



## EU:s yttre förbindelser i ett framtida konstitutionellt fördrag

---

### Sammanfattning

I betänkandet tar utskottet upp vissa frågor om EU:s utrikesrelationer. Betänkandet lämnas mot bakgrund av diskussionerna i det pågående Europeiska konventet.

Fokus i betänkandet ligger på beslutsformer inom EU:s utrikesrelationer, men utskottet konstaterar samtidigt att form inte helt kan skiljas från innehåll. Utskottet delar den grundläggande problemanalys som lyfts fram genom arbetet i konventet, nämligen att EU:s utrikesrelationer skulle vinna avsevärt på ökad politisk samordning och samverkan. Sådan ökad samverkan diskuteras därefter inom följande områden.

- En ny målformulering för utrikespolitiken
- Den institutionella strukturen
- Röstreglerna (främst frågan om majoritetsröstning)
- Säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete

Inom avsnittet om den institutionella strukturen diskuteras frågan om en sammanslagning av funktionerna som EU:s höge representant för utrikes- och säkerhetspolitik å ena sidan och kommissionens ansvarige ledamot för utrikesfrågor å andra sidan.

I betänkandet behandlas en motion med krav på agerande från regeringens sida i relevanta sammanhang rörande bl.a. ökade krav på lojalitet mellan EU:s medlemsstater. Motionsyrkandet föreslås anses besvarat med hänvisning till vad som anförs i betänkandet.

Till betänkandet har fogats 5 reservationer.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
1 Redogörelse för ärendet.....	4
1.1 Ärendet och dess beredning.....	4
1.2 Bakgrund – utvecklingen av EU:s yttre förbindelser.....	4
Enhetsakten och EU-fördraget.....	5
Utvecklingen sedan Maastricht.....	5
1.3 Förslagen i konventet.....	6
Läckendeklarationen.....	6
Konventets beredning av utrikesfrågorna .....	6
”Dubbel-hattning” .....	7
Majoritetsomröstning.....	9
Säkerhets- och försvarspolitik .....	10
Presidiets förslag .....	11
2 Utskottets överväganden .....	12
2.1 Problemformuleringen.....	12
2.2 En ny målformulering för utrikespolitiken .....	13
2.3 Den institutionella strukturen .....	13
2.4 Röstreglerna.....	14
2.5 Säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete.....	15
2.6 Motionen .....	16
Reservationer.....	17
1. EU:s yttre förbindelser i ett framtida konstitutionellt fördrag (punkt 1, motiveringen) (m) .....	17
2. EU:s yttre förbindelser i ett framtida konstitutionellt fördrag (punkt 1, motiveringen) (fp) .....	18
3. EU:s yttre förbindelser i ett framtida konstitutionellt fördrag (punkt 1, motiveringen) (v).....	19
4. EU:s yttre förbindelser i ett framtida konstitutionellt fördrag (punkt 1, motiveringen) (c).....	23
5. EU:s yttre förbindelser i ett framtida konstitutionellt fördrag (punkt 1, motiveringen) (mp) .....	24
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	28
Motion med anledning av händelse av större vikt .....	28
<i>Bilaga 2</i>	
Offentlig utfrågning.....	29

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. EU:s yttre förbindelser i ett framtida konstitutionellt fördrag

Riksdagen förklarar motion 2002/03:U10 besvarad med vad utskottet anfört.

*Reservation 1 (m) – motiv.*

*Reservation 2 (fp) – motiv.*

*Reservation 3 (v) – motiv.*

*Reservation 4 (c) – motiv.*

*Reservation 5 (mp) – motiv.*

Stockholm den 22 maj 2003

På sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets vägnar

*Urban Ahlin*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Göran Lennmarker (m), Gunnar Hökmark (m), Göran Magnusson (s), Carl B Hamilton (fp), Birgitta Ahlqvist (s), Ingvar Svensson (kd), Lars Ohly (v), Helene Petersson (s), Inger Segelström (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Anders Bengtsson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Ronny Olander (s), Lotta N Hedström (mp) och Kaj Nordquist (s).

# 1 Redogörelse för ärendet

## 1.1 Ärendet och dess beredning

I detta betänkande tar det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet upp frågor som diskuteras i Europeiska konventet och som rör EU:s yttre förbindelser. Utskottet har i ett tidigare betänkande under detta riksmöte behandlat konventets arbete i stort (bet. 2002/03:KUU1 EU:s framtidsfrågor – ett konstitutionellt fördrag för EU). Ett tredje betänkande planeras med utgångspunkt i Europeiska konventets diskussioner om reformer rörande rättsligt samarbete. EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik diskuteras till sitt innehåll även i ett betänkande under behandling i utrikesutskottet (bet. 2002/03:UU10).

I betänkandet behandlas motion 2002/03:U10 av Maud Olofsson m.fl., vilken väckts med anledning av händelse av större vikt.

Utskottet arrangerade en offentlig utfrågning den 9 maj om EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. En utskrift från denna utfrågning bifogas detta betänkande. Av det som framkom vid utfrågningen kan bl.a. noteras den systematisering av olika synsätt på Europas roll i världen och den transatlantiska relationen som den brittiske professorn Christopher Hill angav. I anslutning till ärendets beredning har också en intern utfrågning med statssekreterare Lars Danielsson genomförts.

Utskottet berör i detta betänkande EU:s yttre förbindelser avseende såväl form som innehåll. Fokus ligger på de förändringar som kan bli aktuella. Utskottet noterar i sammanhanget att utrikesutskottet i ett parallellt arbete i anledning av den sedvanliga, årliga EU-skrivelsen från regeringen också har att ta ställning till frågor om EU:s yttre förbindelser, främst vad avser politikens innehåll.

## 1.2 Bakgrund – utvecklingen av EU:s yttre förbindelser

Det ursprungligen i huvudsak ekonomiska europeiska samarbetet hade redan från början inslag av utrikes agerande, t.ex. avseende tullpolitik och annan utrikeshandelspolitik. Utöver detta formella samarbete började medlemsstaterna under 1960-talet även samordna sitt allmänna utrikespolitiska agerande. Längre var detta samarbete helt informellt, men med tiden blev det mer organiserat, även om det alltjämt hölls utanför det fördragsbundna agerandet. Vid ett toppmöte i Haag i december 1969 beslutades att man skulle strukturera agerandet något, och under flera år betecknades detta semiformella utrikes-samarbete som ”Europeiska politiska samarbetet”, EPS. EPS fick, liksom de återkommande toppmötena som utvecklades vid samma tid, stor informell betydelse.

## Enhetsakten och EU-fördraget

Vid den stora fördragsreformen inför genomförandet av inre marknaden, som kröntes med antagandet av Enhetsakten 1986, fördes EPS in som en del av EG:s primärrätt. När EG kompletterades med EU genom EU-fördraget (Maastrichtfördraget) utvecklades detta och man döpte om samarbetet till GUSP, Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Samtidigt slog man fast principen om det enhetliga institutionella ramverket, som gjorde det möjligt för EU-institutionerna att i formell mening stå för beslutsfattandet. GUSP skildes dock från EG på flera sätt: genom att EU-fördraget var åtskilt från EG-fördraget, genom "pelarstrukturen", genom skilda beslutsmetoder och genom att EU inte hade status som juridisk person.

I och med att EPS växte fram ur ett samarbete som inte var fördragsbaserat fanns det självklara begränsningar i formell mening. Det var inte möjligt att låta gemenskapsinstitutionerna förbereda möten eller diskussionsunderlag, och det var inte heller möjligt att använda EG:s budgetmedel för projekt eller mötesfinansiering. Detta kan sägas ha ett starkt samband med dagens situation då samarbetet inom GUSP är utpräglat "ordförandeskaps-drivet" och med motsvarande mindre framträdande roll för t.ex. Europeiska kommissionen. Till detta bidrar i hög grad också det faktum att utrikespolitik i alla medlemsstaternas konstitutioner är regeringskompetens, vilket är en naturlig förklaring till att ministerrådet spelar den dominerande rollen inom EU på detta område.

## Utvecklingen sedan Maastricht

De grundläggande fördragsmässiga och politiska förutsättningarna för GUSP har inte förändrats sedan EU-fördraget trädde i kraft. Däremot har samarbetet i praktiken både breddats och fördjupats. Breddats, genom geografisk utvidgning och genom att nya dimensioner på det utrikes- och säkerhetspolitiska området efter hand kommit att omfattas; fördjupats genom att konsultationerna i dag sker både tätare, snabbare och i fler slags situationer än när EU-fördraget trädde i kraft. Här kan EU:s agerande i anledning av de successiva kriserna på Västra Balkan tjäna som illustration: från att ha agerat tafatt, senkommet och illa koordinerat i Bosnien till dagens förhållandevis starka och väl koordinerade roll i Kosovo och Makedonien. Likväl har debatten under våren 2003 kommit att handla mest om den gemensamma utrikespolitikens tillkortakommanden, i ljuset av de olika ståndpunkter som EU-länderna intagit i Irakkonflikten.

Det område som utvecklats mest under senare år är säkerhets- och försvarspolitiken. Man talar i dag om en ESFP, en Europeisk säkerhets- och försvarspolitik, som är en del av GUSP och som har en egen institutionell uppbyggnad. Utvecklingen har lett fram till en omfattande institutionell ram för militär och civil krishantering, med såväl politiska och operativa beslutsstrukturer som steg mot en stående insatsstyrka. De typer av uppdrag som kan komma i fråga är sådana som ligger inom ramen för de s.k. Petersbergsuppgifterna, alltså krishantering i vid mening.

I motion 2002/03:U10 av Maud Olofsson m.fl. (c) ställs krav på agerande från regeringens sida i relevanta sammanhang, nämligen avseende ökade krav på lojalitet mellan medlemsstaterna inom GUSP-samarbetet, förstärkning av den höge representanten inom ministerrådet, ökade möjligheter till majoritetsagerande samt ett påskyndande av medlemsstaternas uppfyllande av sina åtaganden enligt överenskommelsen om en krishanteringsstyrka.

## 1.3 Förslagen i konventet

### **Laekendeklarationen**

I Laekendeklarationen, som ger Europeiska konventet dess mandat, intar utrikesfrågor en framträdande plats. I inledningsavsnittet, "Europa vid ett vägska"l", heter ett av avsnitten "Europas nya roll i en globaliserad värld". Bland de många frågor som sedan väcks i Laekendeklarationen kan följande noteras: "Hur kan man även öka konsekvensen i den europeiska utrikespolitiken? Hur förstärks en samsarbetsdynamik mellan den höge representanten och den behörige kommissionsledamoten? Bör unionens representation utåt i internationella forum ytterligare utvidgas?"

### **Konventets beredning av utrikesfrågorna**

Europeiska konventet arbetade under hösten 2002 i huvudsak genom arbetsgrupper. Centrala för detta betänkande är arbetsgrupperna VII (utrikesfrågor) och VIII (försvarsfrågor). Utrikespolitiskt beslutsfattande har också berörts i grupp III (förenkling av fördragen), IX (förenkling av beslutsformerna) och VI (ekonomisk styrning). Beträffande de tre sistnämnda kan här nämnas att förslag presenterats om en nyformulering av reglerna för slutande av internationella avtal (arbetsgrupp III), om en minskning av antalet beslutsformer och nya benämningar på dessa (arbetsgrupp IX) samt om euroländernas internationella representation i frågor som rör valutasamarbete (arbetsgrupp VI).

Arbetsgrupperna VII och VIII sammanträdde parallellt under hösten 2002. Deras slutrapporter<sup>1</sup> innehåller sammantaget en stor mängd förslag av intresse för det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

Utrikespolitiken i det nya framväxande konstitutionella fördraget ser ut att få en mycket mer sammanhållen presentation än tidigare. Genom att pelarstrukturen avskaffas (arbetsgrupp III), och genom att uppdelningen i ett EG-fördrag och ett EU-fördrag därmed försvinner, tycks för första gången EU:s yttre åtgärder inom säkerhetspolitik, handel, bistånd etc. kunna sammanföras till ett eget, gemensamt kapitel i fördragstexten. Dessutom kan reglerna om hur EU träffar internationella avtal formuleras på ett sätt som omfattar hela spektrumet av utrikesagerande.

<sup>1</sup> Dokument CONV 459/02 (arbetsgrupp VII) respektive CONV 461/02 (arbetsgrupp VIII).

Arbetsgrupp VII och presidiets artikelförslag i motsvarande del fokuserar i hög grad på ett identifierat behov av ökad samverkan i flera dimensioner inom EU:s yttre agerande: samverkan mellan EU och medlemsstaterna, samverkan mellan olika medlemsstater, samverkan mellan olika delar av EU-politiken (t.ex. miljöpolitik/GUSP, utrikeshandel/GUSP), samverkan mellan inre och yttre politik. De åtgärder som föreslås berör både beslutsfattandet som sådant (t.ex. ett ökat utnyttjande av möjligheter till omröstning med kvalificerad majoritet) och institutionerna (t.ex. förslaget om en särskild, sammanslagen funktion som ”utrikesminister”). Delar av de förslag som lades fram av arbetsgrupp VII betonar behovet av ökad samverkan inom de olika institutionerna. Dessa frågor är dock bara i begränsad omfattning fördragsbundna, och konventets presidium har inte lagt fram konkreta förslag.

I och med att pellarstrukturen avskaffas blir det möjligt att slå fast målen för EU:s yttre agerande i en samlad fördragsartikel. Arbetsgrupp VII föreslog en sådan artikel, och detta förslag togs närmast ordagrant upp av konventets presidium som en ny artikel med följande lydelse:

Europeiska unionen skall fastställa och följa en gemensam politik och gemensamma unionsåtgärder samt arbeta för mesta möjliga samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att

- a) skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oberoende och integritet,
- b) konsolidera och stödja demokrati, rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna samt folkrätten,
- c) bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga,
- d) främja en hållbar ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna med det primära syftet att utrota fattigdomen, i synnerhet i låginkomstländer,
- e) främja integreringen av alla länder i världsekonomin, inbegripet genom gradvis avskaffande av restriktioner för internationell handel,
- f) utforma internationella åtgärder för att bevara miljön och jordens naturresurser samt säkerställa hållbar utveckling,
- g) bistå befolkningar, länder och regioner som ställs inför katastrofer, oavsett om de orsakas av människor eller naturen och
- h) främja ett internationellt system som bygger på starkare multilateralt samarbete och ett gott globalt styre.

### ”Dubbel-hattning”

Det finns i dag två maktsfärer inom Brysselinstitutionerna på det utrikespolitiska området. Sedan gammalt har Europeiska kommissionen en ledamot som ansvarar för utrikesfrågorna. I den nuvarande kommissionen innehas denna post av Chris Patten. Vid sidan av honom finns andra kommissionsledamöter som har ansvar för delar av utrikesområdet, såsom utrikeshandelspolitik och utvecklingssamarbete. Deras roll är sammantaget av naturliga skäl begränsad till vad kommissionen som institution förfogar över i form av utrikeskompetens, dvs. i främsta rummet handelsförbindelser, visst utvecklingssamarbete och externa aspekter på politikområden som miljöpolitik. Den andra maktsfären är rollen som generalsekreterare i ministerrådet, tillika ”hög representant”

för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den tjänsten innehas för närvarande av Javier Solana. Ett tredje maktcentrum inom EU-systemet finns utanför Bryssel, nämligen i form av det roterande ordförandeskapet i ministerrådet.

I Laekendeklarationens fråga ”Hur förstärks en samarbetsdynamik mellan den höge representanten och den behörige kommissionsledamoten?” rymms en föraning om den diskussion som skulle komma att dominera arbetsgrupp VII. Arbetsgruppen laborerade med fyra grundläggande optioner för samarbetet mellan dagens Solana och Patten:

1. att stärka den höge representantens roll och söka öka synergien mellan de två funktionerna, dock utan att slå ihop dem,
2. att fusionera de två rollerna och föra in dem som en del av Europeiska kommissionen,
3. att fusionera men utan att lägga rollen formellt inom kommissionens ram,
4. att fusionera men placera inom ministerrådets ram.

Det förslag som arbetsgruppen fastnade för, och som speglas i det förslag till fördragsartiklar som presidiet kom att lägga fram, bygger på diskussionerna i arbetsgruppen. Det växte nämligen fram ett mycket brett stöd för en sådan fusion som förutses i optionerna 2 till 4 ovan. Arbetsgruppens kompromissförslag bygger på följande punkter:

För denna person, som skulle kombinera uppgifterna som hög representant och kommissionsledamot för yttre förbindelser, skulle följande gälla:

- Han/hon skulle utnämnas med kvalificerad majoritet av rådet, som sammanträder på stats- eller regeringschefsnivå, efter godkännande från kommissionens ordförande och Europaparlamentets bekräftelse.
- Han/hon skulle få direkt mandat från och vara ansvarig inför rådet i frågor som rör GUSP. I egenskap av hög representant skulle han/hon ha formell, men inte exklusiv, initiativrätt. När han/hon utövar sin initiativrätt i GUSP-frågor skall kommissionen avhålla sig från att ta ett konkurrerande initiativ. Hans/hennes initiativ i GUSP-frågor och beslut att genomföra dem skulle inte behöva godkännas i förväg av kommissionskollegiet. Beslut i GUSP-frågor skulle även fortsättningsvis fattas i rådet i enlighet med de relevanta förfarandena. Han/hon skulle inte ha rätt att rösta i rådet.
- Han/hon skulle vara fullvärdig kommissionsledamot och helst kommissionens vice ordförande. I egenskap av kommissionsledamot för yttre förbindelser skulle han/hon lägga fram förslag för kollegiet och delta fullt ut i dess beslut i frågor som ligger inom gemenskapens nuvarande behörighetsområde. Besluten skulle fattas enligt de normala förfarandena.
- Han/hon skulle sköta unionens representation utåt och ersätta den nuvarande trojkan.

Av dessa förslag från arbetsgruppen tar presidiet upp i stort sett samtliga. På ett par punkter föreslår emellertid presidiet en ändring. Sålunda föreslås en något annorlunda procedur för utnämningen av utrikesministern (presidiet föreslår att han/hon utnämns av Europeiska rådet, men utan separat roll för



kommissionens ordförande eller Europaparlamentet) och en modifiering beträffande förslagsrätten (som i presidets förslag fördelas mer detaljerat och något varierande beroende på sakområdet).

### Majoritetsomröstning

Inom de delar av utrikespolitiken som har sitt hemvist i EG, alltså i första pelaren, förekommer sedan länge majoritetsomröstning som huvudregel. Inom området utrikeshandel finns det emellertid ett notabelt undantag från denna huvudregel om majoritetsröstning, nämligen för frågor rörande handel med tjänster. Efter i huvudsak franskt motstånd har överenskommelse hittills inte kunnat nås om att avskaffa det krav på enhällighet som råder här.

I det utrikespolitiska beslutsfattandet inom GUSP har det inte funnits samma politiska förutsättningar för omröstning med kvalificerad majoritet som inom handelspolitiken. Likväl har möjligheten till majoritetsomröstning öppnats, om än i mycket begränsad omfattning. Inför förhandlingarna som ledde fram till såväl Amsterdamfördraget som Nicefördraget fanns förslag om en ökad övergång till majoritetsröstning, men resultatet får sägas spegla den tveksamhet som medlemsstaterna känner inför den tanken. Denna tveksamhet kan också anas bakom det faktum att ingen av de regler som ger möjlighet till majoritetsomröstning inom dagens andra pelare någonsin har utnyttjats. Nicefördraget innebar endast marginella förändringar och huvudregeln är fortfarande att enhällighet krävs för beslut inom GUSP. Till bilden hör de s.k. gemensamma strategierna, som är tänkta att utgöra övergripande beslut att fattas med enhällighet av Europeiska rådet, men innanför vilkas ram genomförandebeslut, såsom s.k. gemensamma åtgärder och beslut om genomförande av gemensamma åtgärder, kan fattas med kvalificerad majoritet. I konventet ligger nu förslag om att avskaffa beslutsformen gemensamma strategier.

Arbetsgrupp VII förde ett resonemang kring förutsättningarna för majoritetsröstning inom GUSP. I slutrapporten framförs ett antal förslag och resonemang, som sedan omsatts i konkreta förslag:

- Arbetsgruppen framhåller vikten av att utnyttja de möjligheter som redan finns till omröstning med kvalificerad majoritet.
- Möjligheter till ”konstruktivt avstående” bör också utnyttjas.
- Delar av arbetsgruppen ansåg att majoritetsbeslut bör gälla när kommissionen och den nya utrikesrepresentanten lägger fram gemensamma förslag.
- Som en kompromiss i arbetsgruppen, på initiativ av brittiske regeringsföreträdaren Peter Hain, föreslås att Europeiska rådet med enhällighet kan besluta om ytterligare övergång till majoritetsbeslut; en regel som inte är olik den redan gällande om s.k. gemensamma strategier.
- Arbetsgruppen föreslår övergång till majoritetsbeslut för tjänstehandel.

Alla dessa förslag, med undantag för förslaget om majoritetsbeslut för tjänstehandel, tas upp i presidietts förslag till fördragsartiklar. Politiska skäl uppges som motivering för att inte ta upp frågan om tjänstehandel.

### Säkerhets- och försvarspolitik

Inom konventet har säkerhets- och försvarsfrågor diskuterats i arbetsgrupp VIII. Den gruppens slutrapport innehöll en mängd förslag, varav en del var mycket långtgående. Samtidigt var slutrapporten inte en spegling av något slags konsensus i gruppen, utan uttalade tvärtom på ett flertal punkter att det inte rådde enighet (eller ens majoritet, kan man utläsa mellan raderna) för alla delförslag. Det förslag som fått mest uppmärksamhet, och som hade brett stöd i gruppen, rör en särskild s.k. solidaritetsklausul vid bl.a. terroristattacker. I sådana fall bör, enligt gruppen, strukturer för solidaritet mellan medlemsstaterna finnas. Den bärande punkten i arbetsgruppens förslag lyder:

Denna klausul skulle medge en mobilisering av alla instrument som unionen förfogar över (inklusive de militära resurser och de strukturer som ursprungligen inrättats för Petersberguppdragen, men även polissamarbetet, det rättsliga samarbetet, räddningstjänsten, osv.) genom insatser på unionens territorium för att bl.a. förhindra terroristhot, skydda civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna samt bistå en medlemsstat på dess territorium för att hantera följderna av en eventuell terroristattack. Det gäller följaktligen att utnyttja den sektorsövergripande karaktären hos unionens strategi i syfte dels att på ett effektivt sätt reagera på nya utmaningar, dels klart framhäva vad som skiljer Europeiska unionen från en militärallians.

Vidare sägs om förslaget:

Denna klausul skulle inte vara en klausul för kollektivt försvar med skyldighet att bistå militärt. Den skulle tillämpas vid hot från icke-statliga enheter. För övrigt skulle hjälp med att hantera följderna av en attack bara lämnas på begäran av de civila myndigheterna i det berörda landet. Europeiska rådet bör regelbundet utvärdera hotbilden, för att ett system för tidig varning skall kunna fungera.

Det betonas att detta inte skall uppfattas som eller sammanblandas med ömsesidiga försvarsgarantier. Till de punkter som gruppen diskuterade men inte kunde enas om hör:

- Inrättandet av en särskild EU-myndighet för krigsmaterielfrågor
- Närmare samarbete på försvarsområdet
- En permanent struktur för länder som vill gå längre i gemensam kapacitetsuppbyggnad
- Överförande till EU av Västeuropeiska unionens artikel V (ömsesidiga försvarsgarantier)

## Presidiets förslag

Konventets presidium har i slutet av april 2003 lagt fram förslag till hur utrikes- och försvarsfrågorna skall regleras i ett framtida fördrag<sup>2</sup>. Detta förslag bygger i stora delar på resultatet från arbetsgrupperna och omfattar bl.a. följande punkter: nya målparagrafen, ”dubbel-hattning”, majoritetsröstning, solidaritetsklausul, krigsmaterielmyndighet, närmare samarbete, permanent struktur för kapacitetsstyrka och övertagande av VEU artikel V.

I presidiets tidigare skisser till uppbyggnaden för det kommande konstitutionella fördraget har försvarsfrågor fått ett eget kapitel i fördragstexten, skilt från utrikesfrågor i stort och även skilt från krishanteringsfrågor. Detta har kritiserats av svenska ledamöter av konventet som har gjort gällande att försvarsfrågorna endast kan ses som en del av krishanteringsområdet. I det nu föreliggande mer detaljerade förslaget har säkerhets- och försvarsfrågorna inte längre en egen rubrik.

<sup>2</sup> Dokument CONV 685/03.

## 2 Utskottets överväganden

### 2.1 Problemformuleringen

Diskussionen om EU:s yttre förbindelser bör röra såväl formen som innehållet i politiken. Inom ramen för detta betänkande (som har fokus på framtidsdebatten, inte minst som den förs i konventet) står formen i centrum, men diskussionen om form kan inte skiljas från den om innehåll.

Sett till *formen* finns det enligt utskottet anledning att försöka analysera vad som fungerar väl och vad som fungerar mindre väl av EU:s yttre åtgärder i dag. Till det som i allt väsentligt fungerar hör t.ex. utrikeshandelspolitik (även om man kan vara kritisk till delar av innehållet i den förda politiken), utvidgningsprocessen som utrikespolitiskt instrument och MEDA-politiken. Det finns också exempel på tillkortakommanden: jordbrukspolitikens mycket negativa internationella återverkningar samt underlåtenhetssynder (dvs. områden där EU kunde gjort mer, t.ex. i Afrikapolitiken).

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP, har ibland fungerat väl, ibland inte. Visserligen är det inte möjligt att helt skilja mellan brister i beslutsformer och bristande politisk vilja. Alldeles oavsett frågan om sådan bristande politisk vilja kan dock konstateras att inte heller beslutsformerna fungerade väl i början av Balkankrisen och i samband med Irakkonflikten tidigare i år. Å andra sidan har beslutsfattandet i frågor rörande Västra Balkan under senare tid fungerat avsevärt bättre. Exempel på det sistnämnda är agerandet i Kosovo och i Makedonien. I fallet Irak kan utskottet inte undgå att ställa frågan om det största problemet varit svårigheten för de europeiska länderna att enas när krisen flammade upp, eller om det i stället varit bristen på samordning och långsiktighet dessförinnan, dvs. snarast en långvarig underlåtenhetssynd.

Sett till *innehållet* finns det en viktig skiljelinje i den europeiska debatten mellan å ena sidan dem som betonar den transatlantiska dimensionen, dvs. Nato och länken till USA, och å andra sidan dem som betonar möjligheten för Europa att vara en balanserande partner till USA. Till bilden hör även såväl Sveriges som andra staters militärt alliansfria politik.

Det finns uppenbara gränser för hur långt EU:s medlemsstater kan förväntas söka utrikespolitisk samordning gentemot omvärlden. Utrikespolitik skiljer sig från annan politik genom att den ligger nära hjärtat av nationell suveränitet och nationella intressen samt genom att den inom EU-samarbetet förblir "regeringsdriven", med förhållandevis svagt parlamentariskt inflytande åtminstone på dagspolitiken. När nu systemet med tre pelare föreslås bli avskaffat är det ändå utskottets fortsatta uppfattning att, som uttrycktes i betänkande 2002/03:KUU1, pelarstrukturens avskaffande i sig inte innebär någon tillämpning på utrikespolitiken av överstatliga beslutsformer som hämtas från dagens första pelare (EG-fördraget). Traktatkompetensen bör inte

heller ändras på grund av pelarstrukturens avskaffande. Detta bör noga bevakas i det fortsatta arbetet med EU:s framtidsfrågor.

Utskottet kan ställa sig bakom den grundläggande analysen och problemformuleringen från konventet, nämligen att det finns utrymme för ökad politisk samordning och samverkan i EU:s yttre agerande. Med den problemformuleringen blir det logiskt att söka utveckla de instrument och lösningar som främjar samverkan mellan olika aktörer, institutioner och politikområden. Det kan finnas flera dimensioner där ökad samverkan är önskvärd:

- mellan olika politikområden (t.ex. utrikeshandel, GUSP, hållbar utveckling, utvecklingssamarbete samt asyl- och migrationsfrågor),
- mellan medlemsstaterna (en uppenbar brist i samband med Irakkonflikten),
- mellan EU:s institutioner samt
- mellan inre och yttre agerande.

I de kommande avsnitten skall dessa olika aspekter av ökad politisk samordning och samverkan belysas mer ingående.

## 2.2 En ny målformulering för utrikespolitiken

På förslag från arbetsgrupp VII har presidiet i sitt utkast till fördragsartiklar på utrikesområdet tagit in en ny målparagraf för EU:s yttre agerande. Den citeras i sin helhet i avsnitt 1 ovan. Det är första gången en sådan kan formuleras, eftersom den tidigare uppdelningen mellan yttre agerande i första respektive andra pelaren gjort det omöjligt att samla alla element i politiken på ett ställe i fördraget. Utskottet välkomnar denna nya målparagraf och noterar att avskaffandet av pelarstrukturen här får en tydlig, positiv effekt. Vad avser formuleringarna av innehållet i politiken kan utskottet understryka behovet av starka formuleringar för grundläggande värderingar såsom fred, frihet, demokrati och mänskliga rättigheter men också frihandel, utvecklingssamarbete och en aktiv global miljöpolitik. Den föreslagna nya målparagrafen svarar delvis mot kravet på ökad samverkan mellan olika politikområden, den första punkten i uppräkningsen som avslutade förra avsnittet. I någon mån rör den även den fjärde och sista punkten som berör samverkan mellan inre och yttre politik.

## 2.3 Den institutionella strukturen

En av de mest omdiskuterade delarna av det förslag som lades fram av arbetsgrupp VII i konventet rör möjligheterna att i framtiden kombinera de uppgifter som i dag vilar på den höge representanten för GUSP, knuten till ministerrådet, och kommissionens ledamot med ansvar för yttre förbindelser. I debatten har detta kommit att betecknas som ”dubbel-hattning”, eftersom

det bygger på att en och samma person skall kunna uppträda i två olika funktioner, med olika huvudmän (ministerrådet respektive kommissionen) dvs. med två olika "hattar". Förslaget innehåll redovisas i avsnitt 1 ovan.

Utskottet ställde sig, i avsnitt 2.1 ovan, bakom konventets grundläggande problemformulering om behovet av ökad koordinering av EU:s yttre åtgärder. Förslaget om "dubbel-hattning" syftar till att åstadkomma en sådan ökad koordinering, något som enligt utskottet alltså är önskvärt. Emellertid befarar utskottet att förslaget som det nu ligger riskerar att medföra betydande negativa konsekvenser. Utskottet kan för det första inte se att förslaget bidrar till konventets uttalade mål om ökad enkelhet och överskådlighet i EU:s institutionella struktur – tvärtom blir det enligt utskottets synsätt en mer komplicerad struktur. För det andra blir det en politiskt svårhanterlig situation för den person som innehar den nya "dubbel-hattade" tjänsten, med två olika politiska mandat på en och samma gång – ett mandat från ministerrådet och ett annat från kommissionen. Slutligen kan utskottet inte frigöra sig från en viss oro för att den dubbla roll som skapas kan innebära en urholkning av Europeiska kommissionens oberoende som institution, genom att en ledamot av kommissionskollegiet har ett delat mandat som gör att dennes odelade lojalitet till kommissionen kan ifrågasättas. Dagens ordning med två politiska aktörer – en hög företrädare för GUSP-frågorna med sin bas i ministerrådet respektive en kommissionsledamot med ansvar för yttre åtgärder inom kommissionens område – har fungerat i huvudsak väl. Utskottet vill inte stänga dörren för reformer på detta område, men de problem som utskottet pekat på ovan måste i så fall antingen undvikas eller motverkas.

## 2.4 Röstreglerna

Huvudprincipen i EU:s grundfördrag i dag är att omröstning med kvalificerad majoritet gäller för yttre åtgärder inom den första pelaren (såsom handelspolitik och utvecklingssamarbete) medan enhällighet krävs inom andra pelaren (GUSP). EU-fördraget tillåter majoritetsomröstning även för GUSP, men i mycket begränsad utsträckning och omgärdat av flera inskränkningar. Effekten är att enhällighet söks även där majoritetsomröstning i princip skulle vara möjlig.

Utskottet ser två tänkbara angreppssätt för att möjliggöra ökad samverkan mellan medlemsstaterna (jämför den andra punkten i slutet av avsnitt 2.1 ovan). Antingen behåller man enhällighet som huvudregel och föreskriver punkt för punkt i vilka frågor majoritetsomröstning skall vara möjlig, eller vänder man på presumtionen och anger majoritetsomröstning som huvudregel men slår fast de situationer då enhällighet ändå skall gälla. Det senare av dessa två angreppssätt ställer avsevärt högre krav på stringens.

Oavsett med vilket angreppssätt man närmar sig frågan bör följande element vara bärande delar i slutresultatet:

- Vetorätt skall alltid gälla när en medlemsstat åberopar att en fråga rör eller ligger nära nationell integritet och oberoende.
- Dagens möjlighet till ”konstruktivt avstående” bör behållas.
- Möjlighet till ”frivilliga koalitioner” för implementeringen av åtgärder.
- Av konstitutionella skäl skall beslut om generell övergång till omröstning med kvalificerad majoritet fattas genom fördragsändring med efterföljande nationellt godkännande.

## 2.5 Säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete

Sveriges säkerhetspolitik syftar till att bevara fred och självständighet för vårt land, bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde, samt stärka internationell fred och säkerhet.

Sverige är militärt alliansfritt. Denna säkerhetspolitiska linje, med möjlighet till neutralitet vid konflikter i vårt närområde, har tjänat oss väl.

För framtiden är det tydligare än någonsin att säkerhet är mer än avsaknad av militära konflikter. Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avvärjas i gemenskap och samverkan med andra länder. På det globala planet är det främsta uttrycket för detta vårt stöd till Förenta nationerna. Genom vårt medlemskap i den Europeiska unionen deltar vi i en solidarisk gemenskap vars främsta syfte är att förhindra krig på den europeiska kontinenten.

En betryggande försvarsförmåga är en central del av svensk säkerhetspolitik. Sverige verkar aktivt för att främja nedrustning och icke-spridning av massförstörelsevapen.

Så lyder den säkerhetspolitiska linje som riksdagen ställt sig bakom. Den utesluter inte svenskt aktivt deltagande i det framväxande säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom EU. Detta samarbete baseras på de s.k. Petersbergsuppgifterna, syftande till krishantering och konfliktförebyggande. Samarbetet förutsätter i viss mån en civil och militär kapacitetsuppbyggnad inom EU:s ram.

Utskottet kan ställa sig bakom de tankar som väckts i konventet om utveckling av Petersbergsuppgifterna och om en ny solidaritetsklausul. Vidare noterar utskottet möjligheter till ökat samarbete inom EU på krigsmaterielområdet. Däremot är utskottet skeptiskt till att tillämpa regler om närmare samarbete eller andra bestämmelser som tillåter att några medlemsstater, inom EU:s ram, fattar beslut om något som liknar ömsesidiga försvarsgarantier. Sådana initiativ strider mot vår syn på EU:s uppgifter och riskerar, i synnerhet om de har sin politiska udd riktad mot den transatlantiska dimensionen i andra delar av den europeiska försvars- och säkerhetsarkitekturen, att verka splittrande i en tid då ökad enighet i stället bör eftersträvas.

## 2.6 Motionen

Utskottet anser att motion 2002/03:UU10 kan besvaras med vad utskottet ovan anført.



## Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### 1. EU:s yttre förbindelser i ett framtida konstitutionellt fördrag (punkt 1, motiveringen) (m)

av Göran Lennmarker, Gunnar Hökmark och Nils Fredrik Aurelius (alla m).

#### *Ställningstagande*

##### *Problemformuleringen (mellan raderna 32 och 33)*

EU:s utrikespolitik måste vara en tydlig röst för frihet, demokrati och mänskliga rättigheter. I det perspektivet får det inte råda någon tvekan om att EU måste samverka med Nato och USA och inte utvecklas till en motkraft.

##### *Den institutionella strukturen*

Uppdelningen av EU:s utrikesagerande på både kommissionen och rådssekretariatet är olycklig. Tillsammans med ansvaret hos ordförandelandets utrikesdepartement leder det till att det finns tre centrum för EU:s utrikesagerande. Den bärande tanken för framtiden bör vara att det skall finnas ett centrum inom kommissionen som svarar för att det finns sammanhållning och konsekvens i EU:s utrikespolitik utifrån ett gemensamt europeiskt perspektiv. Den s.k. dubbel-hattingen är nödvändig därför att det finns två skilda beslutsordningar när det gäller dels GUSP, dels handel, bistånd, miljöfrågor och andra delar av utrikesagerandet.

##### *Röstreglerna*

I ett EU med ett trettiotal medlemsländer är det önskvärt med kvalificerat majoritetsbeslut som huvudregel även inom utrikespolitiken, men med de tre väsentliga undantagen: vitalt nationellt intresse, konstruktivt avstående och koalition av frivilliga när det gäller ESDP.

##### *Säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete*

Den säkerhetspolitiska linjen som riksdagen i bred enighet beslutat betonar att den framtida säkerheten bäst garanteras i gemenskap och samverkan med andra länder. Det är därför naturligt att Sverige fullt ut ingår i både Nato och i EU:s säkerhetspolitiska samarbete där nästan alla våra grannar i Norden och kring Östersjön deltar. Sverige får inte välja att stå isolerat.

Det framväxande samarbetet inom EU:s säkerhets- och försvarspolitik baseras på en nära samverkan med USA, som spelar en central roll för Europas säkerhet inte minst i Östersjöområdet och när det gäller att stärka samverkan

med Ryssland. Denna syn delas av det överväldigande antalet av nuvarande och framtida medlemsstater.

EU:s krishanteringsförmåga är god men alldeles för liten. Orsaken till detta beror på att de flesta medlemsländer, inklusive Sverige, inte förmår ställa tillräckliga styrkor till förfogande. Behovet är mycket stort. Förutom på Balkan, där EU bör ta över, behövs det betydligt större insatser i Afghanistan och i Afrika där kriget och konflikterna skördar miljontals offer. Det hjälper inte med aldrig så goda beslutsordningar och institutioner om inte kapaciteten finns. EU måste växa upp och ta ett betydligt större ansvar.

## **2. EU:s yttre förbindelser i ett framtida konstitutionellt fördrag (punkt 1, motiveringen) (fp)**

av Carl B Hamilton och Tobias Krantz (båda fp).

### *Ställningstagande*

Europas röst behövs i världen. Mänskliga rättigheter, demokrati, marknadsekonomi och frihandel ses i dag med rätta som universella värden, men de är alla värden som först formades och kläddes i ord i Europa. Därför är det en paradox, och en stor förlust, att Europa inte har en tydligt definierad röst i världspolitiken till försvar för dessa ideal. Det finns många brister: otillräckliga beslutsprocesser, bristande politisk vilja, otillräckliga resurser för samordning och kapacitetsuppbyggnad samt en otydlighet i vår yttre representation. Allt det här vill Folkpartiet liberalerna åtgärda.

Sett till politikens innehåll vill vi fullfölja resonemanget där utskottsmajoriteten gör halt. Det är för oss uppenbart att Europas både långsiktiga och kortsiktiga intresse ligger i en stark transatlantisk länk, inte i isolering från USA eller, än värre, konfrontation.

Vi delar utskottsmajoritetens grundläggande problemanalys i avsnitt 2.1. Betänkandets viktigaste slutsats är den om behovet av ökad samverkan inom Europas utrikespolitik. Samverkan sägs behövas i flera dimensioner: mellan olika politikområden, mellan medlemsstaterna, mellan EU:s institutioner samt mellan inre och yttre agerande. Till skillnad från utskottsmajoriteten vill vi dock stå för konsekvenserna av denna problemanalys. Därför föreslår vi, för varje punkt där ökad samverkan behövs, verkligt verksamma åtgärder och inte vad som måste ses som lätt uppgivna halvmesyurer. Vår utgångspunkt är dock alltjämt att utrikespolitik är och måste förbli till stor del en angelägenhet för regeringar – och att därmed ministerrådet inom EU måste spela en viktig roll.

Ökad samverkan mellan olika politikområden och mellan EU:s institutioner kan bara uppnås med den s.k. dubbel-hattning som det finns bred uppslutning för i Europeiska konventet. Utskottsmajoritetens tankar och problematisering av frågan är riktiga, förutom det paradoxala och felaktiga påståendet att dagens ordning fungerat i huvudsak väl. Att de två rollerna och de två mandaten – ett från ministerrådet, ett annat från Europeiska kommissionen – skulle vara oförenliga är överdrivet och tyder på ett monolitiskt politiskt tänkande.

Sveriges regering riskerar här att hamna i ett besvärligt förhandlingsläge redan långt innan den kommande regeringskonferensen börjat.

Ökad samverkan mellan medlemsstaterna förutsätter att beslut kan fattas med kvalificerad majoritet i ministerrådet i långt större utsträckning än vad som är fallet i dag. Detta blir än mer uppenbart med tanke på att antalet medlemsländer nära nog fördubblas inom mindre än ett år. Kvalificerad majoritet bör vara den ambitiösa huvudregeln, enhällighet bör vara undantag. I övrigt instämmer vi med de generella principer som uttalas om varje lands rättighet att åberopa nationellt intresse, konstruktivt avstående samt frivilliga koalitioner.

Folkpartiet liberalerna kan stödja utskottsmajoriteten om säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete, och vi avvisar alla tankar på ett EU-försvar, även om vi som bekant inte står bakom den grundläggande utgångspunkten i form av svensk säkerhetspolitisk doktrin. För övrigt bör Sverige, som bekant, omedelbart gå med i Nato, något som utskottsmajoriteten väljer att, av olika skäl, inte ta upp.

Liksom utskottsmajoriteten välkomnar vi den nya målparagrafen för utrikespolitiken. Det är för oss en uppenbar konsekvens att EU:s jordbrukspolitik och handelspolitik omgående bör reformeras till sitt innehåll för att leva upp till de stolta formuleringarna i denna målparagraf.

### **3. EU:s yttre förbindelser i ett framtida konstitutionellt fördrag (punkt 1, motiveringen) (v)**

av Lars Ohly (v).

#### *Ställningstagande*

Vänsterpartiet förespråkar internationellt samarbete. Även samverkan i utrikespolitiska frågor är något bra men förutsätter att den nationella bestämmanderätten bevaras. Vetoätten måste finnas kvar vad gäller alla utrikespolitiska frågor. Flera av konventets förslag innebär ökad harmonisering av EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, inklusive förslag om majoritetsbeslut på detta område, vilket skulle innebära ökad överstatlighet. Därmed ställer vi oss inte bakom konventets grundläggande analys om att det finns utrymme för ökad samverkan och ett behov av ökad koordinering i EU:s yttre agerande. Det finns i dag stor anledning att noga följa denna fråga, och den svenska regeringen måste med kraft motverka de beslut som kan tänkas leda till att Sverige måste ge ifrån sig mer makt över utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken.

#### *Ny målformulering*

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfattar alla frågor som rör EU:s säkerhet och ger EU-länderna möjlighet att när de så önskar agera tillsammans på den internationella arenan. Detta var själva avsikten med GUSP, och detta bör fortsätta att vara dess målsättning. Vänsterpartiet vill under-

stryka vikten av att Sverige inom EU värnar nationernas självbestämmanderätt och välkomnar därför inte den nya målformulering för utrikespolitiken som presidiet tagit fram och som utskottet ställer sig bakom. EU bygger på ett samarbete mellan självständiga stater, och all utveckling mot en europeisk superstat måste undvikas för att EU:s folkliga legitimitet inte skall förfalla i ännu större utsträckning än vad som redan skett.

Den nya målparagrafen innebär att utrikespolitiken harmoniseras och leder till att samarbete betraktas som ett överordnat mål. Detta ställer den nationella självbestämmanderätten åt sidan i utrikespolitiska frågor. Vänsterpartiet är motståndare till en sådan utveckling. Detta betyder inte att ett gemensamt agerande är omöjligt i frågor då det är av vikt att EU agerar i gemensam sak.

#### *Den institutionella strukturen*

Vad gäller konventets förslag om s.k. dubbel-hattning menar utskottet att denna föreslagna struktur inte bidrar till någon ökad koordinering av utrikespolitiken och avvisar modellen med hänvisning till att den genom sina konstitutionella brister inte bidrar till att förstärka den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Vänsterpartiet delar utskottets slutsatser om att inte förespråka denna institutionella struktur men avviker från utskottets argumentation om varför detta inte bör komma till stånd. En struktur där en person sitter på två politiska mandat samtidigt är enligt vår uppfattning inte önskvärd då utrikes- och säkerhetspolitiken företrädesvis bör betraktas som en nationell bestämmandefråga. Tillsättningen av posten som EU:s utrikespolitiska talesman var i sig ett led i en utveckling mot ökad överstatlighet i utrikespolitiska frågor, vilket Vänsterpartiet avvisar. Det är den svenska utrikesministern som är och skall förbli talesman/taleskvinna vad gäller Sveriges utrikespolitik. Vår syn är alltså att den struktur som gäller i dag, med två olika politiska aktörer, bättre än modellen med dubbel-hattning bibehåller utrikespolitiska frågor på en mellanstatlig nivå.

#### *Röstreglerna*

Under de senaste femton åren har EU präglats av en ökad misstro mellan medborgarna i medlemsstaterna och den styrande eliten inom EU. Samtidigt har en betydande maktförskjutning skett där medlemsländerna fått lämna plats för EU:s olika institutioner. De fördragsändringar som antagits i Maastricht, Amsterdam och Nice pekar alla i denna riktning. Det odemokratiska klimat som ofta benämns karaktärisera EU-systemet är något som inte bör få en utvidgad plats i EU:s institutionella struktur. Detta gäller i synnerhet för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken där det nationella självbestämmandet är av särskild vikt. Detta hindrar inte samarbete i de frågor då det är lämpligt. Vi menar dock att ett bevarande av vetorätten och även ett återförande av fler frågor till enhällighet är mycket angeläget och vill med detta understryka att det mandat den svenska regeringen gått in med i det europeiska samarbetet kring utrikes- och säkerhetspolitiken vilar på att detta

skall röra sig om mellanstatlig samverkan där den nationella bestämmanderätten bevaras.

Ett system som bygger på kvalificerad majoritetsomröstning ger inte väljarna i respektive medlemsstat någon möjlighet att utkräva ett samlat politiskt ansvar av den församling som stiftar lagarna. Riksdagen har vare sig formell eller reell makt över de lagar som bestäms i EU. Därför måste den svenska regeringen verka för att enhällighet bli den normala beslutsformen i ministerrådet. Kvalificerad majoritetsomröstning bör inte tillämpas inom utrikespolitikens område. Med detta avvisar vi alltså även nuvarande regler och menar att vetorätt måste finnas vad gäller samtliga utrikespolitiska frågor.

I och med ett bevarande och förstärkande av vetorätten faller frågan om att behålla både möjligheten till konstruktivt avstående och frivilliga koalitioner. Vänsterpartiet ser i och för sig inga stora problem med att stater agerar på egen hand eller gemensamt kring vissa frågor. Det finns dock en överhängande risk för att det är starka stater som kommer att använda sig av frivilliga koalitioner för att påverka andra att gå med på deras linje. Det är därför viktigt att Sverige står fast vid att enhällighet skall råda i alla utrikes- och säkerhetspolitiska frågor.

#### *Säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete*

Spåren av Irakkriget ger en tydlig aktualitet till frågan om ett gemensamt europeiskt försvar. Det som utspelade sig före och under kriget visar på en bristande samordning som i flera avseenden bör kunna förbättras. Detta innebär emellertid inte att vare sig Sverige eller EU skulle vinna på att bygga upp ett gemensamt försvar. Utgångspunkten för all europeisk samordning vad gäller krishantering måste vara icke-militära insatser.

Genom alliansfriheten har Sverige kunnat föra en självständig politik. Neutralitetsoptionen har gett oss den trovärdighet som behövs för att hävda den självständiga politiken. Detta förhållningssätt har aldrig hindrat oss från att skarpt ta avstånd från brott mot mänskliga rättigheter eller internationell lag. Inte heller har det försvårat vårt deltagande i fredsbevarande insatser. Vänsterpartiet vill utveckla alliansfriheten samt värna den radikala och självständiga utrikespolitik som varit Sveriges kännemärke. Detta ställer krav på Sverige att agera konsekvent. I den säkerhetspolitiska doktrin som förhandlats fram mellan Socialdemokraterna och tre borgerliga partier, och som utskottets ställningstagande hänsyftar till, finns flera skrivningar som öppnar för tolkningar som ifrågasätter alliansfriheten.

I dagsläget är EU:s säkerhets- och försvarspolitik begränsad till krishantering. Sedan mötet i Köln 1999 har arbetet med uppbyggnaden av krishanteringsförmågan gått snabbt, och målet om att EU-länderna senast år 2003 skall ha kapacitet att inom 60 dagar skicka ut 60 000 soldater på fredsfrämjande internationella uppdrag är nära. Det finns nu emellertid anledning att tvivla på om EU:s regeringar verkligen kommer att stå fast vid att den europeiska försvarspolitiken skall begränsas till krishantering. Sedan terrordåden mot World Trade Center och Pentagon i USA, har en debatt om att EU måste

utveckla ett kollektivt försvar tagit fart. Denna utveckling är oroväckande, och Sverige måste agera kraftfullt för att stoppa alla beslut som i någon mån kan tänkas leda EU närmare ett kollektivt försvar.

På EU-toppmötet strax efter terrordåden i USA antog Sverige och övriga EU-länder en kommuniké som sade att EU-staterna "efter vars och ens förmåga" var beredda att stödja en militär motattack. I detta sammanhang betonades också behovet av att göra den europeiska säkerhets- och försvarspolitik operativ så snart som möjligt. Redan detta uttalande antydde alltså att krishanteringsstyrkan skulle kunna ha en roll i terroristbekämpning, vilket skulle innebära flera steg in i en gråzon mellan krishantering och kollektivt försvar.

Konventets förslag om en utveckling av Petersbergsuppgifterna – dvs. de olika typer av fredsfrämjande uppgifter som EU skall genomföra – och tankarna om en ny solidaritetsklausul skulle innebära en utvidgning av mandatet för EU:s krishanteringsförmåga till att omfatta terroristbekämpning. Detta är ett steg på vägen mot ett kollektivt försvar, vilket är oförenligt med den svenska alliansfriheten. USA:s krig mot Afghanistan har av det internationella samfundet definierats som "försvar mot terrorism". Det är oacceptabelt att tänka sig att EU:s snabbinsatsstyrka – i det fall ett EU-land blir utsatt för en terroristattack – skall anfälla ett annat land på samma sätt som USA anföll Afghanistan och definiera detta som försvar mot eller bekämpning av terrorism.

EU:s snabbinsatsstyrka bör endast användas efter beslut i FN:s säkerhetsråd. Alla öppningar för att denna militära styrka skulle kunna agera som en offensiv militär enhet utan ett klart uttalat FN-mandat leder tankarna till uppbyggandet av en ny supermakt i Europa. Vänsterpartiet menar att det är av avgörande betydelse, inte minst för vår alliansfrihet, att denna svenska inställning tydliggörs och förklaras.

Med hänvisning till överordnande rättssäkerhetsprinciper kan inte Vänsterpartiet ställa sig bakom konventets tankar om utvecklingen av Petersbergsuppgifterna och en solidaritetsklausul. Vad gäller frågan om ett ökat samarbete inom området för krishantering menar Vänsterpartiet att fokus från konventet till alltför stor del kommit att ligga på krigsmaterielområdet och militär krishantering på bekostnad av civil krishantering, vilket enligt vår uppfattning hade varit en bättre motiverad utgångspunkt. Den svenska regeringen bör i denna fråga inom EU verka för att det tydligt deklarerats att försvars- och säkerhetspolitiken inte skall användas till terroristbekämpning. Ett europeiskt engagemang mot terrorismen bör inte omfatta militära mandat. EU bör i stället öka satsningarna på att förebygga väpnade konflikter, främja demokratisk utveckling och bekämpa fattigdom. Vänsterpartiet vill också med bestämdhet ta avstånd från alla försök och alla tendenser till ömsesidiga försvarsbeslut, vilket också utskottet säger sig vara kritisk till.

Med hänvisning till ovanstående anser vi att motion 2002/03:UU10 bör avstyrkas.

#### 4. EU:s yttre förbindelser i ett framtida konstitutionellt fördrag (punkt 1, motiveringen) (c)

av Kerstin Lundgren (c).

##### *Ställningstagande*

##### *Problemformuleringen*

Centerpartiet välkomnar ett nära och djupt transatlantiskt samarbete. Detta får å andra sidan inte hindra EU att söka utveckla sin förmåga att agera självständigt för de värden som unionen står för. Det handlar självfallet om att verka via den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken för att förebygga kriser och konflikter. Det handlar om att EU måste bidra till att utveckla en ekologiskt och socialt hållbar värld. När det gäller internationella kriser och konflikter är världen i dag helt beroende av USA:s vilja att delta. Här måste EU bygga upp en förmåga att hantera internationella kriser, inte bara i sin geografiska närhet, utan internationellt – för att såväl bevara som tvinga fram fred. Det är därför nödvändigt att fullfölja insatsstyrkan och stärka dess förmåga att agera självständigt.

##### *Den institutionella strukturen*

Utskottet pekar på ett antal problem som förslaget om ”dubbel-hattning” skulle medföra om det genomförs så som det nu ligger. En ökad utrikes- och säkerhetspolitisk samordning inom EU har många dimensioner men vilar i grunden på medlemsstaternas politiska vilja. Utifrån den mellanstatliga karaktär som präglar frågorna talar mycket för att den institutionella basen skall byggas i ministerrådet. Inriktningen måste vara tydlig på att inte skapa någon form av ”dubbel-hattning”. Den höge representanten bör tydligare än i dag stå för EU:s talan utåt. För att skapa en ökad tydlighet och förstärka den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken måste EU också bygga upp resurser att självständigt analysera utrikes- och säkerhetspolitiken ur ett europeiskt perspektiv. Det skulle kunna ske i form av ett permanent sekretariat.

##### *Röstreglerna*

Utskottet pekar på två tänkbara angreppssätt för att möjliggöra ökad samverkan mellan medlemsstaterna – enhällighet eller majoritetsomröstning som huvudregel. Oavsett vilken väg som väljs pekar utskottet på några bärande element som att vetorätt alltid skall gälla när en medlemsstat åberopar att en fråga rör eller ligger nära nationell integritet och oberoende, konstruktivt avstående och frivilliga koalitioner för implementering av åtgärder samt att övergångar till majoritetsröstning kräver fördragsändringar med nationellt godkännande.

Här finns skäl att konstruktivt söka utveckla beslutsprocessen för att stärka möjligheterna till ett gemensamt agerande inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Det handlar självfallet om tidigt agerande och om ömsesidiga överlägg-

ningar i syfte att forma EU:s politik. Men det finns också skäl att, utifrån vad som ovan sagts, pröva beslutsformer som förhindrar att ett gemensamt agerande stupar på endast en eller ett fåtal medlemsstater. På den grunden kan man söka en inriktning mot majoritetsomröstning som huvudregel inom de områden där EU har att verka. Det innebär alltså mycket starka majoriteter, vilket är en förutsättning för att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall bli framgångsrik.

## **5. EU:s yttre förbindelser i ett framtida konstitutionellt fördrag (punkt 1, motiveringen) (mp)**

av Lotta N Hedström (mp).

### *Ställningstagande*

I konventionsförslaget skiljs inte längre GUSP, en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, från ESFP, europeisk säkerhets- och försvarspolitik, något som måste tolkas som att de militära övervägandena alltmer smälter samman och blir identiska med hela utrikespolitiken.

Likaså indikerar borttagandet av pelarstrukturen i konventionsförslaget EU-projektets rent överstatliga ambitioner.

De militära kapaciteterna i EU har vuxit fram betydligt snabbare än de civila, trots avtal om att de skall gå i takt och vara likvärdiga i betydelse. Uppbyggnaden av den s.k. snabbinsatsstyrkan och arbetet i försvarsmaterielpanelerna samt överenskommelserna i WEAO, det västeuropeiska försvarsmaterielsamarbetet, avslöjar en redan djupt gången integration av försvarssamarbetet.

Här har argument om att ”förbilliga” försvarskostnaderna både genom ökad integrering mellan EU:s medlemsstater och mellan EU och Nato ofta framförts. Vi vill framhålla att det blir billigast att inte ha några vapensystem alls, att förhindra väpnade konflikter och att i stället lägga tid och kraft på demokratiuppbyggnad och välbefinningsutveckling i hela världen.

Miljöpartiet anser att varje EU-land självt skall förfoga över sitt försvar. Därefter kan länderna ställa sina kapaciteter till FN:s förfogande i de fall de anser sig ha anledning att ingripa militärt. Utvecklingen inom EU har dock lett till att en stående EU-armé kommit allt närmare ett förverkligande. GUSP:ens framväxt och den gradvisa övergången till en försvarsallians de senaste åren, visar på en uppenbar statsbildningsprocess av EU.

Tillsammans med valutaunionens gradvisa införande bildar de två elementen stommen till en EU-superstat, vilket är något helt annat än ett handelspolitiskt samarbete mellan likvärdiga stater.

Värst i konventets arbete och i utskottsbetänkandet är tanken på en ”solidaritetsklausul”, även om den bara tills vidare avser att bemöta eventuella terroristhot. Definitionen av vad terroristhot inbegriper är i dag ytterst luddig och ger möjlighet till väldigt öppna och vida tolkningar kring begreppet.

En egen EU-artikel 5, à la Nato, skulle även i mild form föra Sverige helt bort från alliansfriheten.



Utrikespolitik skall i första hand *inte* vara detsamma som vapen och försvar, anfall och allianser eller säkerhetstänkande och hotbilder.

Utrikespolitik, på vilken nivå den än bedrivs, bör i första rummet handla om fred och utveckling och om åtgärder som främjar sådana mål.

Miljöpartiet beklagar djupt den utveckling som EU genomgått och har i många år argumenterat mot en för oss uppenbar militarisering av EU.

#### *Problemformuleringen*

Problemformuleringarna anser Miljöpartiet till mindre del handlar om bristande samordning mellan medlemstaterna, bristen på ”genuin gemensam politisk vilja” eller brister i formerna för hur en samordnad utrikes- och säkerhetspolitik för EU skall gestaltas.

För oss finns det inget självändamål med att institutionalisera och styra utrikespolitiken för snart 25 enskilda stater inom EU.

Under vissa specifika omständigheter kan det finnas behov av ett samaragande, t.ex. vid hotande eller allvarliga lägen i omvärlden. Dock måste dessa tillhöra undantagen och inte utgöra huvudregeln. Kanske finns även skäl att upprätthålla någon form av gemensamma kapaciteter för analys och omvärldsbevakning, som en service till medlemsstaterna.

Vi menar att de som ivrar för en stark och fördjupad utrikespolitik med vidhängande institutioner gärna vill tro att det är stärkandet av institutionerna som skall garantera ett homogent politiskt utfall – helst mer samfällt än vad som blev fallet av EU-ländernas agerande inför USA:s anfall på Irak.

I själva verket, menar vi, indikerar den splittring som då uppstod på ett mycket illustrativt sätt vilka oerhört starka krafter som skulle behövas för att förmå olika länder med olika behov och traditioner att fatta samma beslut och gå i samma riktning. Med andra ord är länderna för olika för att enas på demokratisk grund, och det var det som uppenbarades vid Irakkrisen. Skall institutionella förändringar ändra på det måste det ske med en järnhård styrning – en slutsats som de flesta svenska debattörer än så länge värjer sig inför.

De olika utvecklingsvägar som en position på EU-nivå står inför sammanfattas väl av professor Christopher Hill, enligt bilaga 2 i betänkandet.

Av dem är det två scenarier som diskuteras mest:

a) Ett balanserande motviktstänkande, där EU i någon bemärkelse (antingen som militär konkurrerande supermakt eller som ”civil” supermakt) tänks stå emot ett växande amerikanskt inflytande och hegemonisträvanden.

Det skulle, menar vi, leda till en terrorbalansliknande situation som världen med fasa borde minnas efter det kalla krigets era.

En intelligentare slutsatsdragning av historien är att inte alls skapa militär tävlan och direkt undvika all upptrappning.

Dessutom är möjligheten för EU att bygga upp genuint egen kapacitet helt överspelad, eftersom sammanblandningen av vapensystem, vapendelars ursprung, komponenthandeln och den helt gränsöverskridande krigsmaterielexporten och forskningen i dag är mycket omfattande. USA dominerar vapen-

produktion och handel i världen i en sådan utsträckning att oavhängig militär kapacitetsuppbyggnad i Europa/EU är helt omöjlig.

b) ”Bevarandet av den transatlantiska länken” är den modell som framställs som alternativet och som majoriteten i utskottet förespråkar.

Det skall uttolkas så, menar vi, att ett fortsatt Natoinflytande kan fortgå. Med gemensamma vapen och med stark amerikansk samordning, dvs. Nato-samordning. Detta ger USA en bred plattform att operera ifrån på europeisk botten, riktat åt vilket håll som helst.

Den processen är även snarlik det Christopher Hill kallar ett ”tvåpelarsystem”, dvs. ett system där Europa skulle vara Västs ena ben i världen och USA det andra. Skillnaden är försumbar, för i båda scenarierna kommer maktutövandet att ske på USA:s/Natos premisser.

Miljöpartiets alternativ är inte att utöka dagens omfattning av samordning. Inte heller är en renodlad ”åternationalisering”, enligt Hills sjunde punkt, vad vi eftersträvar. Vi önskar dels se ett *decentraliserat* EU där varje medlemsland behåller sin egen exklusiva utrikespolitiska kompetens, men som på klassiskt mellanstatligt manér också kan samverka eller agera tillsammans i de fall det finns en genuin vilja och en stark anledning till det, dels bör all global militär samordning ske på FN:s villkor, på FN:s mandat och på FN:s initiativ.

#### *Ny målformulering*

Utskottsmajoriteten menar att de av konventet föreslagna målformuleringarna å ena sidan är välkomna då de innehåller starka formuleringar om fred, men att de å andra sidan innehåller för litet av samverkan mellan olika politikområden.

Vi menar i stället att det ultimata målet, portalparagrafen, om en utrikespolitik alls hade varit önskvärd i EU, borde sikta in sig på att säkerställa fred, nedrustning och konfliktlösning, därefter att genom demokratiuppbyggnad och god handel främja fattigdomsbekämpning i alla länder.

Som målen nu står är de maximalistiska, dvs. vill skapa ett obegränsat samarbete. Vidare syftar de till främst EU:s egen utveckling, och de avser att blott agera ”i enlighet med FN-stadgan”, dvs. inte underställt FN.

Frihandelsdoktrinen skrivs in i målsättningen, liksom ett starkare multilateralt samarbete, vilket tolkas som fortsatt Natointegration.

Slutligen finns humanitära förpliktelser och hållbarhetsförpliktelser med blott som rudiment på slutet.

Miljöpartiet menar inte att detta är värdiga utrikespolitiska mål i en globaliserad men sargad värld. Vi hade hellre sett en doktrin som tog sin utgångspunkt i det program för förebyggande av våldsamma konflikter som antogs på EU-toppmötet i Göteborg, sommaren 2001.

#### *Den institutionella strukturen och röstreglerna*

Hur en utrikes- och säkerhetspolitik på EU-nivå skall gestaltas blir i ljuset av de ovan redovisade ståndpunkterna för oss av andrahandsintresse. Miljöpar-

tiet står inte bakom vare sig en ”dubbel-hattning”, dvs. en utrikespolitisk EU-alesman med administrativt hemvist både i Europeiska kommissionen och EU:s ministerråd, och inte heller ser vi framför oss två skilda befattningshavare, som fallet är i dag.

Vi menar att, givet att konventets resultat ger en struktur på institutionerna lik den som finns i dag i EU, utrikespolitikens löpande ärenden bäst skall handhas av en EU-kommissionär. Rikttningsförändringar eller särskilt profilerat EU-agerande tas beslut om i rådet.

På samma sätt finns för oss på detta område mest skäl att argumentera för ett beslutsförfarande som garanterar medlemsstatens största möjliga integritet, dvs. enhällighet i rådet med fullt bibehållen vetorätt. Alla former av majoritetsbeslut och konstruktivt avstående skapar ett tryck efter samordning och likformighet, som urholkar medlemslandets integritet.

#### *Säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete*

Utifrån vad som stipuleras i den rådande svenska säkerhetspolitiska doktrinen anser majoriteten i utskottet att det inte är förenat med några problem.

Man menar att vi fortsatt skulle kunna betecknas som alliansfria, trots att en ”solidaritetsklausul”, dvs. ett förpliktigande för medlemsländerna att ställa upp för varandra i hotande situationer, finns med i konventets förväntade resultat. Vi menar att detta är det ultimata självbedrägeriets fullbordan. Svart blir vitt och simsalabim! är en ömsesidig försvarsgaranti *inte* en ömsesidig försvarsgaranti.

Utskottet är också tillfreds med det ökade beslutsöverförandet till EU inom krigsmaterielområdet. Detta är något som är helt främmande för Miljöpartiet.

Hittills har gällt att den fria rörligheten för varor även innefattar vapen, och därför har det argumenterats för att också regler kring t.ex. import av krigsmateriel skulle omfattas av EU-regler. Miljöpartiet anser bestämt att vapen inte kan jämföras med vilka andra varor som helst, utan kräver särskilda bestämmelser, men vi anser att det skall tillhöra medlemsstaternas egen kompetens att besluta om sådana regler. Det är viktigt att kunna bevara de restriktiva regler som Sverige har kring vapenexporten, jämfört med övriga EU-länder. Vår fasta övertygelse är att just förekomsten av vapen i sig är en av de faktorer som starkast bidrar till utbrott av krig.

Till sist i betänkandet redovisar det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet en ståndpunkt vilken vi delar, nämligen ett avståndstagande från optionen att några länder skall kunna gå före och på egen hand forma en allians med gemensamma ambitioner. Det vore djupt olyckligt.

Med hänvisning till ovanstående anser vi att motion 2002/03:UU10 bör avstyrkas.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Motion med anledning av händelse av större vikt

*2002/03:U10 av Maud Olofsson m.fl. (c):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en förstärkning av EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska förmåga.

BILAGA 2

## Offentlig utfrågning

**Europadagen****Fredagen den 9 maj 2003 kl. 9.00–12.40****Medverkande:**

Anthony Cary, kabinetschef hos kommissionsledamoten Chris Patten

Christopher Hill, professor vid London School of Economics

Mart Laar, parlamentsledamot, f.d. premiärminister i Estland

Katarina Engberg, departementsråd vid försvarsdepartementet

Lena Hjelm-Wallén, statsministerns representant i Europeiska konventet

Offentlig utskottsutfrågning om EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) under ledning av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets ordförande Urban Ahlin.

*Talmannen:* Mina damer och herrar! Ladies and gentlemen! A hearty welcome. You can arrange for interpretation – if you prefer. I will start in Swedish.

I dag den 9 maj är det Europadagen. Europatanken firas över hela vår kontinent – också i Sveriges riksdag. Jag vill här hälsa er alla hjärtligt välkomna.

Temat är Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik. Det har i den europeiska historien alltid funnits en spänning mellan enhetssträvanden och splittring. Krafter som verkar sammanhållande och krafter som verkar sönderande löper parallellt. Det har visat sig att de bästa perioderna i Europas historia har varit när gränserna har hållits öppna för människor, idéer och varor.

År 2003 står vi nu inför ett vidgat och fördjupat europeiskt samarbete. Till sommaren lämnar det europeiska konventet sina förslag om EU:s framtid. Det skall vara ett EU som skall fungera med 25 medlemsländer jämfört med nuvarande 15. I höst, här i Sverige, tar svenska folket ställning till frågan om Sverige skall införa euron som valuta. Vi har således viktiga och stora frågor framför oss.

När vi i dag på Europadagen diskuterar EU:s utrikespolitik är vi inne på ett område där de splittrande krafterna på senare tid tydligt har trätt fram. Vi behöver ha en kraftfull debatt om EU och framtiden i riksdagen under det här året. Överlag bör riksdagen vara ännu aktivare i EU-frågorna än vad fallet är i dag. Det är angeläget i ett demokratiskt perspektiv. EU är inte en väsensskild verksamhet, omöjlig att sätta sig in i, som många tycks tro. Vi har ett pedago-

giskt ansvar att visa det. Ja, Europeiska unionen har medfört fler beslutsnivåer. Det har blivit svårare för medborgarna att få grepp om var och hur besluten fattas. Vem representerar egentligen medborgarna i Europa? En grundsten i vår demokrati är att väljarna skall kunna utkräva ansvar av de folkvalda. Därför måste vi bli tydligare i hur beslutsfattandet i riksdagen hänger samman med beslutsfattandet i Europeiska unionen. EU-frågorna bör vara en lika naturlig del av riksdagsarbetet som de nationella frågorna.

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet, som följer arbetet med EU:s framtidsfrågor i det europeiska konventet, är nu i färd med att skriva två betänkanden; ett om utrikesrelationer och ett om rättsliga och inrikes frågor. Vi inleder firandet av Europadagen med att det sammansatta utskottet nu håller en offentlig utfrågning om EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Efter kaffepausen blir det en paneldebatt, och då är alla i salen välkomna att ställa frågor eller göra inlägg. Det gäller dem på läktaren också! Dessutom har allmänheten kunnat skicka in frågor i förväg. Ett urval av dessa kommer vi också att ta upp. Jag hoppas att vi kommer att ha en riktigt givande förmiddag tillsammans. Jag ber att få överlämna ordet till ordföranden i det sammansatta utrikes- och konstitutionsutskottet, Urban Ahlin. Varsågod!

*Ordföranden:* Tack, herr talman! Det är en stor ära för mig att som ordförande i det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet hälsa ledamöterna välkomna och också åhörare och allmänhet via Sveriges Televisions kanal 24. Välkomna till den här offentliga utfrågningen.

Som talmannen sade har utskottet kallat till denna offentliga utfrågning för att diskutera gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i den europeiska unionen. Vi har också gett allmänheten en möjlighet att via vår hemsida skicka frågor. Allmänhetens representant sitter här och kommer att ställa en del frågor under utfrågningen. Vi är också glada över att ha fått möjligheten att få tre prominenta gäster till vår offentliga utfrågning. Det är Anthony Cary, stabschef för externa relationer hos EU-kommissionären Chris Patten. I en av de mer kända morgontidningarna i dag stod det att han har blivit utnämnd till näste ambassadör i Stockholm för Storbritannien. Hjärtligt välkommen till Stockholm! Christopher Hill är professor vid London School of Economics. Du är också hjärtligt välkommen hit. Före detta premiärministern i Estland Mart Laar. Du har dessutom varit premiärminister vid två tillfällen i Estland. Du är också hjärtligt välkommen hit. Jag ber er att inta era platser på podiet. Hjärtligt välkomna.

Under tiden de intar sina platser skulle jag vilja rikta mig till allmänheten. Ni måste stänga av mobiltelefonerna. Vårt system gör att det annars skriker mycket i våra tolkars öron. Av rena arbetssskadeskäl vill jag nu att alla stänger av sina mobiltelefoner. Tack!

Vi låter våra tre deltagare i panelen ge en introduktion av hur de ser på hur den europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik skall utvecklas. Därefter är det öppet för frågor, främst från våra ledamöter, men

jag kommer också att ge tillfälle till frågor från allmänheten. Först ut är Anthony Cary, stabschef hos Chris Patten. Hjärtligt välkommen. Ordet är ditt, Anthony.

*Anthony Cary:* Thank you very much. As a British diplomat, seconded to the European Commission, there is always a certain tension, sometimes even a cognitive dissonance. When I find that I appear representing the European Commission, but nevertheless announced as the future British Ambassador to Stockholm, it's more than cognitive dissonance, it could be schizophrenia. Nevertheless, let me just say, before I begin on the Common Foreign and Security Policy, how delighted I am to be appointed, what a great opportunity it is for me today to be in the Swedish Parliament and how much I look forward to developing a relationship with you over the years to come.

Foreign policy for the European Community as it was and the European Union as it is now has always been a particularly difficult area of policy. People ask often: Why can't the European Union be like the United States? Aren't we going through a process as the United States did 200 years ago? Where are our Jeffersons and our Franklins? Why can't we write a really ringing constitution?

The answer to these questions is that the United States was formed when colonies who weren't nations, they were sub-national entities, came together, and the first thing they got together was foreign policy, because they had a common enemy in Europe. They needed to combine. That really was the birth of a nation – as the famous film called it.

That is quite different from what we are trying to do in the European Union, where very established nations with their own cultures, traditions, languages and backgrounds are trying to form something supranational. Because foreign policy goes to the heart of what it is to be a nation, the last thing that they want to combine is foreign policy. The European Community started out with trade and economics, and then developed early into other areas, like the justice and home affairs and indeed a common currency. The most difficult area of policy is foreign policy, because that is so central to what it is to be an independent nation. That meant that although there were great plans in the 1950's, the Fouchet Plan, the Gaspari Plan, they came to very little. All through the 1970's, the 1980's, there was a process called political co-operation, where the member states talked to each other, but the policy they had was entirely declaratory and they didn't do anything.

It was really only with the collapse of the Soviet Union and the problems that then broke out on the borders of the European Community and Union that we realized that we really had to do something in the area of a common foreign and security policy. By this time Europe was making tremendous strides in all those other areas, the Single Market, the 1992 Programme. It was expanding, and Sweden was about to become a member. It was moving very fast towards having a common currency. It was developing in the area of justice and home affairs. The great vacuum was in foreign policy. That be-

came absolutely clear with the problems in the Balkans and Europe's complete inability to deal with that problem. Jacques Delors famously said: "This is the hour of Europe!" And Europe was quite unable to act. In fact, what was done in the Balkans was very close to what Owen and Vance tried to do in the early 90's. It was very close to what was later done under the Dayton Peace Plan. But it had no credibility, because people on the ground in the Balkans said: "What confidence can we have that anybody stands behind this? Where is the United States?"

That was really a wake up call for Europe. After that experience, through the 1990's, Europe developed what is now the Common Foreign and Security Policy, developed a machinery for running that policy, created the Javier Solana figure of the High Representative for the policy, and has made pretty remarkable progress, given that we are independent countries with these very different traditions. We should be clear what has been achieved, now in the Balkans e.g. with the Stability and Association Pact, what we are doing together in Afghanistan, the fact that Europe now works in the quartette on the Middle East Peace Process and the roadmap which has just been published, what we are doing also with the various presidencies, with your Prime Minister leading a troika to North Korea during the Swedish Presidency, my commissioner travelling regularly with Anna Lindh on behalf of the European Union. It is an active and effective policy.

At the moment there is great sadness about the terrible problems we have had as Europe in having a common position on Iraq. In a way Iraq was the perfect storm. It was a problem because there had already for many years been sorts of disagreement between particularly France and Britain about whether to police the no-fly zone and how to deal with the problem of sanctions, and so on. And it went to the heart of the transatlantic relationship, which has always been a source of difference in the European Union between those who see Europe as developing in rivalry and competition with the United States and believe that Europe must be autonomous and must build itself as a rival pole in the world, and those of another tradition who believe that Europe should be complimentary, that we should work on a transatlantic basis in a single cause of western values and the tradition developed after the Age of Enlightenment. That difference came together in the problem of Iraq. Europe has clearly been very badly split on that issue. It led to a lot of depression in the European Convention, which is now discussing the future treaty. There was even a moment where some in the Convention said: "Maybe we should give up at the moment on the foreign policy and leave that aside, try and move forward on the Treaty in areas apart from foreign policy and come back to it later."

I think wisely they decided not to do that. They decided to push ahead, to try to develop what we can in the area of foreign policy. That's what the heads of government in the middle of last month in Athens have asked for and what will be done, I hope, by the 20th June. I won't in these introductory remarks go any further than that, except to say that there is always going to be



attention in developing European foreign policy between the member states and the central institutions of the Union. In the end they've got to work together.

As my commissioner has once said: The CFSP, the Common Foreign and Security Policy, is the child of two parents, the member states and the central institutions. And as any psychologist will tell you, the child is more likely to be happy and healthy if the parents love one another.

*Ordföranden:* Thank you very much. I would like to invite Christopher Hill to make his introduction.

*Christopher Hill:* The first and most important thing is to thank you very much for the honour of your invitation to speak on this day of Europe to the Riksdag. I am a great believer in the democratic accountability of foreign policy. I think it's of enormous importance that parliaments and their committees take this serious interest in what is going on in EU foreign policy. This is a neglected dimension by and large. It is true that on occasions like the great crisis over Iraq everything hits the headlines, and people come out with bold statements about what Europe can and can't do and what foreign policy can and can't do at the national level. Then there are long periods of neglect of the issues, and certainly there is a difficulty about getting people in the wider public to understand the way in which, as Anthony has said, European foreign policy activity is the child of two parents and is the result of an interaction between member states and the institutions of the Union. Yet at the same time we see that, broadly speaking, over the last 10 or 20 years, there has been increased interest among public opinion in foreign policy matters. Yet there is a gap between the interest in the substance of policy, the issues like Iraq or Afghanistan or whatever, or human rights, whatever it might be, and the actual understanding of the processes and the powers and who takes what decisions for whom. I very much welcome this opportunity. Thank you very much.

Let me just make a few preliminary remarks. I suppose inevitably, as an academic, I take a historical perspective as my starting point. It seems to me there are two interesting points to make here.

One is that whatever we think of the CFSP there has been nothing really attempted like it at anytime in history before. When I say CFSP I include the European political co-operation process which started in 1970. There have been many occasions in which small groups of states have tried to align their foreign policies or they have created an alliance, the Triple Entente before the First World War, or whatever. Even NATO, in a way, is a foreign policy generating system. But none of them have attempted an across-the-board systematic, more or less permanent, co-ordination, not necessarily integration, of foreign policies – and one which is supposed to be progressive. The hidden tell-us of all this in some ways is: although common policies is what we are doing at the moment, i.e. separate policies grouped together, in the end maybe

it will be possible to produce a single policy, which rather begs the question of what kind of European Union we'll develop. Nonetheless, it's an important distinction, I think, that between common and single policy.

Don't forget that even NATO failed when it tried to co-ordinate so called out-of-area policies, i.e. outside its immediate remit for the defence of the north Atlantic area. It is very difficult to co-ordinate national foreign policies. In many ways the countries of the European Union did quite well.

The second point is that – let's call it European foreign policy, as most of us do, as a form of shorthand, rather ambitious shorthand – it has now been going on for 33 years, since 1970. Well, that's not very long as far as the historians are concerned. They would judge the concept of Europe over a century. But at the same time it is long enough for us to make some kind of judgement and for some sort of foundations to have been laid down. Indeed, those foundations have been laid down. Because of the Maastricht Treaty and the end of the Cold War, people tend to assume that – if I may disagree with Anthony, he gave the slight impression that this is a new thing and nothing really was done of any significance before 1991 – in many respects there were attempts to e.g. produce a common European policy on the Middle East, the Venice Declaration of 1980, or co-ordination in the Conference on Security and Co-operation in Europe. These were matters not merely of rhetoric. They didn't always succeed, of course, far from it. But that is not the point. Sometimes pure diplomacy is also action, it can be a substantive matter. Indeed, most of us Europeans would prefer foreign policy to be words and diplomacy rather than fighting and physical intervention. We are caught in that slight contradiction.

What about other peoples' perceptions of European foreign policy? They are almost always critical outside, and even many of them inside. I myself patented a concept about ten years ago called the "Capabilities-Expectations gap", which suggested that there was a gap between the ability of the Union to produce the capabilities necessary to make an effective foreign policy and the perceptions of participants and their outsiders of that policy. In other words, we always have expectations that it is going to be just as effective as American foreign policy or even the foreign policy of the nation states. Yet the capabilities are not there to enable us to do that. Inevitably people are disappointed, and there is a rebound effect. When I say capabilities I don't just mean military force or the budget of the European Union, I also mean decision-making capability, the ability to produce a unified position on any given case.

If there is a constant sense of disappointed expectations, I think there is also a tendency to have cyclical crisis. We will have the big problems like Iraq and the big disappointments. It is very difficult to live up to a unified foreign policy when faced by something which genuinely does divide both informed and popular opinion. That's politics. We can't get away from that, nor should we. The consequence of democratic debate is that we will sometimes honourably disagree, and powerfully, over foreign policy. Okay, that

means we can't act as we would like in a unified way. It is not necessarily the end of the world. I certainly don't think that we are in the business of wanting to abolish the CFSP. I don't regard myself as a starry-eyed idealist about these matters, but I certainly think that if we didn't have the CFSP we would have to invent it in some form. I haven't heard even the strongest critics say that we should really simply re-nationalize foreign policy and go-it-alone on a nation-state basis. We need multilateralism, and European multilateralism is obviously the most immediate possibility and probably the most effective for us.

It is true there are differences of view, even within the Union, of a structural kind. Perhaps this business of new and old Europe and the candidate new members being more supportive of the United States in recent times, suggest that there is going to be some structural thought line. I would think it unlikely. I think this is the product of a particular phase and maybe even a particular crisis. Although undoubtedly the enlargement of the Union to 25 is going to make the decision-making of foreign policy much more complicated, it's not going to do away with the impetus towards co-ordination. I think what it's simply going to do is to make it more likely that we have a kind of what used to be called variable geometry or flexibility, coopération forcée, whatever, that there will be some forms of coalitions of the willing according to the issue at stake.

It is said that public opinion, at least it is said by those who read euro barometer polls, wants a European superpower, it wants a European foreign policy. Those two things are very different. My own Prime Minister called in Warsaw in 2000 for Europe to be a superpower, not a superstate. With respect to Tony Blair I think that was a serious contradiction in the same sentence. I don't think we are likely to have Europe as a superpower without Europe as a superstate, and I don't think many people in Europe want a superstate. Therefore, if we are going to have a more effective European foreign policy it is not going to look like a superpower.

On the other hand it's undoubtedly true that in so far as European opinion was united during the Iraq crisis and critical of American policy, that implied that they wanted a united European position to stand up to the United States. Well, did they? I think this is a rather weak finding, i.e. the idea that the European opinion wants a strong common foreign policy. It is a question of at what cost. Do they want it at the cost of spending a lot more on defence? Do they want it at the cost of a greater European activism in the world? Do they want it at the cost of a serious falling-out with the United States? I don't say those things simply to say it is impossible, but simply to point out that it is rather more complicated than it is often suggested when people cite these opinion polls in favour of a common European security policy.

Let me finish by making two points, if I may in this preliminary phase. One is about institutions. We are going through this very important process of the constitution, the Convention effectively at the moment. There are going to be changes in the treaties and in the organization, the decision-making, of

European foreign policy. I would simply issue one caveat. In the past whenever we've had a problem of foreign policy we have tended to assume that it can be solved by institutional reform, that we can just invent some new high representative or some new committee, or a bit more qualified majority voting, and everyone will be happy. I am afraid that is a non sequitur of enormous proportions. We can mess around with institutions as much as we like, but it won't necessarily, certainly in the short medium term, affect the political realities. Indeed it may make things worse. If the institutional description gets too far out of line with political realities it may actually lead to even more disappointed expectations and a loss of public credibility. Maybe the QMV debate is an example of that.

I mean, if you spoke to the average informed persons on the street and told them that you are about to increase the qualified majority voting on foreign policy in the EU and that this would make things better, they would immediately say to you: "Well, if that would have solved this disagreement between the British and Spanish led group and the French and German led group over Iraq." Well, of course, it wouldn't have done. We know that people would not fall in line automatically according to voting rules. They will, if they feel that it is in the long term a benefit and if it is on a matter within the *grandes lignes* of foreign policy, and that may take a great deal of time.

The second point I want to make is about the options for us. What we've got to decide in the short run and medium run and in this convention and in the IGC is what is feasible, what we can actually do while keeping the system working. But we also must decide in the long run. We must have some ideas, and that is why a debate like this is so important, about what is desirable, what we actually want. What kind of Europe in the world should it be that we should, broadly speaking, work towards?

I'll just list seven options for you to think about, if I may.

The first option is the famous superpower, which I more or less said is the far end of the spectrum.

The second option is a notion of a civilian superpower, i.e.: Europe should be active, united, deploy its resources globally but should eschew military force, should not get involved in war-fighting or building up a military industrial complex. Obviously that would be very attractive to many people, especially to the human rights lobby in Europe.

The third option is that we should be as co-ordinated as we can but accept that we are the famous second pillar of the Western Alliance. We are broadly closely related to the United States, and we should not do anything collectively which would endanger Western freedom and solidarity in the world. Therefore we'll have to make compromises with American policy.

The fourth option is almost the opposition of that. It says Europe should be a big neutral – I say that in Stockholm as it perhaps has a particular resonance – that Europe as a whole should behave like Sweden, or like Austria or Ireland. We all know that there are very different kinds of neutrality, of course. But Europe should not necessarily quarrel with the United States, but it

should not automatically support it either. Perhaps it should be rather more isolationist, should have a quietist foreign policy – lots of attractions for that not least but because that the Cold War is ended. What happens in the Taiwan straits in Korea? It is not necessarily going to lead to a war in Europe, which is what might have happened before 1990. So maybe Europe doesn't have to be quite so global in its interests and activities as it was before.

The fifth option is core-periphery, that there will be an inner group of countries, the famous *directoire*, which will make foreign policy. They will be the activists, and then the rest of the 25 will be a kind of chorus, or the outer ring, which may or may not take an interest on a given policy. But by and large, the periphery will be quietist, and the core will be activist. It is one possibility.

The sixth option is variable geometry, coalitions of the willing. The group of active states will just vary according to the issue. There will be a constant movement – no strong central core.

And lastly the other extreme from the superpower: re-nationalization of foreign policy. CFSP gradually fades or falls to pieces. The European Union goes on as a trade actor in many other areas of internal policy. It doesn't really have a foreign policy. Foreign policy reverts to Sweden, to Britain, to France and so on. I won't tell you what I think is most likely – I'm sure you have your own views anyway, but it seems to me that it is important for us to concentrate not only on the very details and complex matters to do with the legality of the treaties and their rewriting, which I certainly don't underestimate, but also on some of the bigger political choices that are at stake for us in the next decade or two.

*Ordföranden:* Thank you very much, Mr Christopher Hill! Now we are eager to listen to Mart Laar from the Estonian Parliament.

*Mart Laar:* Thank you! Ladies and gentlemen! I am very honoured to speak here today in this panel discussion on the European Day and in such an important question as that of European Common Foreign and Security Policy. It is a really important matter – whether we like it or not, or what people on the streets think of it or not.

Let's be frank. Owing to the large divisions towards the war in Iraq, Europe at this moment has lost a lot of its authority. This is a sad fact in the world. The question is not only that there have been divisions or conflicts with our allied over the Atlantic but also that Europe is not looked upon as a serious player in the world after those divisions. This is a reality, looking from the point of view outside Europe as well. Such a situation only shows again that it is very necessary to develop European Common Foreign and Security Policy because Europe really needs it. If it is not existing or not working, we all can get into trouble and problems and see a loss of the importance of Europe.

Estonia as a candidate country and future member state believes that such a common policy on foreign and security affairs can strengthen Europe and our transatlantic ties and make both of us stronger. Of course those words are beautiful, and we have heard a lot of such words and ideas in the last few years. Reality has, unfortunately, moved in the opposite direction, but it doesn't make the ideas wrong. It is very important to discuss just now how to achieve those goals because something probably has gone wrong in the process of working out such a policy or during the realization of some parts of it.

I think there are two mistakes done during the last months. First of all it's really important to understand that we must first realize the initiatives that we have, including the Common Foreign and Security Policy, and not all the time have new initiatives. Such ideas as the new proposals given by the four European members some weeks ago can be very beautiful, and even right and nice, but at this moment they are highly counterproductive and will not work in the direction in which it is necessary to go. First of all it's necessary to finish the job we already have and then look for the new one.

Secondly I think that in some circles in Europe there is a hope that we can solve those problems of common foreign and security building in some institutions of reform, which means that if one institution maybe doesn't look to work so well, we will create another institution. Instead of an eagle with one head, we thus must have an eagle with two heads – a European union with two presidencies. I don't think it will bring us more of Common Foreign and Security Policy. I'm afraid that if it goes through, it actually can move us far away from it and keep the conflicts. That's not what I think is the idea of where we must go.

So, to put it shortly, we must talk more to each other. The Common Foreign and Security Policy cannot be achieved in the way that some countries must shut up and others can talk. I actually don't believe very much from the theories on the new and the old Europe where this division is made on the basis of anti-Americans and pro-Americans. In this context I only can welcome Great Britain to the new Europe – the oldest European nation-state. I don't know exactly where to put Sweden in this matter as a new member state in Europe, in the Union, as well. Ten years, or less than ten years, is not a very long time. I think that such comments and ideas that there is a conflict between pro-American states and less pro-American states are not actually true and not showing what is really going on in Europe. I think now is the important time to understand that if we want to have the Common Foreign and Security Policy, then we must work together and finish the initiatives we already have before we are starting with new ones.

*Ordföranden:* Thank you very much, Mart Laar! Now we'll continue in Swedish.

Jag skulle vilja inbjuda ledamöterna från det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet att ställa frågor. Ordet går först till Gunnar Hökmark, vice ordförande och ledamot i Moderata samlingspartiet. Varsågod!

*Gunnar Hökmark (m):* Tack så mycket och tack för spännande och trevliga inledningar till den här diskussionen.

En sak som det i dag är lätt att säga är att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte fungerade särskilt väl i samband med Irakkrisen. Men skall man ge Europa lite rättvisa kan det väl också sägas att vi har tio år bakom oss av en enorm och fantastiskt omvälvande förändring. Plötsligt har diktaturer fallit. Två delar av Europa återförenas. Den inre marknaden förverkligas. Euron har lanserats med mera.

Det här innebär en förändring som kanske är mycket större för oss själva och inte minst för dem som är närmast berörda av denna utveckling i det dagliga arbetet. På sätt och vis kan man säga att detta var första gången som EU mötte en stor utrikespolitisk fråga och det verkligen inte bara var sex nationer där Tyskland och Frankrike bestämmer utan det var 15 nationer. Nu står vi inför en utvidgning som kommer att ge oss ytterligare tio medlemsländer.

Den fråga som jag skulle vilja ställa till er i varierande kapaciteter är följande: Vilket inflytande, vilken betydelse, tror ni att de tio nya staterna kommer att få dels när det gäller själva innehållet i kraven på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, dels när det gäller relationerna mellan olika stora länder?

I Europa har vi tidigare sett att Tyskland och Frankrike haft ett väldigt inflytande. Nu ser vi att till exempel Polen träder fram som en mycket stor europeisk nation. Det skulle vara intressant att få höra från er om innehållet i denna utvidgning, hur den kommer att påverka. Och hur kommer de formella relationerna och begränsningarna att vara?

*Anthony Cary:* First of all, can I say how much I agree with you about the progress that has been made over the last ten years, which I think has been remarkable. As I said in my introduction, I think we shouldn't be too dismayed by what has happened over Iraq, given how much has been achieved and how much progress we continue to make. I would say that even on Iraq incidentally, although we disagreed about the point at which to foreclose on resolution 1441, we actually agreed in Europe about an awful lot, even between those who are fighting within Europe. We agreed about the involvement of the UN. We agreed about the possibility of a peaceful resolution to the crisis right to the end. We agreed about the need to see it in a wider context of the Middle East peace process. We agreed that it was part of the war on terrorism, which is really a matter for a wider range of things needed to be done also in international development. So a lot of the underlying themes were actually matters of agreement rather than disagreement.

On the entry of the new member states and the difference that is going to make, there has been a tendency, I think, in the United States to wonder whether Europe should now be desegregated, whether it might be more in America's interest to deal with Europe separately finding coalitions of the

willing, dealing with the groups where it is able to find agreement rather than a traditional American postwar policy of encouraging integration in Europe.

There are those, I think, in the United States who believe that it is in their interest to have a desegregated Europe where they can make coalitions of the willing. I feel very strongly the other way, that it is actually not only an interest of Europe but also an interest of the United States that Europe should develop an integrated policy. It was put to me rather well by a German ambassador who said: "It is possible that Bonn will decide for Paris against Washington. It is very unlikely that Berlin will decide for Paris against Washington and Warsaw."

I think that it is true that with a wider Europe it is very likely that an integrated Europe will actually be what Christopher earlier talked about, a second pillar of the Western Alliance – something that contributes to a transatlantic view of the world. But a divided Europe will have one part of that division, will be positively anti the transatlantic theme and will therefore tend to weaken so that Europe as a whole will be unable to support the values which we all believe in. But the fact that it has a part of it which is actively trying to undermine these policies will also be a constant thorn in the flesh of the United States in the UN, in NATO or wherever it may be. So I think that the arrival of the new member states has brought a very interesting and important new dimension to foreign policy. It is maybe even more important that we should try to integrate foreign policy as far as we can.

*Mart Laar:* I think it is a very interesting question, and I think it is the very last time to realize that in some way the changes will be bigger than we imagine today after the enlargement in all different contexts. It will be very hard to say in what directions all the changes will go, but it is not the end of history and not at all of Europe. I think it is just the beginning. There are, I think, a lot of very positive possibilities in this process, as just mentioned by the former speaker.

I think that one important thing is to really understand that development towards the Common Foreign and Security Policy actually has been quite stable and positive to Europe. Maybe we through the last two crises understand that if it is not working, then we have to improve it, which only shows that we need it. But even if we are looking at the last ten or fifteen years of changes, or even more, just from the sight of the captive nations living under the Soviet dictatorship, I can peacefully say that if the European governments in the 80's had listened to the public opinion and the massive peace movement and not had deployed the American missiles to Europe, we probably wouldn't have had the perestroika and the break-off of the Empire, at least not in this way. This is a very simple thought as well about the public opinion, and at this time more or less actively, but the European governments just did what was the right thing to do. They had not given the Common Foreign and Security Policy on paper, but they had this largely in fact, and it worked.



Thanks to this and thanks to a lot of other steps, we are now sitting at this table in such a consultation.

*Lotta N Hedström (mp):* Jag har en ganska övergripande fråga. Kanske lyssnar jag helst på svaret från Christopher Hill. Han hade en väldigt bra systematisering av vilka strukturer som en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik skulle kunna komma att ta. Om vi bortser från den sista, den om åternationalisering, undrar jag: En sådan här gemensam utrikespolitik är ju inte ett självändamål utan har naturligtvis ett syfte. Vilken typ av budskap – vilket innehåll och vilken doktrin – skall vi förmedla till omvärlden? I vilken riktning vill vi påverka resten av världen med en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik?

Vad jag skulle önska att ni som svarar har i åtanke är vad vi hittills har sett. Jag menar att vi har sett väldigt mycket av diskussioner om kapaciteter – var vi skall hitta gemensamma styrkor och hur vi skall få ett billigare försvar. Ett lite sorgligt faktum tycker jag är att det program för förebyggande av våldsamma konflikter som antogs i Sverige i samband med EU-toppmötet häromåret inte finns med i diskussionen i konventsutfallet. Jag menar alltså att den förebyggande fredsskapande verksamheten saknas. Vad är det budskap som en utrikes- och säkerhetspolitik skall sprida?

*Ordföranden:* I have an extra question for you, Mr Christopher Hill. You mentioned seven different options. I didn't understand the difference between the second and the third option. The second option was creating a civilian superpower, and that was some kind of fighting for our values. You said that should be in contrast to the Americans. The third option was more in a transatlantic relationship. Could you explain that and evaluate it a little more as I'm not really sure that there is a difference between your second and third option?

*Christopher Hill:* Let me answer this point first and then come to the important question of doctrine.

Clearly, these options that I outlined are what we call heuristic devices, the ways of clarifying the debate. They are not strictly speaking separate from each other. Obviously, there is a lot of overlap. It would not in principle be impossible for a civilian superpower to be the second pillar of the West. Indeed plenty of people who have talked about the division of labour hypotheses have suggested that's exactly what it should be.

On the other hand: This has often seemed to be a rather disreputable position for Europe, both for some American critics and for some Europeans themselves. American critics like Michael Mandelbaum have talked about foreign policy as social work with Europe simply doing the kind of cleaning-up business after the United States does the difficult business of necessarily fighting wars or opposing threats to European or to Western liberties and all

the rest of it. Many Europeans would think that there was something slightly dishonourable or frustrating in having only to do this kind of after-the-fact-work where Europe literally pays for and also engages with its skills of post conflict repair and building up societies and so on, but doesn't want to get into any serious issues of international conflict.

So, those people who want to see Europe as a powerful entity in the world would see this as too limited. And the United States might have a kind of political contempt for that sort of role because when it comes to a conflict, the civilian superpower wouldn't necessarily be able to stand up to the United States. Not that any of us envisage any kind of military conflict with the United States, but when you want to have a political conflict, you've got to have some cards in your hand, I suppose.

Let me turn to this important question of doctrine. This, of course, very much relates to the current debate which is raging around Robert Kagan's book *Of Power and Paradise*, where the American critics said that on military and security matters the Europeans were from Venus and the Americans were from Mars. Well, many Europeans might say: Yes, exactly. We would rather be from Venus than from Mars – quite apart from the gender dimension of all this.

Javier Solana actually made a speech at Harvard on April 7th in which he said: "We don't have to make a choice between Venus and Mars. Venus and Mars in fact produced the daughter Harmonia." It is a classical analogy that we must see that Venus and Mars are both absolutely necessary.

Kagan is a close observer of European events and says: "If you look at the view that Europeans are talking about in international relations, it is a view which is quasi-pacifist. It says that forces no longer are of any use. We need always multilateralism. We need co-operation." It is a kind of new variant on the old idealism of the inter-war period which the Americans used to call moralism, legalism. This unfortunately, according to Kagan and many realists, European realists as well, is simply insufficient because sometimes you'll need to overthrow Saddam Hussein or you'll need to deal with al-Qaeda. No European country is pacifist in the sense of wanting to do without military forces altogether or in making the assumption that the world is a sufficiently safe place, that we can all conduct to our relations in the way that we do inside the European Union.

Robert Kagan and Robert Cooper, who is now in Brussels – Anthony knows he was Tony Blair's key foreign policy ideas man for some years – basically said: "Europe has to accept the double standards policy. We have to behave differently towards outsiders who might be more dangerous towards us than we behave amongst ourselves."

This is an old version of the 19th century notion that there are barbarians outside our civilized world, you know. I am sure you don't agree with it. I don't think I do myself. But equally, I think it's very important that Europe doesn't simply have a view of international relations which is the mirror image of itself, which simply says: The world is as we would like it to be.

I think we should all be realists in terms at least of saying: The world is not as we would like it to be, but that doesn't mean to say that we cannot improve it. But it will take a really long, slow and difficult process. Unfortunately, there are some people always who are not going to be susceptible to the power of our European reason and our enlightenment. I'm afraid that Osama bin Laden and his colleagues might be among that group. They are simply not going to sit down and talk in the way that we are talking now. Therefore we have to decide whether something has to be done or not. And as it happens, Europe is totally on board on that aspect of it. The Americans have not really complained about Europe co-operating in the war on terrorism in the quiet police security means even in support of the Afghanistan war and the war which overthrew the talibans. It has complained of Iraq, and it will complain even more of the debates about Syria, North Korea, Iran and so on.

I think our doctrine is undoubtedly different from that which is represented by the current administration in Washington. But it doesn't have to be automatically and forever different from that which is American foreign policy – or Russian foreign policy, or Chinese foreign policy or all the policies of other important elements in the world system. Somehow we have to engage in a multilateralism which is not mere idealism but which is actually an attempt to build institutions and common projects, as we did with Russia, in the stabilization of Eastern Europe after 1991 – a great success, as Anthony and some others have said.

But don't forget: That was not the CFSP. That was not even called European foreign policy. In fact, it is a wonderful paradox. The biggest achievement of European foreign policy has been the enlargement and it is never called foreign policy, has nothing to do with the CFSP.

*Anthony Cary:* I agree with very much of what Christopher has said. I think he used the analogy of Robert Kagan talking about Mars and Venus. I think to some extent Europe, rather than being Venus, is the child of Mars. We have seen war. We know what war has done on our continent. We want war to be the very, very last resort – so we don't exclude the need of resort to force. There will be occasions, as Christopher says, when people are not susceptible to reason and where force is in the end the resort that has to be used. We also need the ability to exert force in order to give credibility to the premise that we really see it as a very last resort. And what we want to do is to watch a world which is rule-based, which is co-operative, which has multilateral institutions and disciplines. You say: What is it all for? I think it is for all those abstract words which one can reel off: We want peace. We want co-operation. We want development. It's always slightly sort of vacuous to list objectives of foreign policy because there are always the same words – words about security, prosperity, peace, co-operation and so on – but nevertheless tremendously important at the moment.

*Ordföranden:* Jag tillåter mig att hänga på det sistnämnda som Anthony Cary säger. I det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet och också i utrikesutskottet diskuterar vi nämligen just hur vi skall använda Europeiska unionen för att bidra till det som Cary säger – fred, utveckling i världen och så vidare. Men ofta störs vi av att politiken från den europeiska unionen, från kommissionen, inte är koherent.

Man kan jämföra med det bistånd som vi ger till några afrikanska länder och den jordbrukspolitik som Europeiska unionen har eller andra handelshinder som inte ger de här länderna en chans att faktiskt växa.

Du har en stor insyn i hur kommissionen fungerar. Jag är lite nyfiken att få veta: Hur skall vi skapa en sådan mer koherent utrikespolitik? Det handlar inte bara om hårda militära försvarsfrågor utan om hur vi skall bli mer koherenta i de mjuka frågorna.

*Anthony Cary:* First of all I can say: *Mea culpa*. I think the Commission recognizes that there is indeed a lot of incoherence in European policy. When we were e.g. discussing the agenda for the Johannesburg Conference on Sustainable Development and were trying to write a policy paper there was a group of commissioners who said: "We must be ready to move quite a long way for example on agricultural policy in the interest of a sustainable development."

But the Commission is not an independant actor and doesn't have power. It is in the end, although it can propose policy ideas, decisions that have been taken democratically in the Council of Ministers by elected representatives of elected governments.

There are great differences between the views of different formations of the Council. The Council of Agriculture ministers will take a particular view on maintaining the existing structures of the CAP, which may not be the same view that has been taken by foreign ministers and external relations council and may be different from views taken elsewhere. So while it sounds rather cheating to say that problem in the end is not ours, it is up to elected governments, I think it is true.

*Ordföranden:* Tack. Om jag uppfattade Christopher Hill rätt i hans inledning pekade han på att det även i framtiden kommer att finnas utrikespolitiska frågor där vi inte kommer att vara överens och att det är naturligt att det är så eftersom det handlar om demokratier där man har olika åsikter som diskuteras och debatteras. Jag delar uppfattningen att det kommer att finnas svåra frågor även i framtiden.

Med bakgrund i Irakkonflikten måste jag säga att jag har upplevt det som oerhört frustrerande att EU inte har kunnat agera gemensamt. Hur skall vi göra i framtiden? Vad skall vi förvänta oss av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och hur skall vi förhålla oss till den just när det gäller de riktigt svåra frågorna där det kommer att bli svårt att komma överens? Skall

vi bara samarbeta om det som vi kan enas om, och så låter vi bli att prata om det andra? Det skulle vara en modell som i alla fall jag tycker känns oerhört otillfredsställande.

Jag är intresserad framför allt av vad Anthony Cary tror om detta. Hur skall vi förhålla oss till de verkligt svåra frågorna i framtiden?

*Anthony Cary:* As I tried to say in my introductory remarks I think that we shouldn't be too blown off course by what has happened in Iraq if you look in the round of what we have achieved, and what Christopher Hill said about the enlargement is also true. That's been a most important foreign policy, it's been a tremendous source of stability on our continent. I think it helped a soft landing from the break up of the Soviet Union in the same way as it earlier helped to cement the democracies in Spain, Greece and Portugal.

So, overall I think the ledger shows a very positive balance sheet, but there will be difficult issues. As I said I think we shouldn't hide, we shouldn't pretend that we can create foreign policy at the European level in our lifetimes, which is going to be a single policy where everybody buys into the policy on all issues because we are not seeking to create a superstate, we are made up by independant nations, they will sometimes differ.

There will be occasions when we do differ, and I think we should be honest about that, because if we don't do that then, as Christopher said, there will be a "Capabilities-Expectations gap".

What I think is also true is that over time there is a gradual coincidence of perception and interest between European nations. We had 20–30 years ago when we were closer to the time when there had been great empires, European powers which were imperial, very different interests in the world and we were used to waring each other and fighting for our interests in the world. We had particular customers and interests in the world which tended to be in conflict with one another. It was often very difficult for us to have a common analysis of events in Africa or Asia or wherever it might be.

As I say, it seems to me that rather rapidly over time we are getting this coincidence of perception and interest, and it is becoming easier and easier for us to find agreement even on difficult issues, both because the member states recognize that they can be more effective nationally when they can agree on the European level and because they anyway are tending to get a common analysis. My overall view is a very optimistic one.

*Christopher Hill:* I would like to comment on this issue. It seems to me that the crucial question is: What are the difficult issues?

The two most obvious difficult issues are: Whether to go to war, and whether to disagree with the United States systematically, publically and at the cost of various damaging consequences in our relationship, which in many ways we are having anyway even though we are divided, or some of the member states are going to be punished. Do we want to get punished col-

lectively? Maybe we won't be able to be punished collectively because we will be too strong. The United States will use that language if we are all united. That's the powerful argument for being united on this difficult issue.

I tend to believe that we have only invented a European foreign policy historically in order to disagree politely with the United States. Because if we agree with the United States on most things there would be no need for a particular European policy, we just fall in within the Atlantic Alliance and there would be some people who would be outliers or neutral and dissociate themselves, and that wouldn't be a big problem.

Why does Europe need to have a distinct policy? Partly to do things politically as the consequences of its economic strength, like development policy or trade policy which have political overtones, so we need to have a political profile. But also we learned the lesson of the Vietnam War that we need to have some capacity collectively to say to the United States: "Sorry, we think this is a bad idea by the way and we are not going to be associated with it." And in the Vietnam War, apart from de Gaulle, all the Europeans were totally quiet.

When it came to the Middle East crisis over the war in October 1973, although the Europeans were divided, it was clear that there was a powerful European-American difference. The Americans were very unhappy about it and tried to play on those differences.

Now we could say 30 years after 1973 that we are not doing all that much better. We are divided again, the Americans are unhappy, we are unhappy, and yet we have not collectively managed to have the political strength to say to the United States: This is a bad idea.

I don't think personally that this was inevitable. I think that if Mr Blair and Mr Chirac and so on had really tried to act together earlier in the process, and if an early warning system had worked properly so that they understood the seriousness of the American intentions on Iraq they could have said: First of all, please, don't do this, this is a bad idea. Or if you are going to do it, you don't do it with our blessing or whatever." This may sound like a form of pious sky idealism.

I don't think the British Government had to take the line that Tony Blair did, which was to run immediately to Washington and say: "Yes, I think you shouldn't do it immediately after September 11th, but if you are going to do it then we will be alongside you." He gave away all the bargaining, the leverage, I think, at an early stage and that was a mistake. It was also a mistake from the French and the German side not to try to work more closely with Britain and other states inside the European Union.

The second difficult issue is: Do we want to go to war on any given issue? If we look back to 1974 when Turkey invaded Cyprus, what did Europe do? Absolutely nothing! We never had the capacity, either politically or militarily, to go to war as Europeans, as opposed to the Atlantic Alliance. At the moment we probably don't have it either.

We can have a solidarity clause in the new treaty, but it's only related to terrorism as far as I understand it. And if there will be terrorist attacks in Paris, Stockholm or anywhere in Europe we are all going to say: Yes, we are going to work against it. That is not quite the same as the border crossing activity where we actually might have to fight another state.

Thank God it doesn't appear to be any real prospect to that for any European country at the moment, not even in the Turkish-Greek context. But it might happen one of these days. Even though we are the closest group of countries in the world in many respects, we don't give each other a mutual security guarantee. So it is still quite far away from this difficult issue.

The last category difficult issues is less dramatic. It is things like Zimbabwe where we couldn't, I say this as a British, find it particularly striking that the French decided not to give Britain something over Zimbabwe. They deliberately made it difficult for Britain. Why was this the case? Partly because the countries have their own separate sets of interest in Africa or whatever, and partly because there are all kinds of games being played simultaneously that link up and complicate each other. With 25 members unfortunately, as the games theories will tell you, the chances of getting a winning coalition, a maximum coalition, become even lower.

*Ordföranden:* Vi har fått in frågor från allmänheten som berör just det sista som Christopher Hill tar upp, solidaritetsklausul, gemensam försvarsunion, Natoutvidgning.

Mart Laar måste snart åka tillbaka till Tallinn. Nu har vi chansen att ställa en fråga till Estlands representant. Mart Laar som premiärminister har ett enormt arbete för att Estland skall kunna bli medlem i Europeiska unionen men också i Nato. Många som har hört av sig på vår hemsida undrar över allt detta. Nato utvidgas nu till att omfatta 26 länder, vi har en västeuropeisk union med försvarsgarantier och ändå sitter fyra länder i Bryssel och diskuterar att skapa en försvars- och säkerhetspolitisk union.

Hur många säkerhetsgarantier måste man skapa i Europa? Hur ser Mart Laar på detta?

*Mart Laar:* As I said in my introductory remarks I think that most important is to make the structures which we have to work well, then we can see what the next step will be. Looking on the NATO enlargement and European Common Foreign and Security Policy, if I take these aspects, they can naturally be supported very well, because both sides are very interested in Europe having possibilities to intervene, which it does not have now.

I don't think it is funny at all to hear that the United States' Senate is laughing at and making remarks on the Romanian participation in Afghanistan, that they cannot even transport their battalion there. It is not very nice from their perspective, but this is the reality and I think this is why the com-

mon security policy is very important and actually why NATO is supporting this initiative in this connection.

I am not so pessimistic in the aspect that the enlargement will make the decision process weaker. I think that the lesson we can learn from the Iraq crisis is that there was a possibility to have a common position, but the possibility was just missed. And it was missed because there was no idea to talk because, to be very frank, I am little bit of an outsider, looking at European foreign policy it has very often been so that some major countries have come together and made their decisions, and then nobody else has had anything more to say on those questions.

At this moment some countries which otherwise maybe had been silent realized that can have some new allies and they used the memento. It shows very well one important thing, that was mentioned, namely that it was very easy for Germany to support France against the United States but with Warsaw it will be a lot more difficult.

In this context the enlargement can have a balancing and developing role in pressing to more consultations, pressing to more talk. This is the key issue. I am quite sure that if there had been more early warning consultations on the matter there had been good possibilities to have a common position on Iraq as well.

*Ordföranden:* Thank you very much for sharing your valuable time with us today. We know that you are in a rush back to Tallinn, and we wish you a safe flight. Thank you very much for coming.

*Ingvar Svensson (kd):* Jag har en fråga av konstitutionellt och principiellt intresse som kanske främst riktar sig till Mr Cary.

Europeiska unionen är ju en unik konstruktion när det gäller balansen mellan institutionerna. Vi har rådet, kommissionen och Europaparlamentet. Kommissionen skall stå för långsiktighet, stabilitet och oberoende, medan kanske rådet och Europaparlamentet faller in i kortsiktighet.

Det finns nu ett förslag från konventets presidium om en ”dubbelhatning” när det gäller utrikesfrågorna. Man skall utse en utrikesminister i rådet, till och med i Europeiska rådet som dessutom skall vara vice president i kommissionen. Utgör inte detta en risk på sikt att man blandar ihop de här institutionerna och skapar problem, en utrikesminister som kanske främst har sin status i Europeiska rådet blir en trojansk häst i kommissionen?

Det finns en dunkelhet i förslagen från konventets presidium, nämligen att utrikesministern och kommissionen skall kunna lägga fram gemensamma förslag och förslag var för sig. Skall man lägga fram förslag var för sig förutsätter det en hög grad av schizofreni, eftersom kommissionen är ett kollektiv, och vice president ingår där och dessutom är utrikesminister i rådet.

Det är en intressant frågeställning, och jag undrar hur Mr Cary ser på den.



*Anthony Cary:* When the High Representative for the Common Foreign and Security Policy was created and there was also going to be a commissioner for external relations, in the figure of Javier Solana and Chris Patten, there was a tremendous excitement in the journalistic community. They thought that they were bound to have wonderful, theatrical and public fights, because they were bound to be in rivalry with each other for control of the policy.

Chris Patten was determined that this should not happen. He said by a Chinese proverb: "We shall be lips and teeth." They tried to work very closely together, and I think on the whole they have achieved that. They worked very well together, very closely together in the service of the single policy, and the difference between the two jobs really is whether they can both contribute to the formation of the policy in the Council. The Commission has the right of initiative as do the member states. They discuss policy together in the Council.

Once that policy is decided it is Javier Solana who is the main face and voice of the policy, the main spokesman for it and the main mediator if it involves a process of mediation. But it is Chris Patten in the Commission who is responsible for the instruments to give effect to the policy, whether it is trade policy or external assistance or whatever it may be. To some extent at the moment the Commission is the engine room, and the Council is the main driver of the policy, the main spokesman for the policy.

It has been thought, and I think rightly, that it is rather weak a structure to have a person who is most responsible for the policy not having any control over the leaders of the instruments. So it was not unnatural that people should think: Why don't we bring these two figures together under one hat and then we will have a more integrated and coherent policy?

I think that's probably over time a good development. But as you say it opens up some potential difficulties in the extent to which the whole policy becomes intergovernmentalized and we'll lose the degree of integration that we have already achieved.

As Christopher said, foreign policy goes way beyond the Common Foreign and Security Policy in the second pillar of the Treaty subject to special rules. In a way that is rather a small element of the foreign policy. Most of our foreign policy is what we are doing in external trade, external aspects on environmental policy, external aspects on justice and home affairs, the whole process of enlargement and so on.

The danger is that by creating a single figure who has a mandate from the Council and comes to the Commission saying "this is my mandate, this is what the Commission has to do to give effect to the mandate, and this is the implications for the industrial policy, environmental policy, transport policy, or whatever it may be", you might unravel a lot of what has already been achieved in terms of integrating policy and having some supranational authorities.

I think it is a balance. There is a very strong argument for trying to create such a figure, and I think that if it can be done it could be the source of

stronger and more integrated policy, but it carries the risks of unravelling what has been achieved.

What I very much hope is that as we proceed with this convention some safeguards will be put in place to make sure that this figure is not able to lead to an intergovernmentalization of what has been achieved, and in particular, I am sorry to be technical, the Article 47 of the present treaty says that nothing that happens in the second pillar can unravel the existing *aquis*. And I think we need some equivalent article in the amended treaty.

*Ordföranden:* Tack. Det skulle vara intressant att höra också Christopher Hills synpunkt på ”dubbelhattning”.

*Christopher Hill:* I am not part of the process so I can speak freely. Anthony has been very frank and I think he is broadly right. I have sympathy with the Commission’s position, Mr Patten’s position, because I think he has made an enormous effort. I think Mr Solana has made an effort as well, he has worked well, and a lot of people have asked the question: Is it dependant on their personalities? What happens when we get different people?

It does seem to be logic to push it all together. It’s the question of who speaks for Europe. You only want one person speaking for Europe. But the trouble is that it is not just Solana or Patten. We have got to lose the rotating Presidency, so it seems, although I am not convinced that’s either going to happen. I think there are compromises built into the documents I have seen, although it should happen. I am rather devious about all that.

Be as it may, we know that there are plenty of opportunities for individual heads of government who are not presidents or elected presidents of the Council or presidents of the Commission to speak for Europe, I am including my own prime minister naturally.

This problem is not going to go away whatever kind of solution is engineered. I think the real difficulty is going to be further down on the bureaucratic ladder in the sense that it makes good sense to bring all together. As I said, this is the case at the moment: the expertise within the Commission at desk officer level, and the working groups of the Council Secretariat and so on. Maybe that is the formation of the proto-European ministry of foreign affairs. We are now going to have apparently the European ministry of foreign affairs, but there won’t be a ministry.

The trouble with the European Union is that nothing can be done at a stroke, everything has to be coupled together over time and that then leads to a confusion as to whether we got essentially a centralized system or a system of checks and balances, which was always built in from the Treaty of Rome onwards and under the present arrangement is prefigured in the Convention documents.

It looks like we’ll have the worst of both worlds. We won’t have a properly centralized system with a powerful figure, we’ll just have a figure who is called foreign minister but will not necessarily be able to deliver the goods.

At the same time the Commission will be seriously weakened. It seems to me that the checks and balances will be lost.

From the outside it looks like an intergovernmentalization of the Commission, and the Commission will also come even more under the control of the Council that it has been in recent years when the Commission has certainly been demoralized and weakened by comparison to the years of Jacques Delors.

The last point relevant to this is the question of negotiating the agreements: Who negotiates the agreement? If the EU is to have a legal personality and it can sign an agreement the Presidency or the President or a minister can sign an agreement. But an agreement which is mainly on CFSP the Foreign Minister does it and if it is mainly on pillar one matters it is the President of the Commission that signs it.

This seems to be a recipe for confusion to me. Nobody is going to be able to say that one agreement is largely on CFSP or largely external relations. It's going to be a serious and tough battle over who negotiates, whereas at the moment the division is reasonably clear, not least because you cannot sign an agreement on behalf of the Union strictly speaking.

That raises a further question in which Parliament no doubt will be interested. That is the question of constitutional ratification. If Article 24 is being abolished which says that if a member state says that it wants to ratify an EU agreement according to its own national constitutional provisions they can have a referendum like the Irish have done. That is going to be abolished. The only national provisions will be before the agreement is signed. Once an agreement is signed there will be no more provisions for referendum, as far as I understand it.

This is something that this parliament, this committee, it seems to me, should turn its attention to. It probably has done it already, I beg your pardon.

*Ordföranden:* Tack, vi skall absolut komma ihåg detta.

Som jag sade tidigare har allmänheten haft en möjlighet att via vår hemsida skicka in frågor till denna offentliga utfrågning. Allmänheten är i dag representerad av Håkan Jonsson, som nu får ställa allmänhetens fråga.

*Håkan Jonsson:* Det har kommit in en mängd frågor från allmänheten till den hemsida som har öppnats för detta ändamål, inte bara från svenska allmänheten utan även från den norska allmänheten har det kommit in en fråga. Den fråga som jag väljer att nu ställa handlar om principerna för ett agerande av EU i framtiden i fredsframtvingande operationer.

Frågan lyder: I förslagen som ligger på bordet från framtidskonventet står det att fredsframtvingande EU-insatser skall ske i enlighet med principerna i FN-stadgan. Detta är en vag formulering.

Hur tolkar ni detta? Kommer EU att genomföra sådana insatser även utan ett tydligt och konkret FN-mandat?

*Anthony Cary:* The European Union as a whole I think believes very strongly in an international rules-based system and in working particularly with the UN and with the authority of the UN. If we are talking about the use of force in the sense of warfare I cannot conceive of a situation in which Europe collectively would choose to act without a UN mandate.

But of course the Treaty also talks about the potential use of force in other circumstances, the use of force for what is known as Petersberg tasks at the moment, of humanitarian and rescue tasks, of peace-keeping tasks, of crisis management and even peacemaking tasks.

The Convention at the moment is looking at the possibility of enlarging that list to include joint disarmament operations, to include military advice and assistance, to include conflict prevention, to include combatting terrorism at the invitation of a third country, and to include post conflict stabilization.

There are some areas where there might be discrete, perhaps quite small operations within the European Union or within the borders of the European Union where one might not need an explicit UN mandate, because it isn't a question of declaring war or conducting a war. Apart from that, in any larger military conflict I cannot conceive of Europe acting outside a UN mandate.

*Carl B Hamilton (fp):* I dag är det Europadagen, och det är därför som vi har det här seminariet just i dag. Jag tänkte ställa en lite annorlunda fråga.

Europa är ju hemorten för de politiska ideologierna – konservatism, liberalism, socialism. Spelar de här ideologierna någon som helst roll för utvecklingen, framtiden och innehållet i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, eller är det bara intressebaserat? Är det i så fall bra att ideologierna inte spelar någon roll?

*Christopher Hill:* This sounds like a question for an academic, doesn't it? I'm afraid I don't necessarily have a very good answer for it, but the answer revolves around the extent to which domestic values penetrate foreign policy. The old realist notions, which have actually never been completely dominant in any country at any time, but they have been the orthodoxy of the so called experts of international relations, said: You're quite right! Palmerson said in Britain: We have no eternal friends and no eternal enemies, just eternal interests. Therefore, if you can identify these interests you can scientifically follow them and you shouldn't be blown off course by public opinion, liberal ideology, conservative ideology or whatever.

I think that point of view was very naïve, ironically, because realists always think they are the least naïve people in the world. It is naïve, because you cannot nor should you in a democracy insulate foreign policy from domestic politics. Your foreign policy is always effected by the dominant ideology, the view of the world and the view of the ideal society, which is debated among the great schools of thought and the political parties. It varies

according to country and the way that it happens, of which is the dominant ideology and so on. Nor is it always a good idea if one simply translates one's domestic values into international relations as if there were of no difference. My earlier point was that international relations unfortunately is a rather special kind of environment.

What we have to do, therefore, is to create an effective trade-off between our beliefs and the kind of view that we have of an ideal society, an ideal international system and what is actually also practical, the art of the possible. When we have countries which want to export their domestic ideology, whether it is Nazi Germany or some periods of crusading of American democracy, maybe even at the moment under Mr Bush, this is not a good idea because it almost always leads to other people saying: "No, no, we don't want to live like you and we don't want to certainly live like you because you tell us to do it!" We want diversity and we want the right to make our own decisions. International relations is about accepting diversity and that making sure that diversity doesn't become anarchy and dangerous to all.

I think that we naturally as Europeans agree, even if we disagree on a lot of things, whether we are liberals or conservatives, socialists or greens or whatever. But we also have certain agreements, and this is why we have this debate about Venus and Mars. We have this notion that Europe stands for something, and we would like the rest of the world to be more like us by and large. But we accept not only the limits of what we can do, but the limits of how far we should shove these ideas down other people's throats because that is the nature of international relations. Other people have other societies and other domestic systems. I think one of the reasons why European public opinion has been so critical of the United States even though a brutal dictator has been removed, and most of us welcome the human rights' advantages in Iraq or in North Korea that that might bring, is that ultimately we do have some notion that it is for the sovereign people of a given country or for a particular region to develop its politics in the way that historically has been *its* politics and not our politics. I think that that is something that we have to bear in mind, because actually we haven't got the capability of doing anything different anyway.

*Anthony Cary:* I just want to make another point. On ideology first, I think that when Francis Fukuyama talked about the end of history, he was meaning the end of the great isms, the sort of nazism or communism as a solution to everything. He was saying that certain ideas of liberalism and human rights and so on were now being taken up by all those within the political debate who were conducting serious political debate. So I think in that sense ideology has become less important as a driving force for policy. Policy is more driven by interest.

But the real point I wanted to make was on interest, where I think there is, as Christopher says, rather a naïveté about the idea of national interests as if these were some discreet things which could be defined in terms of a single

nation. More and more in an increasingly interdependent world it is simply not possible to pursue a very hard-headed pursutive national interest, because national interest can only be defined in an international context. Your national interest on terrorism is to co-operate with others in dealing with the problem. Your national interest on transnational diseases is to co-operate with others. Your national interest on the environment is to co-operate with others. So I think it is actually rather a feeble-minded idea to believe that you can have this very hard-headed pursuit of national interest outside a wider international context.

*Göran Lennmarker (m):* Utöver vice ordförande i utrikesutskottet är jag ledamot av konventet och dess arbetsgrupp om utrikespolitik. Där var vår idé att utrikesministern, som det kallas, skulle syfta till att föra ihop de två delarna av EU:s utrikespolitik. En del är den som ligger inom kommissionen och som har beskrivits flera gånger här. Det är en mycket effektiv och stark del. En del är den mer klassiska utrikes- och säkerhetspolitiken. Bekymret med detta är dock om denne skall rapportera till två skilda chefer – en kommissionspresident och en möjlig vald president i rådet, eller dubbelörnen, som Mart Laar refererade till just nu. Det vore intressant att höra er kommentar. Är det verkligen möjligt att få en sammanhållen och effektiv utrikespolitik om vi på toppen av detta har två skilda chefer, nämligen både kommissionens och en president i det europeiska rådet?

En annan aspekt av detta är att om man institutionaliserar utrikespolitiken och startar i det gemensamma i stället för att förhandla mer utifrån nationellt perspektiv finns det en betydligt större möjlighet för små länder, som traditionellt har haft ett mycket mindre inflytande på utrikespolitiken, att vara med och påverka. Det kunde vara intressant att höra vad ni säger om detta. Ni båda representerar ju en europeisk supermakt vad gäller utrikespolitik. Vilket perspektiv har ni på att även vi som inte är fullt så många och fullt så inflytelserika kan växa i inflytande just genom en institutionalisering av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken?

*Anthony Cary:* First of all, I don't at all feel that I represent a superpower and I do believe that it is a very important part of the foreign policy of the United Kingdom that it is working in an increasingly integrated European foreign policy. As I think I said earlier, I believe that the small member states can gain influence and contribute to policy in an increasingly integrated foreign policy process.

Christopher talked earlier about the danger of creating institutions that go beyond what the market will bear – beyond reality – and become incredible and then, instead of leading the process forward, simply become absurd and hold it up because it either leads to splits or it is impossible to work the machinery. If it is decided by the Convention and later by the Intergovernmental Conference to go ahead with this idea of a foreign minister I think we

are right on the cusp of whether this will be something which can give impetus to foreign policy or whether it is beyond what the market will bear.

People often talk about political will in foreign policy. It is true that one should call on the member states to demonstrate political will to really make the machinery work. But also, political will isn't something that can be created in the abstract. It very much helps to give affect to make real political will by having some institutions, for example a commission to put forward joint ideas around which people can then coalesce. The ideas won't drop out of the sky. You need some machinery to produce and keep the engine moving and give people something to assemble around. I think that a foreign minister could be very helpful in that capacity, in pulling things together. But, as I said earlier, the danger is that by having this figure you will, instead of pushing further towards an integrated policy, tend to intergovernmentalize what we already have and make us weaker rather than stronger. I think it is still all to playful, but I would be more comfortable if we could build in to the Treaty some more safeguards.

*Christopher Hill:* I think this is a very important issue. It could go either way, not only in the respect of the small states but in general terms. This new foreign minister position could have some quite significant consequences for Europe. I suppose in the past the Commission has always been seen as a safeguard of the small states' interests, especially in international organizations where it sometimes had a seat. There were rows in the 70's whether it should even have a seat.

If this double-hatted thing occurs one could see, as I suggested earlier, that it would represent the try of an intergovernmentalism and that gradually even the president of the Commission will be reduced to a kind of head of a personnel service, just organizing a particular group of *fonctionnaires*. There will be lots of boring but also time-consuming disputes over who is whose boss, who is to go where, who is to be paid at what rate and all that kind of thing – the kind of thing that gives Brussels a bad name. This will probably become even worse because of the two-bosses-problem, the lion-staff-relationship.

But in terms of looking after the small states' interests I suppose it follows that if the Commission is no longer going to have the political clout to be able to do that in some sort of balancing way that function would move over to the Minister of Foreign Affairs. But by extension it wouldn't solve the problem because if the Minister of Foreign Affairs becomes a sort of spokesman for those countries which don't have so much clout, which are not superpowers, as you said, within Europe it follows that those which are bigger will not be represented and will not see that minister as being their spokesperson. They will continue to use their national foreign ministries and foreign ministers as direct actors on the international scene. So the European foreign minister will become one foreign minister among many, but not the spokesman for the whole system. I have no doubt that if a person of appropriate seniority and personal weight like Solana or Patten were to be that person they will be

taken seriously, but, as it were, as an individual rather than the spokesman for the whole system.

Again, simply creating a greater force for centralization doesn't mean to say that you solve the problems of coherence that we talked about earlier. These exist of the national level. How do we relate development policy to foreign policy? Should development policy be at the service of foreign policy because of political conditionality and national interest? Or should it be protected from foreign policy in order to preserve the budget for the attack on world poverty? This debate is raging within individual countries and it is raging in Brussels, as I understand it. Should DG VIII be abolished effectively and the whole thing be brought inside the foreign policy structure or not? Even if you have a single foreign minister you are still going to have those kinds of arguments on which the individual member states have very different positions as well.

It is not enough simply to say: There will be difficulties! There are always going to be difficulties. Your group recommended a quite perfectly sensible reform from one point of view. But I think it's the assumptions which are behind the reform that are important. What do you realistically expect this to be able to achieve? If it's waving a magic wand and say that Europe will now be a single actor in the world, I'm afraid that is slightly to be mistaken.

*Ordföranden:* Jag tackar Anthony Cary och Christopher Hill för att ni har varit vänliga att komma till Stockholm och bidra till en bra diskussion på denna offentliga utfrågning. Ni har bidragit med mycket tänkvärd tankegod för oss i det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet när vi kommer att fortsätta arbeta med EU-frågorna.



*Paus*

**Paneldebatt om Europas framtid under ledning av riksdagens talman Björn von Sydow**

*Talmannen:* Ärade deltagare! Vi fortsätter med den blandade språkregimen svenska och engelska. Nu kommer jag att säga några ord på svenska.

Vi framför ett varmt tack för den gångna sessionen. Nu har Lena Hjelm-Wallén som tidigare varit vice statsminister och Sveriges utrikesminister tagit plats. Lena Hjelm-Wallén är regeringens representant i Europeiska konventet. Dessutom har Katarina Engberg kommit. Hon är departementsråd och ansvarig för en långsiktig analys inom Försvarsdepartementet.

Jag skall inledningsvis göra några korta reflexioner. Morgonens inledning visade ju att EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik är ett område som kan beskrivas på två nästan motsatta sätt. Å ena sidan lyfte deltagarna fram tendensen till bristande sammanhållning. Så fort en viktig utrikespolitisk fråga kommer upp går de stora länderna sin egen väg. Å andra sidan kan man hävda att över en längre tid, 10 år och 30 år nämndes, har det varit en otvetydig utveckling mot mer av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Och en fråga vi kan fortsätta att diskutera är dessa motstridiga tendenser.

En annan fråga som vi har varit inne på gäller relationen mellan EU och USA. Olika länder i EU har olika uppfattning om hur den relationen bör se ut. Vi kom in på boken som skrivits av Kagan. Jag har också läst den, och jag finner till min glädje att politiker efter politiker som man träffar i alla partier i Europa läser den. Den är säkert lika intressant som Fukuyamas bok för tio år sedan var. Jag vill ställa en fråga i min egenskap av före detta försvarsminister: Måste Europa satsa på att minska det militära gapet till USA i syfte att förbättra relationen över Atlanten, eller finns det andra vägar man kan gå för att förbättra förhållandet över Atlanten?

Utvidgningen har ju förvandlat EU från en västeuropeisk union till en alleuropeisk union. De nya medlemsstaterna deltar sedan en vecka fullt ut som observatörer i ministerråd och Europaparlament. Som medelstort land behöver Sverige nära kontakter med andra länder för att bygga allianser som hjälper oss att påverka EU i den riktning vi vill. Då kommer vi in på saker som jag också tycker kunde vara intressanta att diskutera vidare. Är det så att alla medlemmar vill delta fullt ut i samarbetets olika delar? Det tror jag personligen är en mycket betydelsefull sak. Det finns redan exempel på att man går i lite olika takt: Schengensamarbetet och naturligtvis valutaunionen. Det tycker jag är en fråga både för Sveriges vägval och generellt för hela det europeiska samfundet: Hur skall valet att gå före och fördjupa på vissa områden ställas mot riskerna för en splittring inom unionen?

Slutligen en fråga som inte varit uppe här så mycket ännu. Det är relationen mellan Europeiska unionen och Europarådet och frågan om den bästa formen för skydd av den enskildes rättigheter. Inom EU finns en stadga om grundläggande rättigheter, och det verkar troligt att den blir rättsligt bindande

i framtiden. Samtidigt skapas sannolikt en möjlighet för EU att ansluta sig till Europakonventionen om skydd för mänskliga fri- och rättigheter. En fråga är också: Hur skall dessa gå i takt med varandra? Vad är egentligen mest betydelsefullt?

Det finns många reflexioner som man kan göra, vilket på sätt och vis blir lite av panelens uppgift. Men vi skall vinnlägga oss om att få in frågor. Det finns flera på gång. De kan handla både om de generella tendenserna och strävandena och om den svenska politiken. Det finns naturligtvis delade meningar om hur den bör utformas. Det är min förhoppning att samtalet kan fokusera ganska mycket på diskussionen om vilken politik Sverige skall föra självt och hur man skall sträva efter att prägla det europeiska samfundet. Och, som sagt, allt är inte EU, det finns också ett viktigt Europaråd med sina åtaganden. Hur skall detta och andra saker kombineras med varandra?

*Katarina Engberg:* Tack för möjligheten att få vara med denna festdag. Det är en festdag då vi diskuterar substans och några mycket hårda frågor. Jag tänker därför hålla just ett kort festtal med några svarta frågetecken instoppade i den blandning som jag tycker att en sådan här dag förtjänar.

Det finns anledning till fest och till att vi i Europa gratulerar varandra till att vi nu står på tröskeln till att övervinna några av de sista resterna av den uppdelning av Europa som uppstod efter andra världskriget. Det är inte färdigt med utvidgningen av den europeiska unionen nästa år, men vi är en god bit på väg.

Allt fler länder i Europa tillhör nu de europeiska institutionerna eller har en nära anknytning till dem, det vill säga medlemskap i de olika institutionerna tenderar alltmer att överlappa varandra. Man kan därför hysa hopp om att ett helt demokratiskt, fredligt och integrerat Europa kan ligga inom räckhåll för nästa generation, och det förefaller som om det ändå är det vi kan hoppas på. Men jag säger förefaller, därför att så mycket arbete återstår, först och främst innan vi har släckt de sista konflikthärdarna i Europa. Några pyr fortfarande, framför allt på Balkan. Och inte minst innan demokratin har vunnits i hela Europa, ett arbete som ännu torde ta ett decennium eller fler. Förefaller är ett viktigt ord i europeiska sammanhang därför att vi måste stå ödmjuka inför en osäkerhet som alltid är förknippad med framtiden, inte minst i ljuset av det katastrofala förra århundradet i europeisk historia.

Men det har ändå gått mycket bättre än vi hade kunnat hoppas. När Solidarność för drygt 20 år sedan slogs ned i Polen, vem hade kunnat drömma om att Polen skulle inbjudas att leda en sektion av Irak under amerikansk ledning 20 år senare? De baltiska folken, som för drygt tio år sedan bildade en mänsklig kedja i kampen för att vinna sin frihet, eller när för ungefär ett decennium sedan kuppmakare besköt Vita huset i Moskva, för att inte tala om de blodiga Balkankrigen som skördat kanske hundratusentals offer bara för ett halvt och ett decennium sedan. Så mycket våld, så nära i europeisk historia – därför den ödmjukhet inför framtiden som alltid måste finnas.

Det paradoxala är att när vi nu har anledning att ändå känna oss i festlig sinnesstämning och gratulera oss själva till de synbarliga framstegen i integrationsprojekten, eller kanske just därför, håller världen efter de tio åren av internationell fokusering på Europas omställning på att skifta blickfält, från Europa till det som ligger utanför Europa, mot Mellanöstern i första hand men också mot Asien.

Europa är på det hela taget fredligt, säger amerikanerna i en nyckelmening i den amerikanska säkerhetsstrategin. "Europe is largely at peace." Och, säger man i Washington, efter 50 år av europeiskt stabiliseringsprojekt är det nu dags för Mellanöstern. Nu vänder vi vår uppmärksamhet dit. Vill Europa vara en partner? Frågan splittrar Europa – det har flera talare varit inne på – mellan det gamla och det nya Europa, som den amerikanske försvarsministern formulerade det, mellan dem som framför sig ser ett nytt demokratiskt projekt som bygger på västliga värderingar och dem som fruktar ett Mesopotamien 2 av detta nygamla möte mellan arabvärlden och västerlandet, även om vi har en helt ny västlig aktör i den här delen av världen just vid den här typen av projekt, nämligen USA.

I bakgrunden för de europeiska ställningstagandena från de central- och östeuropeiska länderna i denna fråga spökar också de traumatiska upplevelsorna av konsekvenserna av europeisk stormaktspolitik just för länderna i centrala och östra Europa. Även detta påverkar ställningstagandena i denna fråga.

Riskerar nu detta Europa, som just håller på att övervinna resterna av det kalla krigets delning, att splittras på nytt? Leder utvidgningen inte till fördjupning utan till förflockning, den lätt akademiska fråga som ställdes när utvidgningsprocessen inleddes. Håller detta på att bli en politisk realitet? Jag tror att vi måste vänja oss vid att ett större och utvidgat Europa med nödvändighet också kommer att bli mer heterogent, men att detta kommer att ske inom ramen för den större gemenskapen. Det är nog en paradox vi får leva med. Vi kommer att få se mer av grupperingar, ställningstaganden i olika frågor där länder finner en gemensam ståndpunkt på ett sätt som vi inte har varit vana vid förut, med varandra men också i förhållande till USA.

Europas integration, och det är det positiva sättet att se på det hela, skapar förutsättningarna för mångfalden inom Europa, men också för att USA nu faktiskt kan skifta militärpolitiskt fokus bort från Europa. Det ena förutsätter det andra. Europas integration, det faktum att "Europe is largely at peace" gör det möjligt för amerikanerna att nu ta sig an andra frågor utanför Europa. Detta är den positiva tolkningen av den nuvarande situationen, och här kommer frågetecknen. Såg vi med 90-talets sena europeiska visioner om ett gränslöst Europa också kulmen av de europeiska integrationssträvandena? Den frågan förtjänar alltid att ställas. Jag har pekat på och andra har talat om de problem vi står inför, politiska motsättningar och institutionsbyggande, men vi får aldrig glömma att säkerhetspolitiken och försvarspolitiken är nära integrerade med handels- och finanspolitiken, den globala inte minst.

Handlar de kommande åren om nya hinder och barriärer i stället för om gränsöverskridande rörelser av i första hand människor, om nya hinder och barriärer i spåren av terrorhot, nya säkerhetsshot som en konsekvens av en allt svagare ekonomisk utveckling? Det är alltid så att Europa har varit mer säkerhetspolitiskt frimodigt i tider av goda konjunkturer, även om vi inte skall underskatta den impuls som kriser också alltid ger Europa när det gäller att försöka ta nya steg framåt mot integration. Så var det med Balkankrigen och så kanske Irakkriget också kommer att fungera, som ett framsteg i ytterligare fördjupning av säkerhetspolitiskt samarbete eller kanske bara en *fuite en avant* in i institutionella irrgångar.

Hur skall vi européer göra med världen där utanför, med de miljontals och åter miljontals människor varav många i sin yttersta desperation är beredda att riskera livet för att ta sig innanför välfärdsmurarna? Det må vara så, för att alludera på det som sades i ett tidigare anförande, att Europa kanske inte på samma sätt som under det kalla kriget skulle ha berörts av en kris i Taiwansundet. Men man skulle lika gärna kunna argumentera att Europa mindre än någonsin kan isolera sig från konsekvenserna av den internationella utvecklingen. Globaliseringen har gjort oss till ett och samma samhälle, och spridningsrisker av sjukdomar och krig i den nya värld vi lever i är svårförutsägbara och definitivt gränsöverskridande.

Vi vet aldrig var i den europeiska historien vi befinner oss. Är vi på väg mot en ljusare framtid, vilket är lätt för en välmående europé att känna? Eller har vi nått platån eller kulmen för en lycklig utveckling, en kulmen som naturligtvis kan riskera att följas av en nedförsbacke? Det var några av de svarta frågetecken jag ändå ville ta upp en festdag som denna. Jag gör det därför att vi alltid måste påminna oss, förutom att jag tycker att de reflekterar verkliga frågor, att Europas fred och frihet aldrig slutgiltigt är vunnen. Fred och frihet i Europa, integrationen, måste ständigt återerövas.

*Lena Hjelm-Wallén:* Det är Europadagen. Många av oss sysslar framför allt med Europeiska unionen, men Europa är så mycket större än det. Nu håller det, precis som Katarina sade, på att bli mer och mer samma sak. Vi vet att EU den 1 maj nästa år kommer att bestå av 25 medlemmar, om ytterligare några år 27, 28, 30 medlemmar, vad kan det bli? Det är klart att det gamla EU aldrig mer kommer att vara sig likt i den situationen.

Det är också viktigt när man skapar en sådan europeisk union att man tänker på den krets av stater som finns runt omkring. En yttre ring har det ibland talats om, vilket kanske inte är det bästa uttrycket. Men det gäller att stater i grannskapet som vi har olika typer av relationer med, ofta mycket nära relationer med, också hanteras på ett bra sätt av Europeiska unionen, så att man inte bygger in splittring i samband med Europeiska unionens utvidgning utan att man ser till att man gör vad man kan för att luckra upp de gränser som annars skapas mot resten av Europa och för den delen mot världen. Det är det vi mer grundläggande skall göra på det europeiska planet.

Det som sker just nu är verkliga händelser av historisk dignitet. Utvidningen kommer att leda till många praktiska problem, många problem med beslutsfattandet och så vidare, men i relation till vad vi faktiskt uppnår måste man hela tiden ha för ögonen att det vi uppnår av fredlig samverkan på vår kontinent är så enormt väsentligt.

Men detta större och utvidgade EU har också ett större och utvidgat ansvar i världen i dess helhet. Det här är en union med höga ambitioner, med tydliga värden och värderingar. Det ger ett ansvar också internationellt, hur vi ställer upp inom FN, i internationella sammanhang för fred, demokrati, fattigdomsbekämpning, frihandel och så vidare.

Jag har blivit ombedd att säga något mer specifikt om hur konventet arbetar med de utrikespolitiska frågorna. Det är kanske inte så konstigt efter den hearing vi hade tidigare på förmiddagen att utrikespolitiken kommer i förgrunden. Det är så mycket man vill, och sedan är det fråga om vad man kan göra för att inom EU och det utvidgade EU positivt främja de höga ambitioner vi har.

Jag tror allmänt att det i det utvidgade EU är viktigt att man har en stark kommission. Jag tror att allt det vi gör i konventet går ut på att se till att kommissionens styrka inte undermineras utan tvärtom att vi kan ge kommissionen kraft både att initiera och att följa upp beslut som är absolut nödvändiga när vi går från 15 till 25–30 medlemmar.

På samma sätt som kommissionen är en väldigt viktig del – nu talar jag inte bara om utrikespolitiken generellt – är rådet det också. Det är ett annat ben här. Sedan har vi parlamentet som det tredje. Men det är klart att rådet också skall kunna fungera på ett sådant sätt att det med sina inspel och sina beslut betyder mycket i hela EU-processen.

Om vi då tittar specifikt på utrikespolitiken härvidlag, och börjar med Europeiska rådets ordförande, vet vi att denne ordförande i dag är den som representerar Europeiska rådet, och på det viset medlemsländerna, i en hel del sammanhang. Vi svenskar kan lätt komma ihåg hur det var när vår statsminister var ordförande i Europeiska rådet. Det är inte så att vi nu hittar på att den som skall vara ordförande i Europeiska rådet är den som skall ha kontakterna, stå för mötena och så vidare när Europeiska rådets ordförande träffar den amerikanske presidenten och den ryske presidenten, har överläggningar i Kina, Japan eller Kanada på den nivån. Så har det varit i Europeiska unionen, och så måste det också fortsätta att vara.

Jag säger det här lite i polemik, därför att det finns en del som hävdar att när vi har fokuserat på funktionen att vara ordförande i rådet, och att vara det också under lite längre tid, innebär det att man skall ta över utrikespolitiska uppgifter från någon annan. För mig, som ändå har stått för det svenska förslaget – jag är inte ensam, utan vi är flera som har skrivit under det – har det aldrig handlat om annat än att de uppgifter som Europeiska rådets ordförande har i dag skall den personen också ha fortsättningsvis, även om vi har lagt fram ett förslag om en vald ordförande och att den personen sitter under en lite längre tid. I dag är det sex månader, men vi har lagt fram ett förslag om

två och ett halvt år. Jag tror att det är alldeles nödvändigt att man har en person som blir så pass känd att vederbörande kan spela en roll i förhållande till andra personer på den nivån. Vi gör EU en stor tjänst om vi inte tillåter det. Det är min åsikt.

Också av pragmatiska skäl tycker jag att vi behöver en ordförande som sitter längre i Europeiska rådet. Det handlar om kontinuitet och stabilitet. Jag tror inte att vi kan klara ett roterande ordförandeskap på annat sätt än genom gruppordförandeskap, med tre fyra länder samtidigt som delar på ministerråden – de nio som finns i dag eller så många som de kan bli i framtiden. Om man har denna modell med gruppordförandeskap är det väldigt svårt att inte någonstans ha kontinuiteten, och den måste då ges Europeiska rådet. Jag tror att en vald ordförande är väsentlig också av det skälet. Jag vill i detta sammanhang framför allt hålla fram det externa arbetet.

I rådet, naturligtvis särskilt utrikesministerrådet, vill man att vi skall komma överens mycket mer i utrikespolitiken därför att den är så viktig.

Jag kom in i utrikesministerrådet 1994 och företrädde Sverige där i fyra år. Min erfarenhet hela det första halvåret var att jag var ganska förvånad över hur lätt vi svenskar hade att företräda våra åsikter, därför att vi hade alltid allierade. På något sätt trodde vi här hemma att vi var så speciella, att vår utrikespolitik var så speciell, att vi skulle få väldigt stora svårigheter. Så sitter man vid bordet där och finner att det inte är så.

Jag kan bara påminna mig om ett enda tillfälle då jag hade en, som de andra tyckte, väldigt apart åsikt som jag höll på ganska länge. Jag fick sedan klart för mig att det nog ändå var bäst att ge vika. Det var en mycket liten fråga, hemkallande av en ambassadör på ett ställe, där jag inte ville kalla hem vederbörande och alla andra tyckte att man skulle göra det. Det var den enda fråga där jag tyckte att ”de i EU” förde en felaktig politik. Annars var det ”vi i EU” hela tiden.

Jag tror att vi skall komma ihåg att Sverige, som ett litet land och ett land med en ganska tydlig och bestämd utrikespolitik, hamnar inte i att vår politik är väldigt annorlunda än huvudfåran i EU. Det var en nyttig erfarenhet för mig.

Jag kunde också se under de här åren – jag har ju följt det sedan dess också – hur man mer och mer kommer samman och kan ha samma åsikter om utrikespolitiken. Vi talar då om att ha en speciell utrikesminister. Jag har bejakat den funktionen, men inte som en funktion som skall ha sitt mandat såväl från kommissionen som från rådet. Jag tror att det blir schizofrent för vederbörande; jag tror inte att man kan tjäna två herrar på det sättet. Därför håller jag på att utrikesministern skall få sitt mandat från rådet och sedan vara med på kommissionens sammanträden, så att man kan koordinera sig mycket bättre och hitta funktioner för det, utan att ha den schizofrena lösningen.

Min huvudpoäng här – det är precis som Christopher Hill sade – är att jag inte tror att man kan institutionalisera en samsyn i utrikespolitiken. Jag tror att den måste växa fram på ett organiskt sätt, genom att man för de här ständiga samtalen med varandra. Att tro att det viktigaste är att ha en person som kan

tala för EU med tydlig röst, eller hög röst, som det ibland sägs, är ganska ointressant om man inte har något samstämmigt eller viktigt att säga. Man får något viktigt att säga bara om man i de olika huvudstäderna, utrikesministrarna och statsministrarna, har talat sig samman. Det finns inga genvägar, och det tycker jag att man borde inse.

Jag tror att vi successivt kommer varandra mycket närmare i utrikespolitiken. Därför är jag mycket orolig när jag ser att det finns dem som vill fara i väg med någon sorts förstärkt samarbete inom det utrikes- eller försvarspolitiska området. Det innebär att man institutionaliserar ett sätt att inte göra en gemensam utrikespolitik. Jag tycker att det är synnerligen kontraproduktivt i de här sammanhangen.

Jag tror alltså att vi även på det här svåra området, och även efter Irakproblemen, har stora möjligheter att gå framåt på ett positivt sätt. Det handlar ofta om att man ser till det som har hänt som är positivt. Det kan spela mycket större roll vad gäller att förebygga konflikter, att hantera kriser, att vara aktiv ute i världen på olika sätt. Vi kan det, och vi har redan visat det. Vi kan göra det bättre också. Låt oss bygga på det, i stället för att hitta institutionella lösningar på saker som inte kan lösas på det sättet. Det är min åsikt i de här frågorna. Men jag har ändå en positiv syn på det.

*Talmannen:* Nu skall jag be några som har lämnat in frågor att kort – och jag kommer att bestämma vad som är kort – formulera sig. Jag skall lägga ihop några frågor som har ungefär samma inriktning.

Jag ger först möjlighet för två personer att ställa sina frågor. Det är Kristina Lindahl och Kenneth G Forslund. Kristina Lindahl är politisk sekreterare för Moderaterna, och Kenneth G Forslund är socialdemokratisk riksdagsledamot.

*Kristina Lindahl:* Min fråga gäller om ett fortsatt utvidgat EU, alltså EU plus 25, kommer att innebära en motsättning till en fortsatt fördjupad integration av samarbetet.

*Kenneth G Forslund (s):* Lena Hjelm-Wallén pekar på en framtida möjlighet med 27, 28 och kanske 30 medlemsländer. Det jag funderar på är hur panelen ser på framtiden vad gäller en fortsatt utvidgning. Om vi nu bortser från teknikaliteterna med beslutsfattandet och så – det kan vi naturligtvis prata om hur länge som helst: Är det geografiskt, marknadsmässigt, sett ur värdegemenskap, möjligt med fler länder än dessa 25, som vi nu ser framför oss att vi kommer att vara om mindre än ett år?

*Anthony Cary:* The question of the geographical limits of Europe has always been an open question. The Treaty has said that any European country that can meet the conditions can join, and it has been open. But there has been no

attempt to define geographically where the limits are. Europe has grown larger and larger, and now we are talking about a new periphery, with this latest enlargement, which includes for example Ukraine, Moldova, Belorussia, the Caucasus, the Balkans and so on.

As we were saying earlier, the process of enlargement has been a tremendously important force for stability and prosperity in Europe. Europe's most successful foreign policy has been the process of its own enlargement. But we can't continue with that policy forever, as the questioner said. If we continued in that way, eventually Indonesia and Japan would become members of the European Union.

But I don't think that it is helpful either to try now to define geographically and say thus far and no further, that we will stop at such and such a country, and such and such another country is permanently excluded. That would be to build, as it were, a new iron curtain, it would be to build a fence around the European Union, which I think would be unhelpful in terms of our relationships with those countries which were outside the "charm-circle".

I think we are right not to try to define it geographically, but to try to develop relationships with the countries on our border, which enables them to participate, as far as possible, in the freedoms of the Treaty, in the single market, in freedom of movement and in freedom of capital, without necessarily being full members. And that is what we have tried to do, to define the sort of relationship which we could have with countries on our periphery in a paper that has been put forward by the European Commission recently on a wider Europe.

*Christopher Hill:* Let me disagree with answering on this creatively, I hope. Having said that enlargement was foreign policy, I think the way it has been conducted is a model of how not to conduct foreign policy actually. I think it has been never explicit – and I don't blame the Commission for this. I say that the member states must take ultimate responsibility. It has never been conceived as a strategic action. It has been a series of modelling through events over the last ten years.

And although there is a very good argument for saying, as Anthony did, that it's dangerous to define limits and to make people feel excluded, I feel certain that if we had been able to take intellectual and political control over the process more, and to talk perhaps more in the old Mitterand terms of concentric circles, whereby some people have the chance of genuine entry but some people would always be close and important to the European Union but realistically could not join, we might have had a less up and down and risky process, particularly in relation to Turkey, which is of course the great unmentionable in this particular discussion, because it's so sensitive.

I think the Europeans over 40 years have treated Turkey disgracefully by and large. That said, because they've been misled, and we have changed our minds on a number of occasions and given mixed messages. We have engaged in the internal affairs of Turkey, trying to encourage the western



modernizers, but without really meaning to allow the whole country in. I think that we could at least rectify that now, by trying to – I think probably the issue of Turkey is still being fudged in a rather dangerous way. And I think we have to consider, not only as a question that is considered, and indicate the new neighbours. Who are these new neighbours that we are going to get when Turkey joins? Is it going to be Iraq and Iran and other points west? But the general impact on Europe's image in the world is, if Turkey joins, that it won't be long before Israel is thinking of itself as a possible member. The United States will no doubt press Israel just as they do Turkey. If that is the case, I can't personally see why we should exclude Morocco for example, which has actually been given a clear *njet* over the years.

It is really about time actually that we now start to think these things through strategically. And I think that, as Anthony says, *de facto* this is being done. The message coming out of Brussels is: Well, enough is enough now, actually, but we still won't talk about Turkey.

*Talmannen:* Nu lämnar jag ordet för två kommentarer på samma tema till Lena Hjelm-Wallén och Katarina Engberg.

*Lena Hjelm-Wallén:* Först tar jag frågan om integration, om den är möjlig med 25 eller fler. Ja, det tror jag fortfarande att den är. Det finns naturligtvis en viss tveksamhet i det. Vad det kommer att kunna leda till är ju att det blir svårare att förändra saker och ting. Det kan vara så att man kan ena sig om att just göra nya saker, men att förändra – ta jordbrukspolitiken – kommer att bli svårare. Det är ju den som vill ha saker och ting kvar som de är just nu som alltid har det översta kortet. Det innebär naturligtvis svårigheter.

Men det finns också en insikt om det här. Jag har varit med i konventet och sagt att vi måste utöka området där vi röstar med kvalificerad majoritet i rådet. På ett antal områden, där det kanske inte var så självklart tidigare men där vi ser den nya situationen med så många medlemmar, behöver man ha möjligheten att gå snabbare framåt utan att den som vill minst är den som bestämmer.

Jag tar den andra frågan bara kort. När jag säger 25–30 är det ju i sig en realitet. 25 har vi den 1 maj nästa år. Sedan har vi Bulgarien och Rumänien som knackar på dörren väldigt bestämt och där vi har lämnat dörren något öppen. För Turkiet är det mycket längre till detta, men de har ändå kandidatlandsstatus och är med i konventet. Men jag säger bara: Schweiz, Liechtenstein, Island och Norge. Då är vi en bra bit över 30. Vi får väl ändå hoppas, herr ambassadör där uppe, att Norge kommer snart.

*Katarina Engberg:* I båda de här frågorna, integration kontra utvidgning och Europas förhållande till sin egen periferi, skulle jag bara än en gång vilja betona hur viktigt det är att Europa tänker vitt och brett och tar in hela värl-

den, och att man i arbetet med institutioner, som ju har varit planerat sedan länge, tar in vilka megaförändringar som håller på att ske i den internationella politiken. Det må gälla USA:s skifte av fokus, eller det må gälla de mellanstatliga institutionernas kris, för att bara nämna några små saker; man måste ta in hela den stora bilden för att också kunna relatera till de inre cirkelarna av europeisk politik, geografiskt och substansmässigt. Annars riskerar man att ha bedömt saker utifrån ett alltför snävt perspektiv. Det är naturligtvis lätt för européerna att göra det, så involverade som de är i sitt institutionsbyggande, sitt juridiska förhållningssätt till saker och ting och så vidare.

När det gäller frågan om de yttre cirkelarna tror jag att det är absolut nödvändigt att unionen har just ett strategiskt förhållande till sin egen periferi, som då inte bara gäller Turkiet, utan också Ryssland, Vitryssland och Ukraina. Det är områden som, för att tala om Ryssland, är euroasiatiska till sin karaktär, även om Rysslands tyngdpunkt ligger och alltid har legat i Europa. Med denna del av Europa öppnar man sig också mot andra delar av världen. Det gäller naturligtvis också Turkiet, mot Mellanöstern. Allt detta är självklarheter. Men man måste se det här inte bara som frågor gällande enskilda nationer, utan som ett membran mot nya världsdelar, nya typer av frågor, och just förhålla sig strategiskt till det.

Därför ett varningens ord: I vår tillfredsställelse över integrationen av de här mer uppenbara europeiska länderna får vi inte glömma att vi har stora länder som betraktar sig som europeiska, med hundratals miljoner invånare sammanlagt, vilkas plats ännu inte är definierad i förhållande till unionen. Från svensk sida har vi haft anledning att förhålla oss mycket praktiskt till just ett av dem, Ryssland, eftersom integrationen av de baltiska länderna också innebär ett konkret förhållningssätt till exklaven Kaliningrad. Detta är stora strategiska frågor.

Utvidgning kontra integration – ja, flera av oss säger att utvidgningen naturligtvis kommer att leda till större heterogenitet, men förhoppningsvis håller den yttre ramen. Men man måste också ställa detta mot alternativet. Hade det varit möjligt att förneka alla dessa nya, fria länder i Centraleuropa medlemskap i unionen? Det hade naturligtvis inte gått. Det hade inneburit en kris för unionen om den hade valt att ha skygglappar mot den stora utvidgning som de facto skett av det politiska Europa.

Jag tror att vi kommer att se mycket mera av förkokande av bilaterala och trilaterala gruppvisningar, politiska ståndpunkter innan man kommer till sammanträdesborden i Bryssel. Det är också en del av en dimension på de mellanstatliga institutionerna, även om EU är mer än en sådan. Vi kommer att få se, just därför att kretsen är så stor, att allt mindre av den verkliga politiska substansen avgörs vid själva förhandlingsbordet. Det kommer att vara förkokat tidigare.

*Talmannen:* Jag har en strategi här. Först skall vi ta en fråga som har två frågeställare. Det är Birgitta Hambraeus och Birgitta Jansson. Det är två frå-

gor som ligger nära varandra. Det är förebyggande, icke-militära konflikter eller avhjälpande av konflikter med militära medel.

Sedan skall vi ta en frågeställning där flera har kommit in på några av de försvarspolitiska eller militära frågeställningarna.

Birgitta Hambraeus är tidigare centerpartistisk ledamot i Sveriges riksdag.

*Birgitta Hambraeus:* Jag representerar nu Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet, IKFF.

Anthony Cary sade att krig är den sista utvägen. Men i själva verket satsas ju alla resurser på det militära, på vapenproduktion, på teknisk utveckling av vapen. Man önskar till och med ökade statsbudgetar för vapen, för militär. I Göteborg togs ett program för att förhindra väpnade konflikter. Det var ett utmärkt program, som antogs av EU-toppmötet i Göteborg 2001.

Min fråga till både kommissionen och Sverige är: Hur skall vi se till att det verkligen blir konkreta resurser på EU-nivå för förebyggande av väpnade konflikter, inte bara fagert tal?

*Birgitta Jansson:* Jag har en fråga som gäller de formuleringar kring unionens framtida mål som finns i utkastet till konstitution. Det gäller målskrivningarna kring fattigdomsbekämpning, hållbar utveckling och barns rättigheter. Vi talade tidigare här i dag om behovet av koherens mellan de olika politikområdena, och min fråga gäller: Vilka verktyg behövs för att man verkligen skall kunna garantera koherensen mellan de olika politikområdena, så att unionen verkligen kan nå de långsiktiga målen om fattigdomsbekämpning, hållbar utveckling och ett uppfyllande av barns rättigheter?

*Talmannen:* Det låg också i frågorna att få reda på svenska ståndpunkter och hanterandet här, och då lämnar jag först ordet till Lena Hjelm-Wallén.

Then I leave for you, Anthony Cary, speaking on behalf of the Commission, to give an answer to that and see what will come out of the discussion so far.

*Lena Hjelm-Wallén:* Först tar jag upp Birgitta Hambraeus fråga om konfliktförebyggande. Hon vet att jag ägnade mig mycket åt detta när jag var utrikesminister. Jag var väldigt glad att EU kunde samla sig kring det här betydelsefulla programmet. Sedan är det alltid en fråga vad det blir av det. Det är ju en praktisk hantering. Hur många känner att det här är viktigt? Hur får man in det i alla sammanhang? Jag tror ändå att det har påverkat rätt rejält.

Jag kan se när vi arbetar i konventet att det inte är svårt att få in de rätta orden – där handlar det ju om att få in rätta ord. Vi gör ju inte politiken, utan styrmedlet. Jag är ändå ganska nöjd med det som finns i konventet i de här avseendena, både vad gäller målparagrafer och när vi följer upp det på det utrikespolitiska området, hur vi skall hantera kriser och konflikter. Det som

kallas Petersbergsuppgifter får en förstärkning nu. Man tydliggör inom ramen för den hantering som ligger i ytterligare åtgärder som kan vidtas. Jag tror att det här blir ganska bra.

Vi skall komma ihåg att när vi talar om EU och EU:s försvarsdimension, som det ofta heter, är det krishantering. Där är det inte fråga om territorialförsvaret – det måste vi svenskar alltid komma ihåg, för vi gör en felöversättning i huvudet. Ännu viktigare än krishantering är det förebyggande. Det måste alla komma ihåg på alla sina områden.

Till Birgitta Jansson vill jag säga att svaret egentligen är detsamma. Det är en sak att skriva in koherensen, samstämmigheten, på alla områden men en annan sak att sedan hitta verktygen för hur det här skall fungera. När vi satt i utrikesarbetsgruppen, Göran Lennmarker och jag, slogs vi ordentligt för att koherens skulle skrivas in. Vi hade båda två förslag om detta. Så får man det inskrivet här och där. Jag exemplifierar det – Göran kan säkert göra precis på samma sätt – med att det vi skriver om biståndet får konsekvenser för jordbrukspolitiken. Om man menar att vi skall ha den här biståndspolitiken, den här synen på utvecklingen i fattiga länder, kan vi inte ha en jordbrukspolitik som förhindrar de fattiga länderna att utveckla sin viktigaste sektor, nämligen jordbruket. Det är då ett politiskt ställningstagande i nästa led. Att ge verktyg för det är väldigt svårt, eftersom det är ett politiskt ställningstagande.

När man talar med den franska regeringen om detta förstår de inte alls. De tycker att det här är mycket bra. De säger ungefär att vi till och med ger bistånd på jordbruksområdet så att dessa länder kan utvecklas och bli lika kvalitativt högtstående som vi själva och därmed kan konkurrera med oss. När de olika åsikterna skiljer hjälper det inte särskilt mycket med verktygen.

Det är så som jag säger, att det finns inga genvägar, utan man måste tala sig samman om en politik som också håller samman. Jag tror att vi kan få in goda skrivningar om samstämmighet, koherens, i konventet precis på det sätt som du säger. Sedan skall jobbet göras också.

*Anthony Cary:* First of all, can I rather naughtily just come back quickly to answer Christopher Hill on Turkey, to the previous question and then I answer this one? I just felt I owe the right to reply.

He said that it was disgraceful that the question of Turkey had been left open for so long. It is true; it has been left open for 40 years. Turkey originally applied in the mid-60's. But I would say, on the contrary, that it's been the right policy to leave this as an open question. Had we said yes 40 years ago, I think Europe wasn't ready, and Turkey wasn't ready. It would have been very destructive to the development of an integrated Europe. Had we said no 40 years ago, I think it would have been very unhelpful to the forces of secularization and modernization in Turkey.

I think it has been right to leave it open. It has been helpful for the development of Turkey, and it hasn't harmed the development of Europe. It has meant that Europe has developed in a way that has allowed more options and possibilities.

I'm coming now to the question that I've been asked this time. I think it is wrong that we are devoting all our resources to the military. It simply isn't true that European governments are devoting all their resources to military affairs. One could say that the United States is devoting a large part of its resources to defence. It's devoting some 480 billion dollars a year to defence, and I would say that that is too much. But I do not think that it's wrong that Europe shall be developing some potential, which is not the potential that we were saying earlier, to make war. It is the potential to be able to use military threat to get effect to diplomacy so that we are credible in our diplomacy. It can give us the means to help to prevent conflict and to help to deal with crises, and those are all things that we need in the course of peace. That's the first thing I'd say.

I'd say secondly that where we are devoting much more resources quite rightly is to international development. The European Union, the member states and the central institutions of the Union between them are providing some 55 % of all international development aid and about 66 % of all grant aid. I think we should be quite proud of that. It's right that we should do it, and we should do it more. And Sweden in particular plays a very large part in this, and we should all be grateful.

At the moment that aid is still used extremely badly. I think the world should admit that we have been very ineffective in using aid. We administrate badly and we don't understand well how money can be used to help the cause of development. Too much money has gone to corrupt governments, too much has gone into bank accounts of corrupt leaders and too much has been wasted. We need to work harder, and I think we are gradually getting better working out how we need to bring questions of governance of the countries in which we are operating into the equation rather than simply working on large projects regardless of the governments with whom we are dealing. I think we are gradually becoming better of that.

But ultimately it comes to the second question we were asked about coherence. We have to develop a more coherent policy across the board. We too often have policies which conflict with one another. We are supporting a particular place because in due strategic terms it's important to support it although it has a government which actually stands for things that we disagree with and so on. And as the last speaker said there are no panaceas and no easy answers and some clear question of endless debate and discussion and gratefully trying to improving our coherence.

*Katarina Engberg:* Jag har bara en sakkomplettering till detta med unionen. Försvarsanslagen har gått ned betydligt totalt sett inom den europeiska unionen. Storbritannien och Frankrike har några mindre ökningar, men det är ingen förändring av den stora trenden. Det skulle inte förvåna mig om de skulle gå ned ytterligare i ljuset av de europeiska ekonomiska problem som vi ser framför oss.

Unionens styrka är ju också pengarna och diplomatin. Det är två viktiga instrument för preventiv konflikthantering. Just den europeiska traditionen av diplomati ser jag som ett mycket viktigt instrument för preventiv konflikthantering där européerna nu alltmer talar med gemensam stämma, åtminstone i vissa avseenden. På det sättet spelar man en viktig roll för att förebygga konflikter.

Ett exempel på där unionen har spelat en positiv roll i förhållande till den afrikanska unionens konflikthantering, som jag av olika skäl kom att göra en studie av, är att unionen där har gått in med betydande anslag till den afrikanska unionens konflikthanteringsmekanism. Detta överlagrar då gammal europeisk bilateral politik i Afrika som ibland inte alltid går i samma riktning som övergripande europeiska mål. Den här motsägelsefullheten finns i europeisk politik, men det är ett framsteg att man ger gemensamma anslag till afrikansk konflikthantering och stöder afrikanerna. Men jag ser också att européerna i de bilaterala programmen i Afrika, som är säkerhets- och försvarspolitiskt inriktade, trots allt i förhållande till det förflutna, närmar sig varandra.

*Talmannen:* Tack så mycket! Då lämnar vi de inläggen.

Nu har vi fått in tre frågor som gäller de försvarspolitiska och militära aspekterna. Jag skall ge ordet till frågeställarna.

*Carl B Hamilton (fp):* Före pausen tog vi upp frågan om idéernas makt och ideologiernas betydelse. Det handlar lite om att man vill se hur det internationella samfundet eller de internationella relationerna kan påverkas av utanförstående krafter. Nu skulle jag vilja ställa en fråga om teknologins utveckling, det som Björn von Sydow var inne lite på i sin introduktion. Om vi ser tillbaka har politiker och andra överraskats av teknologins betydelse. Ronald Reagans satsning på Star Wars var i alla fall en faktor bakom Sovjetunionens kollaps. En annan var den informationsteknologiska revolutionen på 1980-talet som skapade en helt ny miljö för ekonomisk politik med självständig riksbank, valutastormar och så vidare.

Nu har vi den amerikanska utvecklingen som Björn var inne på. Man har en teknologisk nivå på sin militär som ingen annan snart kan matcha. Det leder till att amerikanerna kanske inte bara blir ointresserade, utan det blir bara bökigt att samordna sig och samarbeta med européer. Vad betyder detta för Natos överlevnad? Vad betyder detta för den transatlantiska länken? Kan den här teknologiska utvecklingen ge lika genomgripande konsekvenser för det internationella samfundet som de två tidigare som jag gav exempel på?

*Tore Bolstad:* Som försvarsattaché är det en av mina uppgifter att följa med i den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Jag ser att Sverige som Nato-partner har kommit mycket långt när det gäller att göra sin försvarsmakt interoperabel med Nato på alla områden, både doktriner, undervisning, proce-

durer och materielanskaffning. Jag har också registrerat att fyra länder inom EU, Tyskland, Frankrike, Belgien och Luxemburg, har hållit ett möte där de föreslår en egen EU-försvarsunion.

Min fråga är: Vilka konsekvenser kan detta få för Sveriges förhållande till Nato och samarbetet EU–Nato på försvarsområdet? Tror man att det här förslaget kommer att bli realiserat? Kommer det att bli ett villkor att Storbritannien är med de fyra som har tagit initiativet?

*Olle Tjernqvist:* Jag är intresserad av att höra lite om EU:s säkerhetsstyrka eller katastrofstyrka. Hur långt har man kommit, och vad är syftet med den?

*Christopher Hill:* I don't class myself as a military expert or even aficionado in this respect. But these are important questions. They are not just technological questions, as Clausewitz pointed out so famously. Technology is clearly going to march on, and the United States has got to be the prime mover in it. Its military industrial complex has got to be one of the main sources of innovation. Europe does not have a military industrial complex. Even individual member states like Britain and France do not have anything to rival the United States. This ties up with what we were just being discussing.

I suppose it's why the French came to use the term hypopower. They were afraid that the United States was putting itself in a completely different category from Europe in this respect. The recent war and the use of smart weapons and so on has certainly put the points you raise into sharp relief.

Now there are two possible European reactions. One is to say that we must run faster, we must spend more, we must try to close the gap and we must do more things on our own because we cannot allow ourselves to be totally at the mercy of United States' decision-making. I frankly don't think that we have the capability, political or economic, at the moment to do that. That's not to say that there aren't things that we can do together like the A-400 transport aircraft or that we shouldn't engage in joint operations or that we shouldn't professionalize our armed forces as many countries in Europe have been doing with the abolition of conscription and so on in recent years.

Although, only a madman would be against conflict prevention and development of an all long-term policy that the European Union is so good at, I think only a mad person would think that conflict prevention will prevent all conflicts and prevent all problems. We have to have an insurance. Defence policy is essentially an insurance policy, isn't it? And the question is: How much premium do we want to pay for our insurance policy? We can get certain advantages by buying a common insurance policy, but there are limits to what we can do there.

The other option is that we say that we give up. The United States runs the world. Where there are military conflicts they make the decisions, they have got all the smart weapons. They spent huge amounts, as Anthony said. The

gap is accelerating. It's not closing at all. We are in a very different position from even 20 years ago.

I don't think we can completely give up. But equally I don't think we have any chance of competing with the United States. I think we must make sure that we understand that the United States has political need of Europe. That partly means it wants basis, it wants political legitimacy and so on. But it also means that in the long run no American government, whatever its ambitions and confidence, is going to really think that it can take on every single problem in the world. It's going to want so say: "Look, this is not for us. This is for you or maybe it's for nobody." They are going to want Europe to be active in certain respects.

This relates to the third question about the rapid reaction force. It's a small activity at the moment. It's starting with police work and *gendarmierie* in Macedonia. It may expand into Bosnia beyond the police function. It may be that if we needed to do an operation Alba, which is what the Italians led in Albania in 1997, we now could do it. We didn't do it then for various reasons, but probably Europe in the next couple of years if necessary could do that kind of thing. But we mustn't exaggerate the possibilities, otherwise we will be seriously disappointed.

In terms of the NATO issue, which is a cross crucial not just to Norway, but to members of the EU as we have seen with the whole debate of the difficulty over Turkey, which held up co-operation between the two institutions. I never believed the talk in Washington that NATO is finished. And now we see that the Americans take all the action in NATO. It might be quite a good idea after all as opposed to the EU at equally. I don't think that the EU is redundant in the military area. I think, although it's a complicated issue of interlocking institutions with NATO, still the WEU is around there in the margins with the article 5-commitment and so on. Let's not forget the OSCE. I think it is a very important background organization in Europe. And EU, NATO, WEU, OSCE and the Council of Europe, which was mentioned as being so important, have a role in the mutual reinforcement to play.

We see that the EU will have problems as we enlarge it. And my colleagues have mentioned the possibility of 30 or beyond, but didn't mention the western Balkans if I remember rightly. We still got the question of Croatia, Albania and Serbia and Montenegro. If we had all this in the next ten years we come to 35 probably or more. Now the question then arises, it seems to me: Is the EU effectively becoming what I would call a framework organization just like the OSCE, in which its a loose organization? We talk to each other, we do something in common but inner groups really do the action. Or is it still an action organization? Is it still capable of being persistent and consistently active in foreign and defence policy? I am afraid on the pure defence questions I think inevitably it would be a framework organization involved in interlocking relationships with other institutions.



*Katarina Engberg:* När det gäller teknologin är jag egentligen överens med Christopher. Den skillnad vi ser i teknologisk utveckling, och det gäller inte bara militär teknologi eftersom mycket av den teknologi som ger USA ett sådant försprång i grunden är civil, är i stort sett omöjlig för européerna att överbrygga. Den baserar sig på innovationsförmåga, forskning och ekonomiska resurser i USA som ingen annan kan matcha. Det gapet tenderar att öka snarare än minska. Inte minst gäller det dess militära tillämpning.

Det är inget normativt ställningstagande hur man skall förhålla sig till detta, men jag tror att det blir fruktlöst, som också sades av Christopher, att tro att vi på något avgörande sätt skall kunna matcha amerikanarna fullt ut. I några små nischer kan vi nå upp till samma nivå, men när det gäller att sända styrkor till Irak av det slag vi sett alldeles nyligen, är det i stort sett bara britterna som kan delta. Det är ett konstaterande av faktum, och ändå måste vi erkänna att amerikanarna hade klarat det där på egen hand också om det hade behövts. Vi spelar helt enkelt i en annan division.

Jag tror också att den väldiga fokusering som har varit de senaste åren på kapabilitetsproduktion både när det gäller DCI inom Nato, *Defence Capabilities Initiative*, och möjligen också *Headline Goal*-processen i EU har varit ensidigt fixerad vid förmågeproduktion. Det kommer möjligen att vara mer fruktbart att titta på output. Vad får vi ut som är effektivt och användbart? Då måste man också titta på andra aspekter av försvarspolitik och försvarsplaneringen som har med beredskapsnivåer, strategisk samordning, beslutsfattande och så vidare att göra. Det gör att man faktiskt kan få ut effekter av det gemensamma systemet. De långa listor över 40–50 olika mål som man skall försöka uppnå är kanske inte det bästa sättet att komma framåt i önskan att européerna också skall kunna matcha sitt politiska ansvarstagande med den militära förmåga som är nödvändig.

Men om vi tittar på verkligheten i förhållande till önskan att sätta upp en krishanteringsstyrka, har européerna nu ett omfattande åtagande om vi lägger ihop de olika operationerna. Det är kanske just i den konkreta tillämpningen som vi kan se de stora framsteg som har gjorts på det här området i Europa.

När det gäller arbetsfördelningen mellan Nato och den europeiska unionen behövs det politisk enighet, som har talats om här. Fördelen med den europeiska unionen är ju att den växer organiskt underifrån genom politisk-ekonomiskt samarbete. Här tror jag att vi har den sunda basen för att hela också den splittring som har uppstått i Europa i samband med Irakkriget. Jag tror att man kommer att finna vägar tillbaka till varandra. Fransmän och tyskar behöver britterna för den europeiska unionen, men också för att förbättra sina relationer med amerikanarna. Och britterna har ju varit arkitekterna till några av de viktiga initiativen till ökad gemensam europeisk krishantering. Parallellt med sitt samarbete med amerikanerna kommer de naturligtvis att vilja utveckla sin europeiska dimension.

Där tror jag att det finns en organisk bas, men den kommer inte under överskådlig framtid, vad jag kan se, att gälla något annat än krishantering i det som i FN-doktriner benämns som fredsframtvängande operationer. När det

gäller regelrätta krig av det slag som vi har sett i Irak ser jag inte unionen som en deltagare som union. Om det är så kvalificerade operationer som i Irak kan inte heller Nato, vare sig politiskt eller teknologiskt, genomföra dem som organisation, utan det kommer att bli mer av koalitioner.

Nato befinner sig uppenbart i kris just av dessa skäl. Man kunde inte ena sig politiskt om Irakoperationen. Det är egentligen bara britterna som kan följa med amerikanerna i den här typen av operationer. Men jag ser Nato som en styrka när man växlar ned åtagandena vad gäller stridsnivåer, som nu håller på att ske i Afghanistan och som kanske kommer att ske i Irak i framtiden när konfliktnivån sjunker. Men det är naturligtvis en helt annan roll än den Nato var tänkt för från början.

När det gäller de svåra politiska och militära uppgifterna tror jag att Nato även i framtiden kommer att ha svårt att ena sig som organisation. Här kommer vi att få se mer av *Coalition of the willing*.

*Talmannen:* Jag tror att vi slutar diskussionen kring de här frågorna nu. Vi har några få till. Vi skall använda de tio minuter vi har kvar till dem.

*Björn von der Esch (kd):* Utrikespolitiken, vilken linje den än kommer att följa, kommer ju att vara så komplicerad att vanliga medborgare får väldigt svårt att sätta sig in i den. Det bygger därför på att de har förtroende för de ledande politikerna inom EU. Som jag ser det står det och faller med detta förtroende. I EU:s nästa ordförandeland sitter den tilltänkte ordföranden för närvarande i domstol och försvarar sig mot väldigt allvarliga anklagelser för brott. Samma sak är det med ECB:s tilltänkte ordförande, som också befinner sig i domstol. Vi vet inte vem det blir beroende på hur domstolen dömer. Presidenten i kommissionen är också indragen genom Italiens premiärminister.

Det här är väldigt allvarligt i sig. Men jag tror att det allra allvarligaste är att ingen ledande inom EU ger några signaler om man tycker det här är en svår sak eller om man accepterar det. Det hörs ingenting från EU. Jag tror att detta är förödande för tilltron bland medborgarna i dag. Utan den tilltron kan EU väldigt lätt råka i kris. Jag skulle gärna vilja höra hur panelen ser på det.

*Frida Svensson:* Min fråga är följande: Ser EU:s medlemmar positivt på en dynamisk utveckling av en europeisk säkerhetspolitik, det vill säga en utveckling av EU:s säkerhetspolitik som man inte riktigt vet var den slutar? Finns det någon slutgräns när det gäller EU:s roll och ambition inom det säkerhetspolitiska området?

*Maud Nilsson:* Jag har en enkel fråga. Kan EU överleva i längden utan en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik?

*Lena Hjelm-Wallén:* Björn von der Esch hade ju många negativa synpunkter på diverse personer som företräder EU på olika sätt. Det är bara i den mån personer faktiskt blir dömda som vi också skall anse dem dömda. Jag tyckte att listan blev lite lång.

Vi har haft åsikter om den italienska regeringen, och då talar jag inte om sådana saker som att man är lagförd eller inte, utan jag menar mer den politik som man står för och det partierna där står för. Det har vi demonstrerat i olika sammanhang. Men EU bestämde sig för att eftersom det italienska folket har valt den här regeringen skulle man förhålla sig till den. Sedan får vi ta de politiska svårigheterna vartefter om de uppstår. Än så länge har det inte varit så komplicerat. Vi får väl se hur det kommer att bli under det italienska ordförandeskapet. Det är faktiskt ganska spännande att se hur det kommer att ta sig ut.

Jag talar för en dynamisk utveckling av den gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken. Jag talar om att den skall mogna fram och växa fram. Den skall inte institutionaliseras fram eller piskas fram. Det tror jag inte på. Då är frågan om det finns någon slutpunkt. Nej, jag ser inte att det finns någon slutpunkt. Vi skall hela tiden försöka leva upp till de ambitioner som vi har och de regler som finns i fördrag och beslut. Det här kan ju ändras hela tiden. Jag tror att det vore ganska olyckligt att sätta upp någon sorts finalitet, någon slutpunkt, här. Världen kommer hela tiden att förändras. Våra möjligheter att agera kommer att förändras. Jag tror inte att vi någonsin kommer i den situationen att vi lever i en värld utan konflikter. Konflikter är en del av mänsklighetens samvaro. Det gäller inom familjen, samhällen och internationellt. Det handlar hela tiden om att hitta civiliserade lösningar på dessa konflikter.

Den sista frågan, om EU kan överleva utan en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, tycker jag är väldigt intressant. Jag kan inte säga att jag har tänkt på det på det sättet. I dag skulle jag känna att det vore väldigt konstigt. Jag tycker ändå att vi har kommit varandra ganska nära även på det området. Skulle det spricka upp skulle det naturligtvis få stora konsekvenser även för annat samarbete. Det skulle få negativa konsekvenser för andra delar av vårt samarbete inom EU. Det jag har lärt mig av EU är att man klarar alla möjliga kriser och konflikter. Man skulle säkert klara en väldigt stor konflikt även på det utrikespolitiska området om det samarbetet tillfälligtvis skulle spricka upp helt och hållet. Jag tror att man hittar sätt att överleva även då, men det vore olyckligt. Jag tycker i stället att vi skall gå framåt mot en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.

*Anthony Cary:* First of all let me begin to go back very quickly to the question that I couldn't comment on before on technology. The questioner suggested that technology was a divisive force, that it was tending to increase the gap across the Atlantic and was disintegrating. Historically I think technology has been something that has been shared. The industrial revolution was very quickly shared. The developments in technology like IT and so on have been very quickly shared. I think the Internet is now a tremendous force for

integration and offers opportunities which didn't exist before for many people around the world. I think it is a very depressing way to look at it to see this sort of gap getting wider and wider. I don't quite share your despair that we can never catch up. I rather hope that we don't catch up in the area of military technology. But I believe that we can be a very powerful, strong, useful and contributory power in civil technology.

On the question of integrity I think that's clearly a very important issue that the European population must have confidence in the institutions of the European Union and in the integrity of those running them. It's a very serious thing when people distrust the whole process of Europe and believe it to be corrupt. There is a difficulty in Europe – as we get larger we are dealing with societies which have very different national traditions. It may seem strange seen from Sweden, but as seen from many countries in the south of Europe they look to Brussels for a greater integrity of government and less corruption, because they see it as a force that can help develop their tendencies within their national policies.

Overall, having worked in the European institutions, which I have done now for the last four years and also for four years in the early 90's, I have to say that the levels of corruption are very much less than the reputation that Europe has in London and, I suspect, also in Stockholm. I have been very impressed by the quality of the people working in the social institutions and their integrity and competence, I may say.

On the question of whether the European Union can survive without an effective Common Foreign and Security Policy my answer would be yes. It can survive, because nobody really knows what the European Union is and what it should aspire to become. So it could survive, but it would be a far less useful and important body than I think it should be and can be. So I think that we are right to be pressing for a Common Foreign and Security Policy. As I said, I don't think it is ever going to be perfect. It will never be as if it was the policy of a single state, but I think it's very important and I think it can enable Europe to become what my vision of it is. My vision is that it is something which builds on what is best about the nation-states in Europe, their different traditions, cultures, languages and historical experiences, but overcomes what has been worst about the nation states over our history: xenophobia, distrust of each other, mutually destructive policies – both military, in trade and in monetary affairs. We can build on what is best about the nations and overcome the xenophobia and the war that has been its historical tradition.

*Christopher Hill:* I agree with Anthony for once – that we can survive without an effective Common Foreign and Security Policy. We would be much better off if we had a sophisticated one. But it is interesting that we still use a different language. I see the documents from the Convention, and they talk about the CFSP and now the Common Security and Defence Policy as opposed to the ESDP, and then the documents go on to a chapter on foreign policy and a CSDP. It is not the same thing yet, and that is because we can do

certain things better than we can do other things. We are in a process of change, and it is organic, as colleagues have said.

Of course, in the crude sense it depends on the external threat. If we have a major external threat against us in Europe and we don't have an effective security and defence policy we are in serious difficulty. But nobody can see just at the moment a serious external border-crossing style threat. The threats that people talk about have actually more to do with a sort of pressure of the poor majority of the world wanting some slice of our very pleasant, comfortable, civilized, prosperous world and that that takes the form of illegal migration and so on. In that sense, if enlargement is foreign policy so justice and home affairs have now become foreign policy. Things need to be made more consistent, and to be made more consistent in the head – not just in the institutions. So it seems to me.

On one other aspect of foreign security policy we've talked a lot about the updating of the Petersberg task, which I think will happen in the way that has been described. On one area the Petersberg task, which is what we say we can do at the moment as the realistic statement of what the EU can do on the security front, has not been thought through or updated, however. It is in terms of its geographical reach. Are we only doing these things in the near abroad? Maybe we can even do them everywhere in the world wherever there is a demand or wherever somebody says: "You ought to, that's your responsibility!" It would be foolish to put into a treaty that we only do things in the near abroad, but we still should have some sense of foreign policy planning and early warning which makes us probably concentrate on some things rather than other things. We should have debates about these matters. Interestingly enough, we talked about the need for early warning on the Iraq issue. We have got a policy planning and early-warning-unit in the Council Secretariat. Where was it? It shows the limits of institutions. People might well have been saying: "Don't forget about Iraq!" But if it is not the political will nothing really happens.

My last point is to come back to the question about the confidence of citizens. I can't really say anything about the politicians, although we know – and I say this as a lover of Italy – that conviction in Italy is only the start of the whole process effectively. It takes ten years to challenge all the rest of it. So we just have to wait for a long time to see what happens there, and I am afraid the public will be cynical anyway, whatever happens.

But actually I think things are a lot better than a hundred years ago, and not just in terms of corruption. When I think of Britain, whose country and indeed family was marked by the savagery of the First World War and the blood-letting of millions of lives in that conflict, I think that the sense of the impotence of ordinary people in the early stages of modernization fade into the great meat-mincer of war. It is striking and tragic. That has informed all our views about what we want Europe to be now. I think although citizens have many disadvantages vis-à-vis politicians, they are now on the whole more interested and better educated and they have more of an opportunity to

participate. They don't always take those chances. They leave it, often to the elites. But when things get hot you do see a million people on the streets of London. This is listened to in a way that did not exist before the First World War, when there, as we know, was an attempt to get a kind of socialist international against war, which failed. There was a sense of complete powerlessness. So I am a bit more optimistic on that front.

My only warning would be that although we must be international it would be stupid for Europe to be isolationist and forget what's going on in the rest of the world. We mustn't make the opposite error either of assuming that because we are Europe and potentially a big player we can play the great game of international relations in the old way or on the same terms as the United States. We are going to have to make some choices, and we are going to have to be careful not to get too involved, because we cannot actually achieve things without imposing those same kind of costs on our citizens which we have shied away from historically.

On the plane over yesterday I read an interesting article in the SAS flight magazine. It was an interview with Hans Blix. I don't know whether he got it from someone else or if it is his own, but I think it is an old quotation. He quoted: "The noble art of losing face may one day save the human race." I have a great deal of sympathy with that.

*Katarina Engberg:* Jag har först bara ett litet klagörande. När jag säger att Europa på bredden inte kan nå upp till den amerikanska teknologin menar jag den militära tillämpningen. Det var det som jag avsåg.

Kan Europa klara sig utan en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik? Nej, troligen inte därför att så mycket av den fortfarande är internt europeisk. Bara det faktum att man skapar institutioner för att undvika åternationalisering och konflikt mellan medlemmarna i sig är fortfarande ett arbete *in progress*, för att inte tala om att ytterligare integrera de europeiska länder som ännu inte är med. Den energi som detta fortsatta integrationsprojekt kommer att kräva skall man inte underskatta, men inte heller värdet av det i internationell politik.

När det gäller prioriteringar utanför Europa måste man nu förhålla sig till det Mellanöstern som USA på allvar har gått in i. I övrigt gäller det naturligtvis Afrika, som är fortsatt nära européerna politiskt och av många skäl.

Ännu viktigare än utrikes- och säkerhetspolitiken är dock handelspolitiken. Det skulle bli riktigt allvarligt i internationell politik om den nuvarande förbistringen institutionsmässigt efter Irakkriget skulle spilla över på handels- och finanspolitiken. Jag tror inte att det finns någon anledning att tro att den skall göra det, men vi står inför några viktiga rundor av samtal nu inom ramen för handelspolitiken till att börja med. Det är naturligtvis viktigt att visa att det inte uppstår allvarliga problem där, för då är vi på väg in i ett nytt politiskt landskap.

*Talmannen:* Tack så mycket! Detta var sista ordet från oss i panelen.

I would very much like to thank the two independent British citizens, one from the academic side, autonomous and independent, and one representing the Commission as an integral but autonomous part of the European institutions and Union. You are definitely very welcome as her Majesty's ambassador to Stockholm. Thank you very much for attending!

Ett varmt tack till det sammansatta utskottet för det arrangemang som ni har gjort den här dagen – Europadagen!