

Kompassen, kriget och konsekvenserna för EU som säkerhetspolitisk aktör

Alina Engström och Emelie Thorburn

EU har historiskt betraktats som en civil och ekonomisk makt med tydligt mervärde inom civil krishantering och ekonomiska sanktioner. När det kommer till militär makt har EU en mer begränsad förmåga, trots flera försök till ett fördjupat säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete de senaste åren. Efter Rysslands invasion av Ukraina beslutade dock EU om aldrig tidigare skådade åtgärder för att stärka Ukrainas försvarsförmåga. Strax därefter antog unionen en ny säkerhets- och försvarspolitisk handlingsplan, den strategiska kompassen. Frågan är varåt kompassen pekar och vad de nya initiativen säger om EU som säkerhetspolitisk aktör.

I mars 2022 antog EU den strategiska kompassen – en handlingsplan för att stärka den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken till 2030.¹ I slutskedet av processen förhandlade och reviderade medlemsstaterna innehållet i det utkast som EU:s utrikestjänst (EEAS) tagit fram.² Syftet med kompassen när den initierades var att vidareutveckla och konkretisera befintliga initiativ på säkerhets- och försvarsområdet. Den innehåller både en beskrivning av hot och utmaningar som EU står inför, samt redogör för konkreta åtgärdsplaner med en tidsplan för genomförande.

Antagandet av kompassen sammanföll med, och präglades av, Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022. Invasionen resulterade i ett kraftfullt agerande från EU. Såväl enskilda länder som EU frångick tidigare praxis och beslutade om att tillhandahålla militärt stöd till ett konfliktområde. I maj 2022 hade EU anslagit över 2 miljarder euro för finansiering av vapenunderstöd till Ukraina. Invasionen har också satt en tydlig prägel på kompassen. Det har bland annat tillkommit initiativ med avsikt att stärka EU:s förmåga att agera utanför unionen. Därtill finns åtaganden som indikerar vilken roll EU kommer att söka i relation till Nato. Inför implementeringen av kompassen står unionen dock inför stora utmaningar som kan härledas till skiljelinjer mellan medlemsstaterna.

Detta memo analyserar innehållet och initiativen i kompassen mot bakgrund av den tidigare utvecklingen av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik samt det nya säkerhetspolitiska läget. Genom en jämförelse av

kompassens tidiga och sedermera antagna utkast undersöks vilken roll som EU kan få på området framgent. Analysen bygger även på analyser och intervjuer med experter på EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och europeisk försvarsindustri vid forskningsinstitut i Stockholm, Warszawa, London och Bryssel. Memot inleder med en tillbakablick på EU:s säkerhets- och försvarssamarbete och de utmaningar som har funnits och fortsatt finns kvar. Därefter följer en fördjupning i kompassens innehåll, strukturerad kring förutsättningar för EU att agera militärt utanför respektive innanför unionen. Den senare ger särskilt utrymme till EU:s samverkan med Nato. Efter detta berör memot EU:s beslutsstruktur och behovet av politisk vilja. Avslutningsvis diskuteras vad utvecklingen kan säga om EU:s framtida roll som säkerhetspolitisk aktör.

EU:s säkerhets- och försvarssamarbete över tid

EU grundades som en civil och ekonomisk makt under första hälften av 1900-talet, främst för att undvika nya krig i Europa. EU har därför haft begränsad kapacitet, särskilt vad gäller militära maktmedel. EU:s syn på omvärlden – och sin roll i den – har dock genomgått en förändring.³ Utvecklingen har skett både gradvis och som en direkt följd av interna och externa skeenden.

Under slutet av 1990-talet började EU utvecklas på det säkerhetspolitiska området då man inledde krishanteringsinsatser utanför unionen. I Helsingfors 1999 kom medlemsstaterna överens om målsättningen att utveckla

1 *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, The European Union, 2022.

2 EU:s utrikestjänst (EEAS) tog fram ett initialt utkast som läckte ut i offentligheten under hösten 2021.

3 Bengtsson, Rikard, 'The European Union's Self-conception of its Roles in Global Affairs', i Grossman et al (eds.) *National Role Conceptions in a New Millennium*, 2022, New York, Routledge, s. 124.

militära förmågor och ledningsresurser.⁴ Senare tillkom målsättningar för att stärka EU:s förmåga att snabbt kunna agera vid kriser och krig utanför unionen. EU:s medlemsländer har sedan 2007 stridsgrupper (EU Battlegroups) i beredskap, men dessa har hittills aldrig använts.

År 2016 antog EU den globala strategin, som paradoxalt nog jämfört med tidigare strategi från 2003 var mer inåtblickande.⁵ Framförallt hade en ny central målsättning tillkommit, nämligen att skydda unionens medborgare och territorium. Det var även större fokus på ”hård säkerhet” och försvar.⁶ I den militära sfären föreslogs att EU skulle utveckla förmågor för att självständigt kunna hantera en rad uppgifter på det militära området, exempelvis underrättelsedelning och utveckling av strategiska nyckelförmågor.⁷ Därtill utfästes ambitionen om ”strategisk autonomi”, vilken triggade en debatt om huruvida en utvecklad europeisk självständig förmåga riskerar att alienera USA.

Under åren som följde proklamerade vissa europeiska ledare att Europa måste ta sitt öde i egna händer.⁸ Flera initiativ har tagits för att stärka den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, bland dem det permanenta strukturerade samarbetet (Permanent Structured Cooperation, PESCO) och Europeiska försvarsfonden (European Defence Fund, EDF). Initiativen avser effektivisera och utveckla den europeiska försvarsförmågan, men implementeringen har hittills varit långsam. När kompassen tar vid dessa initiativ återstår dock flera centrala skiljelinjer mellan medlemsstaterna. Både i och utanför kompassen återstår tidigare mot-sättningar avseende hotuppfattning, institutionell preferens och nationell suveränitet.

En ny hotbild

EU:s medlemsstaters skilda geografi och historia medför att länderna gör olika bedömningar av hot och risker. Det finns således ett brett spektrum av hotuppfattningar längs dimensionerna Öst-Syd, regionalt-globalt, traditionella-nya hot och militära-icke-militära hot.⁹ Dessa skiljelinjer har hindrat en enhällig bedömning och prioritering av vilka hot som EU bör bemöta. Ett av kompassens huvudsyften var därför

att enas om en gemensam syn på EU:s omvärld, varför en gemensam hotbildsanalys genomfördes i processens första steg. Under detta skede ansåg flera, framför allt östliga och nordliga, medlemsstater att skrivningarna om Ryssland var alltför svaga och underskattade hotet som det landet utgjorde.¹⁰ Detta reflekterar en grundläggande oenighet i synen på Ryssland och i vilken utsträckning dialog eller avskräckning bör utgöra huvudfokus vad gäller hanteringen av Ryssland.

Rysslands invasion av Ukraina 2022 har lett till en betydande omskrivning av omvärldsanalysen i kompassen. Beskrivningen av Ryssland har flyttats upp och omformulerats i skarpare ordalag. EU:s medlemsstater har således närmast sig en mer ensad syn på hotnivån vid unionens östra gräns. Därtill finns en insikt om de konventionella hotens återkomst i Europa, då skrivningar om förmågan att bidra till säkerhet på *den egna kontinenten* har tillkommit. Flera länder har redan omdirigerat försvarsförmågan från internationell krishantering till nationellt försvar. Sammantaget kommer dessa faktorer troligen att forma inställningen till hur EU ska verka i det östra närområdet samt hur unionen ska bidra till avskräckning och försvar i Europa.

Samtidigt har kriget inte inneburit ett avbrott för konflikter i Europas södra närområde eller redan existerande hybridhot. Tvärtom kommer andra typer av hot att fortsatt utgöra stora utmaningar, som exempelvis våldsbejakande extremism, terrorism och irreguljär migration. Framförallt gäller det de länder som är geografiskt belägna vid EU:s södra gräns. Mycket talar för att medlemsländernas skilda uppfattningar om *var* hotet kommer från och *vad* hotet består av därför kommer att kvarstå.

Rollfördelning mellan EU och Nato

En annan tydlig skiljelinje återfinns i medlemsstaternas institutionella preferenser avseende säkerhetspolitiskt samarbete, vilket präglar synen på önskad rollfördelning mellan EU och Nato. Detta påverkar hur långt medlemsstaterna anser att EU:s säkerhets- och försvarspolitik kan fördjupas innan initiativen konkurrerar med Natos och USA:s åtaganden i Europa.

4 Biscop, Sven, *European Strategy in the 21st century*, Routledge, 2019, s. 97-98.

5 *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, The European Union, 2016.

6 Sjursen, Helene, Principles in European Union Foreign Policy, in Hill et al (eds.) *International Relations and the European Union: Third Edition*, (ss. 443- 462). Oxford University Press, 2017, s. 446.; Bengtsson, Rikard, 'The European Union's Self-conception of its Roles in Global Affairs', 2022, s. 124.

7 Biscop, Sven, *European Strategy in the 21st century*, 2019, s. 97-98.

8 *Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel at the ceremony awarding the International Charlemagne Prize to French President Emmanuel Macron in Aachen*, 10 May 2018.

9 Fiott, Daniel, 'Uncharted territory? Towards a common threat analysis and a Strategic Compass for EU security and defence', *Brief 16*, July 2020, *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*; Koenig, Nicole, 'The EU as an Autonomous Defence Actor', in Helwig et al (ed.), *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU. New agendas for security, diplomacy, trade and technology, 2021*, FIIA Report, s. 58.

10 Intervju Bryssel, 1 mars 2022.

Sedan EU tog steget in på säkerhets- och försvarsområdet under slutet av 1990-talet har det funnits en diskussion om hur USA ställer sig till ett mer självständigt Europa och var det placerar unionen i relation till Nato. Relationen mellan organisationerna har präglats av en blandning av konkurrens och samarbete. I ett tidigt skede rörde diskussionerna främst krishantering och transnationella hot. I takt med en ökad stormaktskonkurrens har diskussionen dock skiftat till att handla om avskräckning och försvar i Europa.¹¹ En central fråga rör hur och var EU kan bidra till avskräckning och försvar, bortom exempelvis sanktioner, utan att överlappa Natos åtaganden. Detta väcker i sin tur frågan om huruvida syftet med att utöka EU:s säkerhets- och försvarspolitik främst är att stärka Europas autonomi, eller om det snarare är att stärka det europeiska bidraget till Natos kollektiva försvar.

Utifrån detta kan EU:s medlemsstater delas upp i en atlantisk respektive en europeisk preferens. Det europeiska lägret leds främst av Frankrike som länge har förespråkat europeisk autonomi. Det atlantiska lägret leddes tidigare av Storbritannien, men domineras idag främst av central- och östeuropeiska stater. Flera externa faktorer har påverkat vilken preferens som har dominerat inom unionen, inte minst Brexit. Under Trump-administrationen såg det europeiska lägret en möjlighet att driva en målmedveten linje för ökad europeisk autonomi. Detta mattades av vid Biden-administrationens tillträde, då den transatlantiska länken återigen förstärktes.¹² Sammantaget ser konfliktlinjen mellan medlemsstaterna vad gäller institutionell preferens ut att finnas kvar även under implementeringsfasen av kompassen. USA:s utökade fokus mot Asien kan därtill påverka dynamiken mellan lägren, antingen i riktning mot att stärka den europeiska pelaren i Nato eller mot att istället främja europeisk autonomi.

Nationell suveränitet gränssättande

Ytterligare en utmaning för unionens fördjupade säkerhets- och försvarspolitik är att de flesta medlemsstater betraktar säkerhet och försvar som starkt förankrat i den nationella suveräniteten. Alla gemensamma säkerhets- och försvarsfrågor hanteras därför genom mellanstatligt beslutsfattande inom EU och utan överstatliga förfaranden. Medlemsländerna har skild syn på huruvida EU bör överta visst beslutsfattande från medlemsstaterna på försvarsområdet. Sammantaget har detta stor påverkan på

EU:s möjligheter att ta ett större ansvar för gemensam säkerhet och försvar, inklusive att inneha en samlad militär förmåga.

Självbestämmandet har även haft inverkan på EU:s roll inom försvarsindustrin och utgör en central vattendelare mellan medlemsstaterna. Vissa stater menar att en gemensam investerings-, produktions- och anskaffningspolitik på försvarsområdet skulle stärka försvarsförmågan i Europa. Möjliga synergier i alla led, från utveckling till anskaffning av materiel, skulle potentiellt kunna ge både bättre resursutnyttjande och högre förmåga. Andra stater menar att en sådan politik på EU-nivå underminerar en för många länder viktig försvarsindustri. Bland dessa finns generellt en nationell protektionism på försvarsmaterielområdet. Det finns vidare ett önskemål om självförsörjning och att begränsa det ömsesidiga beroendet i krislägen. Många länder betonar också betydelsen av transatlantiskt samarbete på försvarsindustriområdet. Dessa skiljelinjer försvårar ett fördjupat europeiskt försvarsmaterielsamarbete på många områden.

Utanför Europa: nya verktyg för EU som militär aktör

Experter menar att flera av de hot som EU står inför på fem till tio års sikt kommer att utgå från Europas östra och södra närområde, men att EU:s nuvarande militära planering inte är anpassad till att möta dessa.¹³ Det finns dock flera initiativ inom och utanför kompassen som bjuder in till att utveckla EU:s förmåga att självständigt kunna möta hoten i Europas närområde.

Snabbinsatsstyrka

I kompassen utvecklar EU redan existerande initiativ till att bli en militär aktör, genom att föreslå en ny snabbinsatsstyrka (EU Rapid Deployment Capacity) som ska utgöras av befintliga EU-stridsgrupper. Snabbinsatsstyrkan som ska utgöras av ca 5000 soldater ska kunna öva år 2023 och vara operativ år 2025. Det finns dock en tydlig begränsning i snabbinsatsstyrkans omfattning och mandat: huvuduppgiften är uttryckligen belägen utanför unionen. Därtill är dess uppdrag inriktat mot tidiga stadier i kriser och räddnings- eller evakueringsoperationer. Hittills har EU:s insatser generellt präglats av en motvilja till att ta risker. Insatserna har inte omfattat den högsta konfliktnivån eller varit placerade i de farligaste konfliktområdena. Istället har Europa tenderat att avvakta och, vid ingripande, agerat försiktigt. Därtill har den operativa planeringen tidvis varit svårhanterlig,

11 Simón, Luis, 'EU-NATO Cooperation in an Era of Great-Power Competition', *German Marshall Fund*, 26 november 2019.

12 Koenig, Nicole, 'The EU as an Autonomous Defence Actor', 2021, FIIA Report, s. 59.

13 Fiott, Daniel & Gustav Lindstrom, 'Strategic Compass: New bearings for EU security and defence?', *EU Institute for Security Studies*, Chaillot Paper no. 171. Paris., 2021, s. 10, 16.

varför förseningar är vanligt förekommande.¹⁴ Liknande utmaningar kan den nya snabbinsatsstyrkan stå inför.

Utöver denna mer övergripande inriktning återstår flera frågetecken kring snabbinsatsstyrkan som militärt instrument, inte minst oklarheter kring insatsstyrkans själva syfte. Detta berör särskilt frågan om huruvida den nya snabbinsatsstyrkan bidrar med någonting ytterligare utöver de EU-stridsgrupper som medlemsländerna redan bidrar med styrkor till. En central utmaning för EU:s stridsgrupper har varit ländernas ovilja att använda dem vid insatser. Finansieringsmekanismen *Athena* rörde visserligen flera administrativa hinder, men förändrade ingenting i grunden då det har saknats politisk vilja att utplacera stridsgrupperna.¹⁵ Därtill har EU:s övriga militära insatser, särskilt de större, ofta varit omstridda eller politiserade i flera medlemsländer.¹⁶ Frågan är om det nu finns politisk vilja att, vid lämplig tidpunkt, använda den nya snabbinsatsstyrkan.

Det är således fortsatt ovisst om det finns en politisk vilja att denna gång bidra med resurser till den nya snabbinsatsstyrkan, särskilt bland central- och östeuropeiska länder i det atlantiska läget. Frågan om duplicering av styrkor för olika försvarssamarbeten kan aktualiseras på nytt inför implementeringsfasen.¹⁷ Problematiken är särskilt tydlig för de medlemsstater som även är Nato-medlemmar, bland annat då Nato också förfogar över snabbinsatsstyrkor samt planerar att utöka närvaron på sydöstra flanken. Med det i åtanke återstår frågetecken kring medlemsländernas vilja att bidra med ytterligare militära resurser till ett EU-initiativ vars syfte uttryckligen ligger utanför unionen. Detta förstärks av en skiftande hotuppfattning som medför att engagemang i närområdet kan ges företräde framför insatser långt bort. Tyskland har dock signalerat att man avser utgöra kärnan i detta nya initiativ.¹⁸

Behov av ledning och strategiska nyckelförmågor

För att genomföra insatser utanför EU krävs dock inte bara politisk vilja, utan även nödvändiga förmågor. EU har i dagsläget begränsade möjligheter till att agera självständigt på det militära området. Mycket återstår för att uppnå en ensad försvarsplanering på nationell nivå och få medlemsländer kan genomföra militära operationer så som evakueringar

eller fredsbevarande insatser utan stöd från USA. Europa är i stort beroende av USA för bland annat logistik och flera strategiska nyckelförmågor. Ett sätt för EU att påskynda möjligheten att genomföra militära insatser är att öka EU:s förmåga att agera självständigt. Med det skulle unionen kunna planera, sätta in och genomföra militära insatser snabbare och mer frekvent än i dagsläget. För det behöver medlemsländerna dock utveckla de strategiska nyckelförmågor som saknas i dagsläget.

Till begränsningarna för EU:s möjligheter att agera självständigt hör även bristen på ledningsstrukturer. En skiljelinje har funnits mellan medlemsstater som har efterfrågat ett självständigt EU-högkvarter och medlemsstater som är kritiska till att EU utvecklar strukturer som överlappar med Natos ledningsstrukturer. EU har därför saknat egen ledningsförmåga och behövt förlita sig på begränsad tillgång till Natos ledningsstrukturer genom *Berlin Plus*-avtalet, eller använt något av de fem nationella högkvarteren som har pekats ut. Detta har bland annat har orsakat problem på praktisk nivå.¹⁹ 2017 upprättade unionen dock en militär planerings- och ledningskapacitet (MPCC) inom EU:s militära stab. Med hänvisning till vissa medlemsstaters reservationer utformades MPCC dock inte till ett högkvarter och dess instruktion var begränsad till stödjande insatser med begränsade mandat.²⁰

I kompassen finns en ambition att vidareutveckla MPCC. Från 2025 ska den även planera och leda insatser med mandat att agera i ett konfliktområde. Den ska även planera, leda och genomföra övningar, bland annat för den nya snabbinsatsstyrkan. Även nödvändiga kommunikations- och informationsstrukturer ska stärkas. MPCC har dock präglats av tydliga begränsningar, både vad gäller omfattning av den planerade verksamheten, ekonomiska resurser och bemanning.²¹ Därtill kvarstår en skiljelinje mellan EU och Nato, på begäran av vissa Nato-medlemmar, som styr vilka av Natos ledningsstrukturer som EU har tillgång till.

Kompassen innehåller vidare inga uttryckliga förslag på hur medlemsstaterna ska anskaffa tillräckliga strategiska nyckelförmågor för att öka förmågan att självständigt genomföra insatser utanför unionen. Kompassen har dock identifierat denna brist och gett kommissionen och den

14 Krotz, Ulrich, & Katerina Wright, 'CSDP military operations', i Meijer, Hugo & Marco Wyss (eds.) *The handbook of European defence policies and armed forces*, (ss. 870-887), Oxford University Press, 2018, s. 885.

15 Howorth, Jolyon, 'Differentiation in security and defence policy', *Comparative European Politics*, 17(2), 261-277, 2019, s. 267.

16 Krotz & Wright, 2018, 'CSDP military operations', 2018, s. 885.

17 Intervju Warszawa, 5 maj 2022.

18 Dahm, Julia, 'Germany wants to be at 'core' of new EU rapid response capacity', *Euractiv*, 22 mars 2022.

19 Rittiman, Olivier, 'Operation Althea and the virtues of the Berlin Plus Agreement', *NDC Policy Brief No. 02*, NATO Research Division, 2021, s. 2.

20 Howorth, 'Differentiation in security and defence policy', 2019, s. 267.

21 Witney, Nick, *The EU's Strategic Compass: Brand new, already obsolete*, 31 mars 2022, European Council on Foreign Relations.

europiska försvarsbyrån (EDA) i uppdrag att producera en rapport för att identifiera de mest kritiska bristerna vad gäller försvarsförmågor och investeringar.²²

En ny form av stöd till partners

Kriget i Ukraina har visat på värdet i att EU förfogar över en bred verktygslåda på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Den Europeiska fredsfaciliteten (EPF) har gått från att tidigare ha stöttat fredsinsatser och kapacitetsbyggande i Afrika och ekonomiskt stöd till tredje parts inköp av skyddsutrustning, till att nu möjliggöra för EU:s medlemsstater att förse Ukraina med militärt materiel.²³ Syftet med EPF är att möjliggöra finansieringslösningar för kostnader med militära implikationer som ligger utanför EU:s ordinarie budget. EU:s historiskt snabba agerande efter Rysslands invasion av Ukraina möjliggjordes av att unionen sedan tidigare hade detta instrument på plats. Därtill har EPF skrivits in i kompassen som ett instrument som kan komplettera utbildningsinsatser med leveranser av militär materiel. Av särskild vikt är att man öppnar upp för att instrumentet kan användas för att stärka försvarsförmågan hos partners under en kris. Ett sådant stöd kan bli särskilt aktuellt även för andra länder i EU:s östra närområde, exempelvis Georgien och Moldavien.

Sedan Rysslands invasion av Ukraina tyder mycket på att EU har för avsikt att förändra sitt förhållningssätt till de östra grannländerna. Tidigare har USA och enskilda medlemsstater tagit initiativ för att stärka ländernas motståndskraft i säkerhets- och försvarsfrågor. USA har exempelvis varit framträdande i att stödja Ukraina, Georgien och Moldavien med försvarsreformer, underrättelsesamarbete och cybersäkerhet. EU:s bidrag har istället främst varit av politisk och ekonomisk karaktär.²⁴ I och utanför kompassen syns tendenser till att EU:s framtida stöd till de östliga grannländerna kommer att omfatta även det säkerhets- och försvarspolitiska området, inklusive cyber- och hybridförmåga. Dessa skrivningar har tillkommit efter Rysslands invasion av Ukraina. Med det kan EU komma att förstärka sitt roll som säkerhetspolitisk aktör i området mellan Ryssland och Europa.

Inom Europa: en tydligare arbetsfördelning mellan EU och Nato

Med utvecklad ledningskapacitet, strategiska nyckelförmågor, en ny snabbinsatsstyrka och EPF ger kompassen EU förutsättningar att komplettera de civila verktygen med militära verktyg för att agera utanför unionen. Inget av dessa instrument syftar dock i dagsläget till territoriellt försvar, varför en tydlig arbetsfördelning mellan EU och Nato kvarstår. Andra initiativ i kompassen tyder snarare på att EU rör sig mot en kompletterande, möjliggörande och samordnande roll i relation till Natos kollektiva försvar i Europa.

EU:s kompletterande roll: hybrid- och cyberhot

EU har trots ett ökat fokus på militära maktmedel inte för avsikt att konkurrera med Natos territoriella försvar.²⁵ Istället har EU ett mervärde i att, i partnerskap med Nato, hantera hybrid- och cyberhot. Dessa utgör några av huvudområdena för organisationernas samarbete. EU har med flera specialiserade myndigheter och avdelningar generellt fler verktyg än Nato att möta olika typer av hybridhot. Bland dem finns ENISA för att hantera cyberattacker, en division inom EEAS för att bemöta desinformationskampanjer, samt FRONTEX bland vars uppgifter ingår att hantera instrumentalisering av migranter. Medlemsstaterna har dock haft svårt att veta var de ska vända sig givet de många instrument som EU förfogar över. I kompassen föreslås därför att EU ska utveckla en hybridverktygslåda (Hybrid Toolbox) för en översikt av vad unionens institutioner kan bistå med på området. Därtill ska EU skapa enheter anpassade till olika typer av hot (Hybrid Rapid Response Teams) som snabbt kan bistå vid behov. Det är dock fortsatt en öppen fråga vilka myndigheter och institutioner på EU-nivå som ska samordna stödet i händelse av en hybridattack.²⁶

De senaste åren har flera steg tagits för att förbättra EU:s och Natos förmåga att synkronisera krishanteringsaktiviteter i hybridfären, exempelvis genom gemensamma övningar.²⁷ Kompassen indikerar därtill att EU:s gemensamma försvarsklausul, artikel 42.7 i Lissabonfördraget, kan komma att appliceras på hybrida former av aggression. Detta talar för

22 Fraioli, Paul (ed.) 'Defence innovation and the EU Strategic Compass', *Strategic Comments Vol 28*, No 10, 30 maj 2022, International Institute for Strategic Studies, s. 3.

23 Hagström Frisell, Eva & Emma Sjökvist, 'To train and equip partner nations – implications of the European Peace Facility', *FOI Memo 7468*, 2021, Totalförsvarets forskningsinstitut [FOI].

24 Gressel, Gustav, & Nico Popescu, 'The best defence: Why the EU should forge security compacts with its eastern neighbours', *European Council on Foreign Relations*, 3 november 2020, s. 3.

25 Biscop, Sven, *European Strategy in the 21st century*, 2019, s. 98

26 Deen, Bob, Zandee, Dick & Adája Stoetman, 'Uncharted & uncomfortable in European defence. The EU's mutual assistance clause of Article 42(7)', *Clingendael report*, 2022, s. 22-23.

27 Zandee, Dick, van der Meer, Sico & Adája Stoetman, 'Countering hybrid threats. Steps for improving EU-Nato cooperation', *Clingendael Report*, 2021, s. 14-15.

att EU kommer utöka övningsverksamheten på hybridområdet framöver.

Även på cyberområdet har samarbetet mellan EU och Nato ökat de senaste åren, bland annat genom att harmonisera träning, ömsesidigt deltagande i övningar, samt delning av erfarenheter och operativa aspekter av cyberförsvaret. Det finns emellertid fortfarande flera problem för ett effektivt samarbete på såväl cyber- som hybridområdet. Ett nyckelproblem är delning av sekretessbelagd information, som är begränsad. Det finns således behov av att upprätta en gemensam säker kommunikationsinfrastruktur.²⁸

Både på hybrid- och cyberområdet återstår därtill flera frågetecken kring ansvarsfördelning mellan EU och Nato. Några av dessa kan lösas med den utökade övningsverksamhet som föreslås i kompassen. Mycket tyder således på att förberedelser och övningar för att hantera cyber- och hybridhot framöver behöver inkludera både EU och Nato.

EU:s möjliggörande roll: militär rörlighet

Militär rörlighet har länge betraktats som det område där EU, som ekonomisk och regelskapande aktör, kan komplettera Nato bäst. EU:s interna marknad och gemensamma infrastruktursatsningar har stor potential att främja militär rörlighet över den europeiska kontinenten. Samtidigt har utvecklingen gått långsamt, med flera institutionella hinder. De stora utmaningarna har varit brist på kartläggning av infrastruktur anpassad till militärt bruk, samt befintliga juridiska hinder för truppförflyttning mellan länder. Samarbetet har därtill skett primärt på tjänstemannanivå, utan formella forum att tillgå. Ansvar för området har varit fördelat på många aktörer, däribland på Nato-, EU- och nationell nivå, samtidigt som det har saknats en samordnande funktion.²⁹

På området har en hel del gjorts de senaste åren, exempelvis samverkan kring militär kravställning på europeisk infrastruktur. Nya åtaganden har tillkommit i kompassen sedan Rysslands invasion av Ukraina. Det har tydliggjorts att transportmöjligheter på kontinenten ska stödja militär personal och materiel. Som en del i detta ska EU påskynda harmoniseringen av gränsöverskridande procedurer samt stärka användningen av transportinfrastruktur med dubbla användningsområden. Till slutet av 2022 ska EU inleda en analys av förutsättningarna för snabbt uppkomna storskaliga förflyttningar i det befintliga transportinfrastrukturnätet.

Det framgår även i kompassen att EU avser integrera arbetet på detta område i medlemsstaternas övningar. Särskilt övningar har visat sig nyttiga för båda organisationernas

möjlighet att utvärdera viktiga åtgärder för militär rörlighet. Samtidigt kvarstår flera tidigare utmaningar i samarbetet även här – framförallt vad gäller informationsdelning och sekretess. Värdet av välfungerande militär rörlighet har dock blivit än mer påtagligt efter Rysslands invasion av Ukraina, varför både konkreta åtgärder på området och relationen mellan EU och Nato kan komma att se en snabbare utveckling framöver.

EU:s samordnande roll: försvarsinvesteringar

Dessutom syns tecken på att EU framgent kan få en samordnande roll på försvarsindustriområdet. I såväl kompassen som under toppmötet i Versailles i mars 2022 utfäste medlemsstaterna en tydlig ambitionshöjning vad gäller försvarsinvesteringar.³⁰ I kompassen tas flera initiativ som kompletterar EU:s fleråriga utvecklings- och investeringsprojekt inom exempelvis Pesco och EDF.

Kommissionen och EDA har även fått i uppgift att analysera förmågebristerna i EU samt ta fram incitament för medlemsstaterna att utöka gemensamma investeringar i strategiska förmågor. Resultatet av analysen är den rapport som publicerades i maj 2022, som bland annat har identifierat påfyllnad av vapen- och ammunitionslager, ersättning av gamla sovjetiska vapensystem och stärkt luftvärn och raketförsvaret som prioriterade områden på kort sikt. På längre sikt finns behov av förmågor i flera domäner, däribland drönare och bepansrade fordon, cyber- och rymdförmågor samt marina förmågor. Syftet med kommissionen och EDA:s uppdrag är att uppnå synergier och undvika parallella processer som inte är samordnade.

I kompassen föreslås också att nya finansieringslösningar, som möjliggör inköp av strategiska förmågor, ska tas fram till 2023. Med det skulle kommissionens roll vidgas från forskning och utveckling, inom ramen för EDF, till att även omfatta inköp. Tillsammans pekar dessa initiativ mot att kommissionen kommer att söka utgöra en central funktion för att samordna medlemsstaternas försvarsinvesteringar.

En sådan samordning löser dock inte frågan om nationella intressens överordning på försvarsmaterielområdet, vilket också tydligt indikeras i kompassen. Kritiker har påtalat att ekonomiska incitament till gemensam försvarutveckling i slutändan kräver en omdirigering av delar av medlemsstaternas försvarsutgifter, som via kommissionen återlämnas till medlemsstaterna själva för materielinköp.³¹ EU har inga egna medel för materielanskaffning. Motsättningarna relaterade till protektionism på försvarsindustriområdet riskerar således att kvarstå både av ekonomiska och militärstrategiska skäl.

28 Zandee, Dick, van der Meer, Sico & Adája Stoetman, 'Countering hybrid threats. Steps for improving EU-Nato cooperation', 2021, s. 22-23.

29 Drent, Margriet, Kruijver, Kimberley & Dick Zandee, 'Military Mobility and the EU-NATO Conundrum', *Clingendael Report*, 2019.

30 *Versailles Declaration*, Informal meeting of the Heads of State or Government, Versailles, 11 March 2022.

31 Intervju London, 29 april 2022.

Beslutsstruktur som kräver politisk vilja

Kompassen visar både på framsteg och fortsatta låsningar för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Ett centralt återstående frågetecken härrör från den beslutsstruktur som reglerar unionens beslut på området. Enligt Lissabonfördragets Artikel 31.1 fattas beslut om EU:s externa relationer och utrikespolitik med enhällighet av Europeiska Unionens Råd. Varje medlemsland har således vetorätt. Vissa av EU-medlemsländernas företrädare likväl som externa experter har påtalat att detta saktar ner och ibland paralyserar unionens beslutsförmåga, vilket i förlängningen hindrar EU från att uppnå sin fulla potential som geopolitisk aktör. Samtidigt menar många att enhälliga beslut ger större legitimitet och långsiktighet till EU:s förda utrikes- och säkerhetspolitik.³²

Denna beslutsstruktur gör att det är politisk vilja som primärt formar EU:s säkerhets- och försvarspolitik, snarare än tillgängliga civila och militära instrument. Kritiker menar dock att politisk vilja lyser med sin frånvaro i kompassen.³³ Stora delar av innehållet, nya instrument som snabbinsatsstyrkan och satsningar på kapacitetsuppbyggnad inkluderat, bygger på EU:s försök till gemensam säkerhets- och försvarspolitik som redan har funnits under en längre tid. Att EU ännu inte har agerat med de existerande verktygen beror till stor del på att medlemsländerna inte har kunnat fatta enhälliga beslut om hur och när de ska användas. EU:s stridsgrupper har exempelvis aldrig satts in operativt. Samma utmaningar riskerar att prägla även de nya instrument som initieras med kompassen.

Vikten av politisk vilja för EU:s möjlighet att agera på det försvars- och säkerhetspolitiska området har inte minst blivit tydligt efter Rysslands invasion av Ukraina. EU:s snabba beslutsförmåga och flexibla användning av säkerhetspolitiska instrument möjliggjordes av den höga graden av politisk vilja att agera hos medlemsländerna. Erfarenheten från kriget visar att EU har en påtaglig förmåga att agera geopolitiskt om viljan finns. En utmaning för implementeringen av kompassen och de åtaganden som den innefattar är emellertid att politisk vilja inte kan tas för givet. Tvärtom återstår en verklighet med nationella intressen som delvis och ibland är gemensamma, men långtifrån på alla områden och i alla situationer.

Åtgärder för att hantera avsaknaden av politisk vilja

Både inom och utanför kompassen finns en rad förslag som avser adressera problematiken orsakad av EU:s enhällighetsprincip. Kompassen hänvisar till Lissabonfördragets Artikel 44 som en formaliserad väg för att göra EU:s säkerhets- och försvarspolitik mer flexibel. Artikeln innebär att ett fåtal villiga medlemsländer genom ett enhälligt rådsbeslut kan ges mandat att agera under EU-flagg och på så sätt kringgå veton från enskilda medlemsstater. Detta skulle göra flexibla mandat för EU-insatser.³⁴ Även här återstår emellertid flera frågetecken då medlemsstaterna först behöver komma överens om vilka scenarier som flexibiliteten gäller för.³⁵

Ett annat aktuellt förslag utanför kompassen är att EU ska införa beslutsfattande med kvalificerad majoritet inom utrikes- och säkerhetspolitiken, vilket redan är praxis för närmare 80 procent av EU:s lagstiftning på andra politikområden.³⁶ EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik Josep Borrell har efterlyst beslutsfattande med kvalificerad majoritet inom områden som är särskilt känsliga för blockering och veto.³⁷ Att implementera denna princip även på utrikes- och säkerhetspolitiken skulle dock kräva att EU:s institutionella ramverk omformas – något som inte väntas ske i närtid.

Tyskland och Frankrike har vidare föreslagit införandet av ett Europeiskt säkerhetsråd (European Security Council). Utöver att möjliggöra för unionen att kringgå enhällighetsprincipen skulle det förbättra EU:s förmåga att agera strategiskt och att snabbare kunna leverera utrikespolitiska positioner. Samtidigt är detta en institutionell åtgärd, snarare än en lösning på avsaknaden av politisk vilja, militär förmåga och gemensam hotuppfattning.³⁸ Det är än så länge oklart om ett sådant säkerhetsråd kommer att inrättas. Hittills har inget av ovannämnda förslag lyckats att få stöd av alla EU:s 27 medlemsstater.

EU:s framtida roll som säkerhets- och försvarspolitik aktör

Det finns en växande vilja inom EU att fördjupa säkerhets- och försvarspolitik genom en bredare verktygslåda. Samtidigt har motsättningar mellan medlemsstaterna inneburit att de instrument man redan förfogar över har använts

32 Latici, Tania, 'Qualified Majority Voting in Foreign and Security Policy: Pros and Cons', *European Parliamentary Research Service*, 2021, s. 3, 5-6.

33 Kaim, Markus & Ronja Kempin, 'Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft "Strategic Compass" of the EU', *SWP Comment No. 3*, januari 2022, s. 3.

34 Intervju Stockholm, 23 mars 2022.

35 Kaim, Markus & Ronja Kempin, 'Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft "Strategic Compass" of the EU', 2022, s. 3.

36 Det innebär att 15 av 27 medlemsstater samt 65 procent av EU:s befolkning måste rösta för ett beslut.

37 European Parliament Research Service, 2021.

38 Whineray, David, 'The Pros and Cons of a European Security Council', *Carnegie Europe*, 23 januari 2021.

mycket sparsamt. Den förändrade säkerhetskontexten efter den 24 februari 2022 har dock gjort att både enskilda medlemsstater och EU som helhet har brutit tabun på försvarsområdet, mycket till följd av att den politiska viljan har funnits där.

Kompassen innehåller flera skrivningar som öppnar upp för EU att komplettera sin civila förmåga med ytterligare militära instrument. Dessa innefattar bland annat ökad rörlighet för militär personal och materiel, säkerhets- och försvarspolitiskt stöd till östliga partners, och en militär snabbinsatsstyrka med ännu specificerat operativt mandat. Dessa instrument ger EU förutsättningar att komplettera sitt civila inflytande med militära medel.

En del frågetecken kring kontext och användningsområde för flera av dessa instrument kvarstår emellertid. Det gäller bland annat EU:s snabbinsatsstyrka och EPF. Kritik har lyfts mot initiativets vaghet och att detta härrör från svårigheten i att enas om en gemensam hotbild. Samtidigt visar erfarenheten från kriget i Ukrainas initiala fas att en central förutsättning för EU att agera efter invasionen var utformningen av de existerande instrumenten. Tillämpningen av EU:s säkerhets- och försvarspolitiska instrument kan likväl vara händelsestyrd. Instrument som tas fram med en kontext i åtanke kan komma till användning i en helt annan – om viljan finns och situationen kräver det.

Detta gäller särskilt EPF, som möjliggjorde för EU att förse Ukraina med vapen i självförsvarssyfte, något som inte var avsikten då instrumentet först upprättades. Utifrån detta perspektiv kan även den nya snabbinsatsstyrkan ses som ett militärt instrument som har tagits fram med en kontext i åtanke, men vars användningsområde inte behöver vara begränsat till dess ursprungliga syfte. Om än omgärdad av flera frågetecken blir snabbinsatsstyrkan ett tillskott till EU:s säkerhets- och försvarspolitiska verktygslåda. Med vaghet följer en flexibilitet som inte nödvändigtvis är negativ.

EU har inte för avsikt att överta ansvar för det kollektiva försvaret av Europa, eller för den delen utveckla en egen

snabbinsatsstyrka som agerar inom unionens gränser. Istället söker EU en kompletterande, möjliggörande och samordnande roll i relation till Nato. Denna samverkan och komplettering framgår tydligast när det gäller cyber- och hybridhot, militär rörlighet samt försvarsindustriellt samarbete. EU har idag flera instrument för att hantera hybridhot. Således finns skäl för organisationerna att samverka på detta område, däribland genom utökad övningsverksamhet. På området militär rörlighet blir EU:s bidrag sannolikt att kartlägga och röja eventuella hinder som försvårar för förflyttning av styrkor och materiel över kontinenten. EU kommer också få en roll i att understödja Natos förmågeutveckling genom effektiv försvarsmaterielutveckling. Sammantaget indikerar kompassen att EU kommer söka vägar för att bidra till Natos kollektiva försvar genom att nyttja sin särprägel som ekonomisk och regelskapande aktör.

Samtidigt har en sådan kompletterande relation mellan EU och Nato varit under uppbyggnad sedan en tid tillbaka med varierande framgång. Bland flera medlemsstater finns fortsatt en ovilja mot europeiska försvarssatsningar som riskerar att konkurrera med Nato. Mycket talar för att denna motsättning mellan en atlantisk respektive en europeisk preferens fortsatt lever kvar och – avhängigt USA:s engagemang i Europa de kommande åren – eventuellt förstärks.

Sammantaget visar kompassen på att EU fortsatt kommer att ha en central roll på det civila området och vid hanteringen av kriser. Med de nya instrument och åtaganden som initieras i kompassen kommer EU därtill ha fler flexibla instrument att verka som självständig militär aktör utanför unionen. Inom unionen ser EU snarare ut att få en kompletterande roll i relation till Natos kollektiva försvar, genom en möjliggörande och samordnande roll. Med det stärker kompassen en utveckling som har vuxit fram över tid. De exakta förutsättningarna för EU som säkerhetspolitisk aktör dikteras dock av medlemsstaternas politiska vilja. Kriget och kompassen har onekligen påverkat EU:s riktning, men vilka konsekvenser det för med sig på sikt återstår att se. ■

Alina Engström är biträdande forskare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik och har en dubbel masterexamen i European governance från Universiteit Utrecht och Universität Konstanz.

Emelie Thorburn är biträdande forskare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik och har en masterexamen i Politik och krig från Försvarshögskolan.