

*Utvecklingen av EU:s gemensamma utrikes-
och säkerhetspolitik
- en strategisk resa*

Abstract

År 2016 antogs en global strategi för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Den är den tredje strategin av sitt slag och är den mest omfattande hittills. Den första presenterades i anslutning till Maastrichtfördraget 1992, den andra kom 2003, och slutligen den tredje 2016. I början av uppsatsen analyseras de tre strategiernas grad av omfattning och syftet är sedan att undersöka sambandet mellan institutionell förändring och utvecklingen av mer omfattande strategier. Uppsatsen undersöker institutionella förändringar som en förklaring till strategiernas grad av omfattning. Detta görs utifrån ett teoretiskt ramverk baserat på institutionell teori, som fokuserar på tre typer av institutionell förändring: förändrade principer, förändrad substans samt förändrade procedurer. Det teoretiska ramverket appliceras på tre EU-fördrag: Maastricht- Amsterdam- och Lissabonfördraget. Undersökningen resulterar i att institutionella förändringar kan identifieras i fördragen samt kopplas till strategiernas politiska utfall. Därmed dras slutsatsen att institutionella förändringar kan förklara utvecklingen av strategiernas ökade grad av omfattning.

Nyckelord: EU, strategi, gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, institutionell förändring, institutionell teori.

Antal ord: 9126

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1. Syfte och frågeställning.....	5
1.2. Disposition.....	6
1.3. Avgränsning.....	6
2. Bakgrund.....	7
2.1. Utrikespolitikens bakgrund i EU.....	7
2.2. Alternativa förklaringar.....	8
2.2.1. Omvärldssituation.....	8
2.2.2. Utvidgning av Europeiska unionen.....	9
2.2.3. Institutionella förändringar.....	9
3. Metod.....	10
3.1. Forskningsdesign.....	10
3.2. Material.....	10
3.3. Intern och extern validitet.....	11
3.4. Att mäta förändring.....	11
4. Analys av strategiernas utveckling.....	12
4.1. Innehåll och kvantitet.....	12
4.2. Säkerhet.....	12
4.3. Intresseområden och politiska medel.....	12
4.4. Skärpa.....	13
4.5. Sammanfattning av strategiernas utveckling.....	13
5. Teori.....	14
5.1. Institutionell teori.....	14
5.2. Teoretiskt ramverk.....	15
5.2.1. Förändring av principer.....	15
5.2.2. Förändring i substans.....	15
5.2.3. Förändring av procedurer.....	15
5.2.4. Applicering av teoretiskt ramverk.....	16
6. Analys.....	17
6.1. Maastrichtfördraget.....	17
6.1.1. Principer.....	17
6.1.2. Substans.....	17
6.1.3. Procedurer.....	17
6.2. Amsterdamfördraget.....	18
6.2.1. Förändrade principer.....	18
6.2.2. Förändrad substans.....	18
6.2.3. Förändrade procedurer.....	19
6.3. Lissabonfördraget.....	20

6.3.1.	Förändrade principer.....	20
6.3.2.	Förändrad substans.....	20
6.3.3.	Förändrade procedurer.....	20
6.4.	Hur har institutionella förändringar påverkat strategiernas utveckling?.....	21
6.4.1.	Maastrichtfördraget och Lissabonrapporten.....	21
6.4.2.	Amsterdamfördraget och ESS.....	21
6.4.3.	Lissabonfördraget och EUGS.....	22
7.	Avslutande diskussion.....	24
8.	Referenser.....	26

Förkortningar

EES = Europeiska ekonomiska samarbetet

EG = Europeiska gemenskapen

EPS = Europeiska politiska samarbetet

ESS = Europeiska säkerhetsstrategin

EU = Europeiska unionen

EUGS = Europeiska unionens globala strategi

GUSP = Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

HR = Höga representant

HRVP = High Representative Vice President (Höga representant vice ordförande)

NATO = North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska fördragsorganisationen)

TEU = The Treaty on European Union (Unionsfördraget/Maastrichtfördraget)

1. Inledning

De senaste åren har världen sett ett något splittrat Europa. Denna splittring blev mycket påtaglig när Storbritannien, en utav EU:s mest centrala aktörer, röstade igenom en utgång ur EU med 51,9 % majoritet. Den 23 juni 2016 var Brexit ett faktum (BBC, 2017).

Parallellt med denna utveckling presenterades dagen efter Brexit, den 24 juni, en global strategi för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Federica Mogherini, EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik samt vice ordförande i EU-kommissionen sedan 2014, är initiativtagare till denna strategi och har lett den två år långa intensiva förhandlingsperioden (Tocci, 2016:461). Det har varit en process som har skett på flera instanser och nivåer och med ett stort deltagande (Tocci, 2017:492-493). Den nya strategin ses som en brytpunkt i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

EU:s utrikes- och säkerhetspolitik har under EU:s historia varit mycket kontroversiell. Ett flertal medlemsländer har starkt motsatt sig utvecklingen mot ett samarbete gällande utrikes- och säkerhetsfrågor (Strömvik, 2005:3). Ändå har medlemsländerna sedan antagandet av Maastrichtfördraget och därmed skapandet av Europeiska unionen år 1993 (Tallberg, 2016:27) godkänt tre strategier som avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta trots den rådande vetorätten som samtliga innehar (Strömvik, 2005:3). Detta fångade vårt intresse. Hur kan vi förstå utvecklingen av utrikes- och säkerhetspolitiken inom EU mellan åren 1992-2016? Vad har påverkat det faktum att medlemsländerna har antagit dessa tre strategier som successivt blivit allt mer omfattande?

1.1 Syfte och frågeställning

Vi vill med denna uppsats förstå vad som har påverkat utvecklingen av en mer omfattande utrikes- och säkerhetspolitik i EU. Vi tar utgångspunkt i tre strategier från årtalen 1992, 2003 samt 2016. Genom att analysera dessa strategier kommer vi att visa att en förändring har skett där de har blivit allt mer omfattande för varje strategi. Vi vill undersöka vad som har påverkat denna utveckling. Vår tes är att institutionella förändringar har påverkat och möjliggjort utfallet av att strategierna har blivit allt mer omfattande. Därmed är studiens syfte att undersöka om det finns ett samband mellan institutionella förändringar och strategiernas grad av omfattning.

Tidigare forskning om hur institutionella förändringar har påverkat EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har gjorts (Smith 2004, Strömvik 2005), men sträcker sig endast fram till början av 2000-talet. Den empiriska förändringen som vi ämnar att undersöka sträcker sig ända fram till 2016. Dessutom är denna studie snävare då den är fokuserad på strategiernas utveckling och inte hela den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det faktum att vi inte har lyckats hitta tidigare forskning som använt institutionell teori för att förklara strategiernas utveckling, anser vi stärker denna studies relevans (Esaiasson m.fl. 2012:31). Frågeställningen vi ämnar att besvara med studien är följande: *Har institutionella förändringar, grundade i EU-fördrag, möjliggjort utvecklingen av en mer omfattande strategi för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik?*

1.2 Disposition

Uppsatsen inleds med en historisk bakgrund till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik från 1950-talet och framåt. Denna del syftar till att ge en förståelse av den tidigare utvecklingen inklusive viktiga hållpunkter. Vidare förs en diskussion kring varför vi har valt att se till institutionella förändringar och inte andra möjliga förklaringar. Därefter följer en beskrivning av vårt val av metod och material, samt en validitetsdiskussion och en beskrivning av hur vi ämnar att mäta institutionell förändring. Efter det presenteras vår egna analys av centrala skillnader mellan de tre strategier som uppsatsen baseras på. Nästa avsnitt utgörs av en teoridel, som behandlar institutionell teori samt det teoretiska ramverk som ligger till grund för vår analys av fördragen. Avslutningsvis presenteras vår analys av institutionella förändringar grundade i tre EU-fördrag. Resultaten av denna analys undersöks i förhållande till strategierna för att pröva om det finns ett samband mellan institutionella förändringar och utvecklingen av strategierna. Slutligen diskuterar vi vårt resultat samt resonerar kring vikten av institutionell teori.

1.3 Avgränsning

Vi har valt att avgränsa oss till de tre existerande dokument innehållande gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska ramverk och riktlinjer, som har antagits av medlemsländerna. Motiveringen till varför vi har valt strategierna att representera EU:s utrikes- och säkerhetspolitik är på grund av att vi bedömer dessa vara den yttersta manifestationen för EU:s position i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Strategierna är även valda av den anledning att de blev till efter att Europeiska unionen bildades. European Security Strategy (på svenska Europeiska säkerhetsstrategin och härefter ESS) från 2003 och European Union Global Strategy (Europeiska unionens globala strategi och härefter EUGS) från 2016, är de enda två officiellt uttalade strategierna. Anledningen att vi även använder Lissabonrapporten från 1992, som inte är en uttalad strategi, är på grund av att vi vill ha en bredare jämförelse samt ett bredare tidsperspektiv i vår studie. Vi anser vidare att Lissabonrapporten ska klassificeras som en strategi, utifrån den definition som återfinns i Svenska Akademiens Ordbok. En strategi definieras där som: *“att långsiktigt och övergripande leda något i önskad riktning”* (SAOB, 1991). Lissabonrapporten från 1992 innehåller dels målsättningar inför den framtida gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och liksom i de senare strategierna identifieras problem samt utmaningar för unionen. Därmed anser vi att Lissabonrapporten, liksom ESS och EUGS, överensstämmer med ordboksdefinitionen.

EU:s fördrag lägger den legala grunden för det arbete EU bedriver. De fyra fördragen inom ramen för vår studie är Maastricht-, Amsterdam-, Nice- och Lissabonfördraget (Tallberg, 2016:21). Vi har valt att avgränsa oss till Maastricht-, Amsterdam- och Lissabonfördraget då förändringarna i Nicefördraget inte primärt gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Vi tror att dessa tre fördrag är viktiga därför att de har lagt den juridiska grunden som möjliggjort utvecklingen av de gemensamma utrikes- och säkerhetsstrategierna. En mer utförlig diskussion om varför vi har valt att låta EU-fördrag representera institutionell förändring återfinns under avsnitt 3.4 om att mäta förändring.

2. Bakgrund

2.1 Utrikespolitikens bakgrund i EU

Samarbetet inom utrikespolitiska frågor startade redan när EU-samarbetet grundades efter andra världskriget. Det har varit ett samarbete präglat av kontrovers, som till en början var mycket begränsat, men som med tiden grott sig allt starkare.

Det första försöket mot ett gemensamt utrikespolitiskt samarbete inleddes redan på 1950-talet med den så kallade Pleven-planen. Det var ett franskt initiativ om en gemensam armé som en reaktion mot att USA hade tagit de första stegen mot transatlantiskt partnerskap. Pleven-planen, som under förhandlingarna kallades för Europeiska försvarsgemenskapen blev aldrig verklighet till följd av att avtalet inte ratificerades av Frankrike. Därmed föll samarbetet och istället bildades North Atlantic Treaty Organization (NATO). Det var i och med denna händelse som frågan om ett europeiskt försvar blev tabubelagd och ständigt relaterad till som en transatlantisk fråga snarare än en europeisk (Bindi, 2010:26-40).

Istället etablerades det Europeiska ekonomiska samarbetet (EES), som blev det första samarbetet med utrikesprofil. Främst var det som namnet utläses, ett ekonomiskt samarbete för handel, men kom under 1960-talet även att bli en utvecklingspolicy. Omkring tio år senare antogs en rapport skriven av den politiska chefen på Belgiska utrikesdepartementet. Rapporten var ett initiativ till ett samarbete som senare fick namnet Europeiska politiska samarbetet (EPS) och var den första utrikespolitiska samordningen i Europeiska gemenskapens (EG) historia (Ibid.).

Strax efter att EPS inrättats i början av 1970-talet skedde den första utvidgningen av EG när Storbritannien, Danmark och Irland blev medlemmar. 1973 samlade EES alla medlemsländernas utrikesministrar i Köpenhamn och antog tillsammans ”The Declaration of the European Identity”. Detta är potentiellt sett det första försöket att formulera en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, där dels den europeiska identiteten fastställs, vilka värderingar EG står för samt vilka området de ska samarbeta på. Året efter inrättades även det Europeiska rådet, som bestod av alla medlemsländernas stats- och regeringschefer (Ibid.).

Den andra utvidgningen av EG skedde i och med Greklands medlemskap 1981. Inte långt därefter följde även den tredje när Portugal och Spanien blev medlemmar 1986. Mellan tillträddandet av dessa länder skedde även det andra försöket att formulera en grund för hur utrikes- och säkerhetspolitiken skulle bedrivas, och ”The Solemn Declaration on European Union” antogs (Ibid.).

Den europeiska enhetsakten, på engelska ”Single European Act” var ett annat viktigt steg i riktning mot gemensam utrikessamordning. Enhetsakten formaliserade utrikessamarbetet utan att egentligen ändra på innehållet (Ibid.).

Strax efter Berlinmurens fall uppstod idéer om att ena det ekonomiska EES samt politiska EPS, till ett samarbete mellan de europeiska länderna. Idéerna blev verklighet och resulterade i Maastrichtfördraget eller Europeiska unionens fördrag som skrevs under den sjunde februari 1992. I och med påskrivande av fördraget bildades formellt sett Europeiska Unionen (EU) (Bindi, 2010:13-26). Maastrichtfördraget etablerade även den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), som blev en utav tre ”pelare” som EU var uppbyggt på. De andra två bestod av Europeiska gemenskapen samt samarbetet i rättsliga och inrikesfrågor (Bindi, 2010:26-40). Efter att Maastrichtfördraget hade skrivits på kom

Lissabonrapporten (ej att blanda ihop med Lissabonfördraget vilket kommer att behandlas senare) som ett resultat av att alla medlemsländernas utrikesministrar träffats och kommit överens om den sannolika utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Snart efter kom ytterligare en utvidgning när Österrike, Finland och Sverige officiellt blev medlemmar i EU den första januari 1995 (Ibid.).

Nästa stora genombrott var i och med Amsterdamfördraget som trädde i kraft 1997. Då inrättades en generalsekreterare på kontoret för höga representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den första som tillträdde denna position var Javier Solana Madriaga. Under hans verksamma år publicerades den första strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Europeiska säkerhetsstrategin, ESS, tillkom 2003 och var det första dokumentet publicerat av EU som faktiskt var en uttalad strategi. Året efter skedde den femte utvidgningen när tio europeiska länder anslöt sig till EU. Strax därefter blev även Rumänien och Bulgarien medlemmar och 2007 har EU hela 27 medlemsländer (Ibid.).

Nästa stora omställning skedde när Lissabonfördraget skrevs under 2007. Fördraget bidrog med avgörande förändringar inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Det främsta var etablerandet av kontoret för EU:s utrikeschef. Det gjorde att de två positionerna höga representanten för utrikes- och säkerhetsfrågor samt kommissionären för externa relationer, blev sammanslagen till en gemensam post - höga representanten och vice ordförande (HRVP). Avdelningen för yttre åtgärder eller EU:s utrikestjänst (härefter; EU:s utrikestjänst) bildades även, och skulle agera som ett motsvarande nationellt utrikesdepartement (Verola, 2010: 44-46).

2014 blev Federica Mogherini vald att bli den andra HRVP i EU. Vid tillträddandet av posten var hennes vision att skapa en global strategi för EU, vilken presenterades för Europeiska rådet cirka två år senare (Tocci, 2016:461). Det är den andra uttalade strategin som framställts inom ramen för EU och utgör en tydlig brytpunkt i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

2.2 Alternativa förklaringar

Genom vår analys av strategierna (vilken presenteras under avsnitt 4) har vi fastställt att det skett en markant utveckling av de gemensamma utrikes- och säkerhetsfrågorna inom EU-samarbetet. Det finns många potentiella förklaringar till varför denna utveckling har skett. Nedan presenteras alternativa förklaringar som vi har övervägt.

2.2.1 Omvärldssituation

Till att börja med är det intressant att ställa sig frågan om utvecklingen beror på interna eller externa förklaringar. Det är uppenbart att utrikes- och säkerhetspolitik behandlar frågor som rör omvärlden och dess situation. Realister menar till exempel att länder samarbetar när de står inför ett gemensamt hot (Donnelly, 2012:46-47). Med detta perspektiv kan en potentiell förklaring vara att en utveckling inom detta politikområde kan bero på en osäker omvärldssituation som har tvingat länderna mot ökat samarbete. Det tänkta sambandet skulle i detta fall vara att en ökad osäker omvärldssituation har påverkat EU mot att utveckla en mer omfattande strategi för att hantera de hot som situationen innebär för unionen. Vid varje tillfälle som en ny strategi antagits borde omvärldssituationen alltså ha varit allt mer osäker, vilket skulle kunna yttra sig i exempelvis antal krig som pågår i världen. Antal konflikter som pågår i världen är intressant att se till då dessa hypotetiskt sett kan påverka EU:s säkerhet på multipla sätt, exempelvis ekonomiskt, migration, och terrorism. Därför borde alltså fler konflikter i världen leda till att EU anpassar sin strategi för att hantera externa hot.

Av vad vi kan utläsa har dock inte antal konflikter följt en jämn kurva uppåt. I Uppsala Conflict Data Program går det att utläsa att antalet konflikter i världen från början av 1990-talet och framåt har fluktuerat upp och ner, och inte ökat konstant (UCDP). Vi är inte benägna att helt förkasta idén om att omvärlden och externa faktorer påverkar att EU samarbetar i frågor som berör medlemsländernas gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Dock kvarstår det faktum att förändrade omvärldsförhållanden inte kan sägas ha haft samma konstanta utveckling som den ökade omfattningen av strategierna, och därmed bedömer vi att det inte är en tillräckligt stark förklaring för vår undersökning.

2.2.2 Utvidgning av Europeiska unionen

Efter att ha konstaterat att den externa förklaringen av en osäker omvärldssituation inte är tillfredsställande nog, leder det följaktligen att fokus flyttas till att söka efter en intern förklaring. Interna förklaringar är intressanta att ta i beaktning då vi tror att den organisatoriska strukturen lägger grunden för hur unionens samarbete fungerar i praktiken. En viktig organisatorisk aspekt är antalet deltagare i samarbetet. Det europeiska samarbetet har ständigt utökats i och med att fler medlemsländer anslutit sig. Mellan åren 1992-2016 har unionen utvidgats med femton medlemsländer, vilket antagligen medfört desto fler åsikter och perspektiv till förhandlingar och beslutsprocesser. En potentiell förklaring skulle därför kunna vara att fler medlemsländer leder till att fler beslut tas och därmed kan en säga att mer politik bedrivs. Dock finns det forskare som har visat på att utvidgning kan ha motsatt effekt (Hertz m.fl. 2010:53-54). Efter utvidgning har istället en nedgång skett i antalet beslut som fattas. På grund av att det finns belägg för att tillkomsten av fler aktörer leder till ett minskat antal beslutsfattanden, tror vi inte att fler medlemsländer leder till ett ökat politikutfall. Därmed anser vi att utvidgning inte är en tillräckligt stark förklaringsgrund att fortsätta vår studie med. Baserat på den kritik som har riktats mot utvidgning, anser vi att det inte är en primär faktor i sig som kan förklara den utveckling av utrikes- och säkerhetspolitik som vi menar har skett.

2.2.3 Institutionella förändringar

Efter att ha konstaterat att de ovanstående variablerna inte kan ge en tillräckligt tillfredsställande förklaring till varför strategiernas innehåll har blivit mer omfattande, söker vi en annan intern förklaringsgrund. Nämligen frågan huruvida institutionella förändringar har påverkat utvecklingen. Institutionella förändringar kan tänkas påverka utfallet av politiken, då institutioner sätter konsensus och normer för en organisation. Om dessa ändras, tror vi att innehållet i politiken kommer ändras. Institutionella förändringar inom EU kan leda samarbetet i en viss riktning. Genom att exempelvis anta nya regler eller skapa nya normer, är det tänkbart att detta påverkar den politik som bedrivs. Institutionella förändringar går att återfinna i EU:s fördrag, alltså i regelverken. Bestämmelser som finns i fördragen förändras kontinuerligt, och därmed förändras institutionerna. Vi tror att detta påverkar hur ett område styrs. Därför vill vi pröva hypotesen om institutionella förändringar inom EU har möjliggjort utvecklingen av mer omfattande strategier för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

3. Metod

3.1 Forskningsdesign

Uppsatsen analyserar förklaringar till uppkomsten och utvecklingen av tre strategier från början av 1990-talet och framåt med cirka ett decennium mellan varje strategi. Det är en analys av en kontext och flera tidpunkter, vilket gör undersökningen till en komparativ fallstudie över tid (Esaiasson m.fl. 2012:109). Studien är teorikonsumerande med fallet i centrum, och prövar huruvida en given faktor kan förklara det specifika fallet på ett tillfredsställande sätt (Ibid., s.90). Fallet som studeras är utvecklingen av EU:s strategier för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den givna faktorn är institutionell förändring. Den beroende variabeln är strategiernas grad av omfattning och den oberoende variabeln är institutionell förändring (Ibid., s.50-51). Det antagna orsakssambandet mellan variablerna är att institutionella förändringar leder till att strategierna blivit mer omfattande. Vi tror att det kan finnas ett orsakssamband mellan dessa variabler då institutionella förändringar, framförallt de vi kommer möta i fördragen vilka är legalt bindande, sätter ramen för det arbete som EU ska bedriva. Vi tror att om de institutionella reglerna och ramverken ändras, så kommer även utfallet av den politik som bedrivs att förändras.

3.2 Material

Det primärmaterial som används i studien för att studera utvecklingen inom politikområdet är de tre strategierna från 1992, 2003 och 2016. Vad är då dessa strategier? Vi anser att dessa kan ses som en manifestation av den politik som EU strävar efter att bedriva inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Även om strategierna ej är legalt bindande visar de den långsiktiga och övergripande riktning som EU önskar leda det gemensamma samarbetet mot.

Ytterligare primärmaterial vi använder är tre EU-fördrag: Maastrichtfördraget, Amsterdamfördraget och Lissabonfördraget. Detta för att identifiera de institutionella förändringarna som vi tror har skett i fördragen då de som sagt bland annat fastställer EU:s institutionella bestämmelser, såsom organisatorisk struktur och regelverk. Vi har valt att använda oss av strategierna på engelska då den svenska översättningen till 2016 års strategi är undermålig och översättning saknas helt till tidigare två strategier. Maastrichtfördraget har vi analyserat på engelska då svensk översättning inte finns tillhandahållet, medan de andra två fördragen analyseras på svenska då det finns översatt och tillgängligt via EUR-Lex¹.

Det sekundärmaterial som används är tidigare forskning som behandlar främst bakgrund till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, teoretiskt ramverk och institutionell teori.

¹ EUR-Lex är den officiella tjänsten som bl.a. tillhandahåller EU:s rättsliga dokument (EUR-Lex hemsida).

3.3 Intern och extern validitet

Ett av de kanske svåraste och mest centrala problemen för den empiriska samhällsvetenskapen är validitet (Esaiasson m.fl. 2012:57). Intern validitet beror på de slutsatser som kan dras inom ramen för de undersökta fallen, medan extern validitet beror på möjligheten att generalisera resultaten till andra fall (Ibid., s.89). Vi tror att denna studie främst kommer att ha en hög intern validitet om vi lyckas att bevisa vår tes. Den interna validiteten kommer att bero på huruvida vi kan visa att strategiernas utveckling påverkas av institutionella förändringar. Studien har begränsade generaliserande ambitioner, vilket dels kan förklaras av att den är teorikonsumerande och analyserar ett fåtal historiskt specifika fall (Ibid., s.154). Den externa validiteten begränsas även då EU-samarbetet är unikt i sitt slag och därför kommer de eventuella slutsatserna om interna förklaringar av orsakssambandet vara svåra att generalisera på andra regionala samarbeten. Det behöver dock inte utesluta all möjlighet till generalisering. De slutsatser som dras från undersökningens resultat skulle exempelvis kunna överföras och testas på andra politikområden inom EU där institutionella förändringar kan tänkas ha påverkat utfallet av den förda politiken.

3.4 Att mäta förändring

För att kunna mäta det vi avser att mäta i denna undersökning - institutionell förändring, krävs det ett angreppssätt som gör det tydligt vad vi vill mäta och hur vi tänker göra det.

För det första krävs det en definition av begreppet institution, för att kunna definiera institutionell förändring. Vi använder oss av den definition som återfinns i forskaren Michael Smiths arbete. Den lyder: "...institutions are the "rules of the game" of a particular social group, or a set of norms that shape behaviour in a social space." (Smith, 2004:26). En institution enligt Smith utgör alltså spelreglerna eller en uppsättning normer som formar en grups beteende i en viss kontext. För det andra krävs en definition av institutionell förändring. Vi kommer att använda oss av ett teoretiskt ramverk för att mäta institutionell förändring (en mer utförlig beskrivning av det teoretiska ramverket återfinns under avsnitt 5.2). Detta ramverk stämmer väl överens med Smiths definition, då det mäter principer, substans och procedurer vilka alla går att koppla till regler och normer. Att de indikatorer som mäter institutionell förändring stämmer överens med den teoretiska definitionen av institutioner är kritiskt för att studien ska uppnå en hög begreppsvaliditet (Esaiasson m.fl. 2012:64).

4. Strategiernas utveckling

4.1 Innehåll och kvantitet

Från Lissabonrapporten år 1992 till EUGS år 2016 har det hänt en hel del. För det första har kvantiteten mer än fördubblats, vilket naturligt medför att innehållet även ökat. Lissabonrapporten omfattar drygt 2700 ord (författarnas egna mätning). I den fastställs bland annat målen att EU:s externa åtgärdsprogram borde vara mindre reaktivt mot händelser i omvärlden och ha ett mer internt fokus för att sträva mot att upprätthålla unionens intressen. Rapporten identifierar geografiska och tematiska intresseområden av vikt för EU samt övergripande mål (Lissabonrapporten, 1992). ESS omfattar cirka 4150 ord (författarnas egna mätning). Fokus i strategin läggs framförallt på att EU vill ses som en global aktör och verka för att sprida den europeiska identiteten och dess värderingar. Strategin fastställer vilka externa hot som EU står inför samt betonar att länderna behöver samarbeta gällande problem som inte går att lösa på en nationell nivå (ESS, 2003). År 2016, 13 år senare, presenterades den tredje strategin för Europeiska rådet av EU:s utrikeschef Federica Mogherini (Tocci, 2016:461). Strategin omfattar ca 12 500 ord (författarnas egna mätning) och går under namnet Europeiska unionens globala strategi. Den framhäver att EU ska vara en global aktör, ett perspektiv som fanns med även i ESS. I EUGS är det tydligare vilken position som EU ämnar att inta som global aktör i världen och hur detta ska uppnås (EUGS, 2016).

4.2 Säkerhet

För det andra har det skett en utökning i vad som innefattas i begreppet "säkerhet". I strategin från 1992 handlar det primärt om politisk och ekonomisk säkerhet. En distinktion görs här mellan intern och extern säkerhet. Går vi vidare till strategin från 2003 inkluderas även utöver den politiska och ekonomiska säkerheten en social och humanitär säkerhet. ESS poängterar att interna och externa säkerhetsaspekter är sammanlänkade vilket naturligt innebär ett mer globalt säkerhetsperspektiv. EUGS betonar att den interna och externa säkerheten är oskiljbar. I denna strategi inkluderas ytterligare perspektiv av säkerhet: klimathot, cyberhot, energisäkerhet och ekonomisk volatilitet. En utökning av det som innefattas i säkerhetsbegreppet medför givetvis att de områden som omfattas av EU:s utrikespolitiska intressen breddas. Ytterligare ett tillägg i EUGS är att gemensamt försvarssamarbete ses som en kritisk del av unionens säkerhet. Det står uttryckligen att försvarssamarbete måste bli en norm (EUGS, 2016:11). Tidigare har försvarssamarbete inte omnämnts i någon större utsträckning i strategierna.

4.3 Intresseområden och politiska medel

Det faktum att allt fler aspekter av utrikesfrågor inkluderas i strategierna visar på utvecklingen mot en mer omfattande strategi för att hantera den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Exempelvis inkluderas allt fler geografiska och tematiska områden samt samarbeten med andra regionala och globala aktörer. En annan signifikant skillnad mellan dokumenten som statuerar EU:s utveckling mot en mer omfattande strategi är att EUGS även

inkluderar starkare politiska medel i form av det som kallas hård makt². Detta ser vi som en brytpunkt från tidigare strategier vilka fokuserar på mjuk makt.

4.4 Skärpa

De mål som presenteras i Lissabonrapporten är endast preliminära. Det står tydligt i strategin att det är en första indikation för hur GUSP ska implementeras (Lissabonrapporten, Art. 1.7). Generellt sett är det vagare formuleringar i den första strategin jämfört med de två senare. I förhållande till Lissabonrapporten, innehåller ESS till exempel fler förslag på vad EU ska göra inom olika intresseområden i olika delar av världen. Strategin fokuserar i stor utsträckning på *att* samarbete och mobilisering ska ske, dock inte *hur* detta ska gå till i detalj (ESS, 2003). Detta leder till uppfattningen av ESS som vagare, ställd i relation till 2016 års strategi som framför mer konkreta förslag på handling. Exempelvis uppmanas medlemsländerna i EUGS att de ska uppfylla det kollektiva åtagandet att tjugo procent av försvarsbudgeten ska gå till upphandling av material samt forskning och teknik (EUGS, 2016:44). I 2016 års strategi har även formuleringarna blivit skarpare: från vad EU *borde* göra till vad EU *måste* och *behöver* göra. Ett exempel på detta är följande formulering: *"Member States remain sovereign in their defence decisions: nevertheless,...defence cooperation must become the norm."* (EUGS, 2016:11).

4.5 Sammanfattning av strategiernas utveckling

Sammanfattningsvis har strategierna, som är ett uttryck för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, blivit alltmer omfattande över åren. Vi menar att strategierna, med den successivt ökade kvantiteten, har utökats innehållsmässigt, genom antalet utrikespolitiska områden samt gällande vad som innefattas i begreppet säkerhet. Valet av formuleringar från den första till den sista strategin skiljer sig markant från varandra. EUGS innehåller tydliga målsättningar och förslag på hur unionen och dess medlemsländer ska agera för att faktiskt uppnå de stipulerade målen. Därmed är EUGS den mest lösningsorienterade av de tre strategierna. Allt sammantaget, ger detta en tydlig indikation på att EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har utvidgats avsevärt.

² Hård makt är en svensk översättning av engelskans "hard power" som syftar till militära och ekonomiska påtryckningar enligt Joseph Nye (Nye, 2008:95).

5. Teori

5.1 Institutionell teori

Institutionell teori ämnar att förklara hur institutioner påverkar politiska processer. Den grundläggande idén är inte svår att ta till sig: förändrar du spelreglerna, kommer även deltagarnas beteende att förändras (Strömvik, 2005:79). En central del av institutionell teori är att förändring är en konstant del av institutioner. Förändring påverkar hur institutioner utvecklas och omformas. Förutsättningar för institutionell förändring utgörs av regler, procedurer och normer. Dessa är verktyg för att skapa både stabilitet och omvandling (Oxford Handbooks, 2009:8).

Genom att använda institutionell teori går det att belysa mönster av institutionell förändring över tid, vilket kan inkludera ett flertal aspekter som påverkar denna process, till exempel aktörer och maktresurser (Smith, 2004:29). Med en syn på institutioner som en uppsättning strukturer, regler och procedurer medföljer att de delvis är av en autonom karaktär (Oxford Handbooks, 2009:2). Att erkänna institutioners autonoma karaktär är nödvändigt då det möjliggör en förståelse av institutioner som mer än att de enbart återspeglar social interaktion (March & Olsen, 1989:18). Institutionell teori innebär alltså en mer aktiv syn på institutioner, vilka definierar det ramverk som politik bedrivs inom (Ibid.).

Det är värt att nämna att institutionell teori inte har en enda innebörd, utan består av olika sätt att se på institutioner. Inom fältet finns det flera grenar med olika fokus. De tre mest centrala är historisk institutionalism, sociologisk institutionalism och rational choice-institutionalism (Smith, 2004:29-32). För studien är det dock inte relevant att dyka ner i en specifik gren med en särskild förståelse av *hur* institutioner fungerar, utan snarare belysa *att* institutionella förändringar är viktiga. Vi utgår därför från en bredare förståelse av institutionell teori för att täcka så många aspekter som möjligt av institutionella förändringar som kan ha påverkat utvecklingen av strategierna. Av den anledningen kommer ingen djupare presentation av de olika teoretiska grenarna redogöras för.

Den amerikanske forskaren Michael Smith har skrivit ett omfattande forskningsarbete om institutionernas påverkan på utvecklingen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Boken *“Europe’s Foreign and Security Policy - The Institutionalization of Cooperation”* publicerades år 2004 och behandlar utvecklingen från 1970-talet, då samarbetet inleddes, fram till början på 2000-talet. Enligt Smith har institutionalisering inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken lett till ett succesivt utökat samarbete (Smith, 2004). Han menar att för att vi ska förstå utvecklingen av institutionalisering i relation till samarbete, måste vi ta oss ifrån statiska och stela analyser av institutioner och enskilda utfall, och istället betrakta den kumulativa utvecklingen av institutionalisering (Ibid., s.25-26). Nyttan och essensen med institutionell teori tydliggörs av följande citat:

“...if institutions “matter” we still should at least be able to observe a general intensification and expansion of EU foreign policy cooperation as its institutional mechanisms expand and stabilize.” (Ibid., s.37).

Även då Smiths arbete är applicerat på ett större analysområde än de strategier som är fokus i vår studie, tror vi att den koppling som han gör mellan institutionalisering, i och med

institutionella förändringar, och ökat samarbete är värdefullt. Värdefullt, för att förstå de mer omfattande strategierna i termer av ett ökat samarbete och att mer politik på området bedrivs, vilket kan tolkas genom att strategierna antagits.

5.2 Teoretiskt ramverk

Svårigheten med att undersöka om institutionella förändringar har påverkat utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetsstrategin är hur "förändringen" ska mätas. Maria Strömvik skriver i sin avhandling "*To act as a Union. Explaining the development of the EU's collective foreign policy.*" (Strömvik, 2004), att svårigheten ligger i vilken typ av institutionella förändringar en ska titta på (Ibid., s.79). Vidare presenterar hon ett ramverk baserat på tidigare forskning kring institutionella förändringar. Detta ramverk bygger på tre olika kategorier av förändring som sammanställs nedan.

5.2.1 Förändring av principer

Hypotesen är att en förändring av de institutionella principerna borde leda till ökade kollektiva aktiviteter bland de deltagande länderna. Med principer avses övergripande riktlinjer, mål och värderingar. Det kan handla om att göra de mer specifika, addera nya principer, eller inkludera starkare formuleringar. Principerna stipulerar vilka åtaganden som gäller för de deltagande länderna. Det framförs att det kan vara svårt att veta exakt vilken förändring som förändrade principer genererar, på grund av dess mer övergripande karaktär. Men en förändring av grundvärderingar som motiverar samarbetet, samt skäl och behov av samarbetet framförs som potentiella utfall (Ibid., s.80-82).

5.2.2 Förändring i substans

Hypotesen är att en förändring i institutionens substans borde leda till ökade eller intensifierade kollektiva aktiviteter. Det finns tre underkategorier i detta perspektiv, där den första är reglernas omfång. Denna underkategori innebär att en utvidgning av det som omfattas i regelverket borde medföra fler utfall - att "mer politik" kan bedrivas. Den andra underkategorin avser reglers specificitet och menar att vid en skärpning av regler och framförallt gällande skarpare formuleringar, leder detta till ett bredare informationsutbyte samt underlättar samarbete. Den tredje och sista underkategorin gäller den legala vikten av regler i officiella regelverk. Kort och gott innebär det att ett starkare legalt ramverk leder till att länderna inom samarbetet har större anledning att följa dessa (Ibid., s.82-84).

5.2.3 Förändring i procedurer

Den sista kategorin hänvisar till övergripande förändringar i arrangemang som är till för att lösa situationer som kräver kollektiva beslut. Hypotesen är att en förändring i de institutionella procedurerna borde leda till förändrade eller intensifierade kollektiva aktiviteter. Den första underkategorin här är beslutsfattande. Genom att underlätta beslutsfattande kommer det hypotetiskt sett leda till att underlätta formulering av den kollektiva ståndpunkten. Den andra underkategorin berör institutioners autonomi och refererar mer specifikt till delegering av ansvarsområden. Ökad autonomi i termer av att ge en ny institution rätten att ta initiativ kan till exempel påverka innehållet i den förda politiken. Den tredje underkategorin gäller frekvensen av interaktion och möten mellan deltagarna. En ökad frekvens av interaktion och möten, kan leda till att aktörerna får en ökad förståelse för

varandra, i och med ett ökat informationsutbyte. Överenskommelser och beslutsfattande kan därmed underlättas (Ibid., s.84-87).

5.2.4 Applicering av teoretiskt ramverk

För att förtydliga hur vi ämnar att applicera detta ramverk, kommer vi att se till förhållandet mellan fördragen och de eventuella utfall som vi kan hitta i strategierna. Vår plan är att använda dessa tre kategorier av institutionell förändring som indikatorer när vi analyserar fördragen, och sedan analysera utfallen av dessa i strategierna. Strömvik fokuserar mer på hur staters beteende förändras av institutionella förändringar, något vi inte studerar i detalj. Däremot, vilket vi har argumenterat för ovan, så ser vi strategierna som ett uttryck för den gemensamma politiken som medlemsstaterna har godkänt. Vi har valt att utgå ifrån dessa indikatorer då de fungerar som ett verktyg för att analysera institutionella förändringar, vilket är det vi letar efter i fördragen och strategierna. Ramverket som återfinns i Strömviks avhandling överensstämmer även med definitionen av institutioner som vi utgår ifrån.

6. Analys

Nedan presenteras vår analys av institutionella förändringar. Utifrån det teoretiska ramverket som redogjorts för ovan görs en analys av de tre utvalda fördragen. Analysen fokuserar på den avdelning i fördragen som behandlar bestämmelserna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Då Maastrichtfördraget är vårt första analysobjekt, har vi kartlagt de centrala principerna, substans och procedurer som finns i detta fördrag. Därefter analyseras institutionella förändringar i de två senare fördragen. Resultaten kopplas till de utfall vi kan se i de tre strategierna: Maastrichtfördraget i förhållande till Lissabonrapporten, Amsterdamfördraget i förhållande till ESS, och slutligen Lissabonfördraget i förhållande till EUGS.

6.1 Maastrichtfördraget

6.1.1 Principer

I början av "Avdelning V" fastställs de övergripande målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Unionen vill skydda gemensamma värden, grundläggande intressen och självständighet. Unionen ska stärka säkerheten för samarbetet och medlemsländerna, upprätthålla internationell säkerhet och fred, samt främja internationellt samarbete. Demokrati, rättssäkerhet, respekt för mänskliga och grundläggande rättigheter är något unionen vill sträva efter att utveckla och befästa (TEU, Art. J.1.2). Detta ska uppnås genom att fastställa ett systematiskt samarbete mellan medlemsstaterna samt genom att succesivt implementera gemensamma åtgärder i de områden där gemensamt intresse finns (Ibid., Art. J.1.3). Slutligen fastställs vikten av att alla medlemsländer lojalt och med ömsesidig solidaritet stöttar externa och interna aktiviteter, och att inga handlingar ska strida mot unionens gemensamma värden och intressen (Ibid., Art. J.1.4). I artikel J.4.1 stipuleras att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska inkludera frågor som rör unionens säkerhet, även utformandet av en gemensam försvarspolicy som i framtiden potentiellt kan leda till gemensamt försvar (Ibid., Art. J.1.4).

6.1.2 Substans

En kan säga att den mest avgörande substansen i detta fördrag belyses i den allra första formuleringen av "Avdelning V": "*A common foreign and security policy is hereby established...*" (Ibid., Art. J). Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken etablerades och antogs för första gången genom detta fördrag. För samarbetet och utvecklingen av detta samarbetsområde är det en avgörande brytpunkt. Det är en stark formulering då utrikesfrågor i och med detta blir ett uttalat politikområde inom ramen för den nyetablerade Europeiska unionen. Att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken etableras medför att området generellt får en större legal vikt, vilket ger länderna större incitament att följa bestämmelserna.

6.1.3 Procedurer

En majoritet av de procedurer för att anta gemensamma åtgärder i ärenden som täcks av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bedrivs av ministerrådet (Ibid., Art. J.3).

Ministerrådet ska besluta, på basis av generella riktlinjer från Europeiska rådet, om ett ärende bör bli föremål för gemensamma åtgärder samt, när detta sker, hantera implementeringen av den gemensamma åtgärden (Ibid., Art. J.3.1). Medlemsländerna ska konsultera i ministerrådet gällande utrikes- och säkerhetspolitiska frågor för att säkerställa att deras inflytande utövas effektivt och i samstämmighet (Ibid., Art. J.2.1). När det bedöms vara nödvändigt har ministerrådet i uppgift att definiera en gemensam position (Ibid., Art. J.2.2). Det är även ministerrådet som ska granska målen och procedurerna och ta nödvändiga beslut om det uppstår förändringar som har en betydande effekt för GUSP (Ibid., Art. J.3.3). Det ska också definiera de åtgärder som ska beslutas om enligt kvalificerat majoritetsbeslut (Ibid., Art. J.3.2). Inom internationella organisationer samt på internationella konferenser ska medlemsstaterna koordinera sina handlingar, och upprätthålla de gemensamma ståndpunkterna, även när inte alla medlemsstater deltar (Ibid., Art. J.2.3). Det tydliggörs emellertid att ärenden rörande försvarspolitik som behandlas under artikel J.3. inte ska vara föremål för procedurerna som fastställs under samma artikel (Ibid., Art. J.4.3). Det är tydligt i Maastrichtfördraget att bestämmelser gällande försvarspolitik är åtskilda från de bestämmelser som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Medlemslandet som innehar ordförandeskapet i ministerrådet har en central roll och ska agera som representant för unionen i de ärenden som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Ibid., Art. J.5.1). Ordförandelandet har även ansvar för implementeringen av gemensamma åtgärder samt att uttrycka unionens ställning i internationella sammanträden (Ibid., Art. J.5.2).

6.2 Amsterdamfördraget

6.2.1 Förändrade principer

De övergripande principerna och målen i Amsterdamfördraget är nästintill identiska med de som återfinns i Maastrichtfördraget (Amsterdamfördraget, Art J.1). Den enda förändringen av de övergripande målen som har skett är att skydd av unionens integritet och värden, intressen, oavhängighet och integritet ska överensstämja med grundsatserna i Förenta nationernas stadga. Angående hur dessa mål ska genomföras går det dock att urskilja diverse ändringar mellan fördragen. Till en början är de desto mer omfattande. Det som har tillkommit är: “besluta om gemensamma åtgärder”, “besluta om gemensamma strategier”, “bestämma principerna och de allmänna riktlinjerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”, “anta gemensamma ståndpunkter” samt “stärka det systematiska samarbetet mellan medlemsstaterna om deras politik” (Ibid., Art. J.2).

6.2.2 Förändrad substans

Överlag har ingen större skillnad kunnat identifieras mellan val av formuleringar i Amsterdamfördraget i förhållande till Maastrichtfördraget. Men små förändringar har gjorts. En förändring som vi har uppmärksammat är tillägget av meningen: “Medlemsstaterna skall arbeta tillsammans för att förstärka och utveckla sin ömsesidiga politiska solidaritet.” (Ibid., J.1.2). Denna är tillagd efter att de generella principerna presenterats, och är en tydlig uppmaning till medlemsländerna att gemensamt samarbete krävs för att uppnå och utveckla solidaritet. Att Europeiska rådet ska definiera principer och riktlinjer för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, är i sig inget nytt tillskott i Amsterdamfördraget. Ett tillägg har emellertid gjorts i form av att de även ska besluta om de gemensamma strategierna. Nytt i Amsterdamfördraget är att detta stipuleras i två nya punkter under Artikel J.3, vilket innebär tydligare formuleringar samt en ökad legal vikt till det faktum att Europeiska rådet är den

instans som definierar principer och riktlinjer (Ibid., Art. J.3.1-2). Ytterligare ett tillägg som gjorts i Amsterdamfördraget är följande: *“Rådet skall säkerställa enhetlighet, konsekvens och effektivitet i unionens handlande”* (Ibid., Art. J.3.3). Detta ger en tydlig indikation att unionen vill uppnå en mer sammanhållen och enad union. I artikel J.5 har ett par ändringar skett: *“Rådet skall anta gemensamma ståndpunkter. Dessa skall ange unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär.”* (Ibid., Art. J.5). Första meningen har fått en tydligare skärpa i formuleringen, till skillnad från tidigare i Maastrichtfördraget då det var formulerat som att ministerrådet ska anta gemensamma ståndpunkter när detta är nödvändigt (TEU, Art. J.2.2). Den andra meningen i artikel J.5 är ny för Amsterdamfördraget, då de geografiska och tematiska aspekterna inte nämndes i Maastrichtfördraget (Amsterdamfördraget, Art. J.5).

6.2.3 Förändrade procedurer

I jämförelse med Maastrichtfördraget har en del procedurer nu förändrats. Det kvarstår fortfarande att det är ministerrådet som ska ta besluten om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, samt hantera implementeringen av dessa, grundat på de generella riktlinjer som ges av Europeiska rådet (Amsterdamfördraget, Art. J.3.3). I samma artikel har det skett ett tillägg i form av: *“Rådet skall rekommendera Europeiska rådet gemensamma strategier och genomföra dessa, särskilt genom att besluta om gemensamma åtgärder och anta gemensamma ståndpunkter.”* (Ibid.). Det är emellertid fortfarande ministerrådet som har i uppdrag att anta de gemensamma åtgärderna, samt identifiera specifika situationer där unionen kan behöva agera (Ibid., Art. J.4.1). En central förändring i och med Amsterdamfördraget är införandet av den höga representanten för de gemensamma utrikes- och säkerhetsfrågorna. Den höga representanten, som även utgör rådets generalsekreterare, ska assistera ordförandelandet i frågor gällande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Ibid., Art. J.8.3). I Artikel J.16 specificeras vidare hur den höga representantens arbete ska gå till: *“...särskilt genom att medverka vid utformning, förberedelse och genomförande av beslut i politiska frågor samt att, när det är lämpligt, på rådets vägnar och på ordförandeskapets begäran föra en politisk dialog med tredje part.”* (Ibid., Art. J.16). Detta är ytterligare en avgörande förändring i utvecklingen mot en mer omfattande gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Införandet av denna position ser vi som ett steg mot ökad autonomi då en specifik person delegeras mer ansvar över området, vilket kan påverka innehållet i den förda politiken. Värt att notera är att den höga representanten ska agera på begäran av rådet och ordförandeskapet, och har inte befogenhet att göra detta på egen hand. I artikel J.13 finns ett tillägg gällande beslutfattande. Först deklarerar att alla beslut under denna avdelning ska tas enhälligt. Dock finns undantag där beslut kan fattas med kvalificerad majoritet, ett undantag som även gällde i Maastrichtfördraget. En ny punkt har lagts till som statuerar när kvalificerad majoritetsbeslut ska tillämpas, nämligen för att: *“besluta om gemensamma åtgärder, anta gemensamma ståndpunkter eller fatta andra beslut på grundval av en gemensam strategi”* samt *“besluta om genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt.”* (Ibid., Art. J.13.2). Dock har medlemsländerna en möjlighet att inlägga sitt veto mot att beslut ska fattas med kvalificerad majoritet, förutsatt att uttalade nationella skäl finns för att motsätta sig frågan som beslutet gäller (Ibid.).

6.3 Lissabonfördraget

6.3.1 Förändrade principer

Ett första kapitel är tillagt innan den tidigare första artikeln, där ett utökat antal övergripande principer återges. I detta kapitel anges att unionen ska upprätthålla demokrati, rättsstat, de mänskliga rättigheterna samt de grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i FN-stadgan och folkrätten. Vidare ska unionen utveckla förbindelser och bygga samarbete med tredjeländer och internationella organisationer (regionala eller globala) som delar de föregående principerna. Multilaterala lösningar inom ramen för FN ses som grunden till att lösa problem (Lissabonfördraget, Art. 10a.1). Mer specifika mål som presenteras inkluderar följande: att främja hållbar ekonomisk-, social och miljömässig utveckling i utvecklingsländer, och framförallt att utrota fattigdom. Att främja integrering av alla länder i världsekonomin, bidra till åtgärder för att förbättra miljön samt hållbar resursförvaltning. Slutligen att bistå med hjälp till områden som drabbats av naturkatastrofer eller katastrofer som orsakats av människan (Ibid., Art. 10a.2 d-g). Målen och principerna i Lissabonfördraget är delvis samma som tidigare fördrag, men betydligt mer omfattande. Fler aspekter inkluderas än av vad som tidigare ingått i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och därmed vad som anses vara viktigt för unionens säkerhet.

6.3.2 Förändrad substans

En generell substantiell förändring i Lissabonfördraget är att “medlemsstaternas” och “de gemensamma...”, genomgående ersatts med “unionens...”. Detta är en indikation på att EU framställs som en enad union och inte endast en samling av medlemsstater som samarbetar. Detta kan ha minst två effekter, dels att förmedla en mer enad bild av unionen utåt till det internationella samfundet, men även för att förstärka den interna gemenskapen. Ett exempel på förändringen är i artikel 19, där formuleringen ändras på följande sätt: “de gemensamma ståndpunkterna” ersätts med “unionens ståndpunkter” (Lissabonfördraget, Art. 19a). Det har skett en övergripande förändring i form av starkare formuleringar i Lissabonfördraget. Följande förändring är ett exempel på detta: enligt Amsterdamfördraget ska Europeiska rådet bestämma principer och allmänna riktlinjer för GUSP (Amsterdamfördraget, Art. J.3.1), i Lissabonfördraget ska Europeiska rådet istället identifiera strategiska intressen, ange mål och fastställa riktlinjerna för unionen (Lissabonfördraget, Art.13.1). Ett annat exempel på starkare formuleringar är att “bestämmelserna om de områden som avses i denna avdelning” ersatts med “genomförandet av detta kapitel” (Ibid., Art. 28). Detta är av intresse då det tydligt anger att hela kapitlet om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska genomföras. Vi tolkar detta som att politikområdet blivit ännu viktigare för unionen.

6.3.3 Förändrade procedurer

Tre stora procedurala förändringar har skett i och med Lissabonfördraget. Den första är införandet av en europeisk utrikestjänst (Ibid., Art. 13a). Den andra är att rollen som den höga representanten för utrikes- och säkerhetsfrågor har slagits ihop med kommissionens vice ordförande (Ibid., Art. 9e). Den tredje är att det ges betydligt mer befogenhet till den höga representanten. De ansvarsområden som förut var ordförandelandets delegeras nu istället till den höga representanten. Till exempel fastställer artikel 11 att: “*Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska genomföras av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och medlemsstaterna*” (Ibid., Art. 11.1). Detta mandat ska bistås av den

europiska avdelningen för yttre åtgärder (EU:s utrikestjänst), vars organisatoriska struktur ska beslutas av ministerrådet (Ibid., Art. 13a.3). Genom att utrikestjänsten skapas med en tydlig ledare för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, uppstår en tydligare institution än vad som tidigare funnits. Dessa förändringar innebär att en ökad autonomi ges till politikområdet. Ytterligare en procedural förändring gäller regeln om kvalificerade majoritetsbeslut. Om ett medlemsland avser att motsätta sig ett beslut som ska tas enligt kvalificerad majoritet måste det nu enligt Lissabonfördraget redogöra för vitala skäl som rör den nationella politiken (Ibid., Art.15b.2iii). Tidigare krävdes viktiga och uttalade skäl till skillnad från kravet på att de nu ska vara av vital betydelse. En annan punkt som tillkommit gäller att Europeiska rådet får med enhällighet besluta om andra fall ska beslutas om enligt kvalificerad majoritet, utöver de undantag som nämns i artikeln (Ibid., Art. 15b.3).

6.4 Hur har institutionella förändringar påverkat strategiernas utveckling?

6.4.1 Maastrichtfördraget och Lissabonrapporten

Maastrichtfördraget och Lissabonrapporten är starkt sammankopplade då strategin skrevs och antogs i samband med att Maastrichtfördraget antogs och att Europeiska unionen skapades. Rapporten skrevs för att staka ut riktlinjerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som fastställdes i fördraget. Därför är det föga förvånande att de övergripande principerna och målen är starkt överenskommande. Det står till och med tydligt i Lissabonrapporten att alla de principer i Maastrichtfördragets artikel J.1.2 ska strävas efter att uppnås (Lissabonrapporten Art. 8).

Som vi skrev i den tidigare analysen av Maastrichtfördraget tror vi att en avgörande förändring är etablerandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Denna substantiella förändring gjorde att det dels blev ett uttalat politikområde inom ramen för unionen, som i sig ger området legal vikt, men även att det då blev aktuellt att formulera riktlinjer för hur arbetet ska gå tillväga. Även fast det i fördraget stipulerades att GUSP hade skapats och hur det rent legalt skulle organiseras, så följde ett behov av att mer specifikt formulera vilka områden som samarbetet skulle omfatta samt vilken roll unionen skulle inta. Det krävdes alltså en strategi - för att långsiktigt och övergripande leda samarbetet gällande GUSP i önskad riktning. Därmed är det faktiska etablerandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken en avgörande institutionell förklaring till att strategin produceras.

Vid den här tidpunkten fanns det inte någon tydlig institution att delegera ansvarsområden till gällande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Ansvaret låg till störst del på ministerrådet, och därmed ländernas utrikesministrar. Därför tror vi att politikområdet inte hade någon större autonomi jämfört med den senare utvecklingen. Detta kan också vara förklaringen till att strategin är relativt vagt formulerad och innehåller färre åtaganden än kommande strategier, då ansvaret inte låg på en egen institution eller en specifik person som hade rätten att ta initiativ. Snarare blev GUSP ytterligare ett politikområde för ministerrådet att hantera.

6.4.2 Amsterdamfördraget och ESS

En viktig substantiell förändring som gjordes i och med Amsterdamfördraget är att det tydligt står med att gemensamma strategier för GUSP ska beslutas om. Eftersom ESS är den första uttalade strategin, drar vi slutsatsen att formuleringen i Amsterdamfördraget påverkade att ESS skapades.

I Amsterdamfördraget formuleras att gemensamma ståndpunkter skall definiera unionens ställning gentemot ett särskilt ärende av en geografisk eller tematisk karaktär. Detta är en starkare formulering och ett tecken på en mer strategisk hållning mot omvärlden, något som vi ser har utvecklats i ESS. Denna strategi har fler och tydligare formulerade tematiska intresseområden än Lissabonrapporten. Exempelvis anges EU:s nyckelhot som bland annat terrorism, regionala konflikter och organiserad brottslighet. Gällande geografiska intresseområden har vi inte funnit någon större skillnad än tidigare, då geografiska områden även omnämns i Lissabonrapporten. Då en utvidgning av tematiska områden däremot går att återfinna, drar vi slutsatsen att det som står uttalat i fördraget, att gemensamma ståndpunkter ska definieras gentemot ärenden utifrån en geografisk eller tematisk karaktär, har lett till ett ökat utfall av tematiska områden. En utvidgning av vad regelverket omfattar har därmed påverkat innehållet i strategin, vilket vi tolkar som att mer politik har bedrivits.

Den procedurala förändringen i Amsterdamfördraget med införandet av den höga representanten för utrikesfrågor, tror vi har påverkat ESS på flera sätt. Införandet av en representant för politikområdet var ett steg mot ett mer autonomt område. Även om ministerrådet fortfarande hade den beslutande makten delegerades nu uppgifter till en specifik person som var ansvarig för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Eftersom vi kan se en skillnad mellan Lissabonrapporten och ESS i grad av omfattning kan vi dra slutsatsen att ökad autonomi faktiskt leder till en förändring i den förda politiken.

6.4.3 Lissabonfördraget och EUGS

I och med Lissabonfördraget tillkom fler övergripande principer och mål för GUSP. Många av de principer som stipuleras i Lissabonfördraget återfinns i EUGS. Detta tror vi har lett till den utveckling av fler konkreta förslag på handling och starkare formuleringar gällande åtaganden i EUGS. Genom fler och skarpere formulerade generella principer och mål uppmanar detta till en mer omfattande strategi för att uppnå dessa, något som återspeglas i EUGS.

Vi ser ett samband mellan tillkomsten av ännu starkare formuleringar i Lissabonfördraget, i förhållande till de två tidigare fördragen, och vad som står i EUGS. Institutionella förändringar av detta slag syns exempelvis genom att det mer frekvent skrivs om unionen som en helhet, istället för att skriva "medlemsländer(na)". I Lissabonfördraget används även starkare formuleringar i form av exempelvis att "kapitlet ska genomföras", till skillnad från tidigare fördrags svagare formuleringar. Detta ger intrycket av en ökad beslutsamhet och att åtgärder *ska* genomföras. Detta går att koppla till EUGS, som enligt vår analys visat sig vara den mest handlingskraftiga strategin. Till exempel går det i EUGS att utläsa att försvarssamarbete måste bli en norm inom GUSP. Vi menar att detta utfall påverkats av den substantiella förändringen i Lissabonfördraget.

EUGS är den av de tre strategierna som har störst fokus på vikten av samarbete och unionens kollektiva ansvar. Till exempel avslutas inledningen i EUGS med:

"...we have a collective responsibility to make our Union a stronger Union. The people of Europe need unity of purpose among our Member States, and unity in action across our policies."(EUGS, 2016:5).

Citatet synliggör dels det kollektiva ansvaret att göra *unionen* till en starkare *union*, samt att Europas folk behöver att medlemsstaterna agerar i *enighet*.

Enligt vår mening finns det två institutionella förändringar som vi tror har påverkat utvecklingen av EUGS i en stor utsträckning. För det första, införandet av EU:s utrikestjänst,

ett slags europeiskt utrikesdepartement (Europeiska unionen). För det andra, sammanslagningen av befattningen som den höga representanten med posten som vice ordförande i kommissionen. Dessa procedurala institutionella förändringarna ger den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ökad autonomi. Vi tror att den ökade autonomi är viktig därför att det kan leda till en mer effektiv verksamhet som underlättar beslutsfattande, men även till en större samstämmighet i och med att två tidigare åtskilda positioner blev sammanslagna. I och med att mer ansvar och befogenhet antagligen delegerats till HRVP samt utrikestjänsten, ökar möjligheten till initiativtagande. Vi tror att denna förändring har haft stor inverkan på utformandet av EUGS då en mer sammanslagen institution antagligen har underlättat koordineringen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta leder vidare till förändring i den förda politiken, potentiellt till och med att mer politik bedrivs, något vi ser i och med den utvecklade och mer omfattande strategin EUGS.

7. Avslutande diskussion

Efter en genomgående analys av strategiernas utveckling, institutionella förändringar i tre centrala fördrag, samt en analys av kopplingen mellan dessa, går det tydligt att urskilja ett samband mellan institutionella förändringar och utvecklingen mot en mer omfattande strategi.

I denna studie har vi bevisat att principiella och substantiella förändringar samt procedural förändring i form av ökad autonomi, alla har haft inverkan på utfallet i strategierna vi har undersökt. Dock har två av underkategorierna i procedurala förändringar inte haft lika stor inverkan. Enligt den första underkategorin kan underlättande av beslutsfattande leda till att formuleringen av den kollektiva ståndpunkten förenklas. Det mest centrala gällande beslutsprocesser i fördragen är regeln om kvalificerade majoritetsbeslut. Denna regel har genomgått små förändringar under tidsperioden som redovisats för ovan. Dock kvarstår i Lissabonfördraget det faktum att medlemsländerna har möjlighet att motsätta sig att beslut ska fattas med kvalificerad majoritet, för att istället beslutas om med enhällighet. Därmed har medlemsländerna alltså möjlighet att hindra beslutsprocesser som går emot deras intressen, vilket inte kan sägas underlätta beslutsfattande. Emellertid har vi sett i strategierna att en kollektiv ståndpunkt har utvecklats och blivit mer omfattande. Slutsatsen blir därmed att förändringar av just beslutsfattande inte verkar kunna förklara denna utveckling. Den tredje underkategorin berör frekvensen av möten och interaktioner. Dock har inte uppgifter om detta kunnat återfinnas i de fördrag vi har undersökt. Därmed kan vi inte heller dra någon slutsats utifrån denna underkategori för att diskutera huruvida eventuella förändringar har påverkat strategierna.

Trots ovanstående konstaterande gällande de två procedurala underkategorierna, kan vi likväl dra slutsatsen att institutionella förändringar i form av principer, substans och procedurer har haft inverkan på att strategierna har blivit mer omfattande. Vid tre olika tidpunkter under perioden 1992-2016 har det inför antagandet av Lissabonrapporten, ESS och EUGS genomförts institutionella förändringar i Maastrichtfördraget, Amsterdamfördraget och Lissabonfördraget. Förändringar som vi har kunnat koppla samman med det förändrade innehållet i strategierna. Därmed kan vi säga att institutionella förändringar, grundade i EU-fördrag, har möjliggjort utvecklingen av en mer omfattande strategi för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Utgångspunkten för denna studie var att identifiera ett samband mellan den beroende variabeln - strategiernas grad av omfattning - och den oberoende variabeln - institutionell förändring. Detta samband har påvisats. Dock kan vi inte dra några slutsatser om hur den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken faktiskt bedrivs i praktiken. Det var inte heller studiens syfte. Vi tolkar strategierna som en manifestation av den politik som EU vill bedriva, men kan dock inte dra några slutsatser om vilken politik som strategierna sedan ger upphov till. Att strategierna har ökat i omfattning under tidsperioden som undersökts, tyder dock på att EU har utvecklat ett större intresse att samarbeta inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Ett ökat samarbete som enligt institutionell teori skulle kunna förklaras av en process av institutionalisering. Med hjälp av institutionell teori har vi belyst institutionella mönster över en tidsperiod, och hur dessa har påverkat politiskt utfall - strategierna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. För att åter belysa vikten av institutionell teori återkopplar vi till ett av Michael Smiths citat:

“...if institutions “matter” we still should at least be able to observe a general intensification and expansion of EU foreign policy cooperation as its institutional mechanisms expand and stabilize.” (Smith, 2004:37).

Vi kan påstå att institutioner är viktiga för den utveckling vi har identifierat. Vi har kunnat se en intensifiering och en bredare omfattning av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom analysen av strategierna. Vi har kunnat påvisa att detta har skett genom att institutionella mekanismer bland annat har utvidgats och stabiliserats. Stabilisering har skett genom exempelvis inrättandet av EU:s utrikestjänst och dess höga representant som företräder utrikespolitiken. Utvidgning har skett genom inkludering av fler övergripande mål och principer, att säkerhet inkluderar allt fler aspekter samt en generell process av skärpta formuleringar. Det är nödvändigt och värdefullt att betrakta den kumulativa utvecklingen av institutioner för att förstå hur processer av institutionalisering leder till ökat samarbete inom ett politikområde. Vi menar att den kumulativa utvecklingen av GUSP, med de institutionella förändringar som belysts, kan förstås i termer av institutionalisering som har lett till ett ökat samarbete. Förändringar i principer, substans och procedurer har varit en förutsättning för utvecklingen av strategierna och att mer politik har kunnat bedrivas. De institutionella spelreglerna har ändrats, vilket till slut ledde till att en global strategi för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik antogs.

8. Referenser

Primärkällor

Amsterdamfördraget, 1997. Europeiska gemenskapernas officiella tidning C 340, 10.11.1997.

ESS = Europeiska säkerhetsstrategin, 2003. "European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World", Bryssel: Europeiska unionens råd.

EUGS = Europeiska unionens globala strategi, 2016. "Shared Vision, Common Action: A stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy". EEAS.

Lissabonfördraget, 2007. Europeiska unionens officiella tidning C 306, 17.12.2007.

Lissabonrapporten, 1992. Europaparlamentet, "Annex I - Development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP)", Lissabon: Europeiska rådet.

TEU = Treaty on the European Union = Maastrichtfördraget, 1992. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, OJ = Official Journal C 224, 31.6.1992.

Sekundärkällor

BBC, 2017. "Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU". Nyhetsartikel. 2017-12-23. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>
Hämtad: 2017-12-11.

Bindi, Federiga, 2010. "European Union Foreign Policy: A Historical Overview" i Federiga Bindi (red.), *The Foreign Policy of the European Union Assessing Europe's Role in the World*. Washington, D.C.: Brookings institution press, s. 13-40.

Donnelly, Jack, 2013. "Realism" i Burchill, Scott & Andrew Linklater (red.), *Theories of International Relations*, 5 uppl. Houndsmills: Palgrave Macmillan, s. 32-56.

Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Lena Wängnerud, 2012. *Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Lund: Studentlitteratur.

EUR-Lex hemsida

[Elektronisk] Tillgänglig: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=sv> Hämtad: 2017-12-22.

Europeiska unionen = Europeiska unionens officiella hemsida. "European External Action Service (EEAS)" [Elektronisk] Tillgänglig: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_en Hämtad: 2017-12-28.

Hertz, Robin & Dirk Leuffen, 2010. *"If Things Can Only Get Worse: Anticipation of Enlargement in European Union Legislative Politics"*, European Journal of Political Research Vol. 49, No.1, s. 53-74.

Nye Jr., Joseph S., 2008. *"Public Diplomacy and Soft Power"*, SAGE Journals Vol. 616 No. 1, s. 94-109.

Oxford Handbooks, 2009, "Elaborating the New Institutionalism",
[Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001/oxfordhb-9780199548460-e-1?print=pdf> Hämtad: 2017-12-10.

SAOB = Svenska Akademiens Ordbok, 1991, "strategi",
[Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.saob.se/artikel/?seek=strategi&pz=1> Hämtad:
2017-12-28.

Smith, Michael, 2004. *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Strömvik, Maria, 2005. *To Act as a Union - Explaining the Development of the EU's Collective Foreign Policy*. Diss. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Tallberg, Jonas, 2016. *EU:s politiska system*. Lund: Studentlitteratur.

Tocci, Nathalie, 2016. *"The making of the EU Global Strategy"*, Contemporary Security Policy, Vol.37 No. 3, s. 461-472.

Tocci, Nathalie, 2017. *"From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey"*, International Politics Vol. 54 No.4 s. 487-502.

UCDP Conflict Encyclopedia = Uppsala Conflict Data Program Conflict Encyclopedia
[Elektronisk] Uppsala Universitet. Tillgänglig: <http://www.ucdp.uu.se/> Hämtad: 2017-12-28.

Verola, Nicola, 2010. "The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon" i Federiga Bindi (red.), *The Foreign Policy of the European Union Assessing Europe's Role in the World*. Washington, D.C.: Brookings institution press, s. 41-50.