



Verksamheten i Europeiska unionen under 2015

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet beslutade den 22 mars 2016 att ge bl.a. försvarsutskottet möjlighet att yttra sig över regeringens skrivelse 2015/16:115 Verksamheten i Europeiska unionen under 2015 och de motioner som kunde komma att väckas med anledning av skrivelsen i de delar de rör respektive utskotts eller EU-nämndens beredningsområde.

Försvarsutskottet begränsar sitt yttrande till att gälla ämnena för två motionsyrkanden som rör utskottets beredningsområde, nämligen EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och försvarsmaterielupphandling samt europeisk gräns- och kustbevakning. Utskottet föreslår att de aktuella motionsyrkandena avslås.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD).

Utskottets överväganden

Skrivelsen

I skrivelsen redogör regeringen för verksamheten i EU under 2015. Skrivelsen tar upp beslut och händelser fördelade på Europeiska rådets olika sammansättningar. Av de frågor som helt eller delvis faller under försvarsutskottets beredningsområde behandlas kärnsäkerhet och strålskydd (avsnitt 11), den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (avsnitt 12.2), informations- och cybersäkerhet (avsnitten 12.12 och 40.2), civilskydd (avsnitt 14.5) och förslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning (avsnitt 23.3.2).

Av skrivelsen framgår bl.a. att det Europeiska rådet behandlade den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) vid sitt möte i juni 2015. I linje med rådets slutsatser från mötet i december 2013, och från mötet i rådet för utrikes frågor i maj 2015, beslutade rådet att fortsätta arbetet med att göra den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik mer effektiv, synlig och resultatorienterad. I linje med detta ska de civila och militära förmågorna utvecklas och den europeiska försvarsindustrin, inklusive små och medelstora företag, stärkas. Rådet framhöll också ett antal försvarsinriktade frågor samt vikten av tillräckliga nivåer för medlemsstaternas nationella försvarsutgifter. Därtill betonade rådet vikten av möjligheter till framtida program inom forskning och utveckling, hybridhot samt stärkt partnerskap med FN, Nato, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Afrikanska unionen.

EU:s militära och civila krishanteringsinsatser inom ramen för GSFP är ett konkret uttryck för unionens vilja och förmåga att bidra till fred och säkerhet. Sverige har fortsatt att bidra till utvecklingen av denna förmåga och har engagerat sig i samtliga insatser. Sammanlagt 17 insatser bedrevs under året i Europa, Afrika, Mellanöstern och Asien varav 7 var militära och 10 civila. Under året lanserades en ny militär insats på Medelhavet.

Verksamheten inom ramen för den mellanstatliga europeiska försvarsbyrån (EDA) syftar till att stärka det europeiska försvarssamarbetet inom bl.a. förmågeutveckling, forskning, materielutveckling och den försvarsindustriella basen. EDA:s arbete har under 2015 präglats av förberedelser inför Europeiska rådets möte i juni och genomförande av mötets slutsatser. Fokus har varit på förberedelserna inför lanseringen av ett pilotprojekt samt en förberedande åtgärd när det gäller forskning om GSFP-tillämpningar i syfte att undersöka om sådan verksamhet kan bedrivas inom EU:s nästa fleråriga budgetram. Även materiel och sådana industrifrågor som försörjningstrygghet och standardisering har uppmärksammats. Arbete har påbörjats för att utveckla EDA:s förmågeutvecklingsplan mot bakgrund av det förändrade säkerhetsläget. Sverige har

också samverkat i diskussioner med kommissionen och med EDA. I stor utsträckning har en gemensam syn uppnåtts, med fokus på genomförandet av det nya försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet och på generella åtgärder.

Förordningsförslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning antogs av kommissionen den 15 december 2015. Under Europeiska rådets möte den 17–18 december antogs slutsatser där rådet uppmanas att skyndsamt behandla kommissionens förslag med målsättningen att uppnå konsensus under första halvåret 2016.

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

Motionen

Julia Kronlid m.fl. (SD) anför i motion 2015/16:3360 att Sverigedemokraterna ser med oro på att Europeiska rådet vill driva EU till en alltmer sammanvävd militär organisation. När ett alltmer överstatligt EU beslutar om militära insatser där riksdagens inflytande är begränsat innebär det i praktiken att Sverige är med i en militär allians. I motionen föreslås att regeringen dels ska verka för en linje inom EU där säkerhets- och försvarspolitiken i huvudsak ska ligga på respektive medlemsland, dels motverka en inriktning som går mot en sammanvävd militär organisation. Om ett samarbete i stora frågor är nödvändigt ska det ske på mellanstatlig basis (yrkande 12 i denna del).

Bakgrund

Gällande ordning

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) är en del av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP), som är ett mellanstatligt samarbete. Beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser fattas enligt gällande fördrag med enhällighet, och varje medlemsstat har därmed vetorätt i dessa frågor. Vidare är regeringen enligt svensk grundlag skyldig att samråda med riksdagen i EU-frågor, och svensk medverkan till ett beslut i EU:s ministerråd om en insats föregås alltid av samråd mellan regeringen och riksdagen i EU-nämnden. Om det rör sig om ett bidrag med svenska väpnade styrkor krävs ett riksdagsbeslut (15 kap. 16 § regeringsformen).

Tidigare behandling

I samband med regeringens skrivelser om verksamheten i EU under 2012 och 2014 föreslog utskottet i sitt yttrande att ett liknande motionsyrkande som ovan om GSFP skulle avslås (yttr. 2012/13:FöU1y och yttr. 2014/15:FöU1y). I det senare yttrandet uttryckte utskottet att man inte delade motionärernas bedömning att det europeiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet präglas av överstatlighet eller att riksdagens inflytande över beslut om ett svenskt deltagande i internationella militära insatser är begränsat.

Utskottet har tidigare behandlat den övergripande frågan om ett svenskt deltagande i internationella insatser, bl.a. i samband med behandlingen av regeringens förslag om den nordiska stridsgruppen 2015 (bet. 2011/12: FöU8). Utskottet framhöll då att EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik ska tillförsäkra unionen en operativ civil och militär kapacitet för att utanför unionen bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med FN-stadgan. Resurserna ska tillhandahållas av medlemsstaterna. Utskottet anförde vidare att Sveriges framtida säkerhet numera byggs på gemenskap och samverkan med andra länder och att Sverige ska tillhöra det europeiska samarbetets kärna och driva på utvecklingen i GUSP.

Pågående arbete

I budgetpropositionen för 2015 (utg.omr. 5) uttrycker regeringen att EU är det centrala forumet för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Regeringen anför att det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet inom EU, inklusive krishantering och fredsfrämjande insatser, fortsatte att utvecklas under 2014 och att Sverige var pådrivande när det gäller utvecklingen av EU som global aktör och i ett nära partnerskap med FN och andra organisationer. Sverige var särskilt drivande i beslutet att ta fram en samlad ansats (Comprehensive Approach) i EU:s internationella civila och militära krishanteringsoperationer. Sverige drev också jämställdhetsperspektivets viktiga roll i dessa operationer.

Sverige har arbetat för att stärka EU:s partnerskap med Nato, inte minst genom att underlätta delaktighet för europeiska Natomedlemmar som inte är medlemmar i EU, däribland Norge. Ett omfattande förberedelsearbete inklusive större militära samövningar i Sverige genomfördes under 2014 som en del av förberedelserna för beredskapsperioden första halvåret 2015 för den nordiska stridsgruppen (Nordic Battle Group), som är en del av GUSP-samarbetet och där bl.a. Norge ingår.

Sverige har bidragit till EU:s samtliga krishanteringsinsatser och deltagit aktivt i utformningen av instrumenten för krishantering. Deltagandet i insatser inom GSFPP sker i huvudsak genom personalbidrag finansierade inom utgiftsområdena 5, 6 och 7.

Genom GUSP-budgeten gav Sverige stöd till EU:s institut för säkerhetsstudier (EUISS) och till EU:s satellitcentrum (EU SatCen).

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar inte motionärernas bedömning att det europeiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet präglas av överstatlighet eller att riksdagens inflytande över beslut om ett svenskt deltagande i internationella militära insatser är begränsat.

Militära och försvarsmässiga beslut med konsekvenser på EU-nivå fattas enligt gällande fördrag med enhällighet och varje medlemsstat har därmed vetorätt i dessa frågor. Om det rör sig om ett bidrag med svenska väpnade styrkor utomlands krävs ett riksdagsbeslut.

Liksom vid tidigare behandling av förutvarande motionsyrkanden vill utskottet framhålla att ett svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser också handlar om att främja Sveriges nationella säkerhet och svenska intressen.

Utskottet instämmer med regeringen om att Sverige ska tillhöra det europeiska samarbetets kärna och driva på utvecklingen i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Mot denna bakgrund anser utskottet att motion 2015/16:3360 yrkande 12 i denna del bör avslås.

Försvarsmaterielupphandling

Motionen

Julia Kronlid m.fl. (SD) anför i motion 2015/16:3360 yrkande 12 i denna del att det är ett oundgängligt behov för det svenska försvarets framtida utveckling att ha tillgång till en tekniskt välutvecklad försvarsindustri med bred kompetens. En svensk myndighet som upphandlar försvarsmateriel bör använda undantagsregeln i artikel 346 i EUF-fördraget (fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) på liknande sätt som andra medlemsländer som har en viktig försvarsindustri. Motionärerna anser därmed att regeringen därför bör hålla en linje som håller fast vid möjligheten att kunna ta sådana hänsyn om ett medlemslands säkerhetsintressen står på spel. Detta är nödvändigt om Sverige vill att försörjningstryggheten ska genomsyra försvarsmaterieförsörjningen av den svenska försvarsmakten.

Bakgrund

Tidigare behandling

I utskottets yttrande över regeringens skrivelser om verksamheten i EU under 2013 och 2014 (yttr. 2013/14:FöU1y och 2014/15:FöU1y) anförde utskottet att det i likhet med regeringen ansåg att det fortsatta arbetet med industri- och marknadsfrågor inom EU bör beakta försvarsmaterielmarknadens särart och behovet av att tillgodose medlemsstaternas säkerhetsintressen inom ramen för den gemensamma marknaden. Försvarsmaktens operativa behov för att nå den förmåga som riksdagen och regeringen har beslutat om ska vara styrande för den svenska materieförsörjningen. Bibehållandet av såväl undervattens- som stridsflygförmågan är väsentliga säkerhetsintressen för Sverige som kan motivera avsteg från konkurrensupphandling, ansåg utskottet.

Utskottet har vid ytterligare en rad tillfällen behandlat frågor om väsentliga säkerhetsintressen och en svensk försvarsindustristrategi, t.ex. i sitt yttrande över regeringens förslag till genomförande av försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet (yttr. 2010/11:FöU2y), och yttrandena över verksamheten i Europeiska unionen under 2012 (yttr. 2012/13:FöU1y) och 2013 (yttr. 2013/14:FöU1y) samt i betänkandena 2011/12:FöU3 Vissa frågor om Försvarsmaktens materieförsörjning, 2013/14:FöU7 Försvarspolitiska frågor och 2013/14:FöU9 Vissa frågor om militär verksamhet m.m.

I samband med utskottets behandling av regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning av försvarets internationella materielsamarbeten (skr. 2011/12:14, RiR 2011:13, bet. 2011/12:FöU3), samt motioner om försvarsindustristrategier, förutsatte utskottet att regeringen definierar de nationella säkerhetsintressen som enligt EU:s regelverk kan motivera avsteg från konkurrensupphandling och att regeringen inleder ett långsiktigt utvecklingsarbete.

Pågående arbete

I budgetpropositionen för 2015 (utg.omr. 6) anför regeringen att eftersom försvaret är en nationell angelägenhet återspeglas varje nations val av säkerhetspolitisk lösning i materieförsörjningen, t.ex. vad gäller synen på försörjningstrygghet och upprätthållande av strategiska kompetenser för militära förmågor. En utgångspunkt för Sveriges agerande har enligt regeringen därför varit att det fortsatta arbetet med industri- och marknadsfrågor inom EU bör beakta försvarsmaterielmarknadens särart och behovet att tillgodose medlemsstaternas säkerhetsintressen inom ramen för den gemensamma marknaden.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser likt Europeiska rådet att en konkurrenskraftig och innovativ europeisk försvarsindustri – kännetecknad av öppenhet, transparens och lika-behandling av samtliga europeiska leverantörer – behövs för att behålla och utveckla Europas försvarsförmåga.

Liksom regeringen anser utskottet dock att det fortsatta arbetet med industri- och marknadsfrågor inom EU bör beakta försvarsmaterielmarknadens särart och behovet av att tillgodose medlemsstaternas säkerhetsintressen inom ramen för den gemensamma marknaden. Försvarsmaktens operativa behov för att nå den förmåga som riksdagen och regeringen har beslutat om ska vara styrande för den svenska materieförsörjningen. Bibehållandet av såväl undervattens- som stridsflygförmågan är väsentliga säkerhetsintressen för Sverige som kan motivera avsteg från konkurrensupphandling, anser utskottet.

Med hänvisning till vad som anförs ovan gör utskottet bedömningen att motionärernas ståndpunkter på detta område i huvudsak ligger i linje med regeringens och utskottets. Utskottet anser att motion 2015/16:3360 yrkande 12 i denna del bör avslås.

En europeisk gräns- och kustbevakning

Motionen

Julia Kronlid m.fl. (SD) anför i motion 2015/16:3360 att de motiv som föranleder en ny förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning är förstärkta. Dock anser motionärerna att kontrollen av det egna territoriet är och bör förbli en nationell uppgift. Gränskontroller är ett viktigt verktyg för att hävda

territoriell integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I motionen anförs att förslaget inkräktar på medlemsstaternas rätt att kontrollera och upprätthålla sina gränser. Enligt motionärernas mening kan målen för de föreslagna åtgärderna bättre nås på nationell nivå. Motionärerna anser att förslagen i sin helhet strider mot subsidiaritetsprincipen (yrkande 33).

Bakgrund

Pågående arbete

Justitieutskottet bereder frågan och har subsidiaritetsprövat EU-förslaget där en majoritet fann att det inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

Inrikesminister Anders Ygeman informerade utskottet i frågan vid ett seminarium i Regeringskansliet den 9 mars 2016. I Regeringskansliets faktagrapppmemoria 2015/16:FPM45 Förslag till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning (160119) anges att kommissionens förordningsförslag om en europeisk gräns- och kustbevakning innehåller framför allt följande delar:

- inrättande av en europeisk gräns- och kustbevakning
- uppräknig av obligatoriska komponenter i en europeisk integrerad gränsförvaltning
- inrättande av en ny EU-byrå för gräns- och kustbevakning (som efterföljare till Frontex).

Syftet med förordningsförslaget är att lägga grunden till en europeisk integrerad gränsförvaltning för att uppnå en effektiv migrationsförvaltning och värna den inre säkerheten i unionen, samtidigt som den fria rörligheten säkerställs.

Enligt förordningsförslaget är huvudregeln att medlemsstaterna ska vara ansvariga för att säkerställa förvaltningen av sina respektive delar av den yttre gränsen. I vissa fall ska dock den verkställande direktören för den nya byrån för gräns- och kustbevakning, byråns styrelse eller kommissionen genom att anta genomförandeakter kunna fatta bindande beslut om åtgärder för att stärka kontrollen av den yttre gränsen, även om berörda medlemsstater motsätter sig sådana åtgärder.

Den nya byrån för gräns- och kustbevakning föreslås få utökat mandat och nya uppgifter på ett antal områden i förhållande till dagens byrå för gränsbevakning (Frontex), bl.a. i fråga om återvändande, gränsöverskridande brottslighet, människosmuggling och terrorism.

Mot bakgrund av den situation som nu råder inom Schengensamarbetet anser regeringen att det är viktigt att överväga nya förslag och idéer om hur kontrollen av den yttre gränsen kan stärkas. Detta måste dock ske utan att medlemsstaterna lämnar över det grundläggande ansvaret för gränskontrollen till EU.

Regeringen avser att göra en närmare analys av hela förslaget och invänta ett utlåtande från rådets rättstjänst innan den tar närmare ställning till de enskilda delarna av förslaget.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser positivt på regeringens kommande analys av hela förslaget, inklusive Kustbevakningens roll i sammanhanget, och det kommande utlåtandet från rådets rättstjänst. Utskottet ser ingen anledning att föreslå ytterligare åtgärder för tillfället men avser att fortsatt följa frågan. Motionsyrkandet bör avslås.

Skrivelsen ger i övrigt ingen anledning till några ytterligare uttalanden från utskottets sida.

Stockholm den 28 april 2016

På försvarsutskottets vägnar

Allan Widman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Allan Widman (L), Åsa Lindestam (S), Hans Wallmark (M), Peter Jeppsson (S), Lena Asplund (M), Alexandra Völker (S), Mikael Jansson (SD), Jan R Andersson (M), Kent Härstedt (S), Daniel Bäckström (C), Jakop Dalunde (MP), Roger Richtoff (SD), Stig Henriksson (V), Mikael Oscarsson (KD), Mattias Ottosson (S), Kalle Olsson (S) och Dag Klackenbergs (M).

Avvikande mening

Verksamheten i Europeiska unionen under 2015 (SD)

Mikael Jansson (SD) och Roger Richtoff (SD) anför:

Vi ser med oro på att Europeiska rådet vill driva EU till en alltmer sammanvävd militär organisation. När ett alltmer överstatligt EU beslutar om militära insatser där riksdagens inflytande är begränsat innebär det i praktiken att Sverige är med i en militär allians. Vi anser att det är tveksamt om denna förändring i svensk utrikespolitik är förankrad hos det svenska folket. Därför menar vi att regeringen inom EU ska verka för en linje där säkerhets- och försvarspolitiken i huvudsak ska ligga på respektive medlemsland, samt motverka en inriktning som går mot en sammanvävd militär organisation. Om ett samarbete i stora frågor är nödvändigt ska det ske på mellanstatlig basis.

Utöver detta menar vi att det är ett oundgängligt behov för det svenska försvarets framtida utveckling att ha tillgång till en tekniskt välutvecklad försvarsindustri med bred kompetens. En svensk myndighet som upphandlar försvarsmateriel bör använda undantagsregeln i artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på liknande sätt som andra medlemsländer som har viktig försvarsindustri. Regeringen bör därför hålla en linje som håller fast vid möjligheten att kunna ta sådana hänsyn om ett medlemslands säkerhetsintressen står på spel. Detta är nödvändigt om vi vill att försörjningstryggheten ska genomsyra försvarsmaterieförsörjningen av vår försvarsmakt. Detta innebär att vi anser att utrikesutskottet bör tillstyrka motion 2015/16:3360 (SD) yrkande 12.

Vi förstår vidare de motiv som föranleder en ny förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning. Dock anser vi att kontrollen av det egna territoriet är och bör förbli en nationell uppgift. Gränskontroller är ett viktigt verktyg för att hävda territoriell integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. Vi anser att förslaget inkräktar på medlemsstaternas rätt att kontrollera och upprätthålla sina gränser. Enligt vår mening kan målen för de föreslagna åtgärderna bättre nås på nationell nivå och vi anser därför att förslagen i sin helhet strider mot subsidiaritetsprincipen. Detta innebär att vi anser att utrikesutskottet bör tillstyrka motion 2015/16:3360 (SD) yrkande 33.