



DIIS – DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES

EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde: hvorfor, hvad og hvordan

Nissen, Christine

Publication date:
2022

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Nissen, C. (2022). *EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde: hvorfor, hvad og hvordan*. DIIS Policy Brief

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



EU'S SIKKERHEDS- OG FORSVARSPOLITISKE SAMARBEJDE: HVORFOR, HVAD OG HVORDAN

Forsvar og sikkerhed har i de senere år flyttet sig fra periferien af EU til at blive et helt centralt samarbejdsområde. Krigen i Ukraine har medført en historisk politisk enighed blandt EU-landene om at styrke EU's forsvarssamarbejde, så det bliver mere slagkraftigt og uafhængigt end tidligere. Her får du en beskrivelse af, hvad EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde går ud på, og hvordan det har udviklet sig gennem tiden.

Ruslands invasion af Ukraine har vendt op og ned på det europæiske samarbejde – især de dele der handler om sikkerhed. På den baggrund anbefaler den danske regering og en række partier, at vi afskaffer forsvarsforbeholdet, så Danmark kan være fuldgældigt medlem af EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde. Men hvordan blev samarbejdet til, og hvad går det egentlig ud på?

DE 4 HOVEDKOMPONENTER I EU'S NYE FORSVARSSTRATEGI 2022

- EU skal styrke sin evne til at handle operativt; der skal oprettes en ny, medlemsdrevet udrykningsstyrke på 5000-mand til at agere på trusler i Europas nærområde; der skal være øget samarbejde om militær mobilitet.
- EU skal øge sit fokus på at afvæbne nye trusler, hybride trusler, cyberkrig og misinformation; efterretnings samarbejdet skal øges.
- EU skal samarbejde om forsvarsmateriel, fælles projekter om militært isenkram fortsættes.
- EU's Partnerskaber med aktører som NATO og FN, og lande som USA og Norge, er afgørende for EU's styrkede rolle i Europæisk sikkerhed.

Begyndelsen: EU's sikkerheds- og forsvarspolitik efter den kolde krig

Med Maastricht-traktaten i 1992 fik EU for første gang en officiel udenrigspolitik. De voldelige konflikter i kølvandet på murens fald, bl.a. på Balkan, afslørede imidlertid hurtigt, at EU havde meget begrænsede muligheder for at handle sikkerhedspolitisk. Derfor tilføjede EU-landene i slutningen af 1990erne en egentlig forsvarspolitik til EU-samarbejdet. Formålet med den nye EU-forsvarspolitik var at eksportere det europæiske fredsprojekt, demokrati, menneskerettigheder og frihed til resten af verden. Håbet var, at verden ville udvikle sig i samme fredelige og demokratiske retning, som Europa selv havde gjort det. I 2003 iværksatte EU de første EU-fredsbevarende operationer på Balkan, hvor EU blandt andet overtog FN- og NATO-Operationer, der havde været udsendt i regionen siden krigene i Eksjugoslavien brød ud. Siden kom flere missioner til, blandt andet med fokus på stabilisering efter konflikt i Mellemøsten og Centralafrika, pirateri-bekæmpelse udfør Somalias horn og menneskesmugling og migration i Middelhavet.

Op gennem 00erne var der udbredt politisk støtte til EU-missionerne, men i det seneste årti har mange europæiske lande oplevet en udtalt interventions-træthed. Få har lyst til at gentage de årelange krige i Afghanistan og Irak. Af den grund var de fleste EU-missioner i 2010erne af kortere varighed med begrænsede mandater og et relativt lille antal soldater. Siden 2003 har der i alt været 34 civile og militære missioner. Pt. er der 18 aktive missioner med knap 5000 udsendte soldater, diplomater, og politifolk fra de forskellige medlemslande.

Med Lissabontraktaten i 2009 blev EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik igen tilpasset. EU fik nu en udenrigstjeneste med et hovedkontor i Bruxelles og EU-delegationer rundt om i verden. Derudover fik man en styrket udenrigschef til at organisere og lede EU's rådmøder, når EU's udenrigs og forsvarsministre træffer beslutninger på forsvars-området. Lissabontraktaten introducerede en række nye bestemmelser på forsvarsområdet, der hidtil primært havde handlet om udsendelse af EU-missioner. For det første gav traktaten mulighed for, at en gruppe EU-lande kunne indgå i et tættere samarbejde om forsvar, også kaldet "det permanente, strukturerede samarbejde" (PESCO). Derudover fik man en bestemmelse om gensidigt forsvar (artikel 42.7). Formålet med denne artikel er, at EU-landene skal vise solidaritet, hvis et land bliver udsat for en naturkatastrofe, terror eller væbnet angreb. Der skulle dog gå lidt tid, før EU-landene benyttede sig af disse nye muligheder.

Lissabon-traktaten, som stadig er gældende, ændrede dog ikke ved beslutningsprocessen for EU's samlede udenrigs- og sikkerhedspolitik. Den foregår stadig ved enstemmighed, hvor alle medlemslande har vetoret. Landenes deltagelse i operationer og forsvarsprojekter er frivillig. Det betyder også, at når Lissabon-traktatens artikel 42.2 siger, at EU's "fælles sikkerheds- og forsvarspolitik omfatter gradvis udformning af en fælles EU-forsvarspolitik" der vil "føre til et fælles forsvar, når EU-landene træffer afgørelse herom", så skal disse formuleringer først og fremmest ses i lyset af, at der før indgåelsen af Lissabon-traktaten ikke eksisterede et forsvarspolitisk samarbejde. Uanset om samarbejdet måtte føre til styrket og fælles forsvars-

Beslutningsproces for EU's sikkerheds- og forsvarssamarbejde

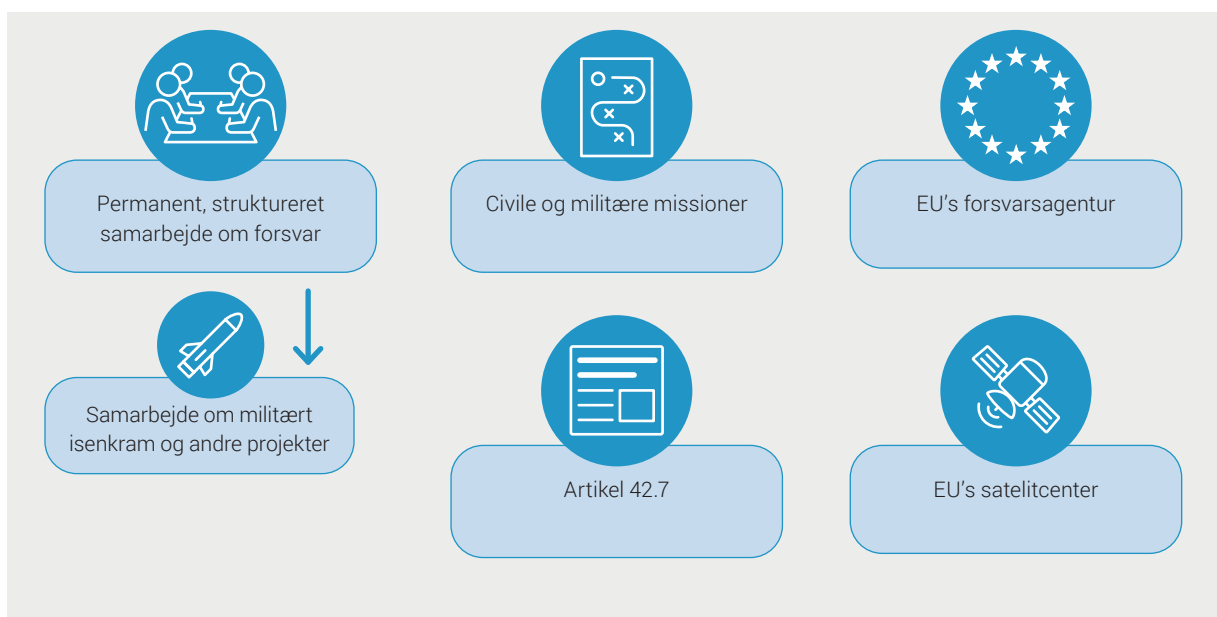


politik, skal det altid foregå i en mellemstatslig og frivillig form, hvor medlemslandene bevarer deres nationale forsvarspolitik og til hver en tid har fuld kontrol over sine styrker. Ingen af EU's 26 lande, der deltager i det forsvarspolitiske samarbejde, er interesseret i at overgive suveræniteten til EU på dette område. Det er også derfor, at EU's ledere fik skrevet ind i Lissabontraktatens artikel 31,4, at det for forsvars- og sikkerhedspolitikken ikke er muligt at overgå til at træffe beslutninger ved kvalificeret flertal. Her vil landene stadig have vetoret.

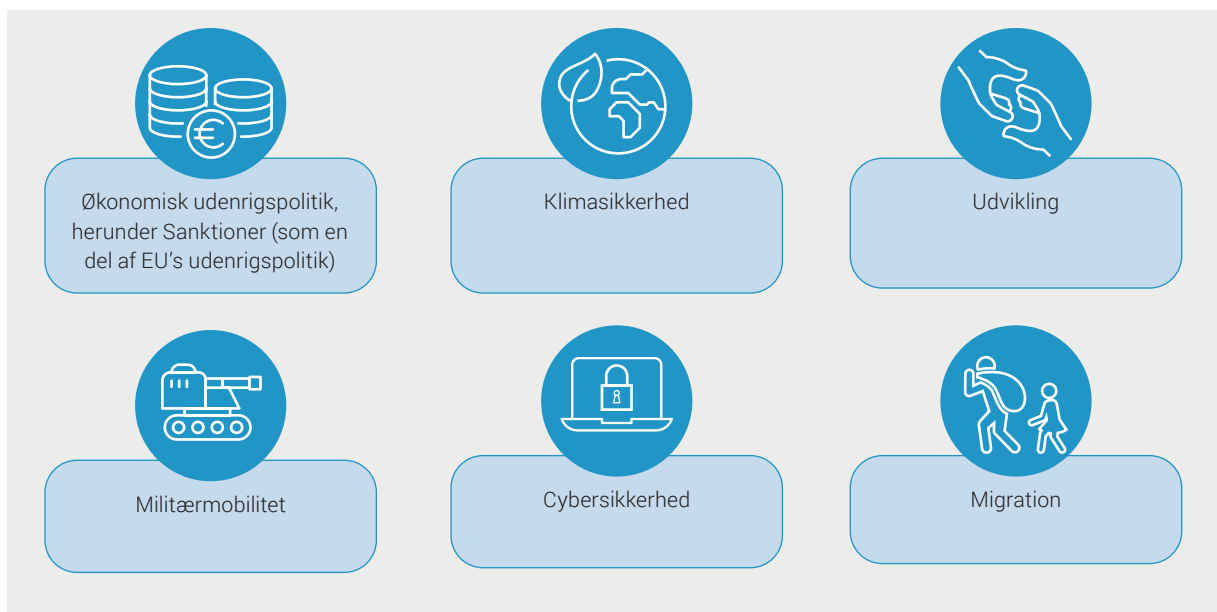
Hvad går samarbejdet ud på i dag

Indtil 2015 handlede EU's forsvarspolitik altså primært om at håndtere konflikter udenfor Europas grænser. Men øgede trusler i Europas nærområde, herunder som følge af Putins annektering af Krim i 2014, terrorangreb i europæiske hovedstæder, og en migrationskrise i kølvandet på krige i Mellemøsten, medførte fra 2015 og frem et skifte i EU's fokus. Nu handler EU's forsvarspolitik i høj grad også om at beskytte Europas eget territorium og dets borgere.

EU's forsvarssamarbejde



EU's overordnede udenrigs- og sikkerhedssamarbejde



I 2016 kom EU med en ny sikkerhedsstrategi, der gjorde klart, at "blød magt ikke længere er nok". I stedet er det nødvendigt at "styrke EU som et sikkerhedsfællesskab, der er parat til at afskrække, svare igen og beskytte sig selv imod eksterne trusler". Disse hensigtserklæringer har EU siden fulgt op med en række konkrete initiativer. Et centralt eksempel er PESCO fra 2017, der betød øget samarbejde om forsvar indenfor EU-rammen blandt de lande, der ønskede at deltage. Alle EU-lande på nær Danmark og Malta har valgt at være del af PESCO-samarbejdet, som har to komponenter: 1) et overordnet samarbejde på forsvar og 2) en ramme for at indgå i konkrete, forsvarsrelaterede projekter sammen med andre EU-lande. I skrivende stund findes der i alt 60 PESCO-projekter inden for blandt andet cybersikkerhed, udvikling af militært isenkram, og militær mobilitet (at kunne flytte soldater og materiel rundt på tværs af landegrænser indenfor Europa).

Med ønsket om at kunne beskytte Europas eget territorie og borgere er EU's forsvarspolitiske samarbejde også blevet udvidet. EU har altid betragtet sikkerhed som andet og mere end et militært anliggende. De nye forsvarspolitiske initiativer i EU trækker derfor også på civile politikområder og instrumenter, der hidtil har ligget udenfor EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det drejer sig blandt andet om industri, forskning og transport, hvor EU-institutioner som EU-kommissionen og Europa-Parlamentet er involveret. Et centralt eksempel er en ny forsvarsfond, som blev oprettet i 2016 under EU-kommissionen. Den skal støtte forskning og indkøb af militært isenkram gennem tilskud til europæiske virksomheder, der arbejder med udvikling af nyt forsvarsmateriel. På samme måde ser man også, at områder som klimapolitik, migration og energi i stigende grad bliver inddraget i EU's samlede sikkerhedspolitiske arbejde.

Krigens tilbagevenden i Europa

Hvis der er én ting, som EU's ledere og Europas regeringschefer kan blive enige om, så er det, at der er et Europa før og efter Putins invasion af Ukraine den 24. februar 2022. Selvom det militære udfald af Ruslands invasion stadig er uafklaret, har det russiske angreb accelereret udviklingen af europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Blandt EU's ledere hersker der nu en historisk, politisk vilje til at handle hurtigt, med gennemslagskraft og i fællesskab. Fokus er både på at handle i solidaritet med Ukraine og på at styrke Europas egen sikkerhed, herunder ved øget brug af EU's forsvarsramme.

Få dage efter krigens start sendte EU for første gang våben til Ukraine. Våbenleverancen, der havde en værdi af over 1 milliard euro, blev givet ved hjælp af et nyt initiativ fra 2021 – den såkaldte "fredsfacilitet." I marts måned 2022 udgav EU også en ny forsvarsstrategi – det såkaldte "strategiske kompas" – som er en handlingsplan for at styrke EU's sikkerheds- og forsvarspolitik frem til 2030. Selvom strategien har været undervejs i flere år, har krigen i Ukraine betydet en øget tilslutning blandt medlemslandene til bl.a. at styrke EU's modstandsdygtighed og evne til at handle på trusler. På samme måde ser man også en øget vilje til at investere mere i Europas forsvarskapaciteter.

Som den franske diplomat og en af hovedarkitekterne bag et forenet Europa, Jean Monnet, engang udtrykte det, "kriser vil smede Europa". De politiske aftaler, der netop nu smedes i respons til Putin's krig i Ukraine, vil forme EU i generationer.

Forfatter: Christine Nissen, Forsker, chni@diis.dk

Foto: Europa-Parlamentet

