

EU:s roll om krisen eller kriget kommer

–Hur bygger vi gemensam motståndskraft i EU?

ANNA WETTER RYDE



Anna Wetter Ryde

EU:s roll om krisen eller kriget kommer

– Hur bygger vi gemensam motståndskraft i EU?

Titel	EU:s roll om krisen eller kriget kommer – Hur bygger vi gemensam motståndskraft i EU?
Rapportnr	FOI-R--5767--SE
Månad	December
Utgivningsår	2025
Antal sidor	58
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	Civilt försvar och krisberedskap
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A12510
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: FOI

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Denna rapport skrivs i ännu en turbulent tid i världspolitiken. Detta är en tid då många europeiska ledare omprövar flera tidigare grundantaganden, däribland hur det transatlantiska samarbetet samt handeln med Kina kan se ut framöver.

I denna tid driver Europeiska kommissionen sedan några år tillbaka en agenda som handlar om att öka EU:s beredskap för att möta allvarliga kriser. Kommissionen, som innehar ett starkt mandat från medlemsstaterna, oroar sig för en bred uppsättning hotbilder; alltifrån en ökande grad av naturkatastrofer till hur Europas försvarsförmåga kan öka. I rapporten beskrivs hur EU har gått från att vara ett tydligt ekonomiskt samarbete till att bli ett forum för att hantera utrikes- och säkerhetspolitik samt att lösa olika slags kriser. I ljuset av de drivkrafter som hittills har föranlett en fördjupad EU-integrationen diskuterar rapporten dels EU:s roll om krisen eller kriget kommer, dels vilka förändringar som kan behövas för att göra EU:s beslutsfattande både mer effektivt och legitimt.

Nyckelord: EU, handelspolitik, nationell säkerhet, säkerhetspolitik, utrikespolitik, försvarspolitik, civilt försvar

Summary

This report is written in yet another turbulent time in world politics. It is a time when many European leaders are reassessing several previous fundamental assumptions, including what transatlantic cooperation and trade with China may look like in the future.

In recent years, the European Commission has been pursuing an agenda aimed at increasing the EU's preparedness to respond to serious crises. The Commission, which holds a strong mandate from the member states, is concerned about a wide range of threats; from an increasing number of natural disasters to how Europe's defence capabilities can be strengthened.

The report describes how the EU has evolved from being a clear economic cooperation to becoming a forum for managing foreign and security policy as well as addressing various types of crises. In light of the forces that have so far driven deeper EU integration, the report discusses both the EU's role if a crisis or war occurs and the changes that may be needed to make the EU's decision-making both more effective and legitimate.

Keywords: EU, trade policy, national security, security policy, foreign policy, defence policy, civil defence

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Syfte och frågeställningar	8
1.2	Disposition och metod	9
1.3	Definitioner och begrepp	9
2	Fördelningen av ansvar mellan EU och medlemsstaterna.....	10
2.1	EU-samarbetet igår och idag	10
2.1.1	Samarbete inom handel driver på EU-integrationen	12
2.1.2	Varför EU har exklusiva befogenheter inom handelsområdet	13
2.1.3	Logiken bakom den inre marknadens gradvisa fördjupning	14
2.2	Draghi- och Niinistö-rapporterna	16
2.2.1	Draghi-rapporten – mot en europeisk statskonst	16
2.2.2	Niinistö-rapporten – mot ett europeiskt civilt försvar	17
2.3	Sammanfattning.....	18
3	EU:s samarbete inom utrikes- säkerhets- och försvarspolitiken	19
3.1	Framväxten av en gemensam politik.....	19
3.1.1	EU:s strategiska planering inom utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor	20
3.1.2	Det ökade försvarssamarbetet i konkreta termer	21
3.1.3	Styrningen inom Gusp och GSFP.....	24
3.2	Den säkerhetspolitiska gråzonen – vem ansvarar för vad?	25
3.2.1	Ansvaret för den nationella säkerheten	26
3.2.2	Regleringen av försvarsmateriel	27
3.2.3	Rättsliga skyldigheter om solidaritet och stöd i kris och krig	28
3.3	Framväxten av relationen mellan EU och Nato.....	30
3.4	Sammanfattning.....	31
4	EU:s roll under fredstida kriser	32
4.1	EU:s hantering av tidigare fredstida kriser	33
4.1.1	Finanskrisen 2007: Improvisation med kritik	33
4.1.2	Covid-19-krisen: Konkreta ad hoc-åtgärder.....	34
4.1.3	Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022: I huvudsak inom ramarna	35
4.1.4	Analys: så styr EU under allvarliga kriser	37
4.2	EU:s befintliga krisinstrument	37
4.2.1	EU:s strukturer för att fatta beslut under kriser.....	38
4.2.2	EU:s rättsakter till skydd för det europeiska civilskyddet	39
4.2.3	EU:s strukturer för finansiellt stöd under kriser	41
4.3	Sammanfattning.....	41

5	Sverige och EU under kris och krig	42
5.1	Inledning	42
5.2	Sverige och EU i fred och krig – så fattas besluten.....	43
5.2.1	Det svenska EU-medlemskapet i konstitutionellt och politiskt perspektiv	43
5.2.2	Sveriges lagstiftning i kris och krig	44
5.2.3	EU-lagstiftningens roll i Sverige i krig och krigsfara.....	46
5.2.4	En konstitutionell utblick om nödtillståndet	47
5.3	Det svenska totalförsvaret och EU	48
5.3.1	EU:s påverkan på det militära försvaret.....	48
5.3.2	EU:s påverkan på det civila försvaret	48
5.4	Sammanfattning	50
6	Avslutande analys	51
6.1	EU:s roll om krisen eller kriget kommer	51
6.1.1	Ekonomisk politik och säkerhetspolitik hör ihop	51
6.1.2	EU-intressen är nationella intressen	52
6.1.3	Sveriges totalförsvaret behöver planeras med stöd i förutbestämda EU-processer	53
6.2	Hur kan strategin om en beredskapsunion bidra?.....	54
6.3	Slutord	55
6.4	Förslag på fördjupad forskning	56
7	Referenslista	57

1 Inledning

Sveriges medlemskap i Nato 2024 förändrade villkoren för landets utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik i grunden. Samtidigt kan man argumentera för att förutsättningarna för Sveriges möjligheter att bedriva en självständig politik inom dessa områden förändrades redan i samband med att landet blev medlem i EU 1995.

När riksdagen överlät vissa befogenheter till EU följde många positiva effekter för svensk ekonomi. Sedan dess har regeringen representerat Sverige i de mellanstatliga förhandlingar som dagligen pågår i EU:s ministerråd, bland annat inom handelspolitiken, men också inom andra politikområden. EU-samarbetet har ökat Sveriges ekonomiska beroende av medlemsländerna liksom av de länder som EU har handelsavtal med. Sammantaget har detta förändrat Sveriges säkerhetspolitiska kontext sedan många år tillbaka.

I det säkerhetspolitiska läge som Sverige och Europa befinner sig 2025 ser hotbilderna anorlunda ut än innan Sverige blev EU-medlem. Idag består hotbilderna av en modernare slags krigsföring av auktoritära länder med en bredare repertoar av ”vapen” jämfört med den mer klassiska väpnade konflikten. Ett exempel är enligt Europeiska kommissionen hur Kinas auktoritära och icke-demokratiska statsskick använder handelspolitiken som ett slags ekonomiskt tvång mot bland annat Europa.¹

Även den andra Trump-administrationens (2025-2029) handelspolitik visar hitintills att ekonomiskt tvång används ogenerat som påtryckningsmedel, till och med av allierade länder för att ändra beteenden i andra länder. Att utpressningen kommer från en allierad gör den förstås svårare att betrakta som ett vapen, men det centrala här är att ett enskilt EU-medlemsland inte på egen hand kan svara mot det ekonomiska tvånget eftersom handelspolitiken faller inom EU:s exklusiva befogenheter. På så sätt hamnar uppdelningen av befogenheter mellan EU, som å ena sidan ansvarar för handelspolitiken, och medlemsstaterna, som å den andra ansvarar för den nationella säkerheten, i ett slags gråzonsläge.

Uppdelningen av ansvarsområden mellan medlemsstaterna och EU riskerar också att utnyttjas av fientliga stater. När de öppna samhällena utnyttjas av fientliga aktörer är det inte ovanligt att det demokratiska samhället svarar genom att öka regleringen till skydd för den nationella säkerheten. Även om syftet är att skydda säkerheten finns risk att de grundläggande principerna för den liberala marknadsekonomin skadas, varpå osäkerheter kan uppstå på marknaden.²

Mot denna bakgrund finns det en risk med att i alltför strikta termer betrakta utrikes- och säkerhetspolitiken som något som de enskilda och suveräna medlemsstaterna bestämmer över. Samtidigt är det just vad EU-fördraget (FEU) gör genom att det undantar beslut rörande den nationella säkerheten från EU:s befogenheter.³ De senaste årens EU-kriser har dock synliggjort hur ekonomi och säkerhet hör ihop.

Det svenska totalförsvar som nu skapas byggs delvis på basis av det äldre totalförsvarets lagstiftning. Det gamla totalförsvaret var dock inte anpassat till Sveriges EU-medlemskap av det enkla skälet att Sverige inte var EU-medlem när det grundlades. Detta innebär att det nya totalförsvaret måste byggas i samklang med de effekter som Sveriges EU-medlemskap har inneburit för inte minst Sveriges handelsrelationer. På EU-nivå pågår nu ett intensivt policyarbete med syftet att övertyga EU:s medlemsstater om att de ömsesidiga handelsrelationer som medlemsstaterna har skapat mellan sig dels ökar risken att de utnyttjas av externa aktörer, dels ställer krav på ökad samordning inom beredskapsfrågor. Policyarbetet handlar också om att hitta lösningar för hur

¹ Ingemarsdotter, I., Ekonomi, krig och säkerhet – Hur hänger allt ihop och vad vill EU?, 22 apr 2025, Kungl. Krigsvetenskapsakademien.

² Aukia, J., och Ingbergsson, R., *Threat potential in the economy: from vulnerabilities to China's increased coercion*, Hybrid CoE Trend Report 10.

³ Romfördraget (1957) är EU:s grundfördrag som har konsoliderats vid flertalet tillfällen, senast genom Lissabonfördraget 2009. Lissabonfördraget består av två delar, nämligen Fördraget om Europeiska Unionen (FEU) och Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt FEUF. FEU anger principerna för EU-samarbetet samt beskriver rollfördelningen mellan EU:s institutioner medan FEUF identifierar EU:s politikområden inklusive vilka beslutsprocesser som samarbetet förutsätter. I denna rapport hänvisas till EU-fördraget i generella termer, medan de enskilda fördragen anges när en särskild bestämmelse avses.

de EU-regler som måste gälla för de europeiska företag som opererar på den inre marknaden inte blir en belastning för deras innovationskraft, inte minst för försvarsindustrin.

Sammanfattningsvis finns en risk att uppdelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna ökar medlemsstaternas sårbarheter. I ljuset av denna risk – och av det allt mer osäkra omvärldsläget behövs en analys av EU:s roll om krisen eller kriget kommer. Föreliggande studie avser att ge en utförlig och samtidigt överskådlig bild av EU:s roll till och med dagens aktuella förslag från kommissionen utifrån såväl gällande rätt som relevant statsvetenskaplig och rättsvetenskaplig forskningslitteratur. Rapporten innehåller också en avslutande analys om vilka perspektivförändringar som kan behövas för att EU-samarbetet inte ska urholka medlemsstaternas nationella säkerhet, utan i stället främja den.

1.1 Syfte och frågeställningar

I denna rapport diskuteras EU:s roll om Sverige eller något annat EU-land drabbas av en fredstida kris eller utsätts för ett väpnat angrepp. Att det historiskt sett inte har varit självklart vilken roll EU har under en kris kan ses som en försvårande omständighet för medlemsstaternas planering av krisberedskapen och det vi i Sverige kallar för totalförsvaret.

Syftet med rapporten är att öka kunskaperna om, samt ge perspektiv på, hur EU-länders sårbarheter och utsatthet påverkar dem sinsemellan och vilken roll EU idag har vid allvarliga kriser. Ett annat syfte är att uppmärksamma och analysera de förslag om en stärkt krissamordning inom EU, som Europeiska kommissionen har presenterat under 2025. För att uppnå syftet problematiserar rapporten EU:s roll som krissamordnare i relation till Sveriges totalförsvär.

Syftet uppnås också genom att utreda hur EU:s befogenheter under fredstida kriser har utvecklats. Detta görs i ljuset av den praxis som har vuxit fram när EU har hanterat tidigare fredstida kriser. Viss tyngd läggs på det rättsliga perspektivet, vilket beror på att EU bygger på ett juridiskt regelverk, med en tydlig maktindelning mellan den nationella lagstiftaren och EU-lagstiftaren, samtidigt som EU också är ett politiskt system som utvecklas hela tiden.

Under 2025 har Europeiska kommissionen tagit flera initiativ till att öka samordningen av EU-ländernas beredskap inför och under kris och krig. Det handlar såväl om en ökad beredskap att kunna stödja medlemsstaterna civilt i kris och krig som om en beredskap att kunna växla upp produktionen av försvarsmateriel inom EU. Dessa förslag diskuteras i rapporten i ljuset av hur de kan bidra till att öka medlemsstaternas motståndskraft och även ha en avskräckande verkan i förhållande till angripare.

Både lagstiftning och rättspraxis är relevanta. Även om EU:s konstitutionella system, där makten mellan EU och medlemsstaterna manifesteras, har stor betydelse för vilka ansvarsområden som EU har är det motiverat att också ge en bild av hur EU har hanterat tidigare kriser under 2000-talet. I synnerhet uppmärksammas hur EU har agerat i situationer där unionen inte har haft ett självklart mandat att vidta åtgärder, men där medlemsstaterna ändå har valt att fatta beslut om krisåtgärder på EU-nivån.

De frågeställningar som har väglett studien är följande:

- Vilka befogenheter har EU idag att agera och samordna medlemsstaterna under allvarliga kriser?
- Hur har EU fattat beslut under tidigare fredstida kriser med effekter för EU:s medlemsstater (symmetriska kriser) samt under kriser som endast har påverkat enstaka (asymmetriska kriser)?
- Vad händer när beslut om krisåtgärder tas på EU-nivån utan att en överlåtelse av befogenheter från riksdagen har skett?

1.2 Disposition och metod

Inledningsvis ger kapitel 2 en bakgrund av hur ansvaret för olika politikområden fördelas mellan EU och dess medlemsstater.

Kapitel 3 redogör för framväxten av EU:s säkerhets- och utrikespolitik (Gusp) respektive säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Kapitel 4 tar upp hur EU har hanterat ett antal tidigare fredstida kriser under 2000-talet. Kapitel 5 beskriver hur Sveriges EU-medlemskap förankras i grundlagen, samt ger en bild av svensk totalförsvarslagstiftning och hur den förhåller sig till EU:s regler.

Mot bakgrund av den bild som tecknas förs ett avslutande resonemang i kapitel 6 om vilken roll EU skulle kunna ha under kris och krig samt vad som krävs för att nå dit.

I analysen används rättsvetenskaplig metod för att fastställa på vilken politisk nivå som de aktuella frågorna är avsedda att hanteras, samt för att analysera betydelsen av EU:s rättsakter i det svenska totalförsvaret.

Utöver rättsvetenskaplig metod används bredare juridisk och statsvetenskaplig forskningslitteratur för att utreda hur de rättsliga gränsyttorna har hanterats historiskt. EU:s tidigare krishantering har inte begränsats till då gällande rätt, utan åtgärder har ibland vidtagits på *ad hoc*-basis, dvs. utan att en tydlig rättslig grund har kunnat åberopas. Detta motiverar att andra slags frågor än strikt rättsliga ställs för att besvara frågan om vilken roll EU kan få i kris och krig.

1.3 Definitioner och begrepp

I studien används den svenska benämningen totalförsvaret, dvs. det begrepp som inbegriper både det civila och det militära försvaret. Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap utgör ramen för den svenska regleringen av både det civila och militära försvaret. Den berör statliga, regionala och kommunala myndigheter samt privata aktörer inom näringslivet och den ideella sektorn. Enligt lagen innefattar totalförsvaret under högsta beredskap all samhällsverksamhet som ska bedrivas.

I fredstid omfattar det civila försvaret beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder, dvs. den verksamhet som genomförs för att förbättra samhällets förmåga att hantera situationer då beredskapen höjs. Vid höjd beredskap (dvs. vid skärpt eller högsta beredskap) utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret.

Det civila försvaret ska inom ramen för studien förstås i en svensk kontext, medan termen civilskydd används i samband med EU:s samordnande uppgifter i fråga om fredstida kriser.⁴ Att det är svårt att föreställa sig att EU kan ha en roll inom Sveriges civila försvar handlar om att EU har en ytterst begränsad roll inom ramen för det totalförsvaret som Sverige idag arbetar utifrån. I studien lyfts dock initiativ som kommissionen har antagit under 2025, vilka innehåller förslag som har betydelse för totalförsvaret.

⁴ För en fördjupad förståelse av det svenska begreppet civilt försvar, se t.ex. Ingemarsdotter, L., *Civilt försvar: Vad och varför?*, FOI Memo:8105, februari 2023.

2 Fördelningen av ansvar mellan EU och medlemsstaterna

I grund och botten utgör EU-samarbetet ett mellanstatligt samarbete. Detta är särskilt tydligt om man läser de fördrag som medlemsstaterna har upprättat. EU-fördraget stipulerar villkoren för vad EU:s institutioner får och inte får göra.⁵ Genom den fördragsfästa maktöverlåtelsen har medlemsstaterna valt att anta bindande rättsregler tillsammans med andra länder på EU-nivå, i stället för på nationell parlamentarisk nivå. Genom att EU-fördragen har godkänts av samtliga nationella parlament har maktöverlåtelsen skett på demokratisk väg.

Att fördela makten mellan olika aktörer i konstitutionell form kommer dock med flertalet utmaningar. Den mest centrala frågan om hur man skapar ett legitimt och effektivt ledarskap under en kris handlar om vem som styr i ett sådant läge. Denna fråga förekommer såväl på EU-nivå (kapitel 4) som på nationell nivå (kapitel 5). Men till frågan hör också hur uppdelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna i fredstid påverkar deras möjligheter att kunna fatta suveräna beslut i kris- och krigstid.

Eftersom försvaret av territoriet, inklusive förberedelser inför krig, traditionellt sett hör till statens kärnuppgifter har medlemsstaterna behållit allt ansvar för den nationella säkerheten. Samtidigt har EU befogenheter inom områden, framför allt inom handeln, som har direkt koppling till ländernas säkerhet.

I kapitel 2 beskrivs hur EU-samarbetet tenderar att fördjupas över tid och vilka drivkrafter som gör att EU gradvis får fler ansvarsområden.

2.1 EU-samarbetet igår och idag

EU är i första hand ett ekonomiskt samarbete mellan medlemsländerna. När Parisfördraget om en gemensam kol- och stålunion antogs 1951 var dock grundarnas förhoppning att det innebar ett första steg mot en europeisk federation. Man tänkte sig att den nya samarbetsformen gradvis skulle kunna utökas till andra ekonomiska sektorer och till slut mynna ut i ett politiskt förenat Europa. Genom ett nära samarbete skulle de deltagande europeiska länderna kunna upprätthålla freden mellan sig.

Upprättandet av Romfördraget 1957 innebar ett nästa steg mot en europeisk federation.⁶ Den Europeiska ekonomiska gemenskapens (EEG) mål var en gemensam marknad grundad på fri rörlighet av varor, personer, kapital och tjänster. Den inre marknaden realiserades dock inte fullt ut förrän sent 1980-tal när Enhetsakten antogs.⁷

Det ursprungliga europeiska federationsprojektet – med sina tydliga fredsförtecken – har inte varit särskilt framträdande under utvecklingen av den inre marknaden. Men trots det tycks EU:s grundare ha fått rätt i att ett nära ekonomiskt samarbete, jämte ett dagligt utbyte mellan stater på olika politiska och tjänstemanna-nivåer kan bidra till en hållbar fred.⁸

⁵ EU-fördraget används i rapporten som ett samlingsnamn för de tre delarna; Fördraget om Europeiska unionen (FEU), Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och Euratomfördraget (Euratom).

⁶ Parallellt med Romfördraget upprättades också Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom).

⁷ Den inre/gemensamma marknaden har successivt förverkligats genom tullunionen (1968), avskaffandet av kvoter, den fria rörligheten för medborgare och arbetstagare samt en viss harmonisering på skatteområdet genom ett allmänt införande av mervärdesskatt (1970). Målet att upprätta en fri handel med varor och tjänster samt etableringsfriheten begränsades dock fram till Enhetsakten (1987), som innebar att de nationella myndigheterna inte längre kunde tillämpa konkurrensbegränsande metoder. Enhetsakten beskrivs därför som det fördrag som fullbordade den inre marknaden.

⁸ Tillsammans med Jean Monnet tog Robert Schuman fram den internationellt kända Schumanplanen (1950). I planen föreslogs gemensam kontroll över europeisk kol- och stålproduktion, som utgjorde de viktigaste materialerna för krigsindustrin. Grundtanken var att den som inte har kontroll över kol- och stålproduktionen inte heller kan utkämpa ett krig.

Mot denna bakgrund kan EU idag beskrivas som ett komplext rättsligt och politiskt system, vars gemensamma marknad i första hand har skräddarsytt för att optimera de europeiska företagens – och därmed också medlemsstaternas – ekonomiska förutsättningar.

Att EU idag utgör en av världens största ekonomier har gett EU internationellt inflytande, som man talar om som ”*the Brussels-effect*”. Denna effekt innebär att marknader långt utanför EU:s anpassar sig till de europeiska regelverken och standarderna för att på så sätt få tillgång till EU:s marknad.⁹ EU har med andra ord ett betydande inflytande, *mjuk makt*, i handelsrelaterade frågor. EU saknar däremot hård makt, dvs. befogenheter inom områden som rör militär kapacitet och försvarsstrategi.

Idag kommer hoten mot de europeiska länderna inte längre inifrån Europa utan snarare utifrån. Som reaktion på ett försämrat omvärldsläge har även EU de senaste åren tagit flera kliv vad gäller reformer och åtgärder relaterade till konkurrenskraft och ekonomisk säkerhet. Hotbegrepp som tvång (coercion) och påtryckningar (leverage), ofta associerade med Kina, är numera vanligt förekommande i EU:s strategidokument.¹⁰ Detta arbete, främst drivet av kommissionen, har också resulterat i en särskild strategi för hur unionen ska stärka sin ekonomiska säkerhet.¹¹ Även hybridhoten mot medlemsstaterna är omfattande: Enligt en modell framtagen av det EU-initierade forskningscentrumet the European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE) i Helsingfors kan målsättningen med hybridaktioner mot en ekonomi vara att genomgripande försvaga den stat som är måltavla liksom att underminera allmänhetens förtroende för landets demokratiska institutioner och regering.¹²

I takt med att omvärlden förändras och säkerhetshoten mot den europeiska kontinenten ökar frågar sig många nu hur Europa ska kunna försvara sig. De ömsesidiga beroenden som medlemsstaterna har av varandra kan också utnyttjas av fientliga aktörer – såväl stater som kriminella nätverk. Den europeiska öppenheten som har avgörande betydelse för såväl ekonomin som demokratin skapar särskilda sårbarheter.

Under 2025 tog Europeiska kommissionen flera initiativ i syfte att stärka EU-medlemsstaternas motståndskraft i kris och krig. Däribland tar Vitboken om europeiskt försvar – Beredskap 2030¹³ sikte på försvarsindustriella frågor medan strategin om en beredskapsunion¹⁴ riktar in sig på hur EU kan skapa en bättre beredskap för kris och krig inom EU. Vitboken och strategin om en beredskapsunion bygger på två olika rapporter som kommissionens ordförande, Ursula von der Leyen, har beställt av den tidigare chefen för den Europeiska centralbanken (ECB), Mario Draghi, respektive den f.d. finske presidenten, Sauli Niinistö.

Vitbokens föreslagna satsningar inom försvarspolitikerna består av förslag på åtgärder för att exempelvis täppa till luckor inom det europeiska luftförsvaret. Det rör sig också om hur försvarsindustrin kan stärkas genom gemensamma upphandlingar och hur regler på den europeiska försvarsmarknaden kan förenklas. Vidare vill kommissionen ytterligare förbättra den militära rörligheten mellan länderna och hitta sätt att lagra försvarsmateriel. Flera förslag handlar vidare om hur man kan ge ökat stöd till Ukraina, bl.a. genom att integrera de europeiska och ukrainska försvarsindustrierna. Kommissionen vill också stärka de yttre gränserna mot Ryssland och Belarus. Som en del av vitboken har kommissionen också föreslagit ett nytt finansieringsverktyg, Security Action for Europe (SAFE). Det är ett låneverktyg där medlemsstaterna tillsammans kan genomföra gemensamma upphandlingar av kritiska materiel såsom ammunition och artillerisystem.

I strategin om en beredskapsunion presenterar kommissionen en åtgärdsplan för att öka beredskapen inom EU för att möta naturkatastrofer, olyckor föranledda av mänskliga beteenden (ex-

⁹ The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, Anu Bradford, Oxford University Press, 2019.

¹⁰ Ingemarsdotter, I., Veibäck, E. och Hellström, K., *Det ekonomiska försvarets hotbilder – En kunskapsöversikt*, FOI-R--5616--SE, mars 2025, s. 9.

¹¹ Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet, JOIN(2023) 20 final av den 20 juni 2023.

¹² Ingemarsdotter, I., Veibäck, E. och Hellström, K., *Det ekonomiska försvarets hotbilder – En kunskapsöversikt*, FOI-R--5616--SE, mars 2025, s. 16.

¹³ Gemensamt Vitbok om europeisk försvarsberedskap 2030, JOIN (2025) 120 final av den 19 mars 2025, Europeiska kommissionen.

¹⁴ Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om EU:s strategi för en beredskapsunion, JOIN (2025) 130 av den 26 mars 2025.

empelvis pandemier), hybridhot och geopolitiska kriser (inklusive väpnade konflikter inom EU). I sin helhet bildar strategin ett slags narrativ om hur EU skulle kunna bedriva beredskapsarbete på ett mer koordinerat och framåtsyftande sätt som motverkar stuprörstendenser och byråkratisk tröghet. Det är tydligt att kommissionen här har tagit starkt intryck av Sauli Niinistös rapport från 2024.¹⁵

Beredskapssatsningarna i strategin presenteras i sju kapitel som motsvarar följande förmågor; 1) förutse kriser, 2) motståndskraft i vitala samhälleliga funktioner, 3) befolkningsskydd, 4) privat/-offentlig samverkan, 5) civil/militär samverkan, 6) krissamordning och 7) ökad motståndskraft genom stärkta partnerskap med tredje land och internationella organisationer.

Kommissionens alla förslag bearbetas nu i medlemsländerna och det är ännu oklart hur stödet för dem ser ut. Sverige har ingått i en ”Coalition of the Willing”, vilket tyder på att man vill ta en ledande roll i att bidra till att beredskapen stärks på EU-nivå.¹⁶ Tidigare fredstida kriser visar att medlemsstaterna åtminstone initialt tvekar att ge EU en roll i hanteringen av situationer som utgör stora hot mot befolkningen. Men motståndet mot EU som krishanterare har sjunkit i takt med att EU har agerat under flertalet kriser, däribland under covid-19-pandemin. Efter flera kriser har EU också fått vissa nya befogenheter för krissamordning. Unionen saknar dock fortsatt det breda mandat som kommissionen nu föreslår inom ramen för strategin om en beredskapsunion.

De spänningar som kan uppstå mellan EU:s ansvar för handelsfrågorna och medlemsstaternas ansvar för den nationella säkerheten beskrivs i följande avsnitt.

2.1.1 Samarbete inom handel driver på EU-integrationen

När Ursula von der Leyen 2019 tillträdde som ordförande i Europeiska kommissionen meddelade hon att hon ledde en ”geopolitisk” kommission.¹⁷ Detta skedde fyra år efter den ryska invasionen av Krim-halvön och fyra år innan den fullskaliga invasionen av Ukraina. Men redan tidigare hade hennes företrädare, Jean Claude Juncker, talat om att skapa en ”EU-armé”.¹⁸ Kommissionens ledarskap har med andra ord länge velat att EU ges ett nytt mandat kopplat till de förändrade geopolitiska förhållandena i Europa.

Det är ingen slump att Juncker och von der Leyen – med sina säkerhetspolitiska synsätt – har valts till ordföranden i EU:s mest överstatliga institution. Det rör sig snarare om ett medvetet val av medlemsstaternas ledare.¹⁹ Det är nämligen medlemsstaterna som föreslår kommissionens ordförande, som sedan godkänns av Europaparlamentet. Men om medlemsstaterna å ena sidan har verkat för att kommissionen ska ledas av tongivande företrädare med en tydlig syn på att EU bör agera mer gemensamt även inom säkerhetspolitiken, har många av dem å andra sidan kritiserats för att göra för lite och för långsamt på hemmaplan. Inte minst kommer kritiken från amerikanskt håll, som menar att de europeiska ländernas försvarsbudgetar är underfinansierade sedan lång tid tillbaka och inte räcker för att skydda mot ett alltmer aggressivt Ryssland eller andra hot.²⁰

Även om EU:s handelspolitiska agenda primärt har tagit sikte på att stärka den europeiska ekonomin visar kommissionens förhandlingar om ett nytt handelsavtal med USA 2025 att det finns en tydlig säkerhetspolitisk vinkel i EU:s handelspolitik. Att kommissionen (som har medlemsstaternas mandat att förhandla om EU:s handelsavtal) accepterat 15 procentiga tullsatser förklaras av att Europa behöver USA:s fortsatta stöd till Ukraina. I en intervju med kommissionens

¹⁵ Ingemarsdotter, J., Wetter Ryde, A., Niinistö-rapporten: På väg mot ett europeiskt civilt försvar?, FOI Memo 8743, december 2024.

¹⁶ <https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/22/8-eu-countries-form-coalition-of-the-willing-on-crisis-preparedness> (hämtad 14 oktober 2025). De övriga länderna som har gett sitt initiala stöd är: Belgien, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Luxemburg och Nederländerna.

¹⁷ Se von der Leyen’s politiska riktlinjer för 2019-2024: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI\(2020\)646148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI(2020)646148_EN.pdf) (hämtad 14 april 2025).

¹⁸ Se Politico: <https://www.politico.eu/article/juncker-calls-for-an-eu-army/>, hämtad 10 september 2025.

¹⁹ Det var dock ingen självklarhet att von der Leyen 2024 skulle vinna alla medlemsstaters stöd, då hon också har upprört flera medlemsstater som har ansett att hon har varit för exekutiv och ”tummat” på de institutionella förutsättningarna. Se; <https://www.ft.com/content/b93e0be9-6e96-432c-8958-a17f2954172e> (hämtad den 11 april 2025).

²⁰ <https://www.theguardian.com/us-news/2025/mar/07/donald-trump-nato-alliance-us-security-support> (hämtad 14 april 2025).

chefsförhandlare, Maroš Šefčovič, sa han att *“It’s not only about ... trade: It’s about security, it is about Ukraine, it is about current geopolitical volatility.”*²¹

Uttalandet visar att kommissionen tar ansvar för säkerhetspolitiken trots att det huvudsakliga ansvaret ligger på medlemsstatsnivå. Kommissionens handelsavtal med USA har samtidigt mötts av kritik från EU:s medlemsstater, däribland av Frankrikes tidigare premiärminister François Bayrou. Även Sveriges EU-minister, Jessica Rosencrantz, har uttalat att avtalet är dåligt men har också sagt att det går att leva med och att det är bra att avtalet finns på plats och bidrar med stabilitet på marknaden.²² Medlemsstaternas kritik mot kommissionens handelsavtal indikerar att de inte helt delar synen att handelspolitiken måste kopplas ihop med säkerhetspolitiken.

Samtidigt som omvalet av von der Leyen kan ses som att medlemsstaterna står bakom kommissionens tydliga geopolitiska säkerhetsagenda är det en omstridd fråga om EU ska fördjupa sitt säkerhets- och försvarssamarbete. Beslut om nationers säkerhet är på många sätt likställda med beslut om ländernas självbestämmande. En maktförskjutning av sådant beslutsfattande från den nationella nivån till EU-samarbetets beslutandeforum är därför komplicerat.

Ett återkommande tema inom EU-samarbetets politiska processer är om unionen verkligen bör ägna sig åt det som den överstatliga kommissionen föreslår ligger inom EU:s regleringskompetens (befogenheter). Särskilt i kristider har kommissionen kritiserats för att tänja på EU:s befogenheter på ett sätt som ibland påstås inverka på det nationella regleringsutrymmet, med potentiella effekter för ländernas demokratiska styrelseskick.²³

Att det svenska totalförsvarets funktionalitet är beroende av EU:s inre marknad, samt de marknader som EU har handelsavtal med, framhålls dock på många håll. Kommerskollegium har exempelvis konstaterat att internationell handel med flera olika länder ger möjlighet till en snabbar omställning från fred till krig.²⁴ Därmed är det redan klarlagt att EU åtminstone har någon form av roll inom ramen för det svenska totalförsvaret.

2.1.2 Varför EU har exklusiva befogenheter inom handelsområdet

EU har exklusiva befogenheter inom handelspolitiken. Det betyder att det är EU, inte medlemsländerna, som ingår internationella handelsavtal och beslutar om tullar gentemot tredje land. EU är exempelvis en självständig medlem i Världshandelsorganisationen (WTO) vilket innebär att även om medlemsstaterna också är medlemmar i WTO är det EU som företräder dem i avtalsituationer.

Ett syfte med att göra handelspolitiken gemensam är att EU ska ha en röst på den globala arenan. På så sätt får unionen en starkare ställning när det gäller den globala handeln än vad något enskilt medlemsland kan uppnå på egen hand. Den grundläggande principen om frihandel mellan medlemsländerna gör att EU idag utgör en av världens största ekonomier – vilket har stärkt de europeiska företagen på ett sätt som gör EU-medlemsstaterna (särskilt de mindre) mer intressanta handelspartner också för omvärlden.²⁵

Utöver syftet att kunna uppträda med en enad röst på den globala arenan är ett annat huvudsakligt syfte med EU:s exklusiva befogenheter inom handelspolitiken att säkerställa att företagen på den inre marknaden har motsvarande (helst samma) konkurrensvillkor. Genom att EU förhandlar de

²¹ <https://www.politico.eu/article/eu-trade-deal-donald-trump-tariffs-us-ursula-von-der-leyen-maros-sefcovic-imports-lobby/> (hämtad den 19 augusti 2025).

²² <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/hard-kritik-mot-trumps-eu-tullar-ett-daligt-avtal-ett-diktat> (hämtat 14 oktober 2025).

²³ Två omtvistade frågor har rört dels EU:s befogenheter inom finanspolitiken och EU:s generella möjligheter att fatta beslut under kriserna: The Monnet method: its relevance for Europe then and now, Mario Draghis tal i Lausanne, 4 maj, 2017: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170504.en.html>, respektive Wetter Ryde, A., *Okart rättsläge kring EU:s krishantering – när kan artikel 122 användas?*, Sieps mars 2023.

²⁴ *Improving Economic Resilience Through Trade – should we rely on our own supply?*, Kommerskollegium, 2020.

²⁵ Kommerskollegium, *Sverige i EU: Handel, investeringar, personrörlighet, tillväxt och produktivitet*, s. 10, <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2019/publ-sverige-i-eu.pdf> Dock har de höga exportsiffrorna sjunkit något under de senare årens handelskriser, med start vid pandemins utbrott 2021.

internationella avtalen, inklusive tullar (se framför allt artikel 28 FEUF) motverkas att konkurrensen på den inre marknaden snedvrids.

För att genomföra handelspolitikens mål ingår EU därför handelsavtal med tredje land. Man kan säga att förutsättningarna för en tullunion är att all handelspolitik gentemot omvärlden koordineras och görs gemensam, med betoning på tillämpning av gemensamma tullar. En ytterligare förutsättning är att länderna inte tillämpar tullar på varor inom den gemensamma marknaden.

De internationella handelsavtal som EU sluter med tredje land ingås mellan EU och respektive land, på förslag från kommissionen som också ansvarar för förhandlingarna. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande (i de flesta fall).²⁶ Inför förhandlingar med tredje land eller en internationell organisation behöver kommissionen följa de direktiv som institutionen får av ministerrådet och hålla samråd med en särskild kommitté som utses av ministerrådet. Avtalens primära syfte är att underlätta handeln mellan EU och tredje land, bland annat genom att undanröja handelshinder.

Arbetet med att utveckla tullunionen pågår ständigt även om tullunionen hör till de politikområden som etablerades tidigt, redan 1968. Ett av kommissionens senaste initiativ är 2020 års meddelande om en handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå.²⁷ Initiativet bottenar i von der Leyens politiska riktlinjer från 2019 där hon uttrycker en oro för att medlemsstaternas tullmyndigheter inte klarar av uppgiften att utföra kontroller av varor som inkommer till EU från tredje land, dvs. innan de övergår till fri omsättning i EU:s tullområde. Handlingsplanen syftar till att skydda såväl EU:s inkomster som medborgarnas och företagens säkerhet, hälsa och välbefinnande.

EU har länge haft en öppen handelspolitik, dvs. man är öppen för att i princip handla med alla länder. Samtidigt ställer unionen gärna krav på sina handelspartner under förhandlingarna. Exempelvis har EU för vana att inkludera vissa grundläggande krav på att avtalsparten ska respektera unionens grundläggande värderingar. Detta sker genom att man föreslår klausuler i avtalen, som binder avtalsparterna att exempelvis beakta frågor om ekologisk och social hållbarhet, arbetskydd, miljöskydd, hälsa, jämställdhet, varors spårbarhet och respekt för mänskliga rättigheter. Sådana krav kan dock ses som handelshinder. Exempelvis strandade EU:s förhandlingar med Indien som ansåg att EU ställde för höga krav på miljöskydd och arbetsvillkor. EU:s förhandlingar med Indien återupptogs dock när USA:s president, Donald Trump under 2025 införde höga tullsatser mot länder runt om i världen.²⁸

EU:s fördrag är tydligt med att EU i sina internationella förbindelser ska främja integreringen av alla länder i världsekonomin, även genom gradvist avskaffande av restriktioner för internationell handel.²⁹ Ett undantag är dock sanktioner. I nuläget har EU ett antal sanktioner i kraft som bland annat förbjuder viss handel med Ryssland samt inresa och transitering för fysiska personer på medlemsstaternas territorier.³⁰ Det är värt att notera att medlemsstaterna beslutar om sanktionerna, inom ramen för rådet. Även om sanktionerna påverkar EU:s handel med tredje land har de så stark koppling till medlemsstaternas utrikes- och säkerhetspolitik att de beslutas av medlemsstaterna inom ramen för ministerrådet. Förslagen om sanktionerna förbereds av EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitiken som kommissionen dock har ett nära samarbete med.

2.1.3 Logiken bakom den inre marknads gradvisa fördjupning

En annan central roll som EU har är att upprätta och bibehålla goda förhållanden för företag på den inre marknaden. Dessa befogenheter delar dock EU med medlemsstaterna. EU har med andra ord befogenheter att presentera förslag om hur den inre marknaden ska kunna förbättras.

²⁶ Artikel 218 FEUF.

²⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå, COM(2020) 581 final från 28 september 2020.

²⁸ <https://www.europaportalen.se/2025/02/eu-och-indien-siktar-pa-handelsavtal-i-ar#:~:text=EU%20och%20Indien%20har%20enats%20om%20att%20p%C3%A5skynda,bes%C3%B6k%20i%20Indien%2C%20%C3%A4r%20hon%20ledde%20hela%20kommissionskollegiet> (läst 17 april 2025).

²⁹ Artikel 21 FEU.

³⁰ Se exempelvis Rådets beslut (GUSP) 2024/1484 av den 27 maj 2024 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Ryssland, EU:s officiella tidning, L-serien 27.5.2024.

Om EU-lagstiftaren (alltså ministerrådet och Europaparlamentet) antar kommissionens förslag blir lagstiftningen bindande för medlemsstaterna, som då är skyldiga att undanröja nationella regler som står i vägen för de europeiska reglerna.

Drivande i arbetet med att förbättra den inre marknaden är den överstatliga kommissionen som har det fördragsfästa uppdraget att föreslå lagstiftning inom de politikområden som EU:s fördrag anger. Lagstiftningen som rör EU:s inre marknad antas nästan uteslutande genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. av ministerrådet och Europaparlamentet tillsammans.

Det förtroende som har getts kommissionen att driva den inre marknaden framåt kan sammanfattas som ett relativt fritt spelrum att inom ramen för EU-fördraget undersöka vilka typer av lagstiftningsåtgärder som skulle kunna bidra till en mer effektiv inre marknad, samt att övertyga EU-lagstiftaren om behovet av förslagen. Kommissionens breda ansvar för den inre marknadens effektivitet gör att det finns en ständig rörelse mot att kommissionen rör sig in på nya politikområden som den argumenterar behöver regleras gemensamt för att den inre marknaden ska bli ännu mer effektiv. Ibland håller EU-lagstiftaren med och antar kommissionens förslag medan den ibland kan säga nej.

När EU har antagit lagstiftning inom ett politikområde som inte har överlåtits från den nationella lagstiftaren till EU-lagstiftaren kan medlemsstaterna vilja anta ett nytt fördrag för att göra en formell maktöverlåtelse.³¹ I demokratiskt perspektiv är detta det mest legitima sättet att överlåta makt till EU eftersom en fördragsändring kräver att de nationella parlamenten godkänner maktöverlåtelsen. Men ibland sker övervältringen av befogenheter till EU på ett mer informellt och smygande sätt.

Övervältring av befogenheter till EU-nivå kallas ”spillover” på engelska och innebär att EU inte har en formell befogenhet, men att EU-lagstiftaren ändå antar lagstiftning då den anser att det finns goda skäl för det. Spillover-fenomenet förklaras ofta av att den ekonomiska integreringen av en sektor automatiskt leder till integrationen av andra sektorer eftersom de problem som uppstår i den förra sektorn inte kan lösas utan att fler sektorer harmoniseras.³²

Spillover-effekten delas ofta in i en funktionell och en politisk dimension, där den förra riktar in sig på sektorsintegration. Ett exempel på det är EU:s gemensamma migrationspolitik, ett samarbetsområde som tillkommit genom att EU tillämpar öppna gränser för personer mellan länderna. Den politiska formen av spillover handlar i stället om att aktörerna som verkar inom en sektor i en medlemsstat börjar söka samarbetspartner i andra medlemsstater, då de upplever gemensamma problem som de vill lösa tillsammans.³³

Integrationsprocessen är som starkast inom de politikområden som ligger nära den inre marknaden med betoning på frågor som påverkar unionens förutsättningar att upprätthålla den fria rörligheten av varor, tjänster, personer och kapital. Att de europeiska företagen ska ha de bästa förutsättningarna för att växa och utvecklas är en bärande tanke i EU:s marknadsekonomiska kalkyl.

Av samma skäl är EU:s konkurrensregelverk särskilt starkt och kommissionen har en viktig roll (och ett särskilt exekutivt mandat) i att säkerställa att regelverket efterlevs i alla medlemsstater. Vid överträdelser av konkurrensrätten kan företagen hamna i domstol med viten och omfattande

³¹ Det ska sägas att formella maktöverlåtelser av befogenheter till EU-nivå som inte föregås av en fördragsändring är ytterst ovanliga men har förekommit inom exempelvis straffrättens område. Det vanligaste är dock att EU-lagstiftarna accepterar en fördjupning av EU-samarbetet inom områden där EU inte har tydliga formella befogenheter.

³² Ett klassiskt exempel av spillover inträffade 2005 när EU saknade rättsliga befogenheter att anta straffrättsliga sanktioner för att upprätthålla EU:s miljöskyddslagstiftning. När det visade sig att medlemsstaterna inte hade gjort tillräckligt för att miljöförbrytare skulle hållas ansvariga för brott mot EU-lagstiftningen menade kommissionen att EU trots att man tydligt saknade befogenheter inom straffrättens område, behövde införa sanktioner på EU-nivån. EU-lagstiftaren köpte kommissionens argument och antog EU-lagstiftning om gemensamma straffrättsliga bestämmelser trots att EU vid tidpunkten tydligt saknade befogenheter inom straffrättens område.

³³ Haas, Emst B., *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces*, s. 20.

böter som följd.³⁴ Även förbud mot statsstöd är en viktig del av EU:s verktygslåda för att säkerställa rättvis konkurrens inom den inre marknaden.³⁵

En annan möjlighet för kommissionen att föreslå lagstiftning som inte hör till något i fördraget utpekat politikområde är att skapa enhällighet för förslaget (enligt artikel 352 FEUF). Fördragsartikeln är ett verktyg för att genomföra principen om underförstådda befogenheter, dvs. en möjlighet att fördjupa EU:s integration utan att det finns ett uttryckligt stöd i fördraget. Det säkerställer visserligen att alla medlemsstater är med på lagstiftningen, men kravet på enhällighet gör den svår att använda för kommissionen.

Det framgår också särskilt av artikel 352 att den inte får användas som grund för att uppnå mål avseende den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, Gusp. Att detta finns inskrivet i fördragen återspeglar hur angeläget det är för medlemsstaterna att integrationen av utrikes- och säkerhetspolitiken inte sker på annat sätt än genom de tydliga strukturer som anges för det särskilda beslutsfattande som gäller inom Gusp. Medlemsstaterna behåller sin fulla suveränitet inom Gusp, medan samarbeten inom andra politikområden kan fördjupas på andra sätt, exempelvis med stöd i den s.k. tillnärmningsartikeln (artikel 114 FEUF) och genom att EU-domstolen är behörig att avgöra mål om ramarna för EU:s befogenheter.

2.2 Draghi- och Niinistö-rapporterna

De tidigare nämnda förslagen om försvars- och beredskapssatsningar som kommissionen har presenterat under 2025 bygger på förberedande underlag från oberoende experter.

Mario Draghis uppdrag att diskutera frågor om konkurrenskraft och självbestämmande är sprunget ur kommissionens oro för hur Europas ekonomiska tillväxt riskerar att begränsas av den tydliga globala omsvängningen från multilateralism till en högre grad av nationell protektionism i handelspolitiken. I hans uppdrag ingick bl.a. hur EU ska kunna möta de stora utmaningarna om unionens ekonomiska bas, om dess konkurrenskraft och innovationskraft urvattnas. Därtill ingick att diskutera hur EU ska kunna bevara sitt självbestämmande om kontrollen av ny teknik såväl som kritiska råvaror helt och hållet ligger utanför Europa.³⁶

Sauli Niinistös uppdrag handlade i stället om att analysera hur EU kan stärka sin beredskap för att kunna försvara sig mot olika slags hot och ytterst väpnade angrepp.³⁷

Båda rapporterna har som utgångspunkt att EU:s inre marknad är och förblir Europas viktigaste resurs, samtidigt som den också kan utnyttjas av externa aktörer. Mot den bakgrunden söker de båda författarna efter svar på hur EU kan öka sin motståndskraft utan att tumma på sina egna värderingar i alltför hög grad.

2.2.1 Draghi-rapporten – mot en europeisk statskonst

Draghi-rapporten identifierar i korthet tre stora omställningar som författaren menar att EU står inför: att öka innovationstakten, få ner energipriserna och stärka EU:s oberoende och säkerhet. De hinder för innovation som Draghi pekar ut handlar bland annat om fragmenterade marknader, brist på finansiering för uppskalning av innovationer och en statisk industriell struktur. Företag i Europa beskrivs i rapporten också som drabbade av en växande regelbörda vilket skapar administrativa hinder och kostnader.³⁸

³⁴ Det finns en stor uppsjö konkurrensrättsmål i såväl nationella domstolar som i EU-domstolen, men ett illustrativt exempel på hur EU:s konkurrensregelverk kan påverka företag i Sverige är ett mål från 2011 då Posten dömdes för att ha missbrukat sin dominerande ställning vilket skadade mindre aktörer, i detta fall Citymail. Posten fick ett åläggande vid vite att upphöra med de rabatter man hade erbjudit inne i städerna där Citymail försökte etablera sig. MD 2011:14.

³⁵ De centrala fördragsbestämmelserna inom konkurrensrättens område återfinns i artikel 101-109 FEUF.

³⁶ Draghi, M., *The future of European competitiveness*, September 2025.

³⁷ Niinistö, S., *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, Report by Sauli Niinistö, former President of the Republic of Finland, in his capacity as Special Adviser to the President of the European Commission (2024).

³⁸ Genomgången av Draghi-rapporten byggs på FOI-memot 8658, Ingemarsdotter, J., och Wetter Ryde, A., *Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse*.

Den andra utmaningen, dvs. de höga energipriserna förklaras till del av den bristande tillgången till naturresurser, men också av hur EU organiserar energimarknaden.

Den tredje utmaningen menar Draghi handlar om Europas sårbara handelsberoenden i en värld av hybridhot och ren ekonomisk krigföring. Den påtagliga risken att sådana beroenden kan användas som geopolitiska vapen skapar osäkerhet och påverkar investeringar negativt. Ett antal åtgärder föreslås för att bl.a. stärka den inhemska produktionen av halvledare och avancerad teknik som är nödvändig för försvarsindustrin.

Många av rapportens reformförslag syftar utifrån detta till att komma till rätta med bristande samordning och ineffektiv styrning, liksom olika sätt att minska regelbördan. På försvarsområdet beskrivs hur samordningen och aggregeringen av medlemslänternas försvarsutgifter kan ökas. Exempelvis föreslås åtgärder för att skapa en fungerande inre marknad för rymdsektorn.

Draghi menar också att alla medlemsländer blir säkrare om den europeiska försvarsindustrin kan möta nya krav och utveckla ny teknologi. Att medlemsländerna var och en för sig skulle skapa nationella lösningar på de grundläggande utmaningar som Europa står inför ses nämligen inte som en väg framåt: *”Aldrig förr har våra länder framstått som så små och otillräckliga i förhållande till utmaningarnas storlek.”*³⁹

Vad EU behöver skapa är därför, enligt Draghi, inte bara en ny industriell strategi, utan även en gemensam utrikesorienterad ekonomisk policy, det vill säga ekonomisk statskonst på europeisk nivå. En sådan policy skulle koordinera handelsavtal med resursrika länder, bygga upp beredskapslager på vissa kritiska områden och skapa industriella partnerskap i syfte att säkra försörjningskedjor av nyckelteknologier.

2.2.2 Niinistö-rapporten – mot ett europeiskt civilt försvar

För den före detta finske presidenten, Sauli Niinistö, vars uppdrag från von der Leyen var att skriva en rapport om EU:s beredskap, är beredskap i sin kärna en attitydfråga. Han menar att den optimism som präglade EU under 1990-talet, då unionens första säkerhetsstrategier formulerades, står i skarp kontrast till den värld vi idag lever i.⁴⁰

På den tiden hade magnituden av de skador som orsakas av klimatförändringarna ännu inte sjunkit in. Att Europa skulle kunna hotas av auktoritära stater beredda att ta till våld för att uppnå sina territoriella och politiska mål fanns inte heller på kartan. Risklandskapet idag ser helt annorlunda ut, menar Niinistö, och därför måste Europas ledare göra medborgarna medvetna om hoten och om hur hela samhället kan förbereda sig för att möta dem.

I ljuset av detta budskap föreslår Niinistö nio europeiska mål. För det första behöver unionen ha kapacitet att förutse kriser både i närtid och på längre sikt. För det andra behöver EU säkerställa sin funktionalitet avseende såväl krisledning som samhällsviktiga verksamheter under alla slags förhållanden. Här föreslås exempelvis en närmare koordinering mellan EU och Nato, t.ex. avseende informationsutbyte.

För det tredje föreslås att EU:s beslutsfattande görs mer effektivt i krislägen. Vikten av snabbhet betonas och Niinistö förespråkar även organisatoriska förändringar för att åstadkomma detta. För

³⁹ Draghi, M., (2024), The future of European Competitiveness. Part A: A competitiveness strategy for Europe, s. 5.

⁴⁰ Redogörelsen bygger på FOI-memot 8743, Ingemarsdotter, J. och Wetter Ryde, A., Niinistö-rapporten: På väg mot ett europeiskt civilt försvar.

att säkerställa en snabb respons föreslås att civil-militära ramverk för koordinering stärks, exempelvis genom att skapa en ny europeisk "civilförsvarsmekanism".

För det fjärde vill Niinistö att medlemsstaterna engagerar hela samhället i beredskapsarbetet, dvs. från medborgarna hela vägen till myndigheter och företag. Förslag om såväl psykologisk motståndskraft som hushållens hemberedskap nämns också.

För det femte uppmärksammas vikten av fungerande samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Extra fokus läggs här på tillverkningsindustrin och på hur företag som är särskilt viktiga för EU:s försörjningssäkerhet kan stödjas och skyddas.

För det sjätte vill Niinistö att EU fortsätter det pågående arbetet att öka förmågan att stå emot så kallade hybridhot, inklusive cyberattacker. Men han går längre än så och vill att medlemsländerna också ska kunna slå tillbaka. Här ges förslag på en mer samlad avskräckningspolicy som bland annat förutsätter att EU utvecklar sin förmåga att analysera och nyttja underrättelseinformation i sin strategiska planering.

För det sjunde identifieras hur EU-ländernas gemensamma försvarskapacitet kan stärkas genom att de samordnar sina militära, främst försvarsindustriella, behov, och organiserar dem gemensamt under ett EU-ramverk. Dessa tankar delar Niinistö tydligt med Draghi.

För det åttonde vill Niinistö att EU verkar på diplomatisk nivå för att stärka samverkan med partnerländer, inte minst för att skapa ömsesidig motståndskraft. Han avslutar med ett nionde mål om att identifiera nya finansieringslösningar för att bygga EU-gemensam beredskap.

I sin rapport anammar Niinistö ett perspektiv som innebär en mer sammanhängande syn på beredskap. Beredskap ses inte som ett separat policyområde utan som något som genomsyrar alla sektorer och institutioner, vad gäller såväl planering som agerande. Detta liknar det svenska (och finska/nordiska) totalförsvaret och inbegriper en "whole-of-government and whole-of-society-approach", vilket innebär att alla tillgängliga verktyg inom alla policyområden måste kunna användas på ett koordinerat sätt och dessutom i samverkan med den privata sektorn, civilsamhällesorganisationer och medborgare.

2.3 Sammanfattning

I kapitlet ges en bakgrundsbild av hur fördelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna ser ut och diskuteras särskilt i ljuset av EU:s roll inom handelspolitiken och medlemsstaternas ansvar för den nationella säkerheten. Bilden visar att EU:s exklusiva befogenheter inom handelspolitikens område samt dess extensiva befogenheter inom den inre marknaden driver fram en utveckling mot att kommissionen ser ett behov av ökat samarbete inom fler säkerhetsrelaterade frågor och även sådana som har koppling till medlemsstaternas beredskapsarbete. Detta synsätt beror på att kommissionen ser ett tydligt samband mellan ekonomi (handel) och säkerhet. Samtidigt är många medlemsstater fortsatt måna om att utforma sin egen utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, vilket innebär dilemman och avvägningar i relation till gemensamma EU-intressen.

Resonemangen i Draghi- och Niinistörapporterna innehåller synbara exempel på den europeiska argumentationen som just nu pågår för att EU-samarbetet ska kunna fördjupas ytterligare. Denna gång handlar det om att hantera gemensamma yttre hot som kommissionen menar kan undergräva den europeiska ekonomin och säkerheten om inte de gemensamma ansträngningarna på EU-nivå ökar.

3 EU:s samarbete inom utrikes- säkerhets- och försvarspolitik

3.1 Framväxten av en gemensam politik

Som nämns i kapitel 2 är EU:s samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitik noggrant reglerat i EU-fördragen för att motverka att samarbetet fördjupas utan att medlemsstaterna vill det. Samtidigt har medlemsstaterna på senare år verkat för en tydlig utveckling, steg för steg, från strategisk planering och konkret försvarssamarbete till diskussioner om hur beslutsfattande på området kan underlättas.

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) har rötter så långt tillbaka som 1970-talet, men samarbetet formaliserades inte i fördragsform förrän 1987. När länderna undertecknade Maastrichtfördraget (1992) togs ett första större steg mot det som vi idag känner som Gusp. Syftet var då att ge EU en starkare global roll i den internationella politiken. Arbetet gick dock ganska trögt till dess att Lissabonfördraget (2009) trädde i kraft och skapade en rättslig grund för unionens utrikes- och säkerhetspolitik. Då skapades t.ex. EU:s utrikestjänst som kunde arbeta mer systematiskt med frågorna.

Utrikestjänsten är en autonom organisation med uppdraget att leda EU:s diplomatiska arbete. Att den är frikopplad från den överstatliga kommissionen manifesterar att utrikes- och säkerhetspolitiken i grunden är ett mellanstatligt samarbete. Kommissionen och utrikestjänsten har dock ett nära samarbete som säkerställer att kommissionens lagstiftningsförslag överensstämmer med EU:s övergripande utrikespolitiska mål.

EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) härrör i stället från ett toppmöte mellan de franska och brittiska regeringscheferna i den franska kuststaden, Saint Malo, som ägde rum 1998.⁴¹ Att medlemsstaterna dröjde till dess med att ta några första stapplande steg i syfte att öka samarbetet inom försvarsfrågorna, beror bl.a. på Nato:s roll som försvarsallians i Europa under efterkrigstiden och att Nato hade försvarsfrågor som sin specialitet. I Saint Malo enades Frankrike och Storbritannien om behovet av att ge EU ett större mandat att besluta om åtgärder som inbegrep militära styrkor. Då ville man främst möjliggöra europeiska gemensamma insatser vid internationella kriser i fall då Nato inte var inblandad i konflikten.

Tankarna om ett fördjupat samarbete inom säkerhet och försvar togs sedan vidare till övriga företrädare för EU-medlemsstaternas regeringar vid toppmöten i Köln och Helsingfors 1999. Det framgår tydligt av Europeiska rådets (EU:s mest mellanstatliga forum) slutsatser att det inte var fråga om att bygga gemensamma militära styrkor, utan endast om att underlätta beslut om gemensamma åtgärder som sedan skulle verkställas med nationella militära resurser.⁴² I slutsatserna framgår också att EU ska förhålla sig lojalt till den internationella rätten. Detta görs genom påpekandet att det är FN:s säkerhetsråds uppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Mötena i sig innebar också att medlemsstaterna frångick tidigare tabun kring ökad EU-integration inom försvarsrelaterade frågor.

Tankarna om ett ökat säkerhets- och försvarssamarbete formaliserades i 2000 års Nicefördrag som med detta blev ett historiskt steg i den europeiska integrationen. På kort tid inrättades också de nödvändiga ramarna för beslutsfattande inom militära frågor. Framför allt skapade man kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) och Europeiska unionens militära kommitté.⁴³

⁴¹ Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, 3-4 December 1998.

⁴² Europeiska rådets slutsatser, Helsingfors, 10-11 december 1999 respektive Europeiska rådets slutsatser, Köln 3-4 juni 1999. Värt att notera är att medlemsstaterna under mötet i Köln enades om att verka för ett partnerskapsavtal med Ryssland med syftet att bidra till en ökad demokratisering av Ryssland. Under denna tid var EU en av Rysslands främsta handelspartner och EU hade redan då ett stort beroende av ryska energikällor. Se annex II – Common Strategy of the European Union on Russia, 4 juni 1999.

⁴³ Kusp består av EU-ländernas ambassadörer i Bryssel och har företrädare för Europeiska utrikestjänsten som ordförande. Kommittén träffas minst två gånger i veckan för att diskutera och övervaka det internationella läget, planera och lämna rekommendationer till rådet om strategisk inriktning och politiska behov, ge vägledning åt militära kommittén samt att säkerställa politisk kontroll och

3.1.1 EU:s strategiska planering inom utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor

Framväxten av Gusp och GSFP har gått långsamt och inneburit en del tvekan i medlemsstaterna. De har bl.a. haft olika preferenser om alltifrån hur beslut ska fattas till hur man ska identifiera de gemensamma hoten och samordna sin politik om dem. Vissa länder, inklusive Nederländerna och Polen, har exempelvis haft en stark transatlantisk dragning och velat avstå från ökat europeiskt samarbete.⁴⁴ Andra länder, i synnerhet Frankrikes president, Emmanuel Macron, har på senare år drivit på om ett ökat europeiskt försvarssamarbete.⁴⁵

Utvecklingen av den gemensamma politiken har gått snabbare när medlemsstaterna samtidigt upplevt sig vara utsatta för existentiella hot. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är en sådan händelse som bedöms ha skyndat på utvecklingen på ett aldrig tidigare skådat sätt. När Ryssland annekterade Krim-halvön, 2014, svarade EU exempelvis genom att rådet antog ett beslut om att bl.a. frysa tillgångar av de som bedöms ansvariga för den illegala annekteringen av Ukrainas territorium.⁴⁶ Alltså hade EU redan börjat skala upp samarbetet innan Ryssland inledde sin fullskaliga invasion av Ukraina, 2022.

Den ökade graden av samförstånd avseende de gemensamma hotbilderna beror till stor del på att EU:s utrikestjänst haft i uppgift att driva arbetet framåt. Utrikestjänsten ligger bl.a. bakom den Globala strategin från 2016, som innebar ett centralt initiativ på EU-nivå till att identifiera gemensamma hotbilder och strategier för hur de kan bemötas.⁴⁷ Strategin utmynnade i fem större prioriteringar, varav den första är säkerhet och försvar. Av prioriteringen framgår att EU ska ha en roll i att hjälpa medlemsstaterna att bygga upp militär kapacitet och utveckla bättre insatser vid krig. I strategin uttrycks att avseende militär kapacitet ”*måste medlemsstaterna röra sig mot försvarssamarbete som normen*”.⁴⁸

Den andra prioriteringen i strategin tar sikte på staters och samhällens motståndskraft där EU:s roll är att verka för ansvarstagande institutioner och en god förvaltning. Prioriteringarna ska ses som ett slags skifte i EU:s förhållningssätt gentemot omvärlden, då medlemsstaterna tidigare inte gjort bedömningen att EU behövde ha någon särskild beredskap för att skydda sig mot yttre hot.

Det är också i den Globala strategin som det uttrycks för första gången att EU är i behov av en gemensam beredskapsstrategi (som sedan 2025 finns på förslag från kommissionen och diskuteras närmare i kapitel 6). Det sägs till exempel att resiliens är ett ”brett begrepp som omfattar alla individer och hela samhället” och som även inkluderar ”demokrati, förtroende för institutioner och hållbar utveckling samt förmåga att reformera”.⁴⁹

EU:s strategiska kompass från 2022 är ett annat centralt initiativ med syftet att bidra med EU:s första handlingsplan för att göra EU till en mer handlingskraftig säkerhetsgarant senast 2030. I kompassen nämns att EU ska kunna skydda sina medborgare och bidra till internationell fred och säkerhet.⁵⁰ Ett syfte med kompassen är att stärka EU:s strategiska oberoende och förmåga att samarbeta med partner för att skydda europeiska värden och intressen.

Kommissionen har också tagit olika slags initiativ inom avgränsade områden för att bidra till en ökad europeisk resiliens. Dessa initiativ har dock varit mer fragmenterade och inte handlat om en bredare strategi för den europeiska beredskapen. Ett exempel är förordningen om en trygg

strategisk ledning av EU:s krishanteringsinsatser. Den militära kommittén är ministerrådets högsta militära organ med uppdrag att leda all militär verksamhet inom EU, särskilt de uppdrag och insatser som genomförs inom ramen för GSFP. Kommittén ger också råd till Gusp. Representanterna i militära kommittén är EU-ländernas överbefälhavare.

⁴⁴ Hoeffler, C., Hofmann, S. C., & Mérand, F. (2024). *The polycrisis and EU security and defence competences*. Journal of European Public Policy, 31(10), 3224–3248. <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2362762>

⁴⁵ Se t.ex: <https://www.voanews.com/a/france-s-call-for-stronger-europe-finally-gains-traction/7498600.html> (hämtad den 14 oktober 2025).

⁴⁶ Rådets beslut 2014/145/Gusp av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, L 78/16.

⁴⁷ Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa – en global strategi för Europeiska Unionens utrikes- och säkerhetspolitik, Höga representanten för utrikes och säkerhetspolitiken, 14 november 2016, Doc. 14392/16.

⁴⁸ Ibid, s. 45.

⁴⁹ 2016 års Globala Strategi, s. 24.

⁵⁰ 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, Utrikestjänsten den 24 mars 2022.

och hållbar försörjning av kritiska råmaterial som EU:s lagstiftare antog 2024.⁵¹ Ett annat exempel, inom forskning och utveckling, är Horisont Europas första strategiska plan för 2021-2024 gällande krishantering.⁵²

Utöver strategisk planering för kriser och resiliens har medlemsstaterna länge fört en diskussion om att öka samarbetet mellan de europeiska försvarsindustrierna. Försvarsindustrierna har traditionellt fallit utanför EU:s befogenheter för att i stället regleras nationellt. Men kommissionen har ändå med jämna mellanrum argumenterat för att medlemsstaterna bör motverka fragmenteringen av den europeiska försvarsindustrin genom att öka samarbetet mellan medlemsstaterna.⁵³ Kommissionen har också velat stärka synergierna mellan civila och militära varor och tjänster, vilket hänger ihop med institutionens ansvar för den inre marknaden.

Kommissionens första initiativ inom området togs redan 1996 då man argumenterade att EU behövde en försvarsindustripolitik för att bättre kunna konkurrera med USA.⁵⁴ Kommissionens tidigare skäl till att EU bör samarbeta mer inom försvarsindustrin har varit de ekonomiska nyttorna med ett sådant samarbete. Idag kan den retoriken till stor del ersättas med hänvisningar till gemensamma säkerhetshot.⁵⁵

Med det är först med den Globala strategin, som i sin tur lett till den europeiska försvarshandlingsplanen (EDAP) och vidare till Europeiska försvarsfonden (EDF), som EU-samarbetet har kommit igång på allvar. EDF har som syfte att stödja forskningssamverkan och utveckling av försvarskapacitet inom medlemsstaterna. Även om EU:s budget inte får finansiera militära operationer kan den finansiera många andra relaterade utgifter, såsom gemensam upphandling, olika utvecklingsprojekt och investeringar i försvarsforskning.⁵⁶

Till skillnad mot de frestida kriserna inom EU (se kapitel 4) har EU-samarbetet inom GSFP inte fördjupats nämnvärt av några kriser. De frestida kriserna har utan undantag lett till en fördjupning av EU-samarbetet, medan exempelvis Rysslands invasion av Krim-halvön 2014 inte fick ett motsvarande utfall, annat än genom att medlemsstaterna kom överens om vissa sanktioner mot Ryssland. Forskare pekar på att förklaringen till att EU-samarbetet inom Gusp och GSFP fördjupas snarare ligger i institutionella förändringar. Ett exempel är att Brexit skapade en drivkraft för EU:s utveckling inom säkerhets- och försvarsområdet. När Storbritannien lämnade EU försvann nämligen helt enkelt det brittiska vetot mot att fördjupa samarbetet inom området.⁵⁷

3.1.2 Det ökade försvarssamarbetet i konkreta termer

Som nämns ovan har EU-samarbetet på det försvarsindustriella området ökat på senare år, vilket har flera förklaringar. En förklaring är att det växt fram en samsyn mellan medlemsstaterna om att USA börjat skifta sitt geopolitiska fokus till Stillahavsregionen och sedan en tid ser Kina som det största hotet för dess egen säkerhet.⁵⁸ Därmed kan EU inte förvänta sig att USA kommer ta ett lika stort ansvar för Europas säkerhet som tidigare.⁵⁹

Till det kommer att EU:s medlemsstater under den andra Trump-administrationen allt oftare har fått höra att Europa inte betalar tillräckligt till Nato för att förtjäna de försvarsgarantier som ges genom artikel 5 i Washingtonfördraget. Det kan förstås ha bidragit till mer dialog mellan EU:s

⁵¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024, om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial, EUT L-serien, 3 maj 2024.

⁵² Horizon Europe Strategic Plan 2021-2024, Europeiska kommissionen, februari 2021.

⁵³ Håkansson, C., *The New Role of the European Commission in the EU's Security and Defence Architecture: entrepreneurship, crisis and integration*, s. 31.

⁵⁴ European Commission Communication, The challenges facing the European defence—related industry: a contribution for action at European level, COM (96) 10 final, 24 januari 1996.

⁵⁵ Håkansson, C., *The New Role of the European Commission in the EU's Security and Defence Architecture: entrepreneurship, crisis and integration*, s. 33.

⁵⁶ Artikel 41 FEU.

⁵⁷ Hoeffler, C., Hofmann, S. C., & Mérand, F. (2024). The polycrisis and EU security and defence competences. *Journal of European Public Policy*, 31(10), 3224–3248. <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2362762>

⁵⁸ Brögger, T. E., (2024). *A 'Europe of defence'? The establishment of binding commitments and supranational governance in European security and defence*, s. 410.

⁵⁹ Mérand, F., and K. Angers, *In Military Integration in Europe*, s. 48.

medlemsstater om hur man kan öka sitt samarbete inom försvarsfrågorna även på ett mer generellt plan.⁶⁰

Dessutom är en utbredd uppfattning bland många medlemsstater att Europa som helhet har en allvarlig kapacitetsbrist på försvarsområdet och att EU:s medlemsstater saknar både drivkraft och medel att på egen hand ta itu med det.

Att medlemsstaternas försvarsbudgetar bedöms underfinansierade förklaras bland annat av 2009 års finanskris som gjorde att försvarssatsningarna minskade i många länder. Detta har gjort att många medlemsstater står med svaga försvarsindustrier idag, vilket också kan förklara deras ökade intresse av samarbete.⁶¹

Denna bakgrund gjorde det möjligt för kommissionens ordförande under 2014-2019, Jean-Claude Juncker, att inleda samtal på EU-nivå om ökad samordning av försvarspolitiska satsningar. Hans kommission tog bland annat initiativ till att inrätta ovan nämnd europeiska försvarsfond (EDF). EDF syftar till att koordinera och öka de nationella satsningarna på forskning och utveckling inom försvarsområdet. Genom utvecklingen av en stark, konkurrenskraftig och innovativ europeisk försvarsmarknad, är tanken att EU:s omvärldsberoende inom försvarsområdet ska minska.

Det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) är i stället ett forum för mellanstatliga beslut med syftet att fördjupa det europeiska försvarssamarbetet. Till skillnad mot tidigare försvarsåtaganden som medlemsstaterna gjort, leder beslut inom Pesco till bindande rättsliga åtaganden. De tjugosex medlemmarna som deltar (endast Malta deltar inte) åtar sig bl.a. att utöka gemensamma och samarbetsinriktade strategiska försvarskapacitetsprojekt och förbättra sina styrkors tillgänglighet, insatsförmåga och interoperabilitet (även genom bidrag till GSFP-insatser). Varje år presenterar EU:s utrikeschef en lägesrapport för rådet om genomförandet av Pesco, vilken används för att fatta vidare beslut i rådet om hur de deltagande länderna ska bidra. Rapporten används också för att utvärdera om länderna fullföljer sina rättsligt bindande åtaganden inom Pesco.

Utöver nu nämnda strategiska satsningar på ökat samarbete genom finansiering och strukturerat beslutfattande har EU:s lagstiftare också antagit två centrala rättsakter på försvarsindustriområdet, nämligen Edirpa⁶² och ASAP⁶³. Rättsakterna handlar om gemensamma upphandlingar och om hur kommissionen får en roll att samordna hur produktionen av ammunition i EU ser ut.

Edirpa tillkom i direkt anslutning till Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, 2022, då Europeiska rådet var som tydligast med att den europeiska försvarsförmågan behövde stärkas också på längre sikt. Genom lagstiftningen skapas ett system med gemensamma upphandlingar i syfte att stimulera ökade försvarsupphandlingar i medlemsstaterna. Nyttan av förordningen bedöms vara att den ökar solidariteten i medlemsstaterna, förhindrar utträngningseffekter, ökar de offentliga utgifternas effektivitet samt motverkar fragmenteringen av upphandlingar av försvarsmateriel. Ett incitament till att göra gemensamma inköp inom ramen för Edirpa är att det finns möjlighet till stöd via EU:s gemensamma budget.

Rådets rättsakt om stöd för ammunitionsproduktion (ASAP) tillkom också den efter den ryska invasionen 2022. Bakgrunden till förordningen är att Europeiska rådet bad kommissionen att föreslå åtgärder för hur EU:s medlemsstater ska kunna fullfölja sina löften om leveranser av ammunition till Ukraina. Kommissionens förslag bestod av två delar varav det första var ett ekonomiskt instrument med syftet att påskynda produktionskapaciteten i medlemsstaterna. Det andra handlade om att öka produktionskapaciteten på längre sikt. Det handlade bl.a. om att kommissionen skulle få ett samordnande uppdrag att övervaka hur tillgången och efterfrågan av am-

⁶⁰ Under 2025 års Davos-möte uttryckte Nato-chefen Mark Rutte att Trump har rätt i att de allierade i Europa behöver öka sina försvarsbudgetar: <https://www.politico.eu/article/nato-mark-rutte-donald-trump-is-right-problem-europe/> (hämtat 14 oktober 2025).

⁶¹ Biscop, S., and D. Fiott (eds.). 2013. "The State of Defence in Europe: State of Emergency?" *Egmont Paper* 62.

⁶² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2418 av den 19 oktober 2023 om inrättande av ett instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling (Edirpa).

⁶³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1525 av den 20 juli 2023 om stöd för ammunitionsstillverkning, EUT L 185/7, 24 juli 2023.

munition, robotar samt tillhörande komponenter och råmaterial ser ut inom EU. På så sätt skapas en överblick av hur försvarsmaterielkapaciteten ser ut inom EU.

Utöver de tydligt försvarsindustriella satsningarna som nu nämnts inrättade EU under 2021 också den europeiska fredsfaciliteten.⁶⁴ Syftet är att öka satsningarna för gemensamma uppdrag och operationer genom stödåtgärder som gynnar EU:s partnerländer och regionala och internationella organisationer. Inom ramen för fredsfaciliteten kan beslut tas om militär och försvarsrelaterad utrustning, infrastruktur och teknisk support.

EU:s stöd till Ukraina går framförallt genom fredsfaciliteten. Genom den mobiliserar EU medel för att stötta den ukrainska försvarsmaktens militära och försvarsmässiga behov. Faciliteten bygger på en fond med ett värde av drygt 17 miljarder euro som finansieras utanför EU:s budget under en sjuårsperiod (2021-2027). Alla uppdrag och operationer som genomförs inom ramen för fredsfaciliteten ska handla om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken på militära områden och försvarsområden. Rådet har successivt höjt det finansiella taket, framförallt för att kunna genomföra de gemensamma militära stödpaketen till Ukraina.

Faciliteten är ett tillägg till vad EU-länderna redan gör inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Inom ramen för det ordinarie arbetet gäller principen att varje land som deltar i en militär EU-operation står för sina egna kostnader. Genom faciliteten skapas en budget för att gemensamt finansiera sådana operationers löpande kostnader som exempelvis IT-system, administration, information till allmänheten, lokalt anställd personal, utplacering och logi. Även kostnader för stöd till styrkan som helhet, inklusive hälso- och sjukvårdstjänster, medicinsk evakuering, identifieringsmärkning och satellitbilder, ersättning till eller från Nato och FN samt kostnader som är specifika för utplacering och återsändning av en EU-stridsgrupp kan också täckas.

För att säkerställa att medlemsstaterna har ett starkt inflytande i fredsfacilitetens beslut leds den av en facilitetskommitté. Kommittén består av företrädare från varje EU-land och har en ordförande från det EU-land som för närvarande är ordförande i ministerrådet.

Slutligen har kommissionen presenterat en särskild strategi för den europeiska försvarsindustrin (EDIS) under 2024. Också denna strategi föddes ur Europeiska rådets tidiga möten under vårvintern 2022, då regeringscheferna enades om att unionen behövde stärka försvarsberedskapen. Detta skulle bl.a. ske genom att den försvarsindustriella basen stärks i syfte att göra hela den europeiska försvarsmarknaden mer innovativ, konkurrenskraftig och resilient.⁶⁵

EDIS utgår från kommissionens analys av det s.k. investeringsgapet på försvarsområdet och på de svar som inkommit efter samråd med berörda parter inom försvarsindustrin. Strategin är ett policydokument i den bemärkelse att det beskrivs som en ”katalysator för det som krävs för att återställa och bevara freden på den europeiska kontinenten”. EDIS kan ses som den uppföljande strategin till den strategiska kompassen. En viktig poäng med strategierna är att skapa samsyn om vilka hotbilder som EU står inför gemensamt.

⁶⁴ Rådets beslut (Gusp) 2021/509 av den 22 mars 2021 om inrättande av en europeisk fredsfacilitet och om upphävande av beslut (Gusp) 2015/528, EUT L 102, 24 mars 2021.

⁶⁵ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of regions, A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry (EDIS).

3.1.3 Styrningen inom Gusp och GSFP

Som nämns ovan beror utvecklingen inom Gusp och GSFP framförallt på institutionella förändringar. Detta gör det relevant att titta närmare på hur politikområdena styrs.

EU:s beslut inom ramen för Gusp förhåller sig till målen, som i övergripande termer handlar om att EU:s åtgärder i internationella sammanhang ska bygga partnerskap med tredjeländer och internationella organisationer samt främja multilaterala lösningar på gemensamma problem, särskilt inom ramen för FN.

Gusp leds av den höga representanten för utrikesfrågor och säkerhetspolitik – under mandatperioden (2024-2029) av Kaja Kallas från Estland. Till stöd har hon den Europeiska utrikestjänsten. Utrikestjänsten ansvarar för att föreslå beslut för ministerrådet, exempelvis om vilka sanktioner som ska införas mot Ryssland. Den höga representanten leder också Kusp, EU:s utrikes- och säkerhetsråd, som övervakar det internationella läget och lämnar rekommendationer om inriktning och politiska vägval.

Beslutsfattandet inom Gusp regleras särskilt i fördraget eftersom en gemensam utrikespolitik på mellanstatlig nivå kopplar an till staternas säkerhet. I rådet gäller enhällighet för beslut och Europaparlamentet, som annars är rådets medlagstiftare, har endast rätt att få kännedom om kommissionens lagförslag. Till skillnad från vad som gäller inom handel och den inre marknaden är det alltså det mellanstatliga Europeiska rådet – och inte den överstatliga Europeiska kommissionen – som driver den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 22 FEU). Det är med andra ord medlemsstaternas regeringschefer, företrädare i Europeiska rådet, som beslutar om EU:s strategiska intressen i utrikes- och säkerhetspolitiken. Den politiska processen går till så att rådet (som representeras av utrikesministrarna) med enhällighet beslutar om rekommendationer som Europeiska rådet sedan antar med enhällighet.

För att säkerställa att politiken är strikt mellanstatlig är Europeiska unionens domstol inte heller behörig att döma i frågor som rör de beslut som antas inom Gusp och GSFP.⁶⁶ När besluten är fattade genomförs de av utrikestjänsten.

Att reglerna om beslutsfattande inom Gusp framgår av fördraget gör att det inte går att anta beslut på annan väg, annat än om medlemsstaterna beslutar om fördragsändringar. Det finns däremot vissa förberedelser i fördraget som möjliggör för medlemsstater som vill fördjupa sitt samarbete inom Gusp att göra det. Ett så kallat fördjupat samarbete förutsätter dock att alla medlemsstater är överens om att de berörda ländernas fördjupade samarbete inte kan påverka EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (artikel 328(2) FEUF).

Det finns idag en diskussion om att ändra beslutsförfarandet inom Gusp, då enhälliga beslut i rådet vid flera tillfällen har visat sig svåra att få till stånd. Exempelvis har Ungern utnyttjat sin röst i enhälliga beslut för att få igenom premiärminister Orbáns krav i olika sammanhang. Landet har till exempel villkorat sitt deltagande i EU:s beslut om fortsatt stöd till Ukraina i utbyte mot lättnader i EU:s frysningar av medel till Ungern på grund den rättsstatskris som pågår i landet.⁶⁷ Dessutom har Ungern motarbetat EU:s hårda linje mot Ryssland. Under några toppmöten i Europeiska rådet har Ungern t.ex. underlåtit att underteckna slutsatser som övriga tjugosex medlemsstater ställt sig bakom.⁶⁸ Landet har också hindrat EU från att ”tala med en stämma” i FN-sammanhang.⁶⁹ Ungern röstade nämligen som enda EU-land mot att Ryssland ska hållas ensidigt ansvarigt för den fullskaliga invasionen av Ukraina 2022 i FN:s generalförsamling. I stället röstade man med USA, Belarus och Nordkorea.

EU-fördraget innehåller även uttryckliga öppningar för en gradvis utformning av en gemensam säkerhets- och försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar (artikel 24 FEU). Det rör sig dock inte om en tvingande regel utan enbart om en rättslig grund om medlemsstaterna skulle önska fördjupa samarbetet på försvarsområdet. Detta är en tydlig skillnad mot andra fördrags-

⁶⁶ EU-domstolen är dock behörig att kontrollera att artikel 40 EUF följs samt att kontrollera lagligheten av vissa beslut som tas med stöd i artikel 275 FEUF.

⁶⁷ Müller, P., Slominski, P., *The soft hostage-taking of EU foreign policy: Hungary's rule of law conflict with the EU and Russia's war against Ukraine*, Journal of European Public Policy, 15 July 2024.

⁶⁸ <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-braces-for-hungarian-move-against-russia-sanctions/>, läst 17 april 2025.

⁶⁹ Det ska understrykas att det är medlemsstaterna som är medlemmar i FN, varpå Ungern har all rätt att rösta på sitt sätt.

fästa ambitioner, exempelvis den som skrevs in i EU:s grundarfördrag om att upprätta en inre marknad med öppna gränser.

Det ska också nämnas att EU-fördraget tydliggör att medlemsstaterna aktivt och förbehållslöst ska stödja den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet och ska respektera unionens åtgärder på detta område.

Liksom inom Gusp antar Europeiska rådet och rådet rekommendationer och fattar beslut genom enhällighet inom ramen för GSFP. Några anmärkningsvärda undantag är beslut som rör den Europeiska försvarsbyrån (EDA) och det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco), där omröstning med kvalificerad majoritet tillämpas. Genom Lissabonfördraget infördes också en europeisk politik för kapacitet och försvarsmateriel, och det fastställdes att EDA vid behov ska arbeta i samråd med kommissionen, särskilt när det gäller EU:s forskning inom industri- och rymdpolitik.⁷⁰

EU är dessutom fast besluten att fördjupa samordningen och samarbetet inom olika multilaterala ramar, särskilt med FN och Nato, men även med andra regionala organ såsom Afrikanska unionen. Det finns fördragsstöd för en sådan fördjupning, då multilateralism utgör kärnan i EU:s yttre åtgärder.⁷¹ EU:s partner kan därmed delta i uppdrag och insatser som organiseras genom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Vad gäller granskning är det Europaparlamentet som granskar GSFP inklusive dess budget och i samband med detta kan parlamentet vända sig till vice ordföranden/den höga representanten och rådet med frågor och rekommendationer. Två gånger om året håller parlamentet debatter om genomförandet av Gusp och GSFP och antar betänkanden: ett om utvecklingen inom Gusp och ett om GSFP.

3.2 Den säkerhetspolitiska gråzonen – vem ansvarar för vad?

EU har tre slags rättsliga befogenheter; exklusiva, delade och samordnande och kompletterande befogenheter (även kompetenser används ibland). När EU har exklusiv befogenhet betyder det att medlemsstaterna har överlåtit all regleringskompetens till EU med effekten att det inte kvarstår något handlingsutrymme för medlemsstaterna att anta lagstiftning i de nationella parlamenten. Som nämns i kapitel 2 är tullområdet ett exempel och mer generellt handelsavtal med tredje länder.

Om EU saknar rättsliga befogenheter kan kommissionen inte föreslå lagstiftning. Men även utan en EU-reglering kan EU-samarbetet påverka det nationella regleringsutrymmet. Detta sker genom så kallade negativ EU-integration. Handelsområdet är ett illustrativt exempel på positiv respektive negativ integration: Å ena sidan innebär EU:s exklusiva befogenheter inom handelspolitiken att nationella handelshinder måste undanröjas, å den andra att en gemensam europeisk handelsrättslig ordning skapas genom en harmonisering av lagarna. Undanröjandet av handelshindren synliggör den negativa delen av integrationsprocessen; EU:s övergripande politik på området gör att ett medlemsland exempelvis inte kan begränsa handeln med enskilda länder utanför EU, som en del av sin utrikespolitik. Under 2025 fördes exempelvis en intensiv debatt om

⁷⁰ De aktuella artiklarna i fördraget är: artikel 42 FEU (beslutsfattande inom GSFP), artikel 45 FEU (EDA), artikel 46 (Pesco), artikel 42(3) FEU (om kapacitet och försvarsmateriel) och artikel 45.2 FEU (om EDA:s samarbete med kommissionen).

⁷¹ Artikel 21 FEU.

huruvida EU skulle avbryta sitt handelsavtal med Israel med anledning av den pågående konflikten mellan Israel och Hamas i Gaza.⁷²

Det aktiva skapandet av gemensamma regler hör i stället till den positiva integrationen, då det återspeglar EU-lagstiftarens aktiva politik rörande byggandet av en gemensam handelsrättslig ordning.

Forskningen pekar på att den negativa integrationen har haft större inflytande på EU-samarbetet än den positiva integrationen på den inre marknaden.⁷³ Den negativa integrationsprocessen är samtidigt inte så enkel att fånga och syns tydligast när man studerar områden där det finns en tydlig maktuppdelning mellan EU och medlemsstaterna. I kommande avsnitt synliggörs några områden där EU inte aktivt kan anta lagstiftning, men där den negativa integrationsprocessen ändå finns med i bakgrunden.

3.2.1 Ansvaret för den nationella säkerheten

Studier om på vilken politisk nivå – nationell eller EU-nivå – som medlemsstaternas nationella säkerhet bäst skyddas utgår från hur ansvaret hanteras och verkställs rent formellt. Men de förhåller sig också nödvändigtvis till informella faktorer som påverkar möjligheterna för stats- och regeringscheferna att ta ansvar för ländernas säkerhet.

Den mest centrala formella utgångspunkten, EU-fördraget, slår fast att den nationella säkerheten är medlemsstaternas eget ansvar (artikel 4.2 FEU):

Unionen ska respektera medlemsstaternas 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.

Särskilt den sista meningen understryker Sveriges och de andra medlemsstaternas suveränitet som försvarsnationer och skapar rättsliga möjligheter för varje medlemsstat att fatta självständiga beslut om statens försvars- och säkerhetspolitiska intressen. Detta kan de med andra ord göra – i princip – helt utan att behöva beakta hur besluten förhåller sig till EU:s rättsliga eller politiska system.

Men trots den till synes tydliga bestämmelsen i EU:s högst rankade rättskälla, präglas uttolkningen av motstående intresseperspektiv: Å ena sidan läggs ansvaret att skydda medborgarnas säkerhet på medlemsstaterna, å den andra kan EU-samarbetets funktionalitet vara avgörande för medlemsstaternas förmågor att skydda sina medborgare. Ett exempel är medlemsstaternas försörjningsförmåga i kris och krig: Om enskilda medlemsstater stänger sina gränser under en kris eller ett krig kan det påverka möjligheterna att försörja medborgare i andra länder.

Den yttersta frågan är med andra ord var gränsen går mellan medlemsstaternas suveräna rätt att besluta om åtgärder till skydd för det egna landets säkerhet och deras ansvar att bidra till att den inre marknaden kan upprätthållas i syfte att säkerställa att medlemsstaterna gemensamt klarar sig igenom kriserna.

Jurister beskriver ofta dilemmat som rättsligt, dvs. man beskriver problemet som att det rör sig om en klassisk normkonflikt mellan nationell rätt och EU-rätt, men utmaningen är långt större än den rättsliga konflikten. I ett skarpt vägval måste varje medlemsstat nämligen noggrant överväga hur den nationella säkerheten i sig påverkas av att den inre marknaden kan skadas av införandet av nationella undantagsbestämmelser.

Därutöver kräver EU-rättens lojalitetsprincip i artikel 4.3 FEU att medlemsstaterna ser bortom den egna säkerheten och även beaktar hur andra medlemsstater påverkas av de nationella åtgär-

⁷² EU moves to sanction Israel over Gaza, West Bank humanitarian crisis | Euronews (hämtad 15 oktober 2025).

⁷³ Zglinski, J., The end of negative market integration: 60 years of free movement of goods litigation in the EU (1960-2020), Journal of European Public Policy, vol. 31, 2024, issue 3, s. 633-656.

derna. Detta är en skyddsmekanism för alla medlemsstater, eftersom alla länder är aktiva på den inre marknaden och kan drabbas av olika medlemsstaters nationellt införda undantagsåtgärder.

Ta till exempel stängningen av en gränspassage mellan medlemsstater, där ett land kan vilja skydda den nationella säkerheten genom att införa kontroller av inresande. Nya administrativa krav, innebärande långa köer vid de inre gränserna, kan snabbt påverka handeln mellan medlemsstaterna. Exemplet visar att länder noggrant bör väga nyttorna mot riskerna innan de inför åtgärder som begränsar den inre marknaden. Detta är också ett EU-rättsligt krav som följer av proportionalitetsprincipen.

Eftersom det trots allt kan finnas goda skäl för medlemsstaterna att stänga den nationella gränsen har EU-lagstiftaren beslutat om undantagsregler i en särskild förordning.⁷⁴ För att ett undantag ska vara möjligt ska det dock motiveras av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, särskilt till följd av terroristhot eller hot som följer av den organiserade brottsligheten. I förordningen står särskilt att gränserna inte kan stängas bara för att ett stort antal tredjelandsmedborgare passerar de yttre gränserna. En sådan åtgärd måste motiveras genom att medlemsstaten visar på omständigheter som gör de öppna gränserna till en faktisk risk för den inre säkerheten. Att förordningen endast nämmer fredstida kriser är en stark indikation på att den inte gäller vid väpnade angrepp. I de fallen kan med andra ord medlemsstaterna stänga sina gränser utan att förhålla sig till EU:s regler.

Kravet på motivering är en stark indikation på att länderna är överens om att nationella åtgärder till skydd för den nationella säkerheten ska tillämpas restriktivt och endast om det rör sig om ett verkligt och allvarligt hot som påverkar samhällets grundläggande intressen. I sammanhanget kan nämnas att Frankrike har tillämpat undantaget om gränspassage under tio års tid med motiveringen att det föreligger ett starkt terroristhot mot landet och utan att kommissionen har drivit en rättsprocess mot Frankrike. Kommissionen ger alltså medlemsstaterna ett relativt stort handlingsutrymme att fatta beslut om gränspassagerna, så länge de kan övertyga kommissionen om att hotet mot den nationella säkerheten är reellt. Detta krav följer också av EU-domstolens rättspraxis.⁷⁵

Sammanfattningsvis kan konstateras att medlemsstaterna inte kan agera i ett vakuum när de gör sina bedömningar om den nationella säkerheten är hotad och vilka åtgärder som då ska vidtas. Ur EU-perspektiv är det allvarliga inte nödvändigtvis överträdelsen av EU-rätten (även om den kränker de demokratiskt fattade besluten), utan snarare de skador som uppstår på den inre marknaden. Dessa är ofta av ekonomisk karaktär eftersom de europeiska företagen är beroende av att den inre marknaden upprätthålls. Men skadorna kan också kopplas till medlemsstaternas beredskapsförmågor.

3.2.2 Regleringen av försvarsmateriel

Som utgångspunkt är försvarsmateriel undantaget den fria rörligheten för varor och tjänster på den inre marknaden eftersom de faller inom försvarsindustripolitiken. Detta är med andra ord ett område där EU saknar rättsliga befogenheter. Men förskjutningen mot en större roll för EU, som beskrivits ovan, märks även här och dessutom finns undantag. EU har exempelvis befogenheter att anta den lagstiftning som gäller för export av produkter med dubbla användningsområden (även kallade PDA-produkter). Dessa produkter kan i många fall utgöra centrala komponenter i medlemsstaternas försvarsprodukter.⁷⁶ Mot bakgrund av det förändrade säkerhetsläget har kom-

⁷⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 526/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer, EUT L 105, 13 april 2006.

⁷⁵ I det förenade målet C-368/20 *Landespolizeidirektion Steiermark och C-369/20 Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*, ECLI:EU:C:2022:298, fastslog EU-domstolen att Österrike hade brutit mot EU-förordningen då man hade infört undantagsmässiga gränskontroller vid den österrikiska gränsen vid upprepade tillfällen, utan godtagbar motivering om på vilket sett den öppna gränsen innebar ett allvarligt hot mot landets allmänna ordning eller inre säkerhet.

⁷⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden, L 206/1 den 6 November 2021.

missionen även presenterat förslag för att öka medlemsstaternas samordning kring exportkontroll av PDA-produkter.⁷⁷

Att försvarsmateriel inte omfattas av de utförliga reglerna och rättsprinciperna på den inre marknaden motiveras av deras nära koppling till nationell säkerhet och effekten är att medlemsstaterna själva beslutar om införsel och utförsel av egenproducerade samt importerade försvarsmateriel. Därtill har medlemsstaterna velat bibehålla rätten att själva besluta om sin export av försvarsmateriel till tredje land.

Som nämns ovan finns det dock undantag och EU-regleringen av PDA-produkter utmärker sig i detta avseende. Eftersom produkterna kan användas i såväl civila som militära avseenden blir det en alltför stor påverkan på den inre marknads funktionssätt om produkterna skulle falla utanför EU:s befogenheter. Produkterna är därmed i fri rörlighet inom EU, samtidigt som EU-lagstiftaren också beslutar om reglerna för exporten av sådana produkter till tredje land.⁷⁸ Det finns också multilaterala regimer som både EU och medlemsstaterna deltar i, vilka har till uppgift att på global nivå samordna vilka produkter som ska vara underkastade exportkontroll.⁷⁹ Detta synliggör att både EU och medlemsstaterna är aktiva inom politikområdet. Detta är viktigt i ekonomiskt hänseende då många av produkterna som sagt används för civila ändamål och en begränsning inom EU skulle ha påtaglig effekt på företagens konkurrensvillkor.

3.2.3 Rättsliga skyldigheter om solidaritet och stöd i kris och krig

EU-samarbetet har också ett annat slags påverkan på medlemsstaternas förmåga att fatta självständiga beslut i säkerhetsrelaterade frågor. På flera ställen i EU-fördraget förekommer nämligen krav på att medlemsstaterna ska förhålla sig solidariska med varandra. Detta gör att de är rättsligt förpliktade att samarbeta med varandra i kris och krig och således är de också begränsade att agera tillsammans med länder utanför EU om sådant samarbete riskerar att påverka EU:s medlemsstater negativt.

Enligt artikel 42(7) FEU ska medlemsstaterna aktivt stödja varandra om ett medlemsland utsätts för ett väpnat angrepp:

i händelse av väpnat angrepp på sitt territorium är övriga medlemsstater skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Nato bibehåller dock sin status som grunden för staternas kollektiva försvar, vilket framgår längre ner i artikeln som specificerar att EU-åtagandena ska vara förenliga med åtagandena som medlemsstaterna har inom ramen för Nato.

I rättslig kontext innebär åtagandet att EU:s medlemsstater har ingått en internationellt rättsligt bindande överenskommelse om kollektivt självförsvar i form av att de har åtagit sig en skyldighet att bistå varandra om någon part skulle utsättas för ett väpnat angrepp.⁸⁰ Skrivningen liknar inte bara Natos kända artikel 5 (från 1949) utan också 1948 års Bryssel-fördrag som skapade Västeuropeiska unionen (VEU), ett försvarssamarbete mellan tio västeuropeiska stater.⁸¹

Tidigare EU-fördrag, dvs. de före 2009, har däremot inte innehållit någon jämförbar bestämmelse eller något jämförbart begrepp för kollektivt försvar som nu finns i artikel 42(7). Det nuvarande kravet "med alla till buds stående medel" förutsätter också ett starkare engagemang än det som förväntades utifrån det första Bryssel-fördraget. Det innehåller förvisso inte några sub-

⁷⁷ Vitbok om exportkontroller, COM (2024) 25, Bryssel den 24 januari 2014.

⁷⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

⁷⁹ Ett exempel är Wassenaar Agreement inom vilket de deltagande länderna (och EU) arbetar för att motverka att strategiska produkter (som PDA-produkter utgör) överläts till länder och aktörer som använder dem för att bygga olaglig eller oönskad militär kapacitet.

⁸⁰ Österdahl, I., *Försvarsklausulen i EU-fördraget – i ljuset av Sveriges ansökan om Natomedlemskap*, Sieps 2023:2epa.

⁸¹ Bryssel-fördraget undertecknades 17 mars 1948 av Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Storbritannien. Överenskommelsen byggde på det tidigare Dunkirkfördraget från 1947 och har varit vägledande för upprättandet av Washingtonfördraget (Nato).

stantiella krav på medelstilldelning, men kan sammanfattas som att medlemsstaterna måste betrakta den väpnade attacken mot en annan medlemsstat som en attack mot sig själva.

Medlemsstaterna måste därmed agera som om de försvarade sig själva med alla medel som står till deras förfogande. Om medlemsstaterna inte ger något bistånd alls i händelse av att ett medlemsland begär stöd under artikel 42(7) skulle det innebära ett tydligt fördragsbrott.

Andra skrivningar kräver handling både från EU och medlemsstaterna vid vissa typer av kriser och katastrofer (artikel 222 FEUF):

Unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av naturkatastrofer eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller.

Som framgår av artikeln ska hjälpen begäras från det drabbade landets politiska institutioner. En central skillnad mot försvarsklausulen som enbart kräver att medlemsstaterna bistår varandra är att här har även unionen skyldigheter att bistå sina medlemsstater.

Det fördragsfästa solidaritetskravet (i artikel 222) har genomförts genom ett beslut av rådet från 2014.⁸² Syftet med beslutet är att skapa en ordning för hur medlemsstaterna kan samordna sina solidaritetsåtaganden enligt klausulen. Av rådsbeslutet framgår att en katastrof avser varje situation som har eller kan ha allvarliga konsekvenser för människor, miljö eller egendom, inklusive kulturarv. En kris utgör en katastrof eller terroristattack med så vittomfattande följder eller politisk betydelse att snabb politisk samordning och snabba åtgärder på politisk unionsnivå krävs.

För att solidaritetsartikeln ska kunna åberopas vid en katastrof eller terroristattack ska medlemsstaten som berörs först ha uttömt de möjligheter som finns på nationell och EU-nivå samt ha gjort bedömningen att krisen tydligt överstiger de resurser som finns tillgängliga.

I rådets beslut framgår också att solidaritetsåtagandena inte kan ha några försvarspolitiska konsekvenser. Om en kris kräver åtgärder inom ramen för Gusp eller GSFP bör rådet anta ett beslut i enlighet med de relevanta bestämmelserna i fördragen. Det framgår även att rådsbeslutet inte påverkar tillämpningen av försvarsklausulen i artikel 42(7) FEU liksom att inget medlemsland ska behöva tillhandahålla information vars röjande det anser står i strid med landets säkerhetsintressen.

Även om det är tydligt att de nu nämnda artiklarna i EU-fördraget är rättsligt bindande för Sverige finns utmaningar med genomförandet i svensk konstitutionell kontext, särskilt avseende artikel 42(7) FEU.⁸³ Enligt regeringsformen kan regeringen nämligen endast utfärda en krigsförklaring vid ett väpnat angrepp mot Sverige (se vidare kapitel 5). I alla andra situationer där Sverige hypotetiskt skulle bli part i en väpnad konflikt, alltså hamna i krig, måste riksdagen ge sitt medgivande innan regeringen får utfärda en krigsförklaring. Detta innebär att om ett Nato-land aktiverar artikel 5 i Washingtonfördraget eller om ett EU-land aktiverar artikel 42(7) FEU så måste riksdagen lämna medgivande i varje aktuellt fall om Sverige ska skicka väpnade styrkor utomlands. Det enda undantaget från kravet på riksdagens godkännande är om det redan är angivet i lag att den väpnade styrkan kan sättas in (RF 15 kap. 16 §).

⁸² Rådets beslut av den 24 juni 2014 om närmare bestämmelser för unionens genomförande av solidaritetsklausulen, EUT L 192/53, 1 juli 2014.

⁸³ Se Österdahl, I., Försvarsklausulen i EU-fördraget – i ljuset av Sveriges ansökan om Nato-medlemskap, Sieps 2023:2epa.

3.3 Framväxten av relationen mellan EU och Nato

Sedan Sverige och Finland blev medlemmar i Nato är tre fjärdedelar av Nato:s medlemmar EU-medlemmar (23 av 32 länder). Enligt det gemensamma ramverket för Nato:s och EU:s samarbete delar organisationerna strategiska intressen och har därtill gemensamma värderingar.⁸⁴ I detta avsnitt ges en översiktlig bild av framväxten av EU:s och Nato:s relationer.

Det dröjde till sent 1990-tal innan EU och Nato tog några första informella steg mot att upprätta ett samarbete. Detta, trots att de båda organisationerna har sina huvudsäten i Bryssel. De första trevande kontakterna på institutionell nivå togs mellan den dåvarande generalsekreteraren för Nato, Javier Solana, och Europeiska kommissionens ordförande, Jacques Santer. När Solana några år senare tog över posten som EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitiken innebar det att EU för första gången hade fått ett ”number to call in Europe”⁸⁵. Solanas post är nämligen det närmaste en europeisk utrikesminister man kan komma.

Ett viktigt steg mot ett formaliserat samarbete skedde genom att Nato:s f.d. generalsekreterare, britten George Robertson, som också hade en central roll i Saint Malo-mötet mellan Frankrike och Storbritannien 1998 (se avsnitt 3.1), ville samarbeta med Solana. De två möttes regelbundet och bidrog till att EU och Nato så småningom utvecklade en informell relation. Ett konkret exempel på vikten av deras kontakt är att både Robertson och Solana började rapportera om deras diskussioner i respektive organisation.⁸⁶

Utvecklingen mot en ökad interaktion mellan Nato och EU kan sägas ha inletts i samband med att Nato utvecklade den europeiska säkerhets- och försvarsidentiteten (ESDI). Nato:s europeiska pelare var avsedd att motverka att EU utvecklade ett autonomt militärt försvar. Målet med ESDI var att skapa ett utrymme för de europeiska länderna att agera militärt där Nato inte ville samt att lindra USA:s ekonomiska börda av att upprätthålla militärbaser i Europa.⁸⁷

Efter EU:s etablerande av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (genom Amsterdamfördraget 1999) togs en politisk ram fram för samarbetet mellan EU och Nato. Den innebar bland annat att relationen skall:

- präglas av samråd, samarbete och transparens,
- innebära ömsesidigt förstärkande krishantering och förstärkande utveckling av den militära kapaciteten överlag,
- innebära effektiva och ömsesidiga samråd,
- upprätthålla en jämlik och vederbörlig hänsyn i beslutsautonomin samt respekt för medlemsstaternas intressen samt
- bygga på respekt för FN-stadgan.⁸⁸

Trots ovan nämnda personliga utbyten mellan EU:s och Nato:s ledare var utbytet mellan de två organisationerna ytterst småskaligt fram till 2000. Detta förklaras framför allt av Frankrikes vägran att låta det utvecklas till någonting mer då det kunde äventyra de planer Frankrike hade för ett stärkt europeiskt försvar.

Den mer institutionaliserade formen av samarbete mellan EU och Nato kom till stånd genom 2002 års Nato-EU deklARATION som manifesterade ett partnerskap. Enligt deklARATIONEN ges EU tillgång till Nato:s planeringskapacitet för sina egna militära operationer. Nästa stora steg var Berlin Plus avtalet från 2003.⁸⁹ Först då kunde länderna inom de båda organisationerna enas om

⁸⁴ NATO – EU relations, Fact Sheet, July 2016, North Atlantic Treaty: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016-07/20160630_1607-factsheet-nato-eu-en.pdf (hämtad 23 oktober 2025).

⁸⁵ Citatet om ”a number to call in Europe” lär ha kommit från Henry Kissinger som efterfrågade en europeisk företrädare och har blivit ett uttryck för EU:s långlivade oförmåga att organisera sin utrikes- och säkerhetspolitik utåt. Det är dock inte helt säkert om Kissinger har ställt frågan, som däremot tillerkänns honom. <https://www.nytimes.com/2012/06/28/world/europe/poland-kissinger-unsure-on-quote.html>

⁸⁶ Se t.ex. European Council, Helsinki, 10–11 Dec. 1999, Presidency Conclusions, II. Annex 1 to Annex IV, CP 47, p. 88.

⁸⁷ Türke, A.I., La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) - Quel bilan après dix ans? Quelles nouvelles orientations? Paris: L'Harmattan (2012)

⁸⁸ NATO – EU relations, Fact Sheet, July 2016, North Atlantic Treaty: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016-07/20160630_1607-factsheet-nato-eu-en.pdf (hämtad 23 oktober 2025).

⁸⁹ Berlin Plus-avtalet är ett samlingsnamn för en rad överenskommelser mellan EU och Nato. Dessa samlas inom ramen för ”Framework Agreement” som bygger på kontaktutbyten mellan de två organisationerna.

hur Nato skulle kunna tillgängliggöra sina resurser och förmågor för EU-ledda operationer samt hur också de europeiska icke-EU-medlemsstaterna skulle kunna delta. Detta, givetvis förutsatt att Nato själv inte vill agera. Fördelen med avtalet var att EU:s operationer stärktes genom att de även kunde nyttja Nato:s resurser, utöver de egna EU-medlemstaternas. På detta sätt skapades en samarbetsform för att de två organisationerna skulle kunna delta gemensamt i olika fredsbevarande operationer.⁹⁰

Förhandlingarna om Berlin Plus avtalet inleddes redan 1999, men gick trögt då bl.a. Turkiet blockerade flera beslut. Även om fler länder än Turkiet inte var medlemmar i EU var landet det militärt största i Europa, tillika hade Turkiet Nato:s näststörsta militära förmåga. Det Turkiet reagerade mot var att representanter från EU skulle kunna beordra länder att tillgängliggöra Nato:s resurser. Under denna tid stod med andra ord det institutionella samarbetet mellan EU och Nato stilla.

Med de ökande säkerhetshoten mot Europa under 2010-talet har dock några nya försök gjorts för att gjuta järn i elden för samarbetet mellan EU och Nato. Det tydligaste exemplet var 2016 när EU (representerat av Europeiska rådet och kommissionens ordförande) och Nato undertecknade en deklaration om ett strategiskt partnerskap.⁹¹ Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har på många sätt drivit på fler utbyten mellan de två organisationerna. Däremot är det tydligt att det är inom ramen för EU-samarbetet som medlemsstaternas konkreta stödåtgärder till Ukraina har vuxit fram.

3.4 Sammanfattning

Som beskrivs i kapitlet uppstår ett slags gråzon mellan var gränsen går mellan medlemsstaternas ansvar för den nationella säkerheten och EU:s ansvar för handelspolitiken och den inre marknaden. I första hand är detta inte ett rättsligt problem, utan ställer snarare krav på att medlemsstaterna utvärderar sina nationella skyddsåtgärder så att de inte skadar de gemensamma intressena. Gråzonsläget riskerar att leda till otydlig styrning – i värsta fall med effekter för produktionen av försvarsmateriel i EU-länderna.

Att EU-fördraget innehåller skyldigheter om att medlemsstaterna ska visa varandra solidaritet i kris och krig manifesterar vikten av att de undviker att ha skyggglappar på sig för att i stället sträva mot att beakta de egna åtgärdernas effekter i ett bredare EU-gemensamt perspektiv. Men solidariteten tjänar givetvis också syftet att länderna också ska komma ihåg att den inre marknaden skapar en djupt integrerad EU-befolkning som vill varandra väl. När äktenskap ingås över landsgränserna, när människor söker jobb i andra länder och ungdomar knyter an till andra medlemsländer genom universitetens utbytesprogram växer den europeiska befolkningen ihop på ett sätt som gör att medlemsstaterna tjänar på att visa varandra solidaritet i kriser. Detta var en ledande tanke när EU:s grundfördrag antogs på 1950-talet.

Även om den inre marknaden är långtgående sträcker den sig dock idag inte så långt att den reglerar försvarsindustrin. Försvarsmaterielen regleras fortsatt på nationell nivå, med undantag för produkter med dubbla användningsområden som däremot faller under EU:s regleringsmakt. Detta leder till ytterligare en gråzon som riskerar att urvattna möjligheterna till styrningen av produktionen av försvarsmaterielen.

Att EU inte har byggt upp en gemensam militär förmåga förklaras bl.a. av Nato:s roll som försvarsallians. Historiskt sett har Nato inte velat att EU ska ha ett autonomt militärt försvar, men en tydlig tvekan har även funnits inom EU:s medlemsstater och i flera andra europeiska länder. Frankrike har över tid varit mest pådrivande i att EU ska utveckla en egen militär förmåga. Under 2000-talet har EU och Nato börjat bygga upp en relation, men det saknas fortsatt tydlighet i vad Nato och EU vill göra tillsammans, samt hur de önskar samarbeta för att öka den gemensamma försvarskapaciteten.

⁹⁰ Ett exempel på en sådan operation var den EU-ledda Althea i Bosnien-Herzegovina: https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/factsheet_eufor_althea_en.pdf (hämtad 23 oktober 2025).

⁹¹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm (hämtad 12 november 2025).

4 EU:s roll under fredstida kriser

Under 2000-talet har EU:s medlemsstater upplevt en ökad grad av politiska spänningar och sociala eller ekonomiska chocker. Dessa chocker har fått omfattande påverkan på ekonomiska och sociala förhållanden inom unionen och har vid upprepade tillfällen accelererat gemensamma EU-åtgärder, inte minst ett antal ekonomiska stödpaket.

De ekonomiska stödpaketerna kan bl.a. förklaras av att ett centralt mål för unionen är att främja sammanhållningen mellan medlemsstaterna, såväl ekonomiskt, socialt och territoriellt i en anda av solidaritet.⁹² Ett något cyniskt perspektiv på den aktuella fördragsartikeln är att medlemsstaterna är överens om principen om sammanhållning eftersom de alla gynnas av att det går bra för medlemsstaternas ekonomier.

Händelser som leder till symmetriska och/eller asymmetriska chocker inom EU benämns ofta som "kriser". De mest framträdande EU-kriserna under 2000-talet är finanskrisen 2009, migrationskrisen 2015, covid-19-krisen och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022. Den senare har haft flera allvarliga följd effekter för EU:s medlemsstater, däribland energikrisen. Kriserna har gemensamt att de utlöses av faktorer som sker utanför EU och som därtill är symmetriska, dvs. de påverkar i princip alla EU:s medlemsstater.

De skiljer sig således från asymmetriska kriser som slår hårt mot enskilda medlemsstater, exempelvis de terrorattentat som flera medlemsstater utsattes för med början i Madrid 2003. Terrorattentaten har trots det ofta hanterats gemensamt. Länderna har vid dessa attentat förhållit sig solidariska med varandra och även beslutat om en omfattande brottsbekämpande lagstiftning för att motverka att terrorister kan utnyttja EU:s öppna gränser för att begå terrorbrott.⁹³

Den gradvisa ökningen av åtgärder från EU som reaktion på hot som ses som gemensamma i medlemsstaterna kan sägas följa samma mönster som den europeiska integrationen i stort: I takt med att de fördragsbaserade politikområdena (som främst rör den inre marknaden) fördjupas blir medlemsstaterna alltmer ömsesidigt beroende av varandra. Behovet av gemensamma europeiska svar på både inre och yttre hot kan därför sägas öka exponentiellt. Detta är dock inte bara en följd av den rättsliga integrationen, utan kan också härledas till globaliseringens bredare tendenser.

Som tidigare nämnts innebär EU:s exklusiva befogenheter inom handelspolitiken också att pressen på gemensamt agerande inom områden som traditionellt ligger en bit utanför EU:s verksamhet ökar, inräknat utrikes- och säkerhetspolitiken. Exempel på när utrikes- och säkerhetspolitik sammanfogas med handelsrelaterade frågor är de som handlar om hur EU ska bli mer strategiskt oberoende och resiliert.⁹⁴

Men även om medlemsstaterna ibland kan vilja fatta gemensamma beslut under de fredstida kriserna saknas fortfarande många strukturer för effektivt och demokratiskt beslutsfattande på EU-nivå. Detta riskerar att ge oönskad makt till enskilda medlemsstater som är antingen särskilt ekonomiskt starka eller har stora befolkningsmängder, med effekter för de nationella demokratiska systemen.

I följande avsnitt redogörs för EU:s krishantering under tre av 2000-talets kriser; finanskrisen (2009), covid-19-krisen (2019) och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina (2022) med följd effekter i energikrisen. I kapitlet identifieras också några av EU:s utmaningar som beslutsfattande organ under fredstida allvarliga kriser.

⁹² Artikel 3(3) FEU.

⁹³ För en djupare förståelse av EU:s arbete mot terrorism, se bl.a. Strategin för kampen mot terrorism från den 30 november 2005.

⁹⁴ De inledande debatterna om europeisk strategisk autonomi, runt 2013, beskrivs ha handlat om en sammanförd debatt om flera omedelbara prioriteringar: att tillgodose den transnationella försvarsindustrins behov, minska spänningarna i de transatlantiska relationerna och presentera en mer pragmatisk EU-centrerad utrikespolitisk agenda, se Nordin, J., "Strategic Autonomy, Anyone?" Charting Europe's Shifting Security Debates and 2024-2029 Priorities, Special Paper, mars 2025, Institute for Security & Development Policy, s. 7.

4.1 EU:s hantering av tidigare fredstida kriser

EU-fördraget anger endast några krissituationer då unionen har explicita befogenheter att agera. Utöver dessa specialregleringar saknas rättslig vägledning i fördraget om vad som utgör en kris, en nödsituation eller ett akut hot mot europeiska intressen.

De områden där medlemsländerna på förhand har identifierat ett behov av särskilda förfaranden för olika slags kriser rör 1) plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, 2) allvarlig brist på sysselsättning eller för att avhjälpa en allvarlig ekonomisk störning i ett medlemsland och 3) ekonomiska kriser, i synnerhet sådana som gör att det uppstår allvarliga försörjningssvårigheter i fråga om framför allt energiförsörjning.⁹⁵

De nu nämnda artiklarna innehåller hänvisningar till "nödsituationer", "allvarliga störningar" i en medlemsstats ekonomi, och "allvarliga försörjningssvårigheter". I dessa fall finns med andra ord i EU-fördraget förberedda strukturer för att EU ska kunna fatta beslut.

4.1.1 Finanskrisen 2007: Improvisation med kritik

Den utlösande faktorn av 2007 års globala finanskris var en kedja av fallande fastighetsvärden i USA, som skakade om USA:s finansmarknad och sedan spred sig över världen. Den amerikanska finanskrisen 2007 ledde till en global finansiell kris som i efterhand betraktas som den värsta finansiella krisen sedan den stora depressionen på 1930-talet. USA klarade sig dock bättre än andra länder, inklusive många EU-länder som fick stora problem med början 2009.

EU-länderna drabbades främst genom statsskuldskriser, framför allt i Grekland, Portugal och Irland. Att finanssektorn drabbades så hårt gjorde nämligen att medlemsstaternas regeringsbudgetar hamnade på bristningsgränsen. Eftersom de krisande länderna som hade euro som valuta riskerade att dra med andra euroländer, började EU:s ledare dra öronen åt sig och agera trots att de egentligen inte hade några tydliga befogenheter.

När finanskrisen bröt ut saknade EU nämligen instrument för att hantera kriser av liknande slag. I det initiala skedet av finanskrisen betraktades krisen inom enskilda länder som "beteendemässigt" (dvs. medlemsstater som inte följer reglerna), snarare än som strukturellt (kopplat till eurons utformning).⁹⁶ Unionen hade själv inga egna medel för att rädda de europeiska bankerna och blåsa nytt liv i ekonomin. Man valde i stället en modell som gav EU mandat att kräva av de krisande medlemsstaterna att vidta tuffa åtgärdsåtgärder på hemmaplan.

Grekland fick exempelvis flera ekonomiska anpassningsprogram som inbegrep finansieringsmöjligheter under villkor. Landet skulle bl.a. uppnå finanspolitisk hållbarhet, finansiell stabilitet och återställd tillväxt. Kommissionen skulle övervaka att bl.a. Grekland uppfyllde villkoren.

Kommissionen saknade dock erfarenhet av att hantera en sådan process, vilket har lett till kritik.⁹⁷ Det saknades exempelvis interna riktlinjer för hur villkoren i programmen skulle utformas i praktiken och inte heller formaliserades det operativa samarbetet med de två övriga programpartnerna, Internationella valutafonden (IMF) och Europeiska centralbanken (ECB).

Det är dock inte bara kommissionen som har fått kritik för sin hantering av finanskrisen i efterhand. Även ECB har anklagats för att ha fattat beslut som rört medlemsstaternas finanspolitik trots att ECB:s befogenheter endast gäller penningpolitiken.

ECB:s kritiserade beslut skedde under den senare delen av finanskrisen, när banken 2015 fattade beslut om program för köp av obligationer utställda av regeringar och andra offentliga organ (PSPP). I stora drag gick det ut på att ECB köpte statsobligationer på andrahandsmarknaden för

⁹⁵ De rättsliga grunderna för dessa specialområden hittar man i: artikel 78.3, 107.3 respektive 122 FEUF.

⁹⁶ Schmidt, V., *Economic Crisis Management in the EU: from past Eurozone mistakes to future promise beyond the COVID-19 pandemic*, Sieps 2022:10p, s. 20.

⁹⁷ Se Särskild rapport, Kommissionens arbete med den grekiska finanskrisen, Europeiska revisionsrätten, nr 17, 2017.

att driva upp efterfrågan på värdepappren och på så sätt pressa ner euroländernas statslåneräntor. Åtgärden gjordes för att göra det billigare för länder med svagare statsfinanser att låna.

Kritiken mot ECB kom bland annat från den tyska konstitutionsdomstolen (Bundesverfassungsgericht) som menade att förfarandet bröt mot förbudet för ECB (och de nationella centralbankerna) att ge nationella myndigheter krediter (artikel 123 FEUF). Den tyska domstolen gick genom sin kritik till och med mot EU-domstolens förhandsbesked (som den själv hade begärt) som slog fast att PSPP-programmet var förenligt med EU-fördraget.⁹⁸

Sammanfattningsvis påverkades EU:s medlemsstater kraftigt av den finanskris som inleddes 2007. De konkreta effekterna av euro-samarbetet blev plötsligt synbara genom att de krisande euroländerna påverkade de mer ekonomiskt stabila länderna på ett märkbart sätt. Den överstatliga åtstramningspolitik som EU såg sig nödgad att föra i syfte att rädda den europeiska ekonomin, innebar vidare stora ekonomiska och inte minst sociala effekter i enskilda medlemsstater.

4.1.2 Covid-19-krisen: Konkreta ad hoc-åtgärder

Även när pandemin utbröt under 2019 stod EU utan några för den aktuella krisen anpassade beslutsstrukturer för att hantera den på EU-nivå. Pandemin var i första hand en hälsokris, vilket primärt gör den till en fråga för medlemsstaterna. Precis som i fallet med nationell säkerhet hör nämligen frågor om folkhälsan till de politikområden som EU-fördraget tydligt undantar från EU:s befogenheter, såvida det inte handlar om samordnande befogenheter.

I den initiala fasen såg medlemsstaterna i första hand till sina egna medborgares akuta behov av skydd. Under denna fas införde flera länder tillfälliga gränsrestriktioner samt nationella exportförbud av sjukvårdsutrustning.⁹⁹ De nationella åtgärderna ledde till omfattande ekonomiska skador, jämte allvarliga försörjningsproblem inom sjukvården som drabbades av brist på viktiga varor.¹⁰⁰ Situationen gjorde att covid-19-krisen utvecklades från en hälsokris till att även bli en ekonomisk kris med effekter för alla medlemsstater, om än i varierande utsträckning.

Kommissionen kunde också agera inom ramen för den inre marknaden och använda sina befogenheter genom att ta fram riktlinjer för hur situationen på den inre marknaden skulle hanteras.¹⁰¹ Utan formella befogenheter i övrigt sökte kommissionen efter en roll och vidtog flera konkreta åtgärder. Den upprättade bl.a. system för att underlätta godstransporter av livsmedel, medicinska produkter och utrustning mellan medlemsstaterna.¹⁰²

Kommissionen försökte också lugna oroade medlemsstater genom att kommunicera att inflödet av människor vid unionens yttre gränser behövde begränsas för att minska spridningen av viruset.¹⁰³ Därigenom hoppades den att medlemsstaterna skulle vara mer benägna att upprätthålla den fria rörligheten inom unionen. Den utfärdade även ett gemensamt exportförbud för viktig medicinsk utrustning till länder utanför EU samt upphävde tullar och moms på inkommande leveranser av liknande produkter från tredjeländer.¹⁰⁴

Tillsammans med Europeiska rådet utarbetade kommissionen också förslag om ett ekonomiskt stödprogram som kunde få företagen, och i förlängningen medlemsstaterna, på fötter igen. Att tillåta temporära nationella statsstöd testades en tid, men de ledde snabbt till konkurrenssnedvri-

⁹⁸ Se t.ex. Wetter Ryde, A., EU-rättens företrädare utesluter inte rätten att kontrollera EU, Perspektiv, Sieps, april 2021: <https://www.sieps.se/publikationer/2021/eu-rattens-foretrade-utesluter-inte-ratten-att-kontrollera-eu/>.

⁹⁹ De franska exportrestriktionerna och dess effekter för fransk ekonomi är väldokumenterade i en publikation av IMF: Brussevich, M., Papageorgiou, C. och Wibaux, P., Trade and the COVID-19 Pandemic, lessons from French Firms, IMF, Maj 2022.

¹⁰⁰ Se t.ex. Covid-19 och den fria rörligheten – Preliminära lärdomar från hälsokrisen, Kommerskollegium 2020, s. 36.

¹⁰¹ Se t.ex. Kommissionens meddelande från den 19 mars 2020: Ändring av den tillfälliga ramen för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/402 av den 14 mars 2020, om att kräva uppvisande av exporttillstånd för export av vissa produkter.

¹⁰² Se bl.a. Tourism and transport: Commission's guidance on how to safely resume travel and reboot Europe's tourism in 2020 and beyond, 13 maj 2020.

¹⁰³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet, Covid-19, Tillfälliga restriktioner för icke nödvändiga resor till EU, COM(2020) 115 final.

¹⁰⁴ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/402 av den 14 mars 2020 om att kräva uppvisande av exporttillstånd för export av vissa produkter, EUT L 77 I/1 och kommissionens beslut (EU) 2020/491 av den 3 april 2020 om befrielse av mervärdesskatt som beviljas för import av varor som krävs för att bekämpa effekterna av covid-19-utbrottet under 2020, EUT L 103 I/1.

dande effekter i medlemsstaterna, då bl.a. tyska företag åtnjöt mer stöd än de europeiska konkurrenterna.¹⁰⁵

Det mest centrala återhämtningsverktyget antogs 2020 och har fått namnet Europeiska unionens återhämtningsinstrument (Next Generation EU på engelska).¹⁰⁶ Kärnan i fonden är att den erbjuder bidrag och lån för att stödja reformer och investeringar i medlemsstaterna. Medlen skapas genom att kommissionen för EU:s räkning lånar upp medel på kapitalmarknaden. De upplånade medlen ska i sin tur användas för att stärka befintliga och nya program i EU-budgeten, särskilt genom faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF).¹⁰⁷

Till skillnad från finanskrisens hårda åtstramningspolitik, beslöt EU denna gång att investera sig ur krisen. Som villkor för lån genom fonden passade EU också på att ställa krav på att investeringarna skulle verka för en grönare, mer digital och motståndskraftig framtid.

I kölvattnet av de krisande företagen under covid-19 krisen antog EU också ett instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (SURE).¹⁰⁸ Instrumentet användes under pandemin av flera medlemsstater som fick stöd för att motverka allvarliga ekonomiska och sociala konsekvenser med anledning av de omfattande uppsägningar som företagen behövde göra under pandemin.

På ett övergripande plan visade pandemin att uppdelningen mellan sjukvårdssystemen, som medlemsstaterna ansvarar för, och den inre marknaden samt handeln med tredje land, där EU har delade respektive exklusiva befogenheter, i praktiken är svår att upprätthålla under kristider. Denna slutsats har lett till nya europeiska initiativ om ett fördjupat samarbete inom bland annat hälsofrågor.

4.1.3 Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022: I huvudsak inom ramarna

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har inte bara inneburit en kris utan motstycke för Ukraina och dess befolkning, utan även påtagliga ekonomiska konsekvenser utanför landet. På så sätt visar kriget hur ett väpnat angrepp utanför EU kan orsaka fredstida kriser inom EU – i detta fall också med asymmetrisk verkan.

I det initiala skedet av krigsutbrottet handlade EU:s samtal primärt om vilka sanktioner som kunde antas mot Ryssland. En central plan var att strypa den europeiska importen av gas och olja från Ryssland. En sådan åtgärd fick dock snabbt konsekvenser i EU, inte minst eftersom den ryska importen utgjorde en central del av bl.a. Tysklands energiförsörjning. Det tyska beslutet ledde snabbt till energibrist i Europa med höga elpriser som följd. Detta, eftersom det var flera medlemsstater som vid tidpunkten var beroende av den ryska importen. Beslutet drabbade inte bara enskilda hushåll direkt, genom exempelvis höjda uppvärmningskostnader, utan även företagen – och i förlängningen konsumenterna – genom höjda priser på alla energikrävande produkter.

Energiförsörjningskriser hör dock till det fåtal kriser som EU-medlemsstaterna har skaffat sig en explicit beredskap för i EU-fördraget. Som nämns ovan kan rådet nämligen, på förslag från kommissionen, tillämpa särskilda förfaranden i händelse av att medlemsstaterna möter ”allvarliga försörjningssvårigheter” (artikel 122 EUF) och energiområdet pekas särskilt ut. Under en kort period efter den ryska invasionen 2022 antogs sex EU-förordningar med stöd i denna krisartikel, av vilka fem hade direkt koppling till kriget i Ukraina. Syftet var att öka solidariteten mellan

¹⁰⁵ Van Hovel, J., *Impact of state aid on competition and competitiveness during the COVID-19 pandemic: an early assessment*, studie beställd av Europaparlamentet, 2020, s. 24.

¹⁰⁶ Rådets förordning (EU) 2020/2094 av den 14 december 2020 om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument för att stödja återhämtningen efter covid-19-krisen, EUT L 433 I/23.

¹⁰⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens, EUT L 57.

¹⁰⁸ Rådets förordning om inrättande av ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (SURE) till följd av covid-19-utbrottet, EUT L 159/1 av den 20 maj 2020.

medlemsstaterna i en tid när de påverkades negativt av energikrisen som i sin tur drev på inflationen i euroområdet.¹⁰⁹

Som ytterligare åtgärd mot energiförsörjningsproblemen antog EU också en plan, REPOWER Europe, med syfte att spara energi, skapa fler energikällor samt producera mer grön energi.¹¹⁰ Men planen sågs också som viktig för att visa Ryssland EU:s motståndskraft, utifrån troliga ryska mål att försvaga EU genom att utnyttja unionens beroenden av importerade energikällor.¹¹¹ Planen kan mot denna bakgrund ses som en del av uppbyggnaden av en avskräckningsstrategi på EU-nivå.

EU:s ekonomiska sanktioner mot Ryssland har antagits inom ramen för Gusp, dvs. de har beslutats på mellanstatlig nivå genom rådsbeslut. Förslagen har kommit från kommissionen, som i sin tur har samarbetat nära den europeiska utrikestjänsten. De har riktat sig dels mot Ryssland som stat, dels mot enskilda ryska makthavare. Flera av besluten fanns dock redan på plats vid krigsutbrottet 2022, eftersom de motiverats av Rysslands invasion av Krim-halvön 2014. Syftet med sanktionerna är att få Ryssland att upphöra med sitt anfallskrig.

Sanktionerna består bland annat i ett antal import- och exportrestriktioner med målet att få så stor negativ inverkan som möjligt på den ryska ekonomin. Exempelvis har EU antagit ett sanktionspaket som förbjuder inköp, import och överföring av bl.a. råolja, sjövägen.¹¹² Utöver detta har unionen beslutat om sanktioner mot ryska transporter, vilket bl.a. försvårar för ryska flygbolag att fungera. Eftersom en stor del av den ryska luftflottan är beroende av reservdelar från EU förväntas sanktionerna leda till att det ryska flyget på sikt blir stillastående. Risken finns förstås att reservdelarna, som många andra varor, smugglas in till Ryssland genom tredje land.¹¹³

EU har också stöttat Ukraina genom omfattande ekonomiska stödpaket sedan krigsutbrottet 2022. Dessa beslut har fattats av rådet inom ramen för Gusp, på initiativ av kommissionen, som har haft en nära dialog med utrikestjänsten. Det har bl.a. handlat om militärt bistånd genom bl.a. den europeiska fredsfaciliteten som stöder leveranser av militär utrustning. Men som nämns i kapitel 3 har EU också antagit lagstiftning för att öka tillverkningskapaciteten i EU. På detta sätt kan EU-nivån bidra till att medlemsstaterna kan genomföra sina egna stödpaket till Ukraina, dvs. man bidrar till att säkerställa tillverkningskapaciteten inom EU. Vidare har kommissionen presenterat vitboken om europeisk försvarsberedskap 2030, inom vilken ett program för europeisk försvarsindustri förväntas kunna bana väg för Ukrainas integrering i EU:s marknad för försvarsmateriel. Detta ska ske i form av ett särskilt stödinstrument för Ukraina och genom att öppna programmet för ukrainskt deltagande. Som en del av strategin för europeisk försvarsindustri från mars 2024 har kommissionen och EU:s utrikestjänst också öppnat ett EU-kontor för försvarsinnovation i Kiev för att ytterligare stärka banden mellan EU och Ukraina på området.¹¹⁴

Utöver det militära biståndet har EU också skapat Ukrainafonden till syfte att stödja Ukrainas långsiktiga arbete med att återhämta sig från kriget och förbereda ett EU-medlemskap. Utöver detta får landet också stöd från EU-budgeten för att landet ska klara av sina akuta kostnader såsom löner och pensioner, hålla igång grundläggande offentlig service och att återställa kritisk infrastruktur. EU ger också ekonomiska bistånd för att bidra till Ukrainas energitrygghet. Detta stöd kommer genom en särskild energistödsfond men också direkt från EU:s civilskyddsmekanism. Ett annat viktigt stöd handlar om att förbättra konnektiviteten med Ukrainas grannländer i

¹⁰⁹ Wetter Ryde, A., *Okärligt rättsläge kring EU:s krishantering – när kan artikel 122 användas?*, Perspektiv, Sieps mars 2023.

¹¹⁰ Planen presenterades av kommissionen som hade fått i uppdrag av Europeiska rådet att bidra till att fasa ut EU:s beroende av rysk energiimport så snart som möjligt. Europeiska rådets slutsatser från mars 2022.

¹¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, REPowerEU Plan, 18 maj 2022, COM(2022) 230 final.

¹¹² Se t.ex. Sanktionspaket 16 av den 24 februari 2025, varmed EU beslutade om åtgärder mot rysk energisektor, utökade handelsrestriktioner samt åtgärder mot skuggflottan. I detta ingick förbud av tillfällig lagring av rysk råolja i EU-hamnar, oavsett pris och tredjelandsexport, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sveriges-stod-till-ukraina/sanktioner-mot-ryssland/> (hämtad 15 oktober).

¹¹³ Se t.ex. Sanktionspaket 4 av den 15 mars 2022, varmed EU införde inskärpning av exportrestriktionerna för produkter med dubbla användningsområden, varor och teknologi inom försvars- och säkerhetssektorn samt flyg- eller rymdsektorn; <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sveriges-stod-till-ukraina/sanktioner-mot-ryssland/> (hämtad 15 oktober 2025).

¹¹⁴ https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/eu-military-support-ukraine_sv (hämtad 16 oktober 2025).

EU. Detta sker genom ett avtal mellan kommissionen och Ukraina som ger Ukraina möjlighet att söka stöd från fonden för ett sammanlänkat Europa.

Utöver nu nämnda ekonomiska stödpaket har EU också bidragit med humanitärt bistånd och civilskydd, bland annat inom ramen för civilskyddsmekanismen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att EU:s hantering av det ryska anfallskriget mot Ukraina har hanterats med utgångspunkt i de processer som gäller för EU-samarbetet. Att processerna har kunnat användas beror till stor del på att det har funnits en grundläggande enighet mellan medlemsstaterna om att kriget i Ukraina är en gemensam angelägenhet för medlemsstaterna. De har också varit överens om att EU är ett forum som kan användas för att stödja Ukraina. Därtill kan det ha spelat roll att ordförande Ursula von der Leyen har lett kommissionen genom krisen.

4.1.4 Analys: så styr EU under allvarliga kriser

Som redovisas ovan har EU vidtagit många olika slags åtgärder för att möta upp de allvarliga kriser som har inträffat inom EU under 2000-talet, trots att flera av dem har varit kopplade till medlemsstaternas nationella befogenheter. Dessa åtgärder har oftast grundats i krisernas ekonomiska effekter, vilket ger EU större möjligheter att agera. Utöver de EU-interna åtgärderna som vidtagits under EU:s fredstida kriser har EU använt sina resurser för att bistå Ukraina med stöd, trots att Ukraina befinner sig i krig och inte i en kris.

Det finns mycket som tyder på att EU:s institutioner, inklusive medlemsstaterna som deltar i dem, har en god förmåga att hitta samsyn under kriserna, vilket i sin tur tyder på ett effektivt och välfungerande krissystem på EU-nivån. Forskare brukar tala om EU:s krispolitik som ett sätt att ”*muddle through*”, dvs. man hittar lösningar på de gemensamma problemen allteftersom, men utan att reformera systemet.¹¹⁵

Grogrunden till den politiska viljan att arbeta tillsammans har ibland varit tydlig; exempelvis det gemensamma intresset att rädda den gemensamma ekonomin samt i fallet med det ryska anfallskriget; att rädda den gemensamma säkerheten. Men som finanskrisen visade är det inte alltid enkelt att nå samsyn mellan medlemsstaterna.

I fallet med det ryska anfallskriget delar medlemsstaterna syn på att Ryssland utgör ett stort hot mot den europeiska säkerheten, men trots det kan samsyn i medlemsstaterna inte ses som en självklarhet. Att kriget däremot leder till ekonomiska effekter, som behöver hanteras gemensamt är dock uppenbart för de flesta medlemsstater, även om tolkningen av ansvar, mål och medel går isär, som exemplet med Ungern visar. Att EU antog lagstiftning för att hjälpa medlemsstaterna med sin energiförsörjning efter det abrupta avbrottet av rysk gas och olja indikerar att EU kan komma att få en liknande roll i händelse av ett väpnat angrepp mot ett EU-medlemsland.

4.2 EU:s befintliga krisinstrument

Trots det fåtal explicita bestämmelser i EU-fördragen som ger unionen mandat att bistå medlemsstater i allvarliga kriser, har EU, som visas ovan, inte stått stilla under kriserna. Tvärtom har EU:s integration fördjupats. I detta avsnitt beskrivs de olika instrument som EU har skapat för att stödja medlemsstaterna genom kriserna. Med ”instrument” inkluderas här rättsakter, formaliserade samarbeten och finansieringslösningar. De instrument som beskrivs hör till de generella instrumenten, dvs. det rör sig om en verktygslåda som EU:s beslutsfattare kan använda på ett generellt sätt och inte bara i en specifik kris.

Inledningsvis bör nämnas att EU genom Lissabonfördraget 2009 fick en rättslig grund att anta samordnade lagstiftning inom civilskydd (artikel 196 FEUF). EU får därför föreskriva åtgärder med tre syften;

- stödja och komplettera medlemsstaternas insatser på nationell, regional och lokal nivå när det gäller förebyggande av risker, beredskapen hos medlemsstaternas ak-

¹¹⁵ Begreppet ”muddle-through” myntades 1959 i en artikel av Charles Lindblom, som beskrev hur den amerikanska byråkratin utarbetar sin policy, Charles. E. Lindblom, The Science of ”Muddling Through”, Public Administration Review, Vol. 19, No.2, 1959, s. 79-88.

törer inom området civilskydd samt insatser vid naturkatastrofer eller av mänskliga orsakade katastrofer,

- främja snabbt och effektivt operativt samarbete inom unionen mellan de nationella civilskyddsorganen,
- främja samstämmigheten mellan internationella åtgärder i frågor som rör civilskydd.

Medlemsstaterna har dock infört en tydlig begränsning mot s.k. spillover, dvs. att kommissionen lägger förslag med effekter på andra områden med hänvisning till behovet av harmonisering på den inre marknaden. Kommissionen kan alltså inte hänvisa till den s.k. tillnärmningsartikeln (artikel 114 FEUF), vars syfte är att harmonisera medlemsstaternas lagar för att säkerställa den inre marknads effektivitet. Inom civilskydd måste EU-lagstiftaren istället uttryckligen ha rättslig grund i ovan nämnda artikel (artikel 196 FEUF), den utgör därmed s.k. *lex specialis*.

4.2.1 EU:s strukturer för att fatta beslut under kriser

EU:s centrala mekanism för att genomföra solidaritetsartikeln i EU-fördraget är den integrerade politiska krishanteringen (IPCR), som inrättades 2018. IPCR innebär att ministerrådet för samman ett antal viktiga aktörer, framförallt från EU-institutionerna och de drabbade medlemsstaterna, för att samordna insatserna vid en allvarlig kris inom EU. I beslutet om inrättandet av IPCR definieras en kris som "en situation som har så långtgående konsekvenser eller är av så stor politisk betydelse att den kräver snabb politisk samordning och snabba åtgärder på unionens politiska nivå".

IPCR är ett arrangemang utanför de ordinarie institutionerna, men med uppdraget att stödja rådets ordförandeskap, ständiga representanternas kommitté (Coreper) och ministerrådet. Syftet är att underlätta informationsutbytet, förbättra samarbetet samt att samordna krisinsatserna på politisk nivå.

Samarbetet består i praktiken av ett informellt rundabordsmöte som leds av rådets ordförandeskap med deltagande företrädare från kommissionen, utrikestjänsten, rådsordförandens stab, relevanta EU-myndigheter, medlemsstaterna och experter. Arrangemanget består av två nivåer, där den lägre tar fram analysunderlag för att fördjupa lägesbilden och den högre nivån arbetar fram förslag till EU-insatser som sedan presenteras för Europeiska rådet och ministerrådet.

Under 2025 har IPCR hittills varit fullt aktiverad i förhållande till Rysslands anfallskrig mot Ukraina, situationen i Mellanöstern samt med anledning av migrations- och flyktingkrisen. IPCR har tidigare varit aktiverad med anledning av oron för utländsk inblandning i samband med EU-valet i juni 2024, covid-19-utbrottet samt efter jordskalvet i Turkiet och Syrien 2023 (det senare på begäran av Sverige under det svenska ordförandeskapet). IPCR har också använts för unionens hantering av allvarliga kriser orsakade av it-attacker, naturkatastrofer och hybridhot.

Utöver IPCR har EU utvecklat särskilda strukturer för att hantera specifika kriser. Här är myndigheten för beredskap och insatser vid hälsokriser (Hera) ett bra exempel. Hera är en EU-myndighet under kommissionen, vars uppdrag är att hjälpa medlemsstaterna att förbereda sig inför gränsöverskridande hot mot människors hälsa. Arbetet är inriktat på att både stärka beredskapen inför framtida nödsituationer och genomföra snabba insatser om en kris inträffar. Hera lanserades 2021 och har bl.a. i uppgift att säkerställa tillgång till vaccin, mediciner men även t.ex. handskar och munskydd under en hälsokris. Myndigheten fick också uppgiften att bidra till utveckling och upphandling av medicinska motåtgärder i samarbete med läkemedelsindustrin. I Heras styrelse sitter representanter från medlemsstaterna och en särskild krisstyrelse med mellanstatlig struktur har också inrättats för att hantera upphandlingar.¹¹⁶

Sverige ställde sig bakom inrättandet av Hera för att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna inför framtida gränsöverskridande hälsokriser, men påpekade samtidigt vikten av att upprätthålla kompetensfördelningen på hälsoområdet, dvs. att medlemsstaterna själva har yttersta ansvar och befogenheter. Man menade att förordningen bör komplettera men inte ersätta det ansvar som åligger stat, regioner och kommuner vad avser beredskap och hantering av hälsohot. I sin fakta-

¹¹⁶ Bengtsson, L., Från pandemihantering till hälsounion – tillbakablick och framtidsspaningar, Sieps, Juni 2024:14epa.

promemoria nämner regeringen också att det är viktigt att beakta totalförsvarsaspekter av den föreslagna förordningen.¹¹⁷

Det finns också ett pågående arbete med att stärka EU:s roll för att hantera framtida livsmedelskriser. Genom den europeiska mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser (EFSCM) är tanken att säkerställa en tillräckligt varierad försörjning av säkra, näringsrika, överkomliga och hållbara livsmedel till EU-medborgarna i alla situationer. EFSCM innebär dels en mekanism för att förbättra samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn, dels en särskild expertgrupp, bestående av medlemsstater och representanter från intresseorganisationer.¹¹⁸ Mekanismen kan aktiveras vid exceptionella och oförutsägbara händelser som kan hota EU:s livsmedelsförsörjning och expertgruppen kan också sammankallas i nödsituationer.

4.2.2 EU:s rättsakter till skydd för det europeiska civilskyddet

Liksom IPCR är det övergripande ramverket för hur EU fattar beslut under en kris, är EU:s civilskyddsmekanism den ram som kan utgöra grund för mer operativa insatser.

Civilskyddsmekanismen beslutades med stöd i civilskyddsklausulen som beskrivits ovan (artikel 196 FEUF), men har sitt ursprung i ett rådsbeslut från 2001. Den genomgick en omfattande revision 2013 och skapade ett mer förutsägbart system för EU:s krishantering. Under 2025 pågår en ny revidering av civilskyddsmekanismen med syfte att anpassa den till det som kommissionen beskriver som ett nytt läge av instabilitet i Europa. Detta läge förvärras av den mix av säkerhets-, hälso-, klimat- och miljöutmaningar som ställer krav på en ökad EU-förmåga vad gäller att ge stöd samt att stärka förebyggande åtgärder och beredskap.¹¹⁹

Som nämns ovan kan EU:s civilskydd framför allt användas på fredstida kriser, inklusive sådana naturkatastrofer som orsakats av människor. Samtidigt har civilskyddsmekanismen använts för att hjälpa den ukrainska civilbefolkningen trots att den katastrofen tydligt rör en väpnad konflikt. Detta ska tolkas som att mekanismen inte uteslutande kan användas i fredstida konflikter, samtidigt som den endast kan användas för att skydda civilbefolkningen.

Civilskyddsmekanismen bygger på att kommissionen gör löpande risk- och sårbarhetsanalyser, delger sina beredskapsplaner, kartlägger vilka resurser som finns tillgängliga i medlemsstaterna samt bidrar till att identifiera vilka resurser som medlemsstaterna är beredda att ställa till förfogande. Instrumentet kan användas om såväl EU-medlemsstater själva som icke medlemsländer utsätts för krisartade händelser.

Beslutet om civilskyddsmekanismen är också den rättsakt som ger de mest utförliga definitionerna av EU:s kriser. I beslutet beskrivs en katastrof kunna vara både en naturkatastrof och en katastrof som orsakats av människor. Som en tredje kategori nämns terroristattacker, vilket kan förvirra då de förstås kan ses som katastrofer orsakade av människor. Vad som däremot tydligt utesluts från definitionen är katastrofer orsakade av en stat, vilket medför att väpnade angrepp inte ingår i definitionen. Möjligen kommer 2025 års revidering av civilskyddsmekanismen att leda till att också väpnade angrepp inbegrips.

Den största samordnande insatsen inom civilskyddsmekanismen idag finns i Ukraina och aktiverades 2022. Inom denna assisterar EU Ukraina med bland annat medicinska förnödenheter, elgeneratorer, skyddskläder, livsmedel och vattenpumpar samt brandsläckningsutrustning. Med stöd i mekanismen samordnar EU också medicinska evakueringar av ukrainska patienter i akut behov av behandling och har öppnat ett särskilt medicinskt centrum i staden Rzeszów i Polen.

Det praktiska hjärtat av mekanismen är, enligt kommissionens hemsida, Centrumet för samordning av katastrofberedskap (ERCC) i Bryssel.¹²⁰ Här samordnas allt bistånd till katastrofdrab-

¹¹⁷ Regeringskansliets faktapromemoria 2921/22:FPM5, Den europeiska myndigheten för beredskap och insatser vid hälsokriser, Hera, s. 2.

¹¹⁸ Kommissionens beslut av den 12 november 2021 om inrättande av en expertgrupp för den europeiska mekanismen för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser, EUT CI 461/1 den 15 november 2021.

¹¹⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om unionens civilskyddsmekanism och unionens stöd för beredskap och insatser vid hälsokriser, Bryssel den 16 juli 2025, COM(2025) 548 final.

¹²⁰ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en?prefLang=sv&trans=sv

både länder, t.ex. hjälpartiklar och medicinsk expertis. Centret är öppet dygnet runt alla dagar i veckan och kan hjälpa alla länder både inom och utanför EU som drabbats av en större katastrof och begär hjälp. Syftet med samordningen är att säkerställa att de bidragande staterna maximerar sin nytta genom att biståndet anpassas till behoven. Genom att centret håller kontakten med de drabbade länderna slipper varje bidragande stat utvärdera sin egen nytta. Utöver detta kan centret också ge direkt ekonomiskt stöd genom de medel som finns inom ramen för civilskyddsmekanismen.

Trots att civilskyddsmekanismen är rättsligt bindande för medlemsstaterna är den svårtillämpad, på grund av en motsägelsefull skrivning om påtvingad frivillighet (artikel 9):

Medlemsstaterna ska frivilligt verka för att det inrättas moduler som ska användas för att möta prioriterade behov av insatser och stöd inom ramen för civilskyddsmekanismen.

Att lagstiftningen uppställer en obligatorisk regel ("ska") att på frivillig basis uträtta något innehåller en motsättning. Det kan tolkas som en påtvingad frivillighet, med andra ord en skyldighet att göra något. Skrivelsen bör läsas i den politiska kontext inom vilken lagstiftningen har antagits. EU-lagstiftaren är väl medveten om EU:s begränsade möjligheter att styra bland andra lokala och regionala organ som på nationell basis ansvarar för krisberedskap. Oavsett kontexten är dock denna typ av skrivelser problematiska i ett genomförandeperspektiv.

Sverige stödde revideringen av civilskyddsmekanismen 2013, särskilt de delar som ökar EU:s möjligheter att arbeta mer förebyggande inför kriser. Samtidigt betonade regeringen att ett utvecklat civilskyddsarbete inte frångår medlemsstaterna deras eget ansvar för sin säkerhet utan i stället uppmuntrar dem att utveckla sin egen kapacitet.¹²¹

En annan central rättsakt är den nyligen antagna rättsakten om krissituationer och resiliens på den inre marknaden (Imera). Imera bygger på lärdomarna från tidigare nödsituationer såsom pandemin, energiförsörjningskrisen och Rysslands krig i Ukraina. Den föreslogs av kommissionen på uppdrag av rådet, som kom överens med Europaparlamentet i juni 2024.¹²² Genom rättsakten inrättas en rådgivande grupp som kan bedöma situationer och rekommendera åtgärder i samband med att bevaknings- eller krislägena inom ramen för IPCR aktiveras.

Syftet med Imera är att förbereda EU inför framtida kriser. Rättsakten ger en strukturerad ram för att förutse, förbereda sig inför och reagera på betydande störningar på EU:s inre marknad. I detta ingår bland annat att arbeta proaktivt med den inre marknaden så att det finns en plan för de insatser som krävs i en nödsituation, att skydda kritiska leveranskedjor och att verka för att den fria rörligheten för varor, tjänster och personer kan upprätthållas under en kris.

Imera ska också komplettera råvaruakten (2023) genom att kommissionen får i ansvar att dels vaka över de gemensamma kritiska råvarorna, dels vidta åtgärder när ett hot mot eller ett avbrott i försörjningen av kritiska råvaror uppstår inom EU.¹²³

Särskilt tänkbara kriser för att aktivera Imera är skogsbränder, jordbävningar och storskaliga cyberattacker. I det senare fallet ligger fokus på icke-statliga aktörer, då storskaliga cyberattacker av statliga aktörer i stället kan bedömas som väpnade angrepp och följaktligen behöver hanteras av medlemsstaterna.

Enligt Imera förbinder sig medlemsstaterna att i sina nationella krisåtgärder respektera EU:s regler på den inre marknaden, inklusive grundläggande rättsprinciper som icke-diskriminering och proportionalitet. Den tydliggör också vilka slags nationella åtgärder som aldrig kan betraktas som proportionella och slår fast att medlemsstaterna ska meddela kommissionen vilka nationella åtgärder med inverkan på den fria rörligheten som vidtas. Syftet är att kommissionen ska få en ökad roll att samordna den inre marknaden, bl.a. genom att säkerställa att kritiska varor och tjänster kan distribueras dit de behövs under kriserna. För att få detta att fungera kräver rättsakten

¹²¹ Faktapromemoria om EU-förslag 2011/12:FPM101: KOM(2011) 934, Beslut om civilskyddsmekanism för unionen.

¹²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/2747 av den 9 oktober 2024 om inrättande av en ram med åtgärder relaterade till krissituationer på den inre marknaden och till resiliensen på den inre marknaden, EUT L-serien 8 november 2024.

¹²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial, L-serien 3 maj 2024.

att medlemsstaterna rapporterar in hur tillgången till de kritiska varorna och tjänsterna ser ut inom EU.

Även om de flesta medlemsstater idag är överens om att EU behöver ha en samordnande roll under många slags kriser synliggjordes deras tvekan om *vilken* roll EU ska ha i samband med förhandlingarna om Imera. Under förhandlingarna ville medlemsstaterna exempelvis stryka kommissionens förslag om ett förbud för medlemsstaterna att göra enskilda upphandlingar under en kris, till förmån för EU-gemensamma.¹²⁴ Samtidigt framgår av rättsakten att det finns en uppenbar vilja om att genom kommissionen, fast med en tydlig styrning från medlemsstaterna, i uppdrag att samordna åtgärder under kriserna.

Rättsakten om Imera har sin rättsliga grund i tillnärmningsartikeln (artikel 114 FEUF) som syftar till att harmonisera medlemsstaternas lagar inom områden som redan är reglerade av EU. Valet av rättslig grund kan betraktas som kontroversiellt eftersom EU har en särskild artikel att lägga till grund för samordnande åtgärder till stöd för civilskyddet (artikel 196). Att medlemsstaterna (inom ramen för rådet) och Europaparlamentet ändå röstat igenom rättsakten får ses som ett tydligt tecken på att de är överens om att den inre marknadens upprätthållande under kriserna är en angelägenhet som berör dem alla.

Det finns ytterligare en rättsakt värd att nämna, nämligen rådets förordning om en ram för åtgärder som ska säkerställa försörjning av krisnödvändiga medicinska motåtgärder i händelse av ett hot mot folkhälsan.¹²⁵ Syftet med förordningen är att ge EU befogenheter så att unionen snabbt kan få igång ekonomin efter en folkhälsokris. På så sätt undviker unionen negativ tillväxt, arbetslöshet, marknadsstörningar, fragmentering av den inre marknaden och hinder för snabb tillverkning. På så sätt kan man också undvika att EU behöver fatta beslut om ekonomiska stödpaket för att återhämta sig efter en hälsokris, såsom man har behövt göra under tidigare kriser.

4.2.3 EU:s strukturer för finansiellt stöd under kriser

Solidaritetsfonden inrättades 2002 för att användas vid allvarliga översvämningar som drabbade Centraleuropa det året. År 2024 reviderades den fleråriga budgetramen 2021–2027 vilket har ökat fondens anslag. Syftet med det ökade anslaget är att kunna finansiera de växande utmaningar som EU står inför. För att kunna få stöd av fonden behöver bidragen kompletteras av egna insatser från mottagarstaten. Exempel på vad fonden kan finansiera är återställande av infrastruktur, provisoriska hem samt skydd av kulturarv.

4.3 Sammanfattning

EU:s tidigare hantering av de fredstida kriserna har ofta byggt på att medlemsstaterna har inrättat ad hoc-strukturer för att hantera kriser på EU-nivån, eftersom EU endast har ett fåtal uttryckliga krisbefogenheter. De många kriser som EU har hunnit hantera har dock lett till ett fördjupat samarbete inom krishantering samt till ett antal särskilda krisinstrument.

Samtidigt är kommissionens uppfattning att de instrument som idag står till buds inte ger EU ett tillräckligt brett mandat att arbeta förebyggande för att motverka och hantera de säkerhetshot som man ser att Europas länder står inför. Detta, menar kommissionen, motiverar det breda mandat som EU nu föreslås få inom beredskapsfrågor. De förslag som nu ligger på medlemsstaternas bord har dock inte bara betydelse för fredstida kriser utan siktar även tydligt in sig på att förbereda medlemsstaterna inför väpnade angrepp. Därmed har kommissionen för första gången presenterat tankar om vad vi i Sverige förstår som civilt försvar.

¹²⁴ Interinstitutional File; 2022/0278 (COD), General Secretariat of the Council to Permanent Representative Committee, Bryssel, 6 juni 2023, s. 7.

¹²⁵ Rådets förordning (EU) 2022/2372 av den 24 oktober 2022 om en ram för åtgärder som ska säkerställa försörjning av krisnödvändiga medicinska motåtgärder i händelse av ett hot mot folkhälsan på unionsnivå.

5 Sverige och EU under kris och krig

5.1 Inledning

Över tid har stödet för EU växt i Sverige sedan folkomröstningen 1994. Det har också varierat på olika sätt, till exempel under fredstida kriser och omvärldsförändringar.¹²⁶ Efter folkomröstningen 1994 då 52,3% av de röstberättigade röstade för ett EU-medlemskap blev Sverige medlem 1995. Sedan 2001 har stödet för medlemskapet varit betydligt högre än motståndet och sedan 2017 har ja-sägarna utgjort en stabil majoritet.

Förändringarna i opinionen kan betraktas i ljuset av de fredstida kriser som EU-medborgare har upplevt under 2000-talet, och som påverkat opinionen åt olika håll. Stödet för EU försvagades exempelvis under finanskrisens svåraste år och en mindre nedgång skedde även under migrationskrisen 2015. I samband med valet av Donald Trump och Brexit-processen 2016 respektive 2018 stärktes i stället svenskarnas EU-stöd rejält.¹²⁷

Sverige som land har hittills intagit ett relativt avvaktande förhållningssätt till initiativ om ökad EU-integration, åtminstone när förslagen inte haft en tydlig koppling till den inre marknaden. När Sverige senast var ordförande i EU:s ministerråd 2023 prioriterades fördjupningen av den inre marknaden och konkurrensen. Det framgick bland annat av regeringens pressmeddelande om prioriteringarna under ordförandeskapet:

För att vi ska kunna hantera våra långsiktiga utmaningar är det fortsatt nödvändigt att samtidigt ägna uppmärksamhet åt insatser för att driva på den ekonomiska tillväxten. Europas styrka, resiliens och ställning i världen är beroende av vår ekonomi och är nära knuten till den inre marknaden och globala handelsmöjligheter.¹²⁸

I Sveriges nationella säkerhetsstrategi anges att Sveriges agerande i EU ska vägledas av insikten att Europa måste ta ett större ansvar för sin egen säkerhet. Ett bättre rustat EU bedöms också stärka Nato. I strategin hänvisas också till de ukrainska erfarenheterna som man menar visar att EU:s gemensamma förmåga till krishantering, dess resiliens och beredskap behöver stärkas.¹²⁹

Den, åtminstone tidigare, svenska tveksamheten till fördjupad EU-integration synliggör en nationell oro för att alltför stor makt ska delegeras till EU-nivån med effekter för landets suveränitet. Det kan förklara att regeringen ofta framhåller vikten av att EU-lagstiftningen ska ha en rättslig grund.¹³⁰ En förklaring till svensk oro kan vara Sveriges tidigare säkerhets- och försvarspolitik som förts utifrån devisen ”alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig”, som riskerat att begränsas av kravet på europeiska kompromisser.¹³¹ Sammantaget kan Sverige alltså ses som ovilligt att fördjupa EU:s politikområden, och oroligt för spillover-effekter som begränsar den nationella regleringsutrymmet och i förlängningen suveräniteten.

Det går samtidigt att se en viss attitydförändring i svenskt förhållningssätt över tid, särskilt kopplat till utrikes- och säkerhetspolitiken. Under förhandlingarna av Lissabonfördraget (2007-2008) diskuterades en fördjupning av Gusp och Sverige var då positivt till flera tillägg i fördraget. I

¹²⁶ Svensk EU-opinion 1992-2024, Göteborgs universitet, SOM-institutet (Samhälle, opinion, medier), s. 103.

¹²⁷ Johansson, M., och Lewander, J., *Historiskt stort stöd för EU i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*, Sieps, 2023:5epa.

¹²⁸ De svenska ordförandeskapets fyra prioriteringar 2023 var: säkerhet, enighet, konkurrenskraft, grön omställning och energiomställning samt demokratiska värden och rättsstatsprincipen – vår grundval, se: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/12/det-svenska-eu-ordforandeskapets-prioriteringar-presenterade/>.

¹²⁹ Nationell säkerhetsstrategi, Skr. 2023/24:163, s. 19.

¹³⁰ Givetvis framhåller synsättet även vikten av att riksdagen ska kunna behålla sina befogenheter inom de områden som riksdagen inte har överlåtit till EU-nivå.

¹³¹ Michalski, A., *From Scepticism to Pragmatic Support*, in the Member States of the European Union, ed. Bulmer, S. och Lequesne, C., s. 163.

2008 års försvarsproposition uttalades bland annat stöd för den nya försvarsgarantin (artikel 42(7) FEU):

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna såväl ge som ta emot militärt stöd.¹³²

Man kan förstås fråga sig varför Sverige, som tydligt haft en rädsla för att begränsa sin nationella suveränitet, ändå valde att bli medlem i EU. I förarbetena framförs att ett EU-medlemskap ger Sverige möjlighet att påverka andra länders politik, som i sin tur har en påverkan på svenska. Särskilt framkommer argumentet att man vill kunna påverka miljöförhållandena i Östersjön. Kort och gott vägde argumentet att kunna påverka andra länders politik tyngre än argumentet att bibehålla det fulla regleringsutrymmet för egen del.¹³³

I detta kapitel sammanfattas på översiktlig nivå hur det svenska totalförsvaret är uppbyggt. Denna bakgrundsbeskrivning syftar till att fördjupa bilden av på vilka sätt EU påverkar Sveriges totalförsvaret, som liksom miljöpolitiken i Östersjön också påverkas av Sveriges internationella samarbeten.

5.2 Sverige och EU i fred och krig – så fattas besluten

5.2.1 Det svenska EU-medlemskapet i konstitutionellt och politiskt perspektiv

Att Sverige är en suverän stat tydliggörs i regeringsformen. I dess portalparagraf manifesteras folksuveränitetsprincipen, enligt vilken all offentlig makt utgår från folket. Riksdagen kan visserligen använda suveräniteten till att överlåta beslutanderätt till EU (RF 10 kap. 6 §), under förutsättning att besluten inte rör principerna för statsskicket och att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde överlåtelsen avser bibehålls. Det senare betyder att skyddet ska motsvara det som ges i Sveriges regeringsform (kapitel 2) och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR).

Överlåtelsen av makt från riksdagen till EU innebär en stor förändring i det nationella lagstiftningsförfarandet. I stället för att regeringen föreslår lagar som riksdagen antar (oftast utan några ändringsförslag) är det Europeiska kommissionen som föreslår lagstiftning på EU-nivå, medan regeringen är med och antar den. Regeringen har således fått rollen som lagstiftare i EU:s konstitutionella system. Inom EU representeras det svenska folket både direkt genom sina direktvalda ledamöter i Europaparlamentet och indirekt genom att Sveriges regering deltar som lagstiftare i ministerrådet.

Riksdagen har dock en viss roll i EU:s lagstiftningsprocess. Samtliga nationella parlament i medlemsstaterna har en formell rättighet att uttala sig om hur de bedömer att kommissionens lagförslag förhåller sig till EU:s subsidiaritetsprincip.¹³⁴ Regeringen samråder också med riksdagens EU-nämnd inför i princip varje politisk förhandling i ministerrådet.

EU-nämndens ledamöter har ingen beslutsamhet, utan deras funktion är att legitimera regeringens ståndpunkt i demokratisk mening genom att förfarandet förbättrar riksdagens insyn i EU:s förhandlingar. Det bidrar också till riksdagens möjligheter att hålla regeringen ansvarig för sin EU-politik. Det finns exempel på sådana tillfällen då regeringen har fått kritik av konstitutionsutskot-

¹³² Proposition 2008/09:140 Ett användbart försvar, s. 8.

¹³³ Den svenska utredningen gjorde ett slags konsekvensanalys där frågan i huvuddrag löd huruvida förlusten av formell suveränitet skulle kunna kompenseras av en "återvinning" respektive för- stärkning av faktisk suveränitet: *Suveränitet och demokrati*, SOU (1994:12), s. 232.

¹³⁴ Genom den fördragsfästa subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen) fastställs villkoren för när det är att föredra att EU agerar i stället för medlemsstaterna på områden där unionen inte har exklusiv befogenhet. De nationella parlamenten vakar över att principen upprätthålls genom att avge s.k. motiverade yttranden till kommissionen när de anser att principen har kränkts. Detta sker enligt protokoll (nr) 2 om subsidiaritetsprincipen som hör till Lissabonfördraget.

tet (KU) för att inte ha följt vad man har lovat i EU-nämnden under förhandlingarna på EU-nivån.¹³⁵

Det svenska systemet med en EU-nämnd finns även i Danmark, men är i övrigt ett ovanligt upplägg vid en komparativ utblick. Att ett nationellt parlament ”låser fast” regeringens ståndpunkt i EU-förhandlingen som EU-nämnden har möjlighet att göra, anses av många andra EU-länder försämla för ländernas möjligheter att utöva inflytande i EU:s beslutsprocesser.

Sverige bedömer att förfarandet med EU-nämnden är motiverat eftersom det ger ökad demokratisk legitimitet åt den EU-lagstiftning som regeringen är med och förhandlar fram. EU:s mellanstatliga förhandlingar inbegriper en viss öppenhet, om än inte motsvarande den som garanteras under en svensk lagstiftningsprocess. Att EU:s lagstiftningsprocess över tid har blivit mer öppen är en effekt av att Europaparlamentet, men även Sverige och övriga nordiska länder, har krävt en ökad öppenhet. Forskare menar att riksdagens sätt att interagera med EU på många sätt är föredömligt.¹³⁶ I detta avseende menar man framför allt inte riksdagens samarbete med regeringen utan dess sätt att tillämpa subsidiaritetsprövningen i EU:s beslutsprocess.

5.2.2 Sveriges lagstiftning i kris och krig

För att kunna säga något om hur EU:s politiska och rättsliga system påverkar Sveriges totalförsvaret behöver man först redogöra för hur Sverige styrs i kris och krig. Skälet är att EU:s politiska system endast ”tillåts” påverka Sveriges politiska och rättsliga system i fredstid. Som påpekas i kapitel 3 är EU-fördraget tydligt med att det är medlemsstaterna som ansvarar för den nationella säkerheten. Alltså bör man kunna utgå från att Sveriges grundlagsfästa ordning för hur landet ska styras i kris och krig inte kan påverkas av EU:s politiska eller rättsliga system.

Den rättsliga utgångspunkten för att få reda på hur Sverige styrs i kris och krig är kapitel 15 RF. Bestämmelserna i kapitlet har hittills endast gällt för tillstånden krig och krigsfara. En proposition har dock nyligen presenterats för riksdagen som bygger på utredningen Stärkt konstitutionell beredskap från 2023.¹³⁷ I propositionen föreslås bland annat att riksdagen med kvalificerad majoritet ska kunna ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter om det behövs för att hantera kriser. Befogenheterna ska när som helst kunna återkallas av riksdagen.

Den gällande grundlagsregleringen i RF kap. 15 handlar till stor del om att beskriva vilka befogenheter regeringen har, inklusive övertar från riksdagen, under krig och krigsfara. Enligt grundlagen får regeringen en ökad föreskriftsmakt för att kunna styra Sverige under krig eller krigsfara. I 14 § slås också fast att regeringen – utan riksdagens medgivande – förklarar riket i krig. Det enda undantaget är när landet utsätts för ett väpnat angrepp, då krig infaller direkt med effekten att beredskapen automatiskt höjs till högsta beredskap.

För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas till den första beredskapsnivån, nämligen skärpt beredskap.¹³⁸ Detta kan exempelvis göras om en krigsfara uppstår i Sveriges närområde. Regeringen kan gå upp i skärpt beredskap om ett krig inom EU uppstår, trots att det sker på långt geografiskt avstånd från Sverige. Detta framgår av kap. 15 § 3 RF som slår fast att det inte bara är krigsfara och krig som kan aktualisera höjd beredskap utan även sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

¹³⁵ Ett exempel är när den tidigare arbetsmarknadsminister, Ylva Johansson, fick kritik av KU för att inte ha framfört Sveriges ståndpunkt om en kommande europeisk arbetsmarknadsbyrå, se: <https://www.europaportalen.se/notis/2022/11/ku-ministern-borde-ha-sagt-nagot-pa-eu-motet>.

¹³⁶ Auel., K, *Att verka i det tysta: Sveriges riksdag och EU-frågor*, i EU i riksdagen, Sieps 2019:10p, red. Wetter Ryde, A. och von Sydow, G., s. 76.

¹³⁷ Prop. 2024/25:155 Stärkt konstitutionell beredskap.

¹³⁸ 1 § i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Det finns också en bestämmelse i grundlagen om när den höjda beredskapen ska sänkas igen (i kap. 15 § 5 RF). Att ha konstitutionella regler om när nödtillståndet ska upphöra är en bärande princip i demokratiska statsskick.¹³⁹

Samtliga utredningar som har beaktat hur regeringen ska styra vid krigsfara och i krig har avfärdat tanken på konstitutionell nödrätt, däribland grundlagsberedningen från 1972.¹⁴⁰ Den konstitutionella nödrätten innebär att statsmakterna, vid nödsituationer där samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlagen och ändå göra anspråk på att ha handlat rättsenligt. Detta gäller som sagt inte i Sverige. I stället är tanken att Sverige ska kunna styras med stöd i lag även i en krigssituation.

Sveriges rättsliga lösning bygger på att riksdagen i fredstid antar de lagar som i största möjliga utsträckning gör det möjligt för statsmakterna och andra offentliga organ att agera inom grundlagens ram även i en krigssituation. Till stöd för denna ordning har man argumenterat att det dels motverkar risken att oansvariga grupper griper makten i kritiska lägen, dels att det minskar risken för att de offentliga organen blir handlingsförlamade genom att de inte kan komma överens om vilka åtgärder som krävs.¹⁴¹

Sverige har idag en relativt omfattande administrativ beredskap i termer av redan antagen lagstiftning som kan komma till användning inom totalförsvaret i händelse av att regeringen höjer beredskapen. Begreppet administrativ beredskap omfattar alla författningar som krävs för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap. Några exempel är de s.k. fullmaktslagarna som bland annat inbegriper lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara (Lag 1988:97), förfogandelagen (Lag 1978:262), ransoneringslagen (Lag 1978:268) och lagen om undanförsel av förstörelse (Lag 1992:1402). Flera av lagarna handlar om att förbereda så att myndigheter och andra kan utföra nödvändiga arbeten under krig trots att marken eller egendomen de behöver tillgång till ägs av enskilda. En stor del av Sveriges administrativa beredskapslagstiftning antogs innan Sverige blev medlem i EU, vilket kan göra det motiverat att se över den igen.

Inom ramen för den förberedda lagstiftningen har riksdagen också delegerat en del föreskriftsmakt till regeringen, vilken gör det möjligt för regeringen att styra med stöd i särskilda regler under en allvarlig kris. Sådan delegerad normgivningskompetens får dock aldrig röra det i grundlagen fastslagna obligatoriska lagområdet (se nedan), då detta aldrig kan delegeras till regeringen.

Eftersom Sveriges totalförsvär förbereds i fredstid är det dock inte bara kapitel 15 som är relevant utan även bestämmelserna i 8 kap. RF. Dessa regler har som huvudsaklig funktion att fördela normgivningskompetens mellan riksdagen och regeringen. Tanken bakom bestämmelserna är att föreskrifter som är särskilt viktiga för medborgarna och för samhällslivet i övrigt ska meddelas av riksdagen genom lag. Enligt förarbetena är det nämligen en viktig del av folksuveräniteten att de mest betydelsefulla politiska besluten alltid ska fattas av det statsorgan som bäst avspeglar åsikterna inom befolkningen, alltså riksdagen. Riksdagen skulle enligt förarbetena inte uppfylla sin uppgift om den i någon större omfattning överlämnade åt andra organ att fatta dessa beslut.¹⁴² Detta innebär förstås också att EU-lagstiftaren inte heller bör besluta om frågor som enligt regeringsformen inte kan delegeras. Det finns mot denna bakgrund ett obligatoriskt lagområde där riksdagen inte får lämna ifrån sig normgivningskompetens genom delegation. Vad som hör till det obligatoriska lagområdet framgår av 8 kap. 2 och 3 §§ RF och av andra bestämmelser i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Detta innebär att riksdagen antingen på förhand måste ha antagit lagstiftningen som ska gälla vid allvarliga kriser, alternativt antar lagstiftning som regeringen föreslår under den pågående krisen.

Den svenska modellen grundar sig alltså på att totalförsvaret på förhand ska identifiera vilka resurser det behöver i en krigssituation och att lagstiftningen som krävs för att möjliggöra tilldelning av resurserna redan finns på plats om det uppstår en krigsfara eller ett fullskaligt krig.

¹³⁹ Se t.ex.: Cameron, I, och Cornell, A.J. *Fredstida kriser i en konstitutionell kontext – en komparativ analys och en försiktig framåtblick för Sveriges del*, i SVJT 2020. s. 1174.

¹⁴⁰ Grundlagsberedningen, SOU 1972:15 s. 214 och 215.

¹⁴¹ En reformerad grundlag, Del 1, Betänkande av Grundlagsutredningen, s. 503.

¹⁴² Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholm slott den 16 mars 1973, s. 205.

Det grundlagsfästa kravet på rättssäkerhet, samt den politiskt valda vägen om att hålla fast vid principen om en författningsbaserad beredskap, gör det svårt att motivera beslut om att frångå principen. Det bör i sammanhanget dock tilläggas att konstitutionsutskottet har uttalat att det kan finnas ett visst begränsat utrymme för en sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt vid sidan om författningen. Däremot saknas närmare resonemang om vad detta innebär i praktiken.¹⁴³

5.2.3 EU-lagstiftningens roll i Sverige i krig och krigsfara

Eftersom totalförsvaret i mångt och mycket handlar om att försvara territoriet är det högst troligt att landets yttre gränser blir föremål för undantagsåtgärder under ett krig eller hot om krig.

Om medlemsstaten kan ge välgrundade motiveringar med hänvisning till den nationella säkerheten kan kommissionen inte ha några invändningar mot att ett medlemsland exempelvis stänger en inre gräns mellan två medlemsländer med motiveringen att den nationella säkerheten är hotad. Att kommissionen ändå så småningom ska informeras förklaras av att medlemsstaterna annars skulle kunna missbruka möjligheten att införa undantagstillstånd och på så sätt orsaka omotiverad och oproportionerlig skada på den inre marknaden.

Att medlemsstaterna kan göra befogade undantag från EU-rätten under förhållanden som hotar den nationella säkerheten är dock inte samma sak som att de kan, eller bör, undanta all EU-rätt, ens i ett rådande krigstillstånd. EU-rättens proportionalitetsprincip gäller även vid avsteg från EU-rätten som görs i krig, eftersom sådana avsteg görs med stöd i EU-rätten. Proportionalitetsprincipen, dvs. kravet på att en åtgärd inte är mer ingripande än nödvändigt för att uppnå målet, är en central rättsprincip i EU-rätten. Att ”inaktivera” all EU-rätt i krig och krigsfara kan omöjligt uppfylla kravet på att åtgärden (i det här fallet ”inaktiveringen” av EU-rätten) inte ska vara mer ingripande än nödvändigt. Däremot finns anledning att tro att kommissionen inte skulle hålla medlemsstater som befinner sig i krig (eller ens i en allvarlig fredstida kris) rättsligt ansvariga i det läget. Mer sannolikt är att kommissionen skulle inleda en vänligt orienterad dialog med medlemsstaterna och erbjuda stöd.

Slutsatsen att medlemsstaterna trots deras förbehållna ansvar för den nationella säkerheten ändå kan behöva förhålla sig till EU-rätten i krig kan framstå som provocerande. Svåra situationer kräver ett stort nationellt handlingsutrymme. I sammanhanget bör dock påpekas att regeringen med utgångspunkt i den svenska ordningen med en förberedd administrativ beredskap kommer att kunna ersätta viss ordinarie lagstiftning med den som gäller i höjd beredskap. Samtidigt upprätthålls den icke-påverkade rätten i den mån verksamheten som den omfattar upprätthålls.

Om all EU-rätt direkt skulle upphöra när Sverige höjer beredskapen, dvs. i samband med krig eller krigsfara, skulle Sverige med andra ord stå utan lagstiftning i de fall EU-lagstiftningen har ersatt nationell rätt. Detta beror helt enkelt på att på riksdagen inte längre antar lagstiftning inom en rad politikområden. Om EU-rätten skulle upphöra automatiskt i samband med att beredskapen höjs skulle alltså många verksamheter inte längre kunna bedrivas med stöd i lag.

Resonemanget kan dock betraktas som teoretiskt eftersom vissa verksamheter upphör helt och hållet om regeringen höjer beredskapen. Om verksamhet inte bedrivs, exempelvis därför att vissa av medborgarnas ordinarie rättigheter upphör, behövs förstås heller ingen lagstiftning.

Det är samtidigt inte sannolikt att detta tillstånd skulle bestå någon längre tid eftersom det svenska totalförsvarets planering utgår från att samhället ska fortsätta att fungera i så stor utsträckning som möjligt. Detta tyder på att en del av EU-rätten kommer att upprätthållas också när regeringen har höjt beredskapen och landet befinner sig i krig eller krigsfara.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det svenska totalförsvaret behöver planeras i ljuset av EU-rätten. Detta bör dock inte ses som någon större begränsning i det nationella handlingsut-

¹⁴³ Bet. 2005/06:KU8 s. 38.

rymmer då det finns goda förutsättningar för medlemsstaterna att göra avsteg från EU-rätten i fråga om regler som landet bedömer har en negativ inverkan på det egna försvarets effektivitet.

Det centrala är dock att medlemsstaterna noggrant överväger att de införda begränsningarna i EU-rätten inte stör EU:s inre marknad mer än nödvändigt. Detta handlar både om solidaritet med övriga medlemsstater, men också om att motverka att det egna landets försörjningsberedskap respektive ekonomiska förutsättningar på längre sikt tar oproportionerlig skada av de nationella undantagsåtgärderna.

5.2.4 En konstitutionell utblick om nödtillståndet

Som påpekas ovan är det centralt i demokratiska statsskick att det finns en konstitutionell kontroll av hur stor makt den verkställande makten, i Sveriges fall regeringen, kan ha. I detta ingår att om den verkställande makten får ökade befogenheter i kris och krig måste de vara tidsbegränsade och det måste också finnas möjlighet att ställa makthavarna till svars. Enligt konstitutionellrättslig och politisk teori bör den verkställande makten (här antingen medlemsstaternas regeringar eller EU:s verkställande makt) alltså på förhand och i lag ges ett särskilt mandat att agera för att beslut ska kunna fattas på ett effektivt sätt under en pågående kris.¹⁴⁴

Många stater har därför särskilda lagar som definierar och reglerar undantagstillstånd, i syfte att förhindra missbruk av omfattande och extraordinära befogenheter. På EU-nivå finns dock bara några få specifika regler eftersom medlemsstaterna själva är ansvariga för den nationella säkerheten.¹⁴⁵ Det finns därför skäl att skaffa sig kunskap om vilka slags undantagstillstånd andra EU-medlemsstater och allierade tillämpar vid kris eller krig. Denna kunskap har betydelse för totalförsvarets planering av troliga och önskvärda samarbeten som behöver fungera.

Utifrån regleringen av nödtillstånd kan Europas länder placeras in i tre olika grupper:¹⁴⁶ I den första gruppen har länderna detaljerade bestämmelser om vad som gäller under nödtillstånd. I den andra gruppen har länderna vissa utförliga regler, men lämnar vissa väsentliga frågor obesvarade. I den tredje gruppen har länderna knapphändiga regleringar om nödlägen.

De mest extrema länderna är Tyskland och Schweiz, medan övriga länder hamnar på en skala mellan dem. Tyskland har en utförlig konstitutionell reglering av hur bland annat statsorganen ska fungera i en allvarlig nödsituation, medan regeringen i Schweiz i det närmaste har *carte blanche* för att hantera kriser.

Intressant nog visade en undersökning, som gjordes i samband med att en utredning diskuterade om Sverige skulle stärka sina nödlagar, också att länderna i den första gruppen med de mest detaljerade bestämmelserna också hade levande minnen och erfarenheter av diktatur och missbruk av undantagstillstånd. Förutom Tyskland gällde det även Grekland, Portugal, Polen och Ungern. Däremot hamnade exempelvis Italien och Spanien i gruppen med vissa bestämmelser, trots sina diktaturerfarenheter. Även Tjeckien hamnade i gruppen med knapphändiga regler, tillsammans med Danmark, Finland och Norge.

Sverige ingick inte i grupperingen eftersom Sverige var utgångspunkten för utredningen. Det konstaterades dock att Sverige var ett av få europeiska länder med en omfattande konstitutionell reglering av krig och krigsfara, samtidigt som man saknade särskilda konstitutionella regler för vad som gäller under allvarliga kriser.¹⁴⁷ Om regeringens proposition Stärkt konstitutionell beredskap antas av riksdagen kommer även Sverige ha en grundlagsreglering för allvarliga kriser.

¹⁴⁴ Ackerman, B., *The Emergency Constitution*, The Yale Law Journal, 2004, Vol.113:1029.

¹⁴⁵ Däremot finns som nämns ovan fördragsfästa principer om hur EU-länderna förväntas agera under kris och krig, däribland den s.k. solidaritetsklausulen i artikel 222 FEUF och försvarsklausulen i artikel 42(7) FEU.

¹⁴⁶ SOU 2008:61 för samtliga frågor. Utredningen tillsattes i samband med att man diskuterade om Sverige skulle stärka sina nödlagar, s. 89.

¹⁴⁷ Se s. 89 i SOU 2008:61 för samtliga frågor. Utredningen tillsattes i samband med att man diskuterade om Sverige skulle stärka sina nödlagar. Utredningen togs fram 2008, varför det inte kan uteslutas att länder har gjort ändringar i sina regelverk.

5.3 Det svenska totalförsvaret och EU

5.3.1 EU:s påverkan på det militära försvaret

Sveriges totalförsvär består av det militära och det civila försvaret. I detta avsnitt diskuteras EU:s påverkan på det militära respektive det civila försvaret var för sig, med början i det militära försvaret.

Det svenska militära försvaret ska ha förmåga till sex huvudsakliga uppgifter, enligt försvarspropositionen 2025–2030, nämligen att:

1. försvara Sverige mot väpnat angrepp,
2. hävda Sveriges territoriella integritet,
3. värna rättigheter och nationella intressen utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
4. inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i Nato,
5. främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, samt att
6. skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.¹⁴⁸

Dessa uppgifter sköts huvudsakligen av den svenska Försvarsmakten, under styrning av regeringen. EU har inte någon roll i att planera det svenska militära försvaret. Däremot finns en möjlighet för Sverige att be EU om hjälp vid ett väpnat angrepp i enlighet med artikel 42(7) FEU. Sådan hjälp ska dock ske på begäran av Sverige och helt och hållet på svenska villkor. Det handlar alltså om ett tydligt bistånd, där EU inte skulle påverka det militära försvaret annat än genom önskat stöd. Sverige har också en skyldighet att bistå andra länder med militärt stöd om de utsätts för väpnat angrepp. Sverige behöver mot denna bakgrund planera för att kunna uppfylla sin skyldighet under artikel 42(7) FEU. Här ligger att i snabb takt kunna skicka militära styrkor till det EU-land som begär stöd under artikel 42(7) FEU.

EU har också en roll att fylla i relation till Sveriges åtaganden som medlem i Nato (punkt 4). EU-samarbetet inom den inre marknaden kan nämligen påverka Sveriges förmåga att fullgöra landets Nato-åtaganden. Även om punkten i första hand tar sikte på Natos militära samarbete, har Sverige åtaganden genom världlandsavtalen som kan vara svåra att uppnå om inte EU:s inre marknad upprätthålls under den tid som Sverige mottar stöd från Nato-allierade.

EU har också en *indirekt avskräckande* funktion med relevans för det militära försvaret. I försvarspropositionen beskrivs att EU är Sveriges viktigaste utrikespolitiska arena genom de finansiella, lagstiftningsmässiga och politiska instrument som även kan påverka säkerhets- och försvarspolitik. Däribland nämns diplomati, handel, utvecklingssamarbete, sanktioner, konfliktförebyggande åtgärder, medling samt civila och militära krishanteringsinsatser.¹⁴⁹ Sverige lägger stor vikt vid dessa verktyg och de kan således ses som en del av Sveriges avskräckningsstrategi. Med andra ord bidrar EU:s indirekta avskräckande funktion, inklusive försvarsgarantin (artikel 42 (7)), till att Sveriges militära förmåga inte behöver vara ännu större.

Slutligen kan EU:s budget användas till sådant som har betydelse för Sveriges militära försvar, däribland till att förbättra mobilitet.

5.3.2 EU:s påverkan på det civila försvaret

Det civila försvaret ska enligt totalförvarspropositionen byggas från de krav som ställs i höjd beredskap och ytterst krig. Det delas ofta in i fyra bredare beståndsdelar; befolkningsskydd, psy-

¹⁴⁸ Regeringens proposition 2024/25:34, Totalförsvaret 2025–2030, s. 41–42.

¹⁴⁹ Regeringens proposition 2024/25:34, Totalförsvaret 2025–2030, s. 34.

kologiskt försvar samt ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap. Niinistö-rapporten om förstärkt EU-beredskap som beskrivits ovan tar i olika utsträckning sikte på dessa områden.¹⁵⁰

Vad gäller befolkningsskydd påverkar EU inte direkt Sveriges nationella planering, eftersom detta framför allt bygger på nationella strukturer för bl.a. skyddsrum och varningssystem. Med avseende på det psykologiska försvaret spelar EU däremot redan en viss roll, genom att den inre marknaden innebär fri rörlighet för information. Eftersom kontrollen av information kan hamna inom EU:s befogenheter kan EU också spela en roll i att motverka spridningen av falsk information under kris och krig. Detta hände exempelvis när EU avbröt sändningar inom EU från Sputnik och RT/Russia Today, med argumentet att EU-medborgarna behövde skyddas mot den ryska statliga propagandan.¹⁵¹

EU har också antagit bindande regler till skydd för personer som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk.¹⁵² Även om detta framför allt skapar ett skydd i fredstid – genom att det bidrar till säker informationsspridning – kan det försvåra för främmande makt att bedriva påverkningskampanjer inom EU.

EU:s liggande förslag om en ökad samordning av det civila försvaret på EU-nivå riktar dock i första hand in sig på frågor som rör ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap. Detta överensstämmer med regeringens konstaterande att en stark försörjningsberedskap bidrar till att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.¹⁵³

Att upprätthålla handel med andra länder vid krigsfara och krig är inte bara viktigt för Sveriges försörjningsförmåga. Även andra EU- och Natoländer är i dag beroende av svenska varor och tjänster för att kunna upprätthålla sin försörjning och produktion av varor och tjänster av vikt för ländernas försvar. Regeringen bedömer att som medlem i EU och Nato är risken för att Sverige ska bli helt avskuret från importmöjligheter och viktiga handelsförbindelser inte överhängande och därmed inte en händelseutveckling att planera utifrån på samma sätt som tidigare. Dock behöver det tas i beaktande att det under fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig finns en stor risk att försörjningskedjor blir störda.¹⁵⁴ Propositionen slår alltså fast att Sverige förutsätter att EU:s inre marknad ska kunna upprätthållas både i kris och i krig, även om man räknar med att det uppstår störningar i leveranskedjor.

I händelse av en kollaps av den inre marknaden skulle den svenska försörjningsberedskapen av kritiska varor och tjänster påverkas väsentligt. Detta gäller i synnerhet så länge som Sverige inte planerar för ökade nationella beredskapslager, utan förlitar sig på att de inre gränserna upprätthålls samt på att EU:s satsningar på gemensamma beredskapslager av kritiska varor får avsedd effekt.

¹⁵⁰ Ingemarsdotter, J., Wetter Ryde, A., *Niinistö-rapporten: På väg mot ett europeiskt civilt försvar?*, FOI Memo 8731, december 2024, s. 3.

¹⁵¹ Rådets beslut (Gusp) 2022/351 av den 1 mars 2022 om ändring av beslut 2014/512/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina, EUT L 65, 2 mars 2022.

¹⁵² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1083 av den 11 april 2024, L 2024/1083, 17 april 2024.

¹⁵³ Regeringens proposition 2024/25:34, Totalförsvaret 2025-2030, s. 107.

¹⁵⁴ Regeringens proposition 2024/25:34, s. 122.

5.4 Sammanfattning

Även om EU-fördraget är tydligt med att EU inte har befogenheter inom frågor som rör medlemsstaternas nationella säkerhet pekar resonemanget i detta kapitel på att EU trots det har en viss påverkan på det svenska totalförsvaret. Detta beror framför allt på att kritiska försörjningsvaror och en del kritisk infrastruktur i fredstid tillhandahålls genom EU:s inre marknad. Om Sverige isolerar sig från den inre marknaden genom att vidta omfattande nationella undantagsåtgärder uppstår risken att företagen som ska försörja Sverige i kris och krig inte klarar av omställningen.

Men EU påverkar också Sveriges totalförsvaret på mer specifika sätt. Inom ramen för det militära försvaret kan Sverige erhålla ett direkt stöd från EU:s medlemsstater om landet skulle utsättas för en väpnad konflikt. Sverige är också beroende av EU:s inre marknad för att kunna uppfylla sina Nato-åtaganden genom att landet måste kunna erbjuda ett robust civilt försvar för att de allierade Nato-länderna ska garantera sitt stöd under artikel 5 i Washingtonfördraget.

6 Avslutande analys

Rapportens syfte är att med utgångspunkt i EU:s roll under normaltillståndet samt de befogenheter EU har under fredstida kriser, resonera om vilken roll unionen har och kan ha i en allvarlig kris och i krig givet Sveriges egna lagar och mål.

Rapporten har visat hur EU har fått en växande roll inom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samtidigt som medlemsstaterna ibland fortsatt tvekar kring EU:s inblandning i frågor som rör den nationella säkerheten. Detta har tidigare gjort att EU:s krisåtgärder har tagit lång tid samt präglats av reaktiva, snarare än proaktiva åtgärder.

Rapporten har samtidigt visat att tidigare fredstida kriser har drivit på och fördjupat EU-integrationen. De ekonomiska ömsesidiga beroendena har visat sig särskilt tydliga när kriserna har slagit till, exempelvis när sjukvårdsmateriel sinade under covid-19-krisen. Idag finns ett antal krisinstrument tillgängliga på EU-nivån, men enligt kommissionen saknar EU fortfarande ett bredare mandat att ta ett helhetsgrepp om beredskapsfrågorna.

6.1 EU:s roll om krisen eller kriget kommer

I denna avslutande analys används rapportens innehåll för att diskutera på vilka sätt Sverige behöver EU för att kunna möta en allvarlig kris eller ett krig samt hur landet kan förbli uthålligt under sådana omständigheter. Eftersom Sverige är en del av EU kan diskussionen i kapitlet också användas för att identifiera frågor som Sverige kan vilja driva på EU-nivå. I analysen ges också perspektiv på hur dagens maktfördelning mellan medlemsstaterna och EU riskerar att undergräva de positiva effekter för totalförsvaret som kan följa av EU-samarbetet.

6.1.1 Ekonomisk politik och säkerhetspolitik hör ihop

Trots att EU främst utgör ett ekonomiskt samarbete och EU:s roll inom utrikes- och säkerhetspolitiken är relativt ny menar Sveriges regering att EU är Sveriges ”*viktigaste utrikespolitiska arena*”.¹⁵⁵ Det tyder på att regeringen anser att EU har en viktig roll att spela i frågor som rör utrikes- och säkerhetspolitik och illustrerar Sveriges alltmer positiva inställning till EU-samarbetet.

Den förändrade svenska inställningen var särskilt tydlig när EU:s medlemsstater skulle förhandla om Lissabonfördraget, en process som pågick under åren 2003–2009 och kan sägas ha flera förklaringar. En förklaring är att omvärldsläget har förändrats med påtagliga effekter för Europas säkerhet. En annan att tidigare fredstida kriser har visat att externa chocker kan leda till påtagliga effekter för EU-ländernas ekonomier. Att det verkar gå allt enklare för medlemsstaterna att komma överens kan med andra ord ses som att de allt oftare ser sig själva sitta ”i samma båt”, jämfört med tidigare.

Fördelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna driver också på den här utvecklingen eftersom ekonomi och säkerhet är starkt sammanflätade. Genom EU:s exklusiva befogenheter inom handelspolitikens område hamnar EU ofta vid styrrodret i samband med säkerhetspolitiska konflikter. Två exempel är när ekonomiska sanktioner mot Ryssland ska utformas och när kampen om råvaror hårdnar på global nivå. I det senare fallet har kommissionen ansvar för att motverka att tillgången till råvaror inte leder till konkurrenssnedvridande effekter på den inre marknaden. På detta sätt uppstår ett oåterkalleligt samband mellan ekonomi och säkerhet. Eftersom merparten av säkerhetspolitiska konflikter förr eller senare får handelspolitiska konsekvenser är det på många sätt givet att EU har en roll under kris och krig. Vilken roll EU ska ha är däremot inte lika givet.

Medlemsstaternas ökade vilja att samarbeta under kriser kan också bero på institutionella förändringar. Inrättandet av utrikestjänsten, vars uppgift är att samordna medlemsstaternas utrikes- och säkerhetspolitik, har gett EU ett starkare mandat att utforma och samordna gemensamma strategier för utrikes- och säkerhetspolitiken. Kommissionens sittande ordförande har också haft

¹⁵⁵ Försvarsberedningens proposition 2024/25:34, Totalförsvaret 2025–2030, s. 34.

tydliga geopolitiska agendor och även förändrat kommissionens inre beslutsprocesser på ett sätt som har ökat den interna samordningen av säkerhetspolitiska perspektiv.

Sammantaget finns ett oåterkalleligt samband mellan ekonomi och säkerhet. Maktfördelningen mellan medlemsstaterna och EU riskerar dock att undergräva den potential som ekonomisk säkerhetspolitik kan utgöra för EU. Att maktstriden ofta handlar om huruvida den överstatliga eller mellanstatliga EU-nivån ska vara mest tongivande i EU:s lösningar på kriserna synliggör att medlemsstaterna framförallt representerar sina egna behov vid förhandlingsbordet, snarare än de EU-gemensamma. Detta riskerar att skada dem alla, på grund av deras ömsesidiga ekonomiska beroendeförhållanden. Riskerna är också stora att detta tillstånd utnyttjas av främmande makt som en av EU:s sårbarheter. Det nu sagda synliggör ett behov av att medlemsstaterna slår fast hur EU ska kunna bidra till att samordna medlemsstaternas krisåtgärder på ett mer effektivt och legitimt sätt.

6.1.2 EU-intressen är nationella intressen

Som antyds ovan är en utmaning för medlemsstaternas krishantering att både agera med utgångspunkt i sina egna (ofta akuta) nationella behov och samtidigt beakta hur deras egna åtgärder påverkar de EU-gemensamma intressena. Ju mer dessa drar åt samma håll, desto mer makt är det troligt att medlemsstaterna är beredda att överlåta till EU.

Medlemsstaterna har en rättslig skyldighet att förhålla sig solidariskt till varandra i kriser och krig. Solidaritetskravet i EU:s fördrag kan ses som ett uttryck för att de själva – åtminstone vid undertecknandet av fördraget – förstår att deras sammansvetsade ekonomier så att säga innebär ”*den enes bröd, den andres död*”. Finanskrisens effekter visade tydligt hur den inre marknaden påverkades negativt av de dåliga statsfinanserna i enskilda länder. Euroländer med god ekonomi påverkades dessutom direkt av att dela valuta med krisande länder och tvingades därför verka för att rädda krisländerna.

Men att uppfylla solidaritetsförpliktelserna ställer krav på medlemsstaterna. Det kan upplevas orättvist att medlemsstater med god ekonomi ska behöva stötta dem med sämre, som kanske rentav har slarvat. Samtidigt har de externa chocker som EU har upplevt under de senaste decennierna synliggjort att det inte går att förbereda sig inför alla kriser. Förr eller senare kan vilket land som helst drabbas direkt eller indirekt och då kan de behöva stöd från de andra EU-länderna.

Vissa länder kan exempelvis ha en högre beredskap inför en pandemi än vad de faktiskt har behov av, medan andra kan sakna resurser och därför behöva stänga ner hela samhället. Att medlemsstater stänger ner samhällen och gränser har i tidigare kriser ofta lett till att de europeiska företagen drabbas. Vilka företag som drabbas är dock ofta svårt att förutse och planera för. Då uppstår en given roll för EU: Ekonomiska stödpaket. Få EU-länder tjänar nämligen på att enskilda stater börjar ge statliga stöd till de egna företagen då det ofta leder till snedvridande effekter på EU:s inre marknad.

Mot denna bakgrund finns det goda skäl, utöver de rättsliga förpliktelserna, för medlemsstaterna att noggrant överväga hur deras nationella undantagsåtgärder i kris och krig påverkar de EU-gemensamma intressena. Genom en öppen och ärlig dialog med kommissionen (som ansvarar för efterlevnaden av den inre marknaden) om lämpligheten med de föreslagna nationella undantagen kan medlemsstaterna både öka sin förståelse för effekterna på europeisk nivå, och bidra med en positiv politisk signal om att man bryr sig om varandra inom unionen.

Det går förstås att argumentera att den nationella säkerheten är så viktig att den trumfar riskerna med en förlorad tvist i EU-domstolen. Det går även att hävda att länderna är suveräna och att deras konstitutionella regler i fråga om försvar och säkerhet har företräde framför EU-rätten, varpå EU-rätten inte ens gäller. Men även om dessa argument kan vara legitima i sig behöver de beaktas i ljuset av att de demokratiska beslut som medlemsstaterna tillsammans med Europaparlamentet fattar inom ramen för EU-samarbetet också är framtagna med utgångspunkt i att de gör nytta för EU:s medlemsstater. Mot denna bakgrund finns goda skäl för medlemsstaterna att planera sina krisåtgärder med utgångspunkt i hur de sammantaget påverkar EU:s gemensamma motståndskraft. De rättsliga åtaganden som medlemsstaterna har genom EU-fördragets soli-

daritetsklausul (artikel 222 FEUF) respektive försvarsklausul (artikel 42.7 FEU) synliggör en avsiktsförklaring om att de ska stötta varandra i allvarliga kriser, inklusive krig.

6.1.3 Sveriges totalförsvar behöver planeras med stöd i förutbestämda EU-processer

EU-samarbetet tenderar att fördjupas under och efter kriser. Det skulle inte förvånat EU-grundaren Jean Monnet som förväntade sig att EU:s sammanhållning skulle utvecklas just så:

”I have always believed that Europe would be built through crises, and that it would be the sum of their solutions”.¹⁵⁶

Kris och krig ställer krav på effektiva beslutsvägar. Att de ömsesidiga ekonomiska beroendena frammanar en ökad EU-integration har många ekonomiska fördelar, men ställer samtidigt krav på att makten mellan EU:s institutioner, respektive medlemsstater fördelas väl. EU:s beslutsprocesser under tidigare kriser har visat på flertalet utmaningar som behöver åtgärdas.

Utmaningarna rör dels otydligheter om EU:s roll i krisen/kriget, dels oklarheter kring vilken av EU:s institutioner som ska leda krishanteringen. I förlängningen uppstår också frågor avseende legitimiteten i de beslut som fattas under kriserna, och vem som kan hållas ansvariga för besluten. Avsaknaden av förutbestämda beslutsprocesser riskerar på så sätt att allvarligt skada de demokratiska systemen.

Om EU ska ha en exekutiv roll under en kris eller krig behöver dess ledarskap med andra ord ha ett rättsligt förankrat mandat att agera. Detta är särskilt viktigt i EU-samarbetet eftersom det grundar sig på att de nationella parlamenten har överlåtit befogenheter till EU. EU saknar alltså befogenheter om parlamenten inte uttryckligen har överlåtit dem.

Det måste också finnas möjligheter till ansvarsutkrävande för de beslut som fattas på EU-nivå. Att EU:s institutioner ses som ansvariga för beslut under kris och krig kan aldrig innebära att medlemsstaterna kan kringgå sitt ansvar för de beslut som fattas inom EU. EU består av sina medlemsstater, vilka därför är skyldiga att skapa effektiva strukturer för hur ansvarsutkrävande av unionspolitiken kan ske.

Hur kan då ett effektivt och legitimt EU-ledarskap i kris skapas?

För effektiviteten finns fördelar med att sätta kommissionen, EU:s verkställande makt, vid rodret under en kris eller ett krig inom Europa eftersom den kan representera EU:s gemensamma intressen. Men kommissionen utgör ett överstatligt organ med relativt svag demokratisk legitimitet.

För legitimiteten finns fördelar med att Europeiska rådet har en stark roll i krisen då dess representanter företräder medborgarna, om än indirekt. Samarbetet inom rådet är mellanstatligt, vilket innebär att medlemsstaternas intressen i konflikten får ett starkare genomslag. Allra högst demokratisk legitimitet har dock Europaparlamentet, varför det eller de nationella parlamenten också kan behöva en roll i beslutsprocesserna. En sådan roll kan vara direkt deltagande i krisbesluten. Den kan också vara indirekt, att de parlamentariska församlingarna på ett tydligt sätt överlåter krisbefogenheter åt EU:s institutioner och behåller rätten att utkräva ansvar för de beslut som fattas.

Krishantering innebär ständiga avvägningar mellan effektivitet och legitimitet. Som visas ovan har EU under de fredstida kriserna ibland antagit exceptionella beslut utanför den ordinarie beslutsprocessen. Det har ibland inneburit att kommissionen och rådet har kringgått Europaparlamentet i beslutsprocessen, med effekten att den institutionella balansen inom EU vägt över mot effektivitet.

Rådet betraktar oftast Europaparlamentet som en aktör vars funktion som medlagstiftare ändå är central eftersom institutionen ger demokratisk legitimitet åt EU:s beslut.¹⁵⁷ Europaparlamentet

¹⁵⁶ Monnet, Jean, *Memoirs*, 1978, utgiven av Doubleday & Company, Inc., Garden City, New York, 1978.

¹⁵⁷ Lewander, J., och Wetter Ryde, A., *Vad är priset för snabba beslut? EU:s informella lagstiftningsprocess*.

har också ofta utgjort en katalysator till att EU fattar beslut på ett transparent och öppet sätt, vilket har positiva effekter för möjligheterna att granska och utkräva ansvar från EU:s beslutsfattare.¹⁵⁸ Det är särskilt välkommet eftersom utvärderingar av EU:s krishantering tenderar att fokusera på resultaten och missa att tänka på hur legitimiteten i besluten påverkas av den tillfälliga beslutsprocessen.¹⁵⁹

Vissa forskare menar att de många krisåtgärder som EU har vidtagit under 2000-talet börjar få så stora effekter för EU-medborgarna att det är problematiskt att de fattas på så stort avstånd från medborgarna. Ett exempel som ofta lyfts är EU:s hårda åtstramningspolitik mot Grekland under finanskrisen.

Sammantaget menar många att det demokratiska underskottet som uppstår genom EU:s krishantering ställer krav på att EU får tydligare beslutsramar. Det finns olika lösningar på hur EU:s beslut kan bli mer legitima och demokratiska.

Ett förslag är att i fördragsform tydliggöra att kommissionen som verkställande makt är underställd den europeiska lagstiftande församlingen.¹⁶⁰

Ett annat är att medlemsstaterna ger EU tydligare krisbefogenheter i EU-fördraget. Detta skulle motverka de demokratiska nackdelar som dagens europeiska krispolitik innebär.¹⁶¹ De nationella parlamenten skulle då genom att godkänna fördragsbestämmelserna få säga sitt om EU:s roll som krishanterare.

Effektivitet och legitimitet behöver inte alltid stå emot varandra. Flera av EU:s krisåtgärder har exempelvis i efterhand mötts av kritik för att ha varit alltför reaktiva. Att medlemsstaterna har tagit tid på sig på den nationella nivån innan de vänder sig till EU har gjort att EU:s beslut har dröjt. Att på ett legitimt sätt ge EU tydligare krisbefogenheter kan således också bidra till effektivare beslut.

6.2 Hur kan strategin om en beredskapsunion bidra?

Kommissionen har, som nämns ovan, presenterat en uppsjö av förslag med syftet att öka EU:s beredskap inför kriser och krig, utifrån underlag som Mario Draghi respektive Sauli Niinistö har tagit fram. Båda argumenterar för att EU måste ges en stärkt roll att samordna medlemsstaternas beredskapsåtgärder för att EU ska bli mer resiliert i förhållande till externa chocker, inklusive naturkatastrofer och väpnade angrepp.

Draghi pekar framför allt på att de europeiska företagens villkor måste förbättras för att de inte ska tappa för mycket konkurrenskraft i förhållande till aktörer på andra globala marknader. Han menar att EU måste bibehålla sin ekonomiska styrka för att vara en relevant aktör på den globala arenan. Därtill gör omvärldsutvecklingen att EU måste skaffa sig en bättre tillgång till kritiska varor.

Niinistö visar på nödvändigheten i att satsa på en direkt EU-beredskap för att öka motståndskraften i medlemsländerna. Han delar Draghis uppfattning att EU måste förbli ekonomiskt starkt – och därtill samspelt – då det är enda sättet att vara resiliert mot hot i omvärlden. Detta uttrycker han på följande sätt:

Endast de starka kommer att frodas i en farlig värld. De svaga kommer att knuffas runt, och de splittrade kommer att utnyttjas (översatt från Safer Together, 2024).¹⁶²

¹⁵⁸ Se t.ex. Wetter Ryde, A., *EU-domstolen värnar om en öppen beslutsprocess – i ännu en dom*, Sieps, Perspektiv, 2023; https://sieps.se/media/fdrdm3si/perspektiv_eu_domstolen_varnar_om_en_oppn_beslutsprocess.pdf

¹⁵⁹ White, J., *Before the Next Emergency* och Kreuder-Sonnen, C., *The Case for an EU Emergency Constitution*, i EU Crisis Management, red. Wetter Ryde, A., Sieps 2022:1op, s. 89.

¹⁶⁰ White, J., *Before the Next Emergency* och Kreuder-Sonnen, C., *The Case for an EU Emergency Constitution*, i EU Crisis Management, red. Wetter Ryde, A., Sieps 2022:1op, s. 51.

¹⁶¹ Kreuder-Sonnen, C., *The Case for an EU Emergency Constitution*, red. Wetter Ryde, A., Sieps 2022:1op, s. 64.

¹⁶² Översättning gjord av: Ingermarsdotter, J., *Ekonomi, krig och säkerhet – hur hänger allt ihop och vad vill EU?*, Kungl. Krigsvetenskapsakademin, 22 april, 2025.

I och med kommissionens förslag ligger det i Sveriges och alla medlemsstaters intresse att förhålla sig till den principiella frågan om innebörden av en ökad EU-samordning om beredskapsfrågor. Detta bör göras med brett deltagande för att säkerställa demokratisk förankring, och för att öka förståelsen för EU:s roll i kris och krig. De nationella ståndpunkterna behöver utgå från hur EU:s inre marknad påverkar de nationella försvarens funktionalitet och beakta vilka effekterna blir om EU inte har en förutbestämd samordnande roll under allvarliga kriser, inklusive krig.

Utöver den principiella frågan behöver varje enskild fråga granskas och Sverige behöver, likt alla andra medlemsländer, både beakta sin egen totalförsvarsorganisation och förhålla sig till hur den hänger ihop med de övriga medlemsstaternas (militära och civila) försvarsorganisationer.

En fördel med en starkare samordnande roll för EU är att kunskaperna om hur de nationella beredskapsplanerna förhåller sig till varandra, höjs. Exempelvis förutsätter den svenska planen att upprätthålla utrikeshandeln med andra länder i höjd beredskap att också andra länder avser att göra detsamma. Vidare har EU:s medlemsstater också anledning att samordna sin syn på vad som utgör en kris och hur de avser att agera under ett krig. Utan sådan samsyn riskerar de nationella förberedelserna att bli obsoleta. Om ett medlemsland bygger nationella beredskapslager, medan ett annat planerar för att gränserna ska förbli öppna, riskerar motståndskraften i hela EU att påverkas negativt.

Alla EU-länder utom möjligen de största har anledning att vilja skapa förutbestämda strukturer för hur EU fattar beslut under kris och krig eftersom mindre länder tenderar att ha mindre inflytande än de större.

Något som inte nämns konkret i beredskapsstrategiunionen, men som dock präglar dess andemening är att medlemsstaterna inte bör se en allvarlig kris eller ett krig som en situation då all unionsrätt nödvändigtvis upphör. Trots att medlemsstaterna har möjligheter att göra nationella undantag från EU-rätten under hot mot den nationella säkerheten riskerar nämligen oproportionerliga avsteg från EU-rätten att skada företag och medborgare och leda till minskad motståndskraft i hela EU. Att ge kommissionen en samordnande roll kan också bidra till att medlemsstaternas avsteg från EU-rätten under kris och krig är proportionerliga.

Vad gäller legitimiteten i EU:s krisbeslut är det visserligen att föredra att EU får tydligare explicita krisbefogenheter i primärrätten, men detta är inte det enda sättet att öka legitimiteten. Att medlemsstaterna deltar aktivt i unionens krispolitik samtidigt som de motiverar och debatterar med medborgarna och håller de nationella parlamenten underrättade om alla åtgärder är också en möjlighet.

Mot den bakgrunden behöver avsaknaden av rättsligt mandat inte ses som alltför begränsande, dvs. om det finns politisk vilja på alla nationella politiska nivåer. EU-fördragets rättsligt förankrade befogenheter är vägledande för samarbetet, men EU:s fördrag är utformat med avsikten att det ska kunna tänjas på om det finns politiskt stöd för åtgärderna. Detta ställer dock höga krav på att regeringsföreträdare för en nära dialog med de nationella parlamenten liksom med näringsliv och civilsamhällets intresseorganisationer om de krisåtgärder man vill besluta om på EU-nivå.

6.3 Slutord

Kommissionen har i över ett decennium antagit strategier och handlingsplaner för att bidra till en ökad europeisk säkerhet. Den har haft god hjälp av EU:s utrikestjänst, som instiftades genom Lissabonfördraget, och av Europeiska rådets löpande uppdrag till kommissionen. Tillsammans har detta skapat en legitimitet för kommissionen att tänka stort kring hur en ökad EU-samordning inom frågor som rör beredskap (och även försvarsfrågor) skulle kunna se ut, vilket manifesteras tydligt i de aktuella förslagen från 2025.

Vad medlemsstaterna vill göra med kommissionens förslag återstår att se. Att Sverige i grunden är positivt inställt framgår genom att landet deltar som ett av åtta medlemsländer inom ramen för

”coalition of the willing”.¹⁶³ Länderna har tagit emot underlagen och förankrar dem nu i bästa fall på alla tänkbara politiska nivåer i medlemsstaterna samt i nära dialog med den offentliga förvaltningen, näringslivet och civilsamhället. Att bygga en mer gemensam EU-beredskap är inte någon liten sak, men kan vara nödvändigt för att möta de säkerhetshot som Europa står inför.

Man kan avslutningsvis se det som händer 2025 som 2.0 i Europas säkerhetshistoria: När den Europeiska Gemenskapen grundades på 1950-talet var syftet att skapa fred och säkerhet *mellan* Europas länder. Detta visade sig vara en framgångssaga då inga EU-länder sedan dess har varit i väpnad konflikt med varandra. Nu handlar det i stället om att säkerställa att de externa hoten inte urvattnar den stabilitet och säkerhet som det nära ekonomiska samarbetet har inneburit för EU:s medlemsstater.

På så sätt växer en paradox fram som medlemsstaterna behöver förstå och hantera: Att de sammanvävda ekonomierna som har skapat en stabil fred inom EU nu manar till fler gemensamma lösningar för att hantera de externa hoten.

På så vis utmanas också grundtanken om att medlemsstaterna kan förbli helt suveräna på längre sikt.

6.4 Förslag på fördjupad forskning

Som nämns i rapporten behöver Sverige, likt alla andra medlemsländer, beakta inte bara sin egen totalförsvarsorganisations behov utan även förhålla sig till hur den hänger ihop med de övriga medlemsstaterna militära- respektive civila försvarsorganisationer. Detta är dock ingen enkel uppgift eftersom det kräver stora kunskaper om olika medlemsstaters planering för det vi i Sverige kallar totalförsvar. Enligt kommissionens planer ska institutionen ha ett särskilt ansvar för att samla information om medlemsstaternas beredskapslager etc.. Detta är dock inte tillräckligt då Sverige exempelvis har behov av att förstå hur andra länder fattar sina beslut om undantagstillstånd. Med sådan kunskap kan bättre svenska avvägningar göras om motståndskraften i den inre marknaden.

En annan fråga som har blivit synlig genom förevarande arbete är att fler studier behövs om behoven av en ökad EU-samordning i ljuset av att fientligt inriktade stater utnyttjar de sårbarheter som följer av maktindelningen mellan medlemsstaterna och EU med syftet att splittra och söndra länderna i EU. Det finns redan kunskaper om hur medlemsstaterna, inklusive Sverige, utsätts för hybridhot, men fler studier behövs för att koppla ihop hybridhoten med hur de förhåller sig till maktindelningen mellan medlemsstaterna och EU. Studier om detta behövs för att fördjupa de nationella strategierna om avskräckning.

¹⁶³ Eight EU countries form coalition of the willing on crisis preparedness | Euronews (hämtad 16 oktober 2025).

7 Referenslista

- Ackerman, B., *The Emergency Constitution*, The Yale Law Journal, 2004, Vol.113:1029
- Auel., K., *Att verka i det tysta: Sveriges riksdag och EU-frågor*, i EU i riksdagen, red. Wetter Ryde, A. och von Sydow, G., Sieps 2019:1op
- Aukia, J., och Ingbergsson, R., *Threat potential in the economy: from vulnerabilities to China's increased coercion*, Hybrid CoE Trend Report 10
- Bengtsson, L., *Från pandemihantering till hälsounion – tillbakablick och framtidsspaningar*, Sieps, Juni 2024:14epa
- Biscop, S., and D. Fiott (eds.). 2013. "The State of Defence in Europe: State of Emergency?" *Egmont Paper* 62
- Bradford, A., *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2019
- Draghi, M., *The future of European competitiveness*, September 2025
- Brussewich, M., Papageorgiou, C. och Wibaux, P., *Trade and the COVID-19 Pandemic, lessons from French Firms*, IMF, Maj 2022
- Brøgger, T. E., *A 'Europe of defence'? The establishment of binding commitments and supranational governance in European security and defence*, 2024
- Cameron, I. och Cornell, A.J. *Fredstida kriser i en konstitutionell kontext – en komparativ analys och en försiktig framåtblick för Sveriges del*, i SVJT 2020. s. 1174
- Haas, Ernst B., *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces*
- Hoeffler, C., Hofmann, S. C., & Mérand, F. (2024). *The polycrisis and EU security and defence competences*. *Journal of European Public Policy*, 31(10), 3224–3248
- Håkansson, C., *The New Role of the European Commission in the EU's Security and Defence Architecture: entrepreneurship, crisis and integration*
- Ingemarsdotter, I., *Ekonomi, krig och säkerhet – Hur hänger allt ihop och vad vill EU?*, 22 apr 2025, Kungl. Krigsvetenskapsakademin
- Ingemarsdotter, I., *Civilt försvar: Vad och varför?*, FOI Memo:8105, februari 2023
- Ingemarsdotter, I., Veibäck, E. och Hellström, K., *Det ekonomiska försvarets hotbilder – En kunskapsöversikt*, FOI-R--5616--SE, mars 2025
- Ingemarsdotter, J., Wetter Ryde, A., *Niinistö-rapporten: På väg mot ett europeiskt civilt försvar?*, FOI Memo 8743, 2024
- Ingemarsdotter, J., och Wetter Ryde, A., *Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse*, FOI-memo 8658, 2024
- Johansson, M., och Lewander, J., *Historiskt stort stöd för EU i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*, Sieps, 2023:5epa
- Kommerskollegium, *Improving Economic Resilience Through Trade – should we rely on our own supply?*, 2020
- Kommerskollegium, *Sverige i EU: Handel, investeringar, personrörlighet, tillväxt och produktivitet*, 2019
- Kommerskollegium, *Covid-19 och den fria rörligheten – Preliminära lärdomar från hälsokrisen*, 2020
- Kreuder-Sonnen, C., *The Case for an EU Emergency Constitution*, red. Wetter Ryde, A., Sieps 2022:1op

- Lewander, J., och Wetter Ryde, A., *Vad är priset för snabba beslut? EU:s informella lagstiftningsprocess*, Sieps 2022:8epa
- Lindblom, C. E., *The Science of "Muddling Through"*, Public Administration Review, Vol. 19, No.2, 1959, s. 79-88
- Mérand, F., and K. Angers, *In Military Integration in Europe*
- Michalski, A., *From Scepticism to Pragmatic Support*, in the Member States of the European Union, ed. Bulmer, S. och Lequesne, C., Oxford University Press, 2013
- Monnet, Jean, *Memoirs*, 1978, utgiven av Doubleday & Company, Inc., Garden City, New York, 1978
- Müller, P., Slominski, P., *The soft hostage-taking of EU foreign policy: Hungary's rule of law conflict with the EU and Russia's war against Ukraine*, Journal of European Public Policy, 15 July 2024
- Niinistö, S., *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, Report by Sauli Niinistö
- Nordin, J., "Strategic Autonomy, Anyone?" Charting Europe's Shifting Security Debates and 2024-2029 Priorities, Special Paper, Institute for Security & Development Policy, 2025
- Schmidt, V., *Economic Crisis Management in the EU: from past Eurozone mistakes to future promise beyond the COVID-19 pandemic*, Sieps 20022:1op
- Türke, A.I., *The EU and NATO: A Strange Marriage*, Historical, legal and political framework of the EU-NATO relations, CERPESC Analyses, Januari 2017.
- Türke András István, *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) - Quel bilan après dix ans? Quelles nouvelles orientations?*, 2012
- Paris: L'Harmattan Van Hovel, J., *Impact of state aid on competition and competitiveness during the COVID-19 pandemic: an early assessment*, studie beställd av Europaparlamentet, 2020
- Wetter Ryde, A., *Oklart rättsläge kring EU:s krishantering – när kan artikel 122 användas?*, Perspektiv, Sieps mars 2023
- Wetter Ryde, A., *EU-domstolen värnar om en öppen beslutsprocess – i ännu en dom*, Perspektiv, Sieps 2023
- Wetter Ryde, A., *Oklart rättsläge kring EU:s krishantering – när kan artikel 122 användas?*, Perspektiv, Sieps 2023
- Wetter Ryde, A., *EU-rättens företrädare utesluter inte rätten att kontrollera EU*, Perspektiv, Sieps, april 2021
- White, J., *Before the Next Emergency* och Kreuder-Sonnen, C., *The Case for an EU Emergency Constitution*, i EU Crisis Management, red. Wetter Ryde, A., Sieps 2022:1op
- Zgliniski, J., *The end of negative market integration: 60 years of free movement of goods litigation in the EU (1960-2020)*, Journal of European Public Policy, vol. 31, 2024, issue 3, s. 633-656
- Österdahl, I., *Försvarsklausulen i EU-fördraget – i ljuset av Sveriges ansökan om Natomedlemskap*, Sieps 2023:2epa

