

## Bidrar säkerhetskrisen till ett fördjupat EU-samarbete?

Under den ryska invasionen av Ukraina har länderna i EU enats bakom sanktioner mot angriparen och åtgärder till stöd för den angripne. Men kriget kommer också att få långsiktiga konsekvenser för det europeiska samarbetet, enligt **Anna Wetter Ryde**, forskare i juridik vid Sieps. Försvars-, energi- och ekonomisk politik är exempel på områden där EU sannolikt kommer att få en större roll.

I februari 2022 vaknade Europa upp till ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Även om den ryska federationen angrep ett självständigt land, Georgien, redan 2008 och sedan invaderade Krimhalvön samt Donbass 2014 förefaller få européer ha förutsett den brutala invasionen. Mycket tyder på att Ryssland också bryter mot krigets lagar genom att utsätta den ukrainska civilbefolkningen för oproportionerligt stora risker. Den bristande respekten för internationell rätt fördjupar säkerhetsshotet, då den ryska statsmakten har visat sig synnerligen opålitlig.

I skrivande stund ser invasionen ut att ha lett till ett mer enat EU i jämförelse med tidigare tillfällen då unionen har varit under press. Enigheten syns såväl mellan medlemsstaterna som mellan politiska partier runtom i Europa. På kort tid har EU därmed kunnat besluta om [ekonomiska sanktioner](#) mot ryska direkta och indirekta makthavare, men som denna gång också träffar den ryska civilbefolkningen. Målet – sett från EU:s, USA:s och många andra länders håll – är att isolera den ryska ekonomin. EU har också använt [civilskyddsmekanismen](#) för att skicka nödutrustning till Ukraina samt fattat ett exceptionellt beslut om att använda 450 miljoner euro ur den så kallade [europeiska fredsfaciliteten](#) för att bistå Ukraina med bland annat vapen.

Det är ännu tidigt att uttala sig alltför bestämt om invasionens effekter för det europeiska samarbetet, men det finns en antydning till att den, liksom tidigare kriser, kommer att fördjupa flera samarbetsområden.

Den ryska invasionen i Ukraina sätter akut ljus på hoten mot den europeiska freden och säkerheten. Samtidigt förblir frågan om det

egna territoriets säkerhet en fråga för EU:s medlemsstater att själva besluta om, det vill säga så länge EU inte skriver om sina fördrag. EU:s så kallade princip om nationell identitet (artikel 4.2 i EU-fördraget), tydliggör att EU ska respektera medlemsstaternas rätt att hävda sin territoriella integritet samt att den nationella säkerheten är varje medlemsstats eget ansvar. I förlängningen innebär det exempelvis att varje medlemsland enskilt beslutar om sin egen försvarsbudget, om Nato-medlemskap och om sitt engagemang i EU:s försvarssamarbete, däribland inom EU:s permanenta strukturerade försvarssamarbete (PESCO).

Under Covid-19-krisen gick det förhållandevis enkelt för EU att fatta beslut, framför allt i jämförelse med två av EU:s tidigare kriser; finans- och migrationskrisen. Även om medlemsländerna inledningsvis tvekade inför att välja samarbete framför isolerad krispolitik, underlättades valet av samarbete under pandemin av att det förelåg en tydlig ansvarsfördelning av uppgifter mellan medlemsstaterna och EU. Det rörde sig då om en, åtminstone någorlunda, symmetrisk extern chock, det vill säga om ett virus som kom utifrån och som slog mot samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna bär ansvar för folkhälsan, precis som de gör för försvarsfrågorna. EU kunde exempelvis stötta genom [samordning av vaccinupphandlingar](#) samt genom beslut om [gemensamma upplåningar](#) av pengar som används för att snabbt stabilisera den europeiska ekonomin.

EU har hitintills agerat på den ryska invasionen genom finansiella sanktioner riktade mot ryska intressen, men redan nu kan man börja skönja invasionens effekter för det mer övergripande europeiska samarbetet på sikt. En hypotes är att vi

snart kommer att se diskussionen om ytterligare fördjupningar inom olika områden av det europeiska samarbetet ta fart igen.

För det första intensifierar den ryska invasionen debatten om det nationella försvaret i flera medlemsländer. Även om ett medlemslands försvarspolitik ytterst avgörs på hemmaplan är det troligt att den ryska invasionen kommer innebära ännu fler samtal på EU-nivån om hur hela det europeiska territoriet kan försvara sig mot externa hot som också kan påverka den inre säkerheten i form av hybrid- och cyberhot. Mycket finns dock redan på plats: [Artikel 42.7 i EU-fördraget](#) är ett exempel på en artikel som sedan en tid tillbaka har dammats av. Artikelnen anger att medlemsländerna är skyldiga att ge en medlemsstat som utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium stöd och bistånd med alla till buds stående medel (i enlighet med FN-stadgan). Artikelnen har ännu aldrig prövats i en väpnad konflikt, men den ryska invasionen förväntas ge återverkningar på arbetet med att samordna den fragmenterade materielmarknaden och stimulera framtagandet av nya system och förmågor. PESCO och den Europeiska försvarsfonden, EDF, utgör instrument för detta.

För det andra innebär invasionen att EU akut måste ompröva sitt beroende av rysk gas och olja. Tyskland beslutade på exceptionellt kort tid om att [stoppa Nord Stream 2](#), med tydliga effekter på landets energiförsörjning. Det tyska beslutet, samt andra EU-medlemsstaters beroenden av rysk gas och olja, har nu lett till en diskussion inom EU om hur man kan göra sig helt oberoende av ryska energikällor. Man verkar alltså söka efter en EU-gemensam hållning, trots att oberoendet av rysk gas och olja förväntas slå olika mot medlemsstaterna, eftersom de har varierande tillgång till energikällor. En gemensam hållning i ett läge som detta ser ut att följa artikel 194 i EU-fördraget, där unionens politik på energiområdet å ena sidan ska föras i en anda av solidaritet (artikel 194.1) medan den å andra sidan inte får påverka medlemsstaternas rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av deras energikällor (artikel 194.2). Diskussionen om valen av de framtida energikällorna kommer inte att bli enkel – och den kommer även att behöva tangera den ännu större frågan om hur asymmetriska chocker ska tas om hand på EU-nivån. Motsvarande frågor var påtagliga under finanskrisen när vissa ekonomier påverkades mer än andra. Under det rådande säkerhetsläget är

det dock sannolikt att energisamarbetet inom EU kommer att fördjupas.

För det tredje beskrivs invasionen redan nu som en [extern ekonomisk chock för EU](#), med förväntade asymmetriska effekter för medlemsstaterna. Direkta kostnader väntas med anledning av de abrupt avbrutna handelsrelationerna. Även ökad inflation förväntas i ljuset av ökande elkostnader samt priser på handelsvaror. EU har numera i princip två olika typer av ekonomiska ”krismodeller” att luta sig mot, dels finanskrisens åtstramningspolitik och dels pandemins gemensamma upplåningspolitik, vars primära syfte är att öka investeringarna för att få ekonomin på fötter. Upplåningspolitiken får idag en del beröm för att ha stabiliserat den europeiska ekonomin under pandemin. Det är mot denna bakgrund i vart fall inte osannolikt att EU kommer att fortsätta med gemensamma ekonomiska räddningspaket, varpå en fördjupning av den europeiska ekonomiska politiken är att vänta.

”Det ryska hotet mot den europeiska säkerhetsordningen synliggör nu än en gång sårbarheten i hur ansvarsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna är konstruerad i kristider.”

Frågor som rör medlemsstaternas försvars- och säkerhetspolitik, krisberedskap samt energi- och finanspolitik hör till de områden som medlemsstaterna har primärt ansvar för. Det rör sig om frågor som tydligt kopplar an till statens kärnuppgifter, det vill säga de rör medborgarnas säkerhet och rättigheter. Hit hör även folkhälsan som vi såg under pandemin. Det ryska hotet mot den europeiska säkerhetsordningen synliggör nu än en gång sårbarheten i hur ansvarsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna är konstruerad i kristider. Frågan är om det nuvarande hotet mot den europeiska fred och säkerheten är så stort att medlemsstaterna inte längre ser något annat val än att fördjupa de redan inledda samarbetena som finns på nu nämnda – och kanske fler – områden. Om det i ett kritiskt läge som detta visar sig bli för svårt för medlemsstaterna att komma överens om den fortsatta krispolitiken uppstår möjligen också frågan om detta är tidpunkten då integrationen i EU tillåts gå i olika takt.