

Underrättelsebehov för strategisk autonomi

Ett europeiskt perspektiv

Björn Fägersten & Calle Håkansson

Abstract

The European Union (EU) has for a long time had ambitions to achieve some form of 'Strategic Autonomy', often understood as a capability to conduct security policy independent of the United States. With the EU's Global Strategy (EUGS) from 2016, this objective, albeit without a clear definition, is part of the public EU strategy. This new level of ambition places high demands on the independent intelligence capacities for the member states as well as for the EU at the collective level. At national level as well as for the EU at the collective level. As the world moves towards multipolarity and the geopolitization of the economic sphere, the ambition for strategic autonomy has a broader meaning, such as the ability to conduct an independent trade policy or to choose a supplier of 5G infrastructure. In light of this, this article aims to analyse strategic autonomy as a security policy objective and the various intelligence needs it raises. We analyse autonomy in three different functions, or areas of application: political autonomy, operational autonomy and industrial and digital autonomy. We will then make an overview of how these needs currently are met and how additional intelligence capacity could be created.

Inledning

Inom den Europeiska Unionen (EU) har det länge funnits ambitioner om att uppnå 'strategisk autonomi', ofta förstått som en frihet och kapacitet att staka ut egna handlingsvägar inom utrikes- och säkerhetspolitik. I praktiken har kärnan i den eftersträvade autonomi setts i relation till USA och dess önskemål om europeisk lojalitet. I och med EU:s Globala Strategi (EUGS) från 2016 så är

Björn Fägersten är fil. dr i statsvetenskap och chef för Europaprogrammet vid Utrikespolitiska institutet. Calle Håkansson är doktorand i Global Politics vid Malmö universitet och associerad medarbetare vid Europaprogrammet vid Utrikespolitiska institutet.

E-post: bjorn.fagersten@ui.se; calle.hakansson@mau.se

denna målsättning, om än utan tydlig definition, del av offentlig EU-strategi. Denna ambitionsnivå ställer höga krav på förmågan till självständig underrättelseförmåga, för medlemsstaterna på nationell nivå likväl som för EU på kollektiv nivå. Med Kinas ökade makt lämnar vi den unipolära eran samtidigt som alltmer av stormakters konflikter utspelar sig inom den ekonomiska sfären. I denna geoeconomiska tid där stater konkurrerar med handel, innovation och dataflöden får även ambitionen om strategisk autonomi en bredare innebörd än enbart den traditionellt säkerhetspolitiska.

I ljuset av detta har denna artikel som mål att 1) analysera underrättelsebehoven som realiserar av målsättningen kring strategisk autonomi, 2) analysera hur EU i dagsläget lever upp till dessa behov samt 3) vad som påverkar utbyggnaden av ytterligare underrättelsekapacitet. Analysens huvudargument är att ambitioner kring autonomi har varit en viktig drivkraft för europeiskt underrättelsesamarbete hittills och kan antas vara så till ännu större grad framöver.

Makt, autonomi och underrättelseverksamhet

Kunskap är makt, eller i alla fall en förutsättning för att kunna utöva makt effektivt. Således har stater såväl som organisationer i alla tider försökt informera sig om omvärlden och andras intressen. På det säkerhetspolitiska området har denna jakt på kunskap varit av särskild relevans – här kan andra aktörer aktivt förväntas dölja sina avsikter, hindra andras sökande efter kunskap och dessutom vara fientligt inställda till varandra. Att närvaron av ett hot och frånvaron av kunskap i det svenska språket delar ord – osäkerhet – blir därmed illustrativt. Underrättelseverksamhet syftar just till att samla in information och täcka kunskapsluckor kring frågor med bäring på säkerhet och vitala intressen. Därmed är verksamheten nära kopplad till statens suveränitet, i bemärkelsen av att kontrollera sitt eget territorium.

Den Europeiska Unionen fungerade fram till början av 2000-talet utan någon egentlig underrättelsekapacitet. Dels var unionen endast indirekt involverad i säkerhetspolitik, dels fungerade EU främst som en plattform för samarbete, inte som en aktör med anspråk på att projicera konventionell makt. Med tiden har dock ambitioner att EU ska utgöra en aktör i egen kraft växt, först inom handel och sedermera inom utrikes- och numera säkerhetspolitik (Sjöstedt 1977; Strömvik 2005; Howorth 2014). När EU under sent 1990-tal i och med "Petersbergsuppgifterna" fick en roll inom internationell krishantering var det frågan om ett aktörskap utan någon egentlig autonomi – en kapacitet som kunde användas när andra enheter – Europas nationalstater och USA – kunde enas om lämpligheten i detta. Begränsningarna med detta arrangemang var tydliga – det var tidsödande då enighet måste nås inom EU och beroendet av USA och dess kapacitet gjorde det svårt för Europa att ta mer ansvar för säkerhet i sin egen region. Krigen på Balkan illustrerade de europeiska ländernas

oförmåga och Gulfkriget visade parallellt hur beroende av och samtidigt underlägsen man var i förhållande till USA:s underrättelsemaskineri. Lösningen blev en kompromiss mellan atlantister och vurmare för mer europeisk autonomi, representerade av Storbritannien respektive Frankrike, formulerad i 1998 års Saint Malodeklaration. Målbilden här, vilket senare följdes upp i formella EU-dokument, var att EU skulle säkras en viss kapacitet att genomföra operationer utan hjälp, det vill säga med ett visst mått av autonomi. Denna ambition kring millennieskiftet om Europas roll och ansvar vad gäller regional krishantering, i kombination med en alltmer ambitiös utrikespolitisk koordinering under en ny 'hög representant', var det som tydligast skapade ett underrättelsebehov inom EU. Denna begränsade autonomi och de underrättelsekrav den genererade ska alltså ses i relation till både USA och medlemsstaterna.

EU kunde bara bli en aktör med viss autonomi, det vill säga frihet och kapacitet att agera – vilket diskuteras på djupet i nästa avsnitt – om utrymme frigjordes åt 'båda hållen'. EU:s säkerhetspolitiska utveckling under 2000-talet har till stor del handlat om att realisera denna begränsade form av autonomi, med varierande framgång. Frågor om vilka sorters insatser EU ska kunna leda och med vilken materiell kapacitet de ska implementeras har dominerat dagordningen. Det sena 2010-talet har dock medfört en kvalitativt ny ambitionsnivå. Som en reaktion på bristande amerikanskt engagemang – i synnerhet under President Trump –, Storbritanniens unionsutträde och ett alltmer aggressivt och revisionistiskt Ryssland, har EU:s medlemmar ökat ambitionerna för sin säkerhetspolitiska kapacitet och autonomi.

Från att ha strävat efter en autonom kapacitet för mindre krishanteringsinsatser är målet nu *strategisk autonomi*. Det är i detta sammanhang man kan notera att politiker som Frankrikes President Emmanuel Macron idag talar om "europeisk suveränitet" och i det begreppet innefattas mångt fler politikområden än vad som traditionellt diskuterats under termen autonomi.¹ Sett till hur de relativt begränsade ambitionerna kring autonomi hittills ändå varit drivande och dimensionerande för EU:s underrättelsekapacitet, finns det all anledning att förutsätta att dagens högre ambitionsnivå framöver kommer att innebära betydande underrättelsebehov.

I följande avsnitt analyserar vi de viktigaste drivkrafterna för framväxten av dagens underrättelsefunktioner inom EU. I avsnitt fyra går vi vidare till begreppet strategisk autonomi: vad innebär EUs nya målsättning, vilka är de grundläggande beståndsdelarna och vilka underrättelsebehov skapar de? I det efterföljande avsnittet analyserar vi hur Unionens nuvarande underrättelseförmåga lever upp till dessa behov och vilka luckor som finns. I avsnitt sex diskuteras några av de problem Unions står inför i tillskapandet av ytterligare samarbete.

1 Se även hur detta begrepp fått genomslag i den EU integrationsvänliga tankesmedjeverlden med exempel som ECFR (2019) och Bruegel (2019).

I sista delen dras slutsatser vad gäller underrättelsesamarbete och europeiskt aktörskap.

Drivkrafter för europeiskt underrättelsesamarbete – en historisk tillbakablick

EU:s utrikespolitiska ambitioner har ökat sedan 1990-talet vilket sedermera har spillt över på dess underrättelseförmågor. Europeernas oförmåga att hantera situationen i det forna Jugoslavien bidrog starkt till det fransk-brittiska säkerhetspolitiska toppmötet i St-Malo 1998, vilket tydligt kan ses som startskottet för den försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen som EU påbörjade under slutet av 1990-talet (Herolf 2016: 34). St-Malo deklARATIONEN betonade att EU måste uppnå *operationell autonomi* inom det försvarspolitiska området och i relation till underrättelseverksamhet underströks likaså behovet av att ”unionen måste ges lämpliga strukturer och en kapacitet för analys av underrättelseinformation samt en förmåga till relevant strategisk planering” (Franco-British St. Malo Declaration 1998). I efterföljande EU-rådsmöten artikulerades detta och medlemsstaterna formulerade sedermera vilka kapaciteter EU skulle tillskapas samt vilka typer av operationer unionen skulle kunna utföra utifrån dessa kapaciteter (se: Europeiska rådet i Köln 1999, Helsingfors 1999 och Nice 2000).

EU har dock inget överstatligt organ som hanterar underrättelseverksamhet, och det saknas formellt legala möjligheter att bedriva egen underrättelseinhämtning.² Inom den Europeiska Utrikestjänsten (EEAS) finns det dock två olika enheter som arbetar med underrättelseanalys – IntCen (EU Intelligence Analysis Centre) och IntDir (EUMS Intelligence Directorate). Dessa två enheter har således inget mandat att genomföra traditionell underrättelseinhämtning, utan förlitar sig istället framförallt på information som medlemsstaternas underrättelse- och säkerhetstjänster bidragit med. Vidare använder IntCen och IntDir sig av material som EU:s olika delegationer och organ producerat, open sources-material och i viss mån även av observationer som skett på plats vid olika typer av EU-insatser (Davis Cross 2013; Fägersten 2016).

Bakgrunden till dessa enheter och dess kompetenser återfinns såväl internt som externt från EU. Den militära underrättelseverksamhet som inom EU hanteras av IntDir etablerades som en konsekvens av slutsatserna från Europeiska rådet i Köln 1999. Enheten bidrar med strategisk underrättelseinformation och ett ’early-warning’-system i syfte att uppnå en högre grad av gemensam medvetenhet och bedömning. Således svarade detta upp gentemot EU:s alltmer

2 Tydliggjort i Lissabonfördragets FEU (2009) artikel 4 som säger att [EU] ”ska respektera deras väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar”.

ambitiösa utrikes- och säkerhetspolitiska utveckling. IntCen i sin tur lanserades informellt under 1999 som ett stöd till den dåvarande höga representanten Javier Solana. I och med Amsterdamfördraget hade denna nya position som 'hög representant' (HR) för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken tillskapats. Amsterdamfördraget (paragraf 5) uppmanade medlemsstaterna att dela information, däribland hemligstämplat material, med den nya höga representanten och dennes nya enhet för policyplanering (Amsterdamfördraget 1997). När fördraget trädde i kraft under maj 1999 lanserades denna nya enhet och i takt med att EU:s säkerhetspolitiska kompetenser växte och den 'Europeiska säkerhets- och försvarspolitik' (ESFP)³ närmade sig operativ förmåga så valde ett antal medlemsstater att under sommaren 2001 börja dela underrättelseinformation med EU:s höga representant. Under 2002 och 2003 valde Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Sverige att sekondera underrättelseanalytiker till enheten. Dessa medlemsstater bjöds in till detta av Javier Solana baserat på deras storlek, deras underrättelseförmågor samt deras starka bilaterala relationer. Slutligen i januari 2003 deklarerades IntCen (då under namnet SitCen) som operativt verksamt inom EU (Fägersten 2010a: 171-173). IntCen utvecklades framförallt som svar på det interna underrättelsebehovet som den mer potenta europeiska utrikes- och säkerhetspolitiken medförde. Externa skeenden, så som 11 september-attackerna i New York och Washington samt terrordåden i Madrid 2004, medförde dock även att IntCen fick större befogenheter i relation till terrorism. Slutligt bidrog Javier Solanas politiska entreprenörskap likaså till att ta samarbetet längre än vad många medlemsstater först förutspådde (Fägersten 2010a: 187-188).

Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Euro-pol) är ytterligare en aktör i det europeiska underrättelsesamarbetet. Organisationen är det huvudsakliga organet för underrättelsesamarbete relaterat till grov internationell brottslighet men hanterar även underrättelseinformation i relation till terrorism. Detta uppdrag kom i och med terrordåden 11 september 2001, Madridbombningarna 2004 samt bombdåden i London 2005 att ytterligare förstärktes (Fägersten 2010a: 148-153). Den huvudsakliga drivkraften bakom samarbetet har bestått av en uppfattad ökande hotnivå vilket inte adekvat kunnat hanteras unilateralt. Likaså har asymmetrin mellan USA:s och Europas underrättelseförmågor samt det politiska trycket som kom från USA efter 11 september-attackerna, drivit på för ett förstärkt samarbete inom Euro-pol. Trots detta så har samarbetet inte alltid utvecklats i samma grad som de europeiska regeringarna efterfrågat. Detta har bland annat varit beroende på olika organisatoriska svårigheter att uppnå tillräckligt med tillit mellan de olika nationella underrättelseorganisationerna (Fägersten 2010a: 161-163). Under de

3 Sedan 1 december 2009 den Gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP).

senaste åren har dock allt mer av det polisära samarbetet inom Europol förstärkts och institutionaliserats (se t.ex. Aden 2018).

Utanför EU:s ramar återfinns även en rad samarbetsorgan som bidrar till den europeiska underrättelseförmågan. En sådan är den multilaterala Counterterrorism Group (CTG) som etablerades efter terroristattackerna i USA den 11 september 2001. Gruppen har dock en bakgrund i Club de Bern som etablerades under 1970-talet som ett slutet forum för samtliga EU:s medlemsstater samt Norges och Schweiz underrättelsechefer att träffas och diskutera frågor relaterade till europeiskt underrättelsesamarbete. Utökade krav att förstärka detta samarbete efter 11 september-attackerna ledde till att medlemmarna i Club de Bern valde att skapa CTG, bland annat för att stärka de institutionella banden till EU. Bland några av EU:s medlemsstater fanns det dock även vid tidpunkten förslag om att etablera en europeisk säkerhetstjänst (ett förslag som ofta refereras till som ett 'Europeiskt CIA'). Sådana förslag förkastades dock av den breda majoriteten av medlemsstater och istället etablerades det formella band mellan CTG och IntCen genom att CTG inrättade en enhet inom IntCen. Representanter från CTG har också allt oftare medverkat i olika EU-sammansättningar, så som i Coreper när terrorism är på dagordningen. Denna utveckling har framförallt drivits fram utifrån hotet från internationell terrorism (Fägersten 2010a: 191-202).

Tre former av autonomi och deras underrättelsekrav

Inom EU har ambitionen om autonomi utvecklats betydligt under 10-talet. EU:s globala strategi (EUGS) från 2016 tydliggör att: "Europeiska unionen ska ha strategisk autonomi. Detta är nödvändigt för att främja våra medborgares gemensamma intressen samt våra principer och värderingar (...) Det är viktigt med en lämplig nivå av ambition och strategisk autonomi för att Europa ska kunna främja fred och trygga säkerheten inom och utanför sina gränser" (EEAS 2016: 3, 7). Den nya EU-kommissionens ordföranden Ursula von der Leyen har också utlovat att omforma EU till en "geopolitisk" aktör, i vilken handel-, teknik-, försvar- och säkerhetspolitik alla är sammankopplade. Detta ställer tydligt nya krav på unionens förmågor och ambitioner.

Debatten om autonomi och Europas möjlighet att agera självständigt på den globala arenan har varit pågående ända sedan 1950-talet, men i och med EU:s Globala Strategi, Brexit och en allt instabilare geopolitisk situation har denna debatt återigen aktualiserats. Trots den långa politiska debatten och det faktum att 'strategisk autonomi' återkommer med hög frekvens i officiella dokument saknas ännu klar och tydlig definition av begreppet. Natalie Tocci, speciell rådgivare till den dåvarande HR/VP Federica Mogherini och drivande i processen kring EUs globala strategi, definierade nyligen strategisk autonomi som

”möjligheten att agera, helst med andra och då framförallt med Nato och USA, men vid behov också självständigt” (vår översättning) (Tocci 2019: 2). Detta är dock en alltför bred definition för att användas analytiskt. I detta avsnitt försöker vi först bryta upp begreppet europeisk strategisk autonomi i dess olika delar för att sedan presentera tre underkategorier som bättre lämpar sig för analysen av relaterade underrättelsebehov.

Vad innebär då strategisk autonomi i en EU-kontext? Autonomi syftar på någon form av egenmakt, sammansatt av grekiskans *auto* – själv – och *nomos* – regler, normer eller ordning. Vad som är *själv*, det vill säga referensobjektet i detta fall, är Europa som aktör, ofta i form av EU. Brexit har dock medfört att fler – även inom EU – refererar till just *europeisk* strategisk autonomi, där Storbritanniens kapacitet ses som nödvändig för förmågan att etablera normer, regler och ordning för européer. Just kapaciteten att handla, det vill säga själva aktörskapet, är grundläggande för autonomi. Till denna handlingskapacitet måste även handlingsfrihet kopplas för att autonomi ska uppnås. Inom studiet av internationella relationer har det visats hur denna handlingsfrihet ofta begränsas av hierarkier och åtagande gentemot andra parter, till exempel inom militära allianser (Snyder 1997) eller i relationen till en hegemon (Lake 2011). För de flesta aktörer föreligger någon form av konflikt mellan friheten och kapaciteten där till exempel kollektivt handlande kan stärka kapaciteten men då också begränsa friheten. För EU likväl som för Europa som helhet begränsas handlingsfriheten från två håll. Dels från medlemsstaterna som genom nivån av delegering sätter gränser för EU:s roll. Dels från USA, som under lång tid haft ett avgörande inflytande över vilken kapacitet och frihetsgrad EU har kunnat eftersträva och aktivt motsatt sig en mer självständig militär roll för Unionen.

Autonomi, till skillnad från suveränitet, ska dock inte ses som en binär form, utan snarare som ett spektrum där en aktör kan erhålla en högre eller lägre grad av autonomi, till stor del baserat på förhållande mellan frihet och kapacitet. Medan suveränitet också oftast kopplas just till statens mest centrala åtaganden kan autonomi appliceras på en större bredd av områden. Autonomi kan därmed sägas vara variabel eller asymmetriskt – man kan ha relativt mycket inom ett område men mindre i ett annat.

Under vilka förutsättningar kan europeisk autonomi då kallas strategisk? Strategi, från grekiskans *stratiyeia* bygger på orden för armé och ledning. Grunden inom strategi är i överförd bemärkelse att anpassa mål och medel för att säkra sina vitala intressen i förhållande till andra aktörer. Detta, i sin tur, innebär att en strategisk aktör både måste känna sina egna intressen och andras, samt låta denna insikt informera ens val. Det är just samspelet mellan ens egna föreutsättningar och omvärldens betingelser, och i den mån denna förståelse påverkar ens mål och medel, som gör en aktör strategisk i säkerhetspolitisk bemärkelse (Hallenberg & Engelbrekt 2008).

Sammantaget betonar begreppet strategisk autonomi aktörens möjlighet att först och främst definiera sina egna prioriteringar samt att utifrån dessa genomföra sina intentioner på den globala arenan. Den kapacitet som krävs för autonomi kan vara av politisk, institutionell och materiell kapacitet (Se t.ex. Lippert et al 2019; Bartels et al 2017) och historiskt har den militära materiella kapaciteten varit tyngdpunkten i en stats autonomi. Idag framstår makt som mindre utbytbar där till exempel militär makt inte utan vidare kan omsättas till ekonomiskt, politiskt eller vetenskapligt inflytande (Drezner et al, 2020). Detta innebär att olika sorters kapacitet, och för den delen grad av handlingsfrihet, krävs för att uppnå autonomi inom olika områden. För att förstå de underrättelsekrav som EU:s strategiska autonomi skapar väljer vi att särskilja tre underkategorier: beslutsautonomi, operationell autonomi och industriell autonomi, vilka vi kommer presentera närmare nedan. Denna uppdelning, och varianter på den, återkommer i den mer generella litteraturen om strategisk autonomi (se t.ex. Fiott 2018; Lippert et al 2019). Lite hårdtaget kan sägas att beslutsautonomi kräver mer vad gäller frihetsgrad medan operationell och industriell autonomi är mer kapacitetskrävande.

Tabell 1. Strategisk autonomi – tre delkomponenter

Beslutsautonomi	Möjligheten att ta (försvars- och säkerhetspolitiska) beslut och agera utifrån dem.
Operationell autonomi	Möjligheten att utifrån nödvändiga förmågor och institutionella strukturer, självständigt genomföra olika typer av operativ utrikespolitik
Industriell & digital autonomi	Möjligheten att själv utveckla, anskaffa och driftsätta kritisk infrastruktur

Beslutsautonomi

För att beslutsautonomi skall råda krävs det att en aktör har möjlighet att fatta politiska känsliga beslut, samt att den har frihet att agera utifrån dessa beslut. Ambitionen att åtnjuta europeisk beslutsautonomi är på flera sätt dimensionerande för underrättelsebehoven. Historiskt sett har just viljan att tillskapa mer autonomi och därmed förmågan till självständiga beslut, ofta i förhållande till olika kriser i Europas närområde, varit drivande för EU:s försök att bygga mer gemensam underrättelsekapacitet. Exempel på detta är kriget i Jugoslavien på 1990-talet, 11 september-attackerna 2001, terrordåden i Madrid och London 2004 och 2005 samt terrorvågen som drabbade Europa 2015 – 2017. Efter

samtliga av dessa kriser har det uppkommit ett ökat politiskt tryck att förstärka det europeiska underrättelsesamarbetet för att självständigt kunna positionera EU (Fägersten 2016; Davis Cross 2017).

En primär uppgift för en aktör som söker politisk autonomi är att kunna identifiera de vitala intressen som ska hävdas och försvaras. Detta är i huvudsak en uppgift för den politiska nivån men nationella underrättelse- och säkerhetstjänster har ofta en roll i att identifiera intressen, skyddsvärda verksamheter och kritiska beroenden. Till denna introspektiva underrättelseuppgift kan även läggas att hantera de påtryckningsmedel som externa aktörer använder. I Europas fall kan ryska påverkansoperationer, och europeiska underrättelsetjänsters arbete för att motverka detta, fungera som exempel. Ett annat exempel är USA:s explicita hot att begränsa underrättelseutbytet med europeiska länder som låter kinesiska Huawei vara med vid uppbyggnaden av 5G-nätverk. Här är det snarare beroendet av amerikansk information som utgör ett hinder för beslutskapacitet och därmed en sårbarhet för påtryckningar.

Beslutsautonomi kräver även ett externt underrättelsearbete för att informera sig om omvärlden, dvs trender, tendenser och skeenden med bäring på ens egna intressen. Här ingår även andra aktörers preferenser och tänkbara handlingslinjer på en övergripande nivå, vad som ofta betecknas strategisk omvärldsanalys. Sammantaget beror EU:s politiska autonomi på en rad underrättelserelaterade kapaciteter, av såväl intern som extern natur. Detta kan genereras av ett utbyte mellan nationella aktörer eller uppbyggnad av gemensamma resurser.

Operationell autonomi

Operationell autonomi handlar om möjligheten att, utifrån det politiska beslutsfattandet, ha de nödvändiga förmågorna och institutionella strukturerna för att planera och implementera beslut utan stöd från en utomstående part. I grunden handlar det alltså om att de facto kunna genomföra operativ säkerhetspolitik i skiftande former och vilar därmed tungt på en aktörs handlingskapacitet. Denna form av autonomi kräver, precis som för beslutsautonomi ovan, en omvärldsanalys, men ofta av mer specifik och tidsmässigt begränsad natur.

En modern europeisk insats som är intressant utifrån kategorin operationell autonomi är Libyen 2011, där Europas autonomi begränsades av dess underrättelseförmåga. Efter insatsen kritiserades bland annat den brittiska regeringen för att påbörjat operationen utan ”tillförlitlig underrättelseinformation” om situationen i Libyen (House of Commons 2016). Insatsen i Libyen kom också att präglas av svårigheten att dela underrättelseinformation mellan de olika deltagande länderna. Bland annat fick inte franska piloter tillgång till amerikanska flygbilder och situationsrapporter (Imint) inför uppdrag mot libyska mål, vilket

innebar en ökande frustration och missförtroende mellan de olika deltagande aktörerna (Webb 2014: 55).

Diskussion om operativ autonomi har traditionellt rört EU:s förmåga till kris- hanteringsinsatser, men även andra former av säkerhetspolitiska insatser fångas av begreppet. Ett konkret exempel på en omvärldsorienterad underrättelsekapacitet som är kopplat till den operativa autonomi är EU:s förmåga att införa sanktioner gentemot olika aktörer i världen. EU:s sanktionsverktyg ligger under den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) där både medlemsstaterna och EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik (HR/VP) har möjlighet att föreslå sanktioner. Den europeiska utrikestjänsten (EEAS) har dock en central roll då EEAS bland annat tar fram vilka typer av åtgärder som kan vara lämpliga samt vilka aktörer som skulle drabbas av sanktionerna. EEAS har därmed ett tydligt inflytande vid införandet av sanktioner genom sin samordnande och föreslagande roll (Giumelli 2013: 10-11). EU:s utrikestjänsts är således beroende av en underrättelsekapacitet, detta särskilt eftersom EU:s sanktioner har förändrats från att bestå av omfattande ekonomiska sanktioner riktade mot länder till att man idag framförallt använder sig av riktade sanktioner – såsom frysandet av tillgångar eller visumförbud – mot enskilda individer (Russell 2018).

Ett annat exempel, som även har interna implikationer, är hybridhot där samordnad eller gemensam underrättelseförmåga är avgörande dels vad gäller förvarning och hotbildsanalys men även i mer operativa skeenden, oavsett om det handlar om fysiska eller digitala hot som ska hanteras. Sammantaget kräver 'operationell autonomi' tillgång till kvalificerat underrättelsematerial. Informationen måste ofta ha hög grad av aktualitet och snabbt kunna uppdateras, till skillnad från den mer strategiska analysen som är grunden för det mer långsiktiga politiska beslutsfattandet.

Industriell och digital autonomi

En sista delkomponent av strategisk autonomi innefattar en aktörs kontroll över grundläggande industriella och teknologiska system. Möjligheten att själv utveckla, anskaffa och driftsätta kritisk infrastruktur är en del av europeisk strategisk autonomi då användandet av kritisk infrastruktur för att inhämta information och kontrollera andra aktörer är en växande maktfaktor i dagens geoekonomiska era (Schwarzer 2019). Likt operationell autonomi ovan, kräver denna form av autonomi mycket i termer av kapacitet. Målet om autonomi inom det industriella området lyfts fram i den Globala Strategin, där det uttrycks att: "en hållbar, innovativ och konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri är nödvändig för Europas strategiska autonomi och för en trovärdig gemensam säkerhets- och försvarspolitik" (EEAS 2016:40). EU:s nya höga representant Josep Borrell har också argumenterat för att handels- och teknikfrågor måste betraktas som utrikespolitiska frågor i vilka EU nu måste ta

starka initiativ (Politico 2019). Såväl från tyska som franska politiker hörs motsvarande tongångar, ofta under epitetet ”europeisk digital suveränitet” vilket anspelar på just den industriella kapacitetsdimensionen.

Vad innebär då de industriella och teknologiska aspekterna på autonomi och vad kräver de för underrättelsekapacitet? I vår bredare tolkning av industriell autonomi där inte bara försvarsindustrin utan även en aktörs hela kritiska infrastruktur beaktas, har underrättelsetjänster en mycket viktig roll att fylla. Det kan t.ex. handla om att assistera i screening av utländska direktinvesteringar – där just nu Kina står i fokus – och deras eventuella politiska kopplingar, eller att avgöra vilka delar av ens egen teknologi- och innovationssektor som är särskilt skyddsvärd eller olämplig för export. Slutligen kan här även räknas in skydd av vår digitala infrastruktur och intressen med defensiva såväl som offensiva medel, t.ex. förmågan att säkra viktiga informationssystem eller att införa cybersanktioner (Europeiska Unionens råd 2019).

Europeiska Kommissionen har i EU:s nya industristrategi klargjort att det är nödvändigt för EU att upprätta ”teknisk suveränitet” inom områden av strategisk betydelse så som försvar, rymd, mobilnät (5G och 6G) och kvantberäkning (Europeiska Kommissionen 2020). Denna utveckling torde kunna få en stor påverkan på underrättelsearbetet i Europa, både i termer av underrättelsestöd för att nå denna form av autonomi och i termer av vad den tekniska utvecklingen innebär för underrättelsearbetet i sig. Traditionellt har underrättelsetjänster dragit stor nytta av ny teknik och datorteknologi, t.ex. Turing och Welchmans Enigma-dekryptering på 1940-talet (Fiott 2020). Denna teknologiska utveckling tillsammans med en ökad användning av olika typer av sensorer – både i operativa miljöer och i vardagen – kommer således med största sannolikhet öka mängden användbar information tillgänglig för underrättelsetjänsterna. Att hantera detta expanderande och snabbväxande informationsflöde torde överväldiga traditionella manuella underrättelseprocesser (Nurkin & Rodriguez 2019: 26). Därför har nya teknologier, så som AI, lyfts upp som en viktig kapacitet inom underrättelsearbetet framöver (Se t.ex. Fiott & Lindstrom 2018). Både staters och ickestatliga aktörers, så som Ryssland och Islamiska Staten (IS), ökade användning av desinformation, genom bland annat sociala medier, är likaså något som blivit allt mer uppmärksammat under de senaste åren. EU har därför förstärkt arbetet mot desinformation (Se t.ex. Hedling 2018). Här har utvecklingen av maskininlärning i analysen av sociala medier tagits upp som ett exempel på hur ny teknologi kan minska bördan för underrättelseanalytiker (Nurkin & Rodriguez 2019: 26–27). En utökad sådan förmåga kopplas även tillbaka till den förra kategorin operationell autonomi eftersom detta kan påskynda förmågan att upptäcka olika hot. Detta tillsammans med ett utökat krav på datasäkerhet och ett större behov att ha möjligheten att genomföra olika former av kontraspionage ökar betydelsen för ny teknologi och utvecklingen av gemensamma resurser på EU-nivå (Lippert et al 2019: 20–21).

Vidare har geoeconomiska och geopolitiska faktorer aktualiserats bland annat genom utvecklingen och utbyggnaden av 5G-nätet. Idag har länder som USA, Australien, Nya Zeeland och Japan stoppat kinesiska företag från att delta i deras uppbyggnad av 5G-nätet (Inkster 2019: 105). Detta har bidragit till en debatt inom Europa om hur EU skall hantera dessa frågor framgent. Här torde europeiska underrättelsetjänster kunna vara behjälpliga i att screena de kinesiska företagen (i allt från deras produkters uppbyggnad till företagens ägandeskap) som vill delta i utbyggnaden av 5G i Europa. Att denna teknikutveckling framförallt blivit centralt har att göra med att tekniken kommer vara en bärande del i en rad av olika tjänster (t.ex. IoT, moln data, AI) som är vitala för samhället kritiska funktioner framöver (EPSC 2019). Således innebär sättet som våra samhällssystem idag är sammankopplade och digitaliserade att sårbarheten vad gäller extern påverkan ökar.

Sammantaget innefattar detta område en aktörs möjlighet att ha kontroll över grundläggande industriella och teknologiska system, dels för att ha möjlighet att agera självständigt och dels för att motverka ofrivilliga beroendeställningar. Utifrån ett underrättelseperspektiv krävs det möjligheter att granska och upptäcka den samhällseliga sårbarheten och negativa beroenden. Således kan underrättelsetjänsterna i en allt mer digitaliserad och teknologisk värld få en allt viktigare roll framgent, särskilt för aktörer som har 'digital autonomi' eller 'teknisk suveränitet' som målsättning.

EU:s nuvarande underrättelseförmågor och deras bidrag till strategisk autonomi

I relation till kategorierna beslutsautonomi, operationell autonomi och industriell autonomi så har EU än så länge kommit längre i vissa dimensioner än i andra, vilket också speglas i de resurser för underrättelsestöd som existerar och planeras.

Vad gäller beslutsautonomi så finns det idag en tydlig målsättning för europeisk autonomi, men problem kring att komma överens om den övergripande strategiska målsättningen. Den politiska viljan att faktiskt agera samfällt och oberoende från externa aktörer som USA och Kina splittrar alltså medlemsstaterna. Som diskuterades i föregående avsnitt är beslutsautonomi beroende av underrättelsestöd vad gäller identifiering av egna intressen samt en bred omvärldsanalys av trender, hot och andras handlingsmönster. Denna omvärldsanalys och strategiska analys utförs av ett flertal aktörer, t.ex. Europeiska Kommissionens 'Situation Room' och det framtidsinriktade analysarbetet inom Espas.⁴ Även underrättelsetjänsterna har här en grundläggande uppgift då mycket av den information som behövs inte är öppet tillgänglig.

4 Se: EEAS (2016) & Europeiska Kommissionen (2019).

En central roll i detta arbete utförs därmed av EU Intelligence Analysis Centre (IntCen), vars underrättelseförmågor också har stärkts under de senaste åren. IntCen bidrar med analyser och underrättelseinformation ur flera olika tidsperspektiv. Deras underrättelsebedömningar och rapporter har dels mer långsiktiga strategiska perspektiv för unionen som helhet, men de bidrar även med andra former av mer kortsiktiga underrättelseanalyser. Dessa är framförallt vanligt förekommande efter olika typer av kriser eller akuta skeenden. IntCen bidrar även med hot- och riskbedömningar för EU:s personal i världen, exempelvis inför posteringar vid EU:s delegationer eller i relation till EU:s militära och civila insatser. Slutligen bidrar enheten med olika former av ad-hoc information till olika EU beslutsfattare, t.ex. till HR / VP, till EU:s särskilda representanter, till EU:s olika rådsorgan samt till Europaparlamentet (EU IntCen 2015). En av de stora skillnaderna gentemot andra organ är således att IntCen bidrar med underrättelseanalyser direkt till beslutsfattarna och inte till nationella myndigheter eller organ – så som exempelvis Europol (Davis Cross 2015: 96). Styrkan av den växande underrättelseförmågan inom IntCen ligger också i möjligheten att vidare validera nationella uppgifter och sedermera sätta ihop det ”bredare pusslet som nationella underrättelsetjänster kan ha missat” (Duke 2019: 65).

Inom kontraterrorismfältet pågår ett omfattande underrättelsearbete som både stärker EU:s beslutskapacitet på strategisk nivå och möjliggör mer operationell kapacitet för unionen såväl som för medverkade medlemsstater. Europol har en viktig roll att spela i det europeiska underrättelsesamarbetet genom sin roll relaterad till grov internationell brottslighet och terrorismbekämpning. Efter terrordådet mot Charlie Hebdo i januari 2015 ökade de politiska kraven på att förstärka samarbetet mot terrorism inom EU, vilket sedermera ledde till öppnandet av European Counter Terrorism Centre (ECTC) vid Europol i januari 2016 (Europol 2018). ECTC ska vara det centrala navet för terrorismbekämpning i EU och det är den enda kontaktpunkten för samtliga nationella brottsbekämpningsorgan, men även tredjeländer, och har till uppgift är att sammanföra och analysera information från dessa (Europol 2019). Som vi betonade i det andra avsnittet så finns det samarbetsorgan utan direkta och formella band till EU som bidrar till unionens underrättelseförmågor. Exempelvis har samarbetet inom Counter Terrorism Group (CTG) stärkts de senaste åren, bl.a. genom att det under 2016 etablerades en gemensam informationsdatabas inom CTG för utbyte av information mellan medlemsstaternas underrättelse- och säkerhetstjänster. Denna operativa databas medför att samtliga 30 underrättelsetjänster har tillgång till gemensam information som uppdateras i realtid. Slutligen har banden mellan de olika EU-organen och CTG också stärkts, vilket bland annat innebär att CTG numera bjuds in till de EU-rådsmöten som har terrorism på dagordningen. Inom CTG så deltar numera också Europol, IntCen, EU:s koordinator för kontraterrorism samt företrädare för amerikanska

underrättelsetjänster vid CTG:s strategiska möten (AVID 2018; Government of the Netherlands 2016).

Vad gäller operativ autonomi så är Europa idag fortsatt beroende av resurser och förmågor från USA för att kunna genomföra mer krävande insatser, vilket den ovan beskrivna insatsen i Libyen illustrerade. Mer småskalig krishantering kan dock sägas vara inom ramen för den operationella autonomin, vilket i grunden också är vad man politiskt mäktar med som ambitionsnivå. Förutom kontraterrorismområdet, som diskuterades ovan, berör underrättelsearbete till stöd för EU:s operationella autonomi just denna form av småskalig krishanteringsförmåga. Även om IntCen primärt syftar till att stärka EU:s beslutskapacitet på strategisk nivå har enheten efter hand fått en roll även i operativt stöd (Fägersten 2015:4).

Till den operativa kapaciteten bidrar idag även EU Satellite Centre (SatCen), framför allt med Imint (Imagery Intelligence) och Geoint (Geospatial Intelligence) till EU:s olika organ (bland annat till EEAS, EU:s militära stab, IntCen, Frontex och den Europeiska Kommissionen), till EU:s medlemsstater men även till FN och OSCE. Under 2019 levererade SatCen över 3000 olika rapporter till olika aktörer och bidrog till exempel till EU-operationen EU Navfor Somalia Operation Atalanta genom att bland annat övervaka kända piratbaser, identifiera var handelsfartyg blivit kapade, samt övervakade och identifierade människosmuggling. Även EU:s träningsinsatser (exempelvis Eutm Mali) och övervakningsuppdrag (Eumm Georgia) drog nytta av information från SatCen under året. Dessa olika former av bildanalyser har framförallt medfört en ökad operativ förmåga för EU:s olika civila och militära operationer och missioner (EU SatCen 2020: 29-37).

Vad gäller området industriell autonomi, är underrättelsestödet på europeisk nivå ännu relativt utvecklat, men givet ambitionerna lär vi kunna se en snabb utveckling, framför allt då detta blivit ett prioriterat område för den nya 'geopolitiska' EU-kommissionen. Här är den stora utmaningen att mycket av den industripolitik som lär ligga till grund för utvecklingen av mer autonomi går stick i stäv med mer traditionell frihandelspolitik, vilket fortfarande är ett mål i sig för många EU-medlemmar. Som vi tidigare konstaterat innebär den nya målsättningen om teknisk suveränitet/autonomi som återspeglas i EU:s nya industristrategi en ny ambitionsnivå. Detta torde innebära allt större investeringar i europeisk teknik och digitalisering framöver. Att skydda denna teknikutveckling blir således en större uppgift för Europas underrättelsetjänster framgent. Här kan således det allt mer potenta samarbetet i relation till industrin innebära ett större behov av europeiskt underrättelsesamarbete.

Sammantaget kan man säga att det inom alla autonomidimensioner pågår ett aktivt arbete som oundvikligen är dimensionerande för underrättelseverksamheten. Att ökande ambitioner inom utrikes- och säkerhetspolitik har drivit och kommer att fortsätta att driva underrättelsebehovet inom EU uttrycks

även explicit. EU:s treårsöversikt av den Globala Strategin betonade att samarbetet mellan IntCen och IntDir inom det gemensamma Single Intelligence Analysis Capacity (Siac)-formatet hade stärkts under de senaste åren. Samtidigt betonade EEAS att mer informationsutbyte och underrättelsesamarbete krävs mellan såväl medlemsstater som EU-institutioner för att stärka unionen som utrikespolitisk aktör framöver (EEAS 2019: 10–11). En viktig aspekt att ta i beaktning är dock att målsättningen om 'strategisk autonomi' fortfarande är kontroversiell och inte delas av samtliga medlemsstater. Bland annat ifrågasätts begreppet idag av medlemsstater som Polen, Nederländerna, Sverige och Danmark (Franke & Varma 2019). Följaktligen kan diskrepansen som återfinns mellan medlemsstaterna påverka möjligheten att uppnå autonomi, vilket därmed kan påverka möjligheterna att få fram mer samarbete inom underrättelseområdet.

Osäkerheter och potential till utveckling

Styckena hittills har visat på de betydande underrättelsebehov som skapas av ambitioner kring autonomi på olika områden. Vi har också analyserat hur underrättelsesamarbete på EU-nivå idag lever upp till dessa behov och var luckor finns. Men arbetet med att etablera dagens samarbete, – såväl som planerna på att tillskapa ytterligare underrättelsekapacitet – står inför ett antal utmaningar. Vi tittar här på inneboende samarbetsproblem, frånvaron av gemensam underrättelsekultur samt samarbete utanför Unionens ramar.

På ett övergripande plan kräver internationellt underrättelsesamarbete personliga nätverk och kontakter att investera i. Detta förutsätter tillit och samarbetsvilja mellan de olika underrättelsetjänsterna, vilket framförallt byggs upp genom tidigare erfarenheter av samarbete, delandet av en gemensam organisatorisk och/eller professionell kultur samt i vissa fall genom gemensamma regler och regleringar. Samtidigt ligger underrättelsesamarbete mycket nära den nationella suveräniteten, ett 'high politics'-område om något, som stater ogärna reglerar samfällt (Hoffmann 1966). Till detta kan läggas byråkratiska intressen som påverkar hur villiga de olika organisationerna är att dela information.⁵ Organisatoriska och professionella skillnader, till exempel mellan polis och underrättelseorganisationer kan därmed medföra samarbetsproblem (Fägersten 2016). Som vi tidigare har diskuterat så har samarbetet inom det polisiära området, framförallt i relation till terrorism, stärkts och institutionaliserats inom EU. Underrättelsetjänsternas vilja att dela information har dock i större grad fortsatt varit begränsat på grund av större känsligheter i deras arbete (Aden 2018:990–991).

5 För en mer omfattande diskussion se t.ex. Fägersten, B. (2010b). *Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation – The case of Europol*.

Kopplat till de olika professioner och nationaliteter inblandade i multilateralt underrättelsesamarbete är avsaknaden av en gemensam europeisk underrättelsekultur ett stort problem för samarbetet (se t.ex. Arcos & Palacios 2018). Detta var också något som Frankrikes president Emmanuel Macron tydligt betonade i sitt välkända Sorbonne-tal när han argumenterade för att ”skapa en europeisk underrättelseakademi, detta för att stärka banden mellan våra länder genom utbildning och utbyte” (Macron 2017:5). Denna idé realiserades sedermera i mars 2020 när Intelligence College in Europe etablerades. De 23 deltagande medlemsstaterna⁶ hoppas att samarbetet skall främja och underlätta strategisk dialog mellan ländernas underrättelsetjänster men även att det ska bidra till ett utökad samarbete med akademiker samt nationella och europeiska beslutsfattare (Intelligence College in Europe 2020). Jämfört med USA så är just utbytet och dialogen mellan underrättelsetjänster och akademien något är eftersatt och mindre frekvent i Europa (Palacios 2016: 42). Således kan detta bidra till att utveckla ett samarbete mellan beslutsfattare, underrättelsetjänster och akademien. Samarbetet är även tänkt utöka förståelsen för betydelsen och behovet av ett utökad samarbete kring underrättelseanalys för beslutsfattare i exempelvis Europeiska Kommissionen och Europaparlamentet (Barigazzi & Momtaz 2020). Ett annat liknande initiativ har etablerats av Grekland och Cypern inom det permanenta strukturerade samarbetet i försvar (Pesco) i och med etablerandet av Joint EU Intelligence School (JEIS) i november 2018. Projektet är tänkt att bidra med träning inom underrättelsesdisciplinen för medlemsstaternas säkerhets- och underrättelsetjänster (Europeiska unionens råd 2018). Eftersom både Intelligence College in Europe och JEIS är nyligen etablerade är det dock fortfarande osäkert vad de kommer få för betydelse för europeiskt underrättelsesamarbete framgent.

En annan utmaning för utvecklingen av underrättelsestöd för EU är att underrättelsetjänsterna primärt arbetar utanför Unionens ramar. Detta gäller inte bara äldre etablerade nätverk som Club de Bern utan även nyare kreattioner, så som det franska Intelligence College in Europe. Tillsammans med den förstärkning av CTG som skett – genom säkerhetstjänsternas egen samarbetsplattform – illustrerar detta att det bilaterala och ”minilaterala” samarbetet mellan de traditionella underrättelse- och säkerhetstjänsterna fortsätter att vara normen för samarbete inom Europa. Ett ytterligare sådant samarbetsorgan, som etablerats utanför EU:s ramar, är även den så kallade ’Paris-gruppen’. Denna grupp etablerades under 2016 som diskussionsformat för olika europeiska underrättelsetjänster. I Paris-gruppen deltar företrädare från Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Irland, Nederländerna, Norge, Polen, Spanien,

6 Belgien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Nederländerna, Norge, Portugal, Rumänien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern, Österrike.

Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike tillsammans med IntCen:s direktör samt ordföranden för CTG. Mervärdet för Paris-gruppen sägs bland annat vara att externa underrättelsetjänster, så som brittiska MI6, också kan delta i samarbetet (Statewatch 2016; 2017). I och med Brexit så kan samarbeten utanför EU:s ramar, så som CTG och Paris-gruppen, vara till gagn för det övergripande europeiska underrättelsesamarbetet. Detta då det fortfarande är en stor osäkerhet kring hur de framtida relationerna mellan EU och Storbritannien kommer se ut. Oavsett vad riskerar Brexit att få starka negativa effekter för det europeiska underrättelsesamarbetet. Detta då det bland annat finns frågetecken om Storbritannien kommer ta del av underrättelsesamarbetet inom Europol samt av information från Schengen Information System II (SIS II) och EU Passenger Name Record (PNR). Även samarbetet inom EU:s IntCen och IntDir samt Storbritanniens möjlighet att ta del av information från Galileo och EU Satellite Centre (SatCen) lär komma att påverkas (Inkster, 2018; Glees, 2017). EU däremot riskerar att förlora en av de mest kompetenta underrättelseleverantörerna och Europols tidigare direktör Rob Wainwright har betonat att "Storbritanniens bidrag till beslutsfattande inom EU:s inre säkerhet är ovärderligt" (Citerad i Hillebrand 2017: 94).

Slutligen sätter den snabba teknikutvecklingen en rad juridiska, etiska och militärtekniska frågor i fokus med relevans för EU:s framtida underrättelseförmåga. Först och främst torde ny teknologi, AI och kvantteknologi i första hand, innebära en stor förändring för de som arbetar med underrättelseverksamhet – både vad gäller arbetsprocesser och förmågor. Mer utvecklade teknologisk och elektroniskt spionage innebär nya utmaningar för underrättelsetjänsterna, bland annat då distinktionen mellan spionage och krigsföring blir mer svårbestämd och suddig. "Nya" samhällseliga sårbarheter som den allt kraftfullare teknologin innebär också att icke-militära maktmedel får en ökad betydelse framöver (Severin 2018). Här kan underrättelsetjänsterna komma att spela en betydande roll i att såväl upptäcka som hantera de olika sårbarheter som samhället kan ställas inför (Fägersten 2017). Slutligen ställs även underrättelsetjänsterna idag inför en hårdare allmän granskning än tidigare. I nutida sammanhang har såväl Snowden-affären som den svenska debatten om 'FRA-lagen' aktualiserat, och ökat, den allmänna debatten om underrättelsetjänsternas kompetenser och befogenheter. Ökade befogenheter och förmågor utan ökad insyn och politisk kontroll skulle riskera att minska allmänhetens förtroende, särskilt med tanke på hur exempelvis AI-teknologi sannolikt påverkar underrättelsetjänsternas förmågor framöver.

Slutsatser

EU har under en längre tid strävat efter en högre nivå av autonomi och detta har fungerat som en stark drivkraft bakom byggandet av den underrättelsekapacitet

som idag finns inom Unionen. Den nu rådande ambitionen kring europeisk strategisk autonomi kan med stor säkerhet antas driva underrättelsesamarbetet vidare. Detta gäller inom samtliga tre delområden som vi analyserat i denna text: beslutsautonomi, operationell autonomi och industriell autonomi, om än i varierande grad.

Hur ser då framtidsutsikterna för underrättelsesamarbetet inom Europa/EU ut? Först och främst sätter EU:s juridiska kompetenser gränser för hur samarbetet kan utvecklas. Utan en fördragsändring, så är en överstatlig underrättelsetjänst på EU-nivå omöjlig. I Lissabonfördragets artikel 73 betonas dock möjligheten att förstärka samarbetet mellan medlemsstaters underrättelsetjänster eftersom "medlemsstaterna får inbördes och på eget ansvar organisera sådana former för samarbete och samordning som de finner lämpliga mellan de behöriga avdelningarna vid sina administrationer med ansvar för att skydda den nationella säkerheten".

Det finns dock mått och steg som skulle kunna tas inom rådande legala ramverk. Mer gemensam träning och utbildning skulle kunna genomföras i IntCen:s regi, inte bara för de analytiker som är stationerade där utan även för nationella underrättelseanalytiker som då kan introduceras till multilateralt arbete under en kortare period. Detta skulle kunna bygga grunden för ett mer förtroendefullt samarbete och informationsdelning till gagn för framtida informationsutbyte. EU skulle även kunna nyttja sitt nätverk av delegationer bättre från ett underrättelseperspektiv genom att se till att relevanta delegationer är bemannade med analytiker med säkerhetspolitisk spetskompetens. Denna funktion skulle också öka värdet av EU som underrättelseaktör för medlemsstaterna som inte alltid förfogar över motsvarande resurser. Ett annat område att investera i vore nya gemensamma underrättelseplattformar för luft och hav, t.ex. genom den nya Europeiska Försvarsfonden (EDF). Det skulle både öka beslutsautonomin och stärka EU:s roll i hävdandet av globala nyttigheter såsom frihet att navigera på internationellt vatten. Även underrättelseapplikationer inom högteknologiska områden såsom kvantdata är tänkbart för storskaligt samarbete då det inte sällan ligger utanför enskilda medlemsstaters resurser. Förslagen ovan skulle till stor del öka EU:s möjlighet till strategisk autonomi vad gäller politiskt beslutsfattande och operationer. Vad gäller industriell autonomi är Europas underrättelsesamarbete idag eftersatt. Mer fokus på kontrapionage, t.ex. inom Europol, skulle vara ett värdefullt bidrag till att stoppa industrispionage och skydda Europas teknologiska bas. Frågan är dock om motsvarande underrättelseförstärkningar kan utvecklas utan att mer demokratiskt inflytande och kontroll införs av EU:s underrättelsemaskineri.

I slutändan avgörs frågan om europeisk strategisk autonomi och dess underrättelsekrav av medlemsstaternas egen avvägning av autonomi. Som konstaterades inledningsvis begränsas EU som en autonom aktör å ena sidan av medlemsstaternas nationella suveränitet och å andra sidan av USA:s roll inom

europaisk säkerhet. Vill Europas länder utveckla en högre grad av strategisk autonomi på europeisk nivå kommer det som visats kräva betydande satsningar inom flera underrättelseområden. Vissa av dessa utvecklingar innebär ett samarbete så nära att det i praktiken urholkar delar av den nationella autonomin. De stater som vill utveckla gemensam strategisk autonomi får därmed acceptera att det till viss del sker på bekostnad av deras nationella autonomi. Här kan man tänka sig att acceptansen för detta är större inom vissa områden, t.ex. industriellt än den mest krävande delen av operationell autonomi som ligger nära försvaret av det egna territoriet. Givet detta är det troligt att Europa, i den mån utökad strategisk autonomi faktiskt realiserar, går mot en *variabel autonomi* med fortsatt stor makt för medlemsländerna och bestående beroende av USA inom vissa områden. Inom andra områden lär istället en viss autonomi gentemot externa parter skapas, vilket kräver att även medlemsstaterna överför en del av sin autonomi till europeisk nivå.

Litteraturförteckning

BÖCKER OCH ARTIKLAR

- Aden, H., 2018. Information sharing, secrecy and trust among law enforcement and secret service institutions in the European Union, *West European Politics*, 41(4), s. 981-1002.
- Arcos, R & Palacios, J., 2018. The impact of intelligence on decision-making: the EU and the Arab Spring, *Intelligence and National Security*, 33(5), s. 737-754.
- AVID, 2018. Annual Report 2017. Tillgänglig: <https://english.aivd.nl/binaries/aivd-en/documents/annual-report/2018/03/09/annual-report-2017-aivd/Annual+Report+2017+AIVD.pdf>.
- Barigazzi, J & Momtaz, R., 2020. "European spies dare to share". Tillgänglig: <https://www.politico.eu/article/european-spies-dare-to-share-intelligence-college-in-europe-ice/>.
- Bartels, H., Kellner, A. & Optenhögel, U., 2017. *Strategic Autonomy and the Defence of Europe: On the Road to a European Army?* Bonn: Dietz.
- Bruegel, 2019. "Redefining Europe's economic sovereignty". Tillgänglig: https://bruegel.org/wp-content/uploads/2019/06/PC-09_2019_final-1.pdf.
- Davis Cross, M., 2013. "A European Transgovernmental Intelligence Network and the Role of IntCen", *Perspectives on European Politics and Society*, 14(3), s. 388-402.
- Davis Cross, M., 2017. "Counter-terrorism in the EU's External Relations", *Journal of European Integration*, 39(5), s. 609-624.
- Drezner, D. W., Krebs, R. & Schweller, R., 2020. "The End of Grand Strategy: America Must Think Small", *Foreign Affairs*. Tillgänglig: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-04-13/end-grand-strategy>.
- Duke, S., 2019. *Will Brexit Damage our Security and Defence? The Impact on the UK and EU*. Palgrave Macmillan.
- ECFR, 2019. "Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act?". Tillgänglig: https://www.ecfr.eu/page/-/ecfr_strategic_sovereignty.pdf.

- EEAS, 2016. *Crisis management and Response*. Tillgänglig: https://eeas.europa.eu/topics/crisis-response/412/crisis-management-and-response_en.
- Europeiska Kommission, 2019. ”ESPAS – European Strategy and Policy Analysis System”. Tillgänglig: https://ec.europa.eu/knowledge4policy/organisation/espas-european-strategy-policy-analysis-system_en.
- EPSC, 2019. ”Rethinking Strategic Autonomy in the Digital Age”, *EPSC Strategic Notes*, Issue 30 July 2019. Tillgänglig: https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_strategic_note_issue30_strategic_autonomy.pdf.
- Europol, 2017. ”Information sharing on counter terrorism in the EU has reached an all-time high”. Tillgänglig via Statewatch: <https://www.statewatch.org/news/2017/jan/eu-europol-counter-terror-centre-one-year-pr-30-1-17.pdf>.
- Europol, 2018. European Counter Terrorism Centre – ECTC. Tillgänglig: <https://www.europol.europa.eu/print/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>
- Europol, 2019. *Terrorism Situation and Trend Report 2019*. Tillgänglig: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>
- Fiott, D., 2018. ”Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?” *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, Brief No.12. Tillgänglig: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012__Strategic%20Autonomy.pdf.
- Fiott, D., 2020. *Digitalising Defence: Protecting Europe in the age of quantum computing and the cloud*. European Union Institute for Security Studies (EUISS), Brief No.4. Tillgänglig: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%204%20Defence.pdf>.
- Fiott, D. & Lindstrom, G., 2018. ”Artificial Intelligence: What implications for EU security and defence?”, *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, Brief No.10. Tillgänglig: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2010%20AI.pdf>
- Franke, U & Varma, T., 2019. ”Independence Play: Europe’s Pursuit of Strategic Autonomy”, *ECFR*, juli 2019. Tillgänglig: https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_Independence_play_Europe_pursuit_strategic_autonomy.pdf.
- Fägersten, B., 2010a. *Sharing Secrets – Explaining International Intelligence Cooperation*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Fägersten, B., 2010b. ”Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation – The case of Europol”, *Intelligence and National Security*, 24(4), s. 500–520.
- Fägersten, B., 2015. ”Intelligence and decision-making within the Common Foreign and Security Policy”. *Sieps ISSUE 2015:22epa*. Tillgänglig: http://www.sieps.se/en/publications/2015/intelligence-and-decision-making-within-the-common-foreign-and-security-policy-201522epa/Sieps_2015_22epa?
- Fägersten, B., 2016. *For EU eyes only? Intelligence and European Security*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Brief No.8.
- Fägersten, B., 2017. ”Forward Resilience in the Age of Hybrid Threats: The Role of European Intelligence”, i Daniel Hamilton (red.), *Forward Resilience: Protecting Society in an Interconnected World*, Working Paper Series, SAIS and Center for Transatlantic Relations.
- Giumelli, F., 2013. ”How EU sanctions work: A new narrative”. *Chaillot Papers*, No.129: European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Glees, A., 2017. ”What Brexit means for British and European intelligence agencies”, *Journal of Intelligence History*, 16(2), s. 70–75.

- Government of the Netherlands, 2016. Increasing cooperation between Europe's security services. Tillgänglig: <https://www.government.nl/latest/news/2016/06/10/increasing-cooperation-between-europe-s-security-services>.
- Hallenberg, J & Engelbrekt, K, 2008. *European Union and Strategy: An Emerging Actor*. Abingdon. Oxon: Routledge.
- Hedling, E., 2018. *Blending Politics and New Media: Mediatized Practices of EU Digital Diplomacy*. Department of Political Science, Lund University.
- Herolf, G., 2018. *Europeiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete*. Stockholm: Sieps 2018:4.
- Hillebrand, C., 2017. "With or without you? The UK and information and intelligence sharing in the EU", *Journal of Intelligence History*, 16:2, 91-94, <https://doi.org/10.1080/16161262.2017.1333690>
- Howorth, J., 2014. *Security and Defence Policy in the European Union* (2nd Edition). Red Globe Press.
- Inkster, N., 2018. "Brexit and Security", *Survival*, 60(6), s. 27-34.
- Inkster, N., 2019. "The Huawei Affair and China's Technology Ambitions", *Survival*, 61(1), s. 105-111.
- Intelligence College in Europe, 2020. *Letter of Intent*. Tillgänglig: <https://www.intelligence-college-europe.org/wp-content/uploads/2020/03/LoI-English.pdf>.
- Lake, D., 2011. *Hierarchy in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lippert, B., Ondarza, N. & Perthes, V. (eds.), 2019. "European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests, SWP Research Paper, Tillgänglig: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2019RP04_lpt_orz_prt_web.pdf.
- Macron, E., 2017. "Initiative for Europe". Tillgängligt: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/english_version_transcript_-_initiative_for_europe_-_speech_by_the_president_of_the_french_republic_cle8de628.pdf.
- Nurkin, T & Rodriguez, S., 2019. *A Candle in the Dark: US National Security Strategy for Artificial Intelligence*, The Atlantic Council of the United States.
- Palacios J-M., 2016. "Intelligence Analysis Training: A European Perspective", *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, 18(1), s. 34-56.
- Politico, 2019. "Borrell urges EU to be foreign policy 'player, not the playground'". Tillgänglig: <https://www.politico.eu/article/on-foreign-policy-josep-borrell-urges-eu-to-be-a-player-not-the-playground-balkans/>.
- Russel, M., 2018. "EU sanctions: A key foreign and security policy instrument", European Parliamentary Research Service. Tillgänglig: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI\(2018\)621870_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI(2018)621870_EN.pdf).
- Sellier, E., 2018. "The European External Action Service, Counterterrorism and the Imperative of Coherence", *The International Spectator*, 53(4), s. 129-151.
- Severin, M., 2018. *Tidig förvarning och ickemilitära angreppssätt: Utmaningar för underrättelsetjänsten*, FOI-R--4577-SE.
- Sjöstedt, G., 1977. *The External Role of the European Community*. Westmead UK: Saxon House.
- Snyder, G., 1997. *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Statewatch, 2016. "Implementation of the counter-terrorism agenda set by the European Council". Tillgänglig: <http://statewatch.org/news/2016/nov/eu-council-CTC-implementation-a-t-strategy-13627-%20ADD-1-16.pdf>.

- Statewatch, 2017. "Analysis: Who drives EU counter-terrorism? On the legislation of the European Union". Tillgänglig: <http://statewatch.org/analyses/no-315-who-drives-eu-ct.pdf>.
- Strömvik, M., 2005. *To act as a Union: Explaining the development of the EU's collective foreign policy*. Department of Political Science, Lund University.
- Schwarzer, D., 2019. "Weaponizing the Economy", *Berlin Policy Journal*, January 2019.
- Tocci, N., 2019. "Navigating Complexity: The EU's Rationale in the 21st Century", IAI Commentaries Issue: 19|06, Tillgänglig: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1906.pdf>.
- Zegart, A & Morell, M., 2019. "Spies, Lies, and Algorithms: Why U.S. Intelligence Agencies Must Adapt or Fail", *Foreign Affairs*, Tillgänglig: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-04-16/spies-lies-and-algorithms>
- Webb, S., 2014. "Improvements Required for Operational and Tactical Intelligence Sharing in NATO", *Defence Against Terrorism Review*, 6(1), s. 47-62.

OFFENTLIGT TRYCK OCH OFFENTLIGA DOKUMENT

- Amsterdamfördraget, 1997. *Om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem*, undertecknat i Amsterdam den 2 oktober 1997, i kraft den 1 maj 1999.
- British-French Summit, 1998. St-Malo 3-4 December 1998, Joint declaration on European defence. I: M. Rutten (compilation), *From St-Malo to Nice, European defence: core documents*, Chaillot Papers, no. 47. Paris: Institute for Security Studies of WEU, 2001.
- EEAS, 2016. *Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa – En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik*. Bryssel.
- EEAS, 2019. *The European Union's Global Strategy: Three Years On, Looking Forward*. Tillgänglig: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf.
- EU IntCen 2015. Fact Sheet 05/02/2015. Tillgänglig: http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2016/01/20150206_factsheet_eu_intcen_en.pdf.
- EU SatCen, 2020. *EU SatCen Annual Report 2019*. Tillgänglig: <https://apps.satcen.europa.eu/keydocuments/EU%20SatCen%20Annual%20Report%2020195ea979f2f9d71b083826a79a.pdf>.
- Europeiska Kommissionen, 2020. "A New Industrial Strategy for Europe", Brussels, 10.3.2020 COM(2020) 102 final. Tillgänglig: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf.
- Europeiska rådet, 1999a. "Ordförandeskapets slutsatser", Europeiska rådet i Köln den 3-4 juni.
- Europeiska rådet, 1999b. "Ordförandeskapets slutsatser", Europeiska rådet i Helsingfors den 10-11 december.
- Europeiska rådet, 2000. "Ordförandeskapets slutsatser", Europeiska rådet i Nice den 7-10 december.
- Europeiska Unionens råd, 2018. "Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview". Tillgänglig: <https://www.consilium.europa.eu/media/39664/table-pesco-projects.pdf>.
- Europeiska Unionens råd, 2019. "RÅDETS BESLUT om restriktiva åtgärder mot cyberattacker som hotar unionen eller dess medlemsstater". Tillgänglig: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7299-2019-INIT/sv/pdf>.

House of Commons, 2016. "Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options", Third Report of Session 2016–17. Tillgänglig: https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmfaff/119/119.pdf?utm_source=119&utm_medium=module&utm_campaign=modulereports.

Lissabonfördraget, FEU (EU-fördraget), 2009. Undertecknat 13 december 2007, i kraft den 1 december 2009.

Lissabonfördraget, FEUF (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt), 2009. Undertecknat den 13 december 2007, i kraft den 1 december 2009.

Maastrichtfördraget, 1993. *Fördrag om Europeiska unionen*, undertecknat den 7 februari 1992, i kraft den 1 november 1993.