEAS (ideally) be playing and what role does it actually play today? *(One opinion is that it is still unclear what role the EEAS really should play in relation to the Member States and their foreign ministries. What is your view of the role of the EEAS?*)

Q The security situation in Europe and in the neighborhood has lately changed (in some ways quite dramatically) and at the same time there is no clear driver or leader of the CSDP. Who could or should, in your opinion, shoulder this responsibility? What expectations are realistic in this regard when it comes to EU the structures, like the EEAS and the HR? What role can/should/will the EU3 play?

Q What would you say is the biggest issue in terms of the development of CSDP as of now?

Q Some observers argue that the Member States, and especially the EU3 and the European Council have gained influence in the past year (at the expense of the

EEAS, and the High-Representative). What is your view on that? *(True / False / good / bad / temporary / permanent ...)* What could possibly make this change? And is it even desirable from your perspective?

The High-Representative/Vice-President of the Commission:

Q If we look back on HR Catherine Ashton and her years within the EEAS, what have been, according to you, her major successes? What is her most important legacy?

> Q The HR / VP's have several different roles. Which one works best? Why and how?

Q What are your expectations on her successor, Frederica Mogherini? What are your impressions so far?

> Q According to you, what should be Mogherini's priorities, what area deserves her special attention?
> Q What will be her biggest challenge to tackle when it comes to civilian crisis management within CSDP?
>
> Q Mogherini has talked about giving herself 100 days to "assess the EEAS". It is of course difficult to predict the future and what goes on in her head, but what is your guess/assessment on what will happen after these 100 days? What reforms and changes can we expect? What are your hopes (and fears) in relation to your structure?
>
> Q What can we expect from next year's White paper? What focus will it have? Has the work started, by whom?
>
> Q Considering the fact that Mogherini has a different background than Catherine Ashton can we expect that this will have an impact on her work and on her priorities, if so, in what respect?

Q Besides the fact that the EU has a new HR there are also other changes on the way within the structures, with new people coming on board. It is interesting to reflect on what will happen now? What will be the impact of these changes? Is there something (or someone) that you would like to emphasize in this context (besides Mogherini)?

Structural reforms:

Q What are, according to you, the main points of the review of the EEAS?

Q In the EEAS-review but also in other documents a number of structural reforms have been proposed, which of these proposals are most important in your opinion and why? Is there agreement among the Member states on the priorities? What parts will not be implemented and why?

Q And in terms of civilian crisis management within CSDP, is there something special that needs to be highlighted? How can the structural reforms have a positive impact on the civilian crisis management capability?

Q The European Court of Auditors made a special report on "the establishment of the EEAS". *One of the conclusions was that, I quote: "The establishment of the EEAS was rushed and inadequately prepared, beset by too many constraints and vaguely defined tasks". Would you agree on this statement? Why or why not?*

- *When establishing the EEAS, there are opinions that it came with far too small budget hence leading to a critical situation in staffing. Any comments? Is this sorted out now after almost 4 years in place? Biggest issue now? (In the beginning, some years ago, everyone was talking about cultural clashes after the merger, is this still a fact or has it been solved?)*

<u>Challenges:</u>

Q The division of labor and the responsibilities between different people/different units within the EEAS are not always easy to assess. Is this a problem? Have efforts been made to come to terms with this? How much of this is dependent on individuals and how much is the structures to be blamed?

Q In previous research it has been pointed out a lack of clarity regarding especially the Crisis Response and Operational Coordination Department and the mandate of its Managing Director (up until now Agostino Miozzo) *(what the mandate actually means, its boundaries in relation to others etc.).* What changes can we expect now (or have perhaps already been introduced)? (Has the role been clarified? And the added value made visible?)

Q In terms of responsibilities between different crisis management actors, it has often been pointed out that theory and practice do not always coincide. Is this true, and in what respect? How is the gap between theory and practice relevant to the civilian crisis management capability?

Q In recent years we have seen many initiatives to increase coordination and coherence between different parts of the crisis management structures *(such as the creation of CMPD to integrate civilian and military planning at the strategic level, the merger of the ECHO crisis room with MIC's crisis room to the European Emergency Response Centre, the creation of the Crisis Response Coordinating Team to act as the "institutionalists 'bridge-builders')*. How have these coordination initiatives turned out in practice? What is working especially well and what isn't working? Why is it so?

Q How does the integration and coordination between different parts of the EEAS work?

> Q The CMPD? Has coordination increased, which was the hope?
>
> Q How has the so-called inter-service mission *(temporary, in the early stages of a crisis)* turned out in practice? When have they been used? Have they met the expectations?
>
> Q Regarding the role and responsibilities between CPCC and CMPD, is this mainly in terms of strategic/practical planning of forthcoming missions? What would you say is the biggest difference? *(What other units within the EEAS deals with civilian crisis management? K2, CPCC, CMPC, Miozzo).*
>
> Q On the CMPDs website it says that CMPD also "develops CSDP policy and concepts";

Q There are also concerns on the coordination between the EEAS and the Commission, i.e. DG Relex and DG Echo. Although not on CMPD's table could you elaborate on the issue? (E.g. the crisis platform and the role of Crisis Response and Operational Coordination under mr. Miozzo's leadership) How is the coordination between the EEAS and the Commission/DG ECHO? Can you anticipate that this will improve even more (- given the fact that we have a new Commission, a new President to the Commission, the new HR/VP and given the fact that Mogherini will have her office in Berlaymont, she will meet with Commissioners on a regular basis etc.)

> Q Regarding the strengthening ties between CSDP and FSJ (freedom, security, justice), is this still a discussion point would you say? *(E.g. last week's CIVCOM and COSI-meeting.)*
>
> Q What are the possible synergies / risks of duplication between CRT and DG ECHO teams (in the new meaning Crisis Response Teams within the EEAS)?
> Q Do you see a risk of a politicisation of EU civilian crisis management?
> Q Any perspectives on the ongoing work on Ebola?

Q What is your view of the Situation Room today? Is there a clear added value? Does it have a clear role *(at least earlier there were some concerns about duplication in relation to other players and an ambiguous role)*?

Q And the Emergency Response Coordination Centre (ERC) in relation to the Situation Room and the Crisis Platform is there an overlap or do they complement each other?

Q The Crisis Platform *(collect various crisis management actors, information)*, how is it working? When has it been activated recently? Is there a need for changes?

Q Could you please elaborate on the value of the EU delegations? And the Special representatives - any comments?

Q With regards to staffing and finding resources for missions:

- How does the EEAS continue to attract the attention from member states, i.e. showing this added value?
- Could the EEAS take on a bigger role when the member states fail to put focus on crisis management?
- The civilian missions are five to one in comparison to military ones? Does this show in terms of planning the missions? (CIVCOM-COSI-meeting.)
- Where does the EU intervene? What guides a new mission? (MS-interests? EU's unique role in an area?)
- My understanding is that Sweden takes a pretty big role in staffing missions. Is this correct and if so, (how) can Sweden use this for a strategic advantage?

Q Strategy: In the conclusions of the December European Council the High Representative and the Commission were mandated to assess the "impact of changes in the global environment" and the challenges and opportunities facing the Union.

Q I assume that this work has already started? What are the prerequisites for getting anywhere? How does it relate to the ESS? What are the expectations?

Q What is the way forward if we are to get a revised and/or updated ESS? Is the way forward well-defined sub-strategies rather than an inclusive document? Who / what could lead such a process forward?

Q Can you say something about how the maritime security strategy has been received in the EU/Member states? Are there

any lessons from that process that could be brought into a bigger, broader process?

Q Comprehensive Approach is often emphasized in the EU context. Do you feel that, in practice, there is room made for CA?

Q Do you have any comment on Mr. Danjeans report on Comprehensive Approach? Could it be a way forward or is it just words/just another document? What are the main points? What are the biggest challenges? Have there been any concrete initiatives to implement parts of the report?

Q In what ways has the Lisbon Treaty helped in making a more coherent civilian crisis management?

Q ERCC (Emergency Response Coordination Centre) is described as the "operational heart" of EU civil protection mechanism. Please describe the evolution from the MIC and the crisis room to today's ERCC (opened in May 2013).

Q A key aspect of effective crisis management is a time. In what ways has the ERCC helped in improving a timely intervention and what, would you say, is the key challenge for further development?
Q The "pre-identified "pool of member state's assets – the civil protection intervention modules – how do these work in reality?

Q One of the added value of ERCC, it says, is an "improved coordination between the Brussels-based European institutions, the national authorities and other international partners". Using e.g. the current Ebola-epidemic , how well would you say it works?

Q The Ebola Task Force is "led" by commissioner Christos Stylianides as a Ebola coordinator. Would you say that this sends out a message of a stronger commission (rather than EEAS) when dealing with not only this crisis but also other complex crises (also in conflict areas)?

Q To what degree, would you say, do the EU delegations play a vital role in this and similar crises? Overall, what is the role of these delegations and the special representatives? They go under the organisation of EEAS now?

Q Regarding rivalry or competition between different EU bodies (the situation room, the Crisis Response and Operational Coordination Department and others), is there a risk of a politicization of EU civilian crisis management?

Q What role may a strengthening of Mogerhinis role as a VP, rather than HR, play to mitigate these possible tensions?

Q Is there a risk of duplication of the DG ECHO-teams and the Crisis response teams within the EEAS? Please elaborate on the actual procedure of deploying these teams.

Krishanteraren EU genomgick under knappt ett decennium en rekordartad snabb utveckling. Nya strukturer skapades, koncept utvecklades och ett stort antal insatser sjösattes. Men efter Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 stannade utvecklingen till synes av och under några år följde en period av stagnation då inga nya insatser lanserades. Sedan två år finns det emellertid ett antal aktuella ingångsvärden som kan tyda på att det nu är dags för nästa fas i EU:s utveckling som krishanteringsaktör. Stora förhoppningar finns i Bryssel på den nytillträdda höga representanten (tillika vice ordförande i kommissionen), Frederica Mogherini, att visa ett tydligt ledarskap inom utrikestjänsten.

I denna rapport görs en översikt av EU:s strukturer för civil krishantering inom GSFP och en analys av vilka behov och utmaningar EU står inför på området ifråga samt hur dessa utmaningar kan mötas. I dagsläget har det föreslagits och ibland också initierats processer för att reformera och stärka EU:s strukturer för civil krishantering. Avsikten är att ge en uppdaterad bild av den utvecklingen samt vägen framåt. Detta har bäring på själva grunden för EU:s potentiella roll som krishanterare i framtida kriser. I rapporten för även en diskussion om möjligheterna till en samlad ansats (Comprehensive Approach) och i vilken grad detta relaterar till bristen på en övergripande säkerhetsstrategi för unionen som helhet.

FOI

ISSN1650-1942

www.foi.se