



Et wakeupcall for Europa som sikkerhedspolitisk aktør?

EU's sikkerheds- og forsvarspolitik, krigen i Ukraine og afskaffelsen af det danske forsvarsforbehold

Med Ruslands invasion af Ukraine er der igen krig i Europa. Krigen beskrives ofte som et 'wakeupcall' for EU, og forsvar og sikkerhed har siden februar 2022 stået højt på unionens politiske dagsorden, fx med initiativer om at styrke europæisk forsvarsindustri og etablere nye EU-missioner. Disse forsøg på at styrke EU's rolle som sikkerhedspolitisk aktør bygger videre på en længere historik. Siden Lissabontraktaten i 2009 etablerede EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP), er der løbende lanceret initiativer på området. Disse har fået ny relevans for Danmark efter afskaffelsen af EU-forsvarsforbeholdet i 2022, som betyder, at Danmark nu deltager fuldt i FSFP. Det skaber både udfordringer og muligheder for Danmark.

CMS-rapporten *A Wake-up Call for a European Security Provider?* analyserer EU's bestræbelser på at styrke sin sikkerheds- og forsvarspolitik gennem tre tematikker. Først beskæftiger den sig med spørgsmålet om EU-autonomi. Dernæst udfoldes FSFP's globale dimension. Endelig præsenteres medlemslandenes forskellige positioner på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område og udfordringer i EU's beslutningsprocesser vedr. FSFP.

CMS Memo

Juni 2024 · Clemens Binder

Centrale pointer

- Siden Ruslands invasion af Ukraine har sikkerhed og forsvar stået højt på EU's dagsorden. Nye initiativer bygger videre på EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) etableret med Lissabontraktaten i 2009.
- EU's tiltag omfatter både en global dimension og et fokus på kapacitetsudvikling mhp. at opnå større autonomi. I begge tilfælde er modstridende interesser blandt medlemslandene en særlig udfordring for EU.
- Efter at have afskaffet EU-forsvarsforbeholdet i 2022 kan Danmark med fordel gøre sikkerhed og forsvar til en topprioritet under sit EU-formandskab i 2025.

Europæisk autonomi

Ruslands invasion af Ukraine har tændt op under debatten om EU som en selvstændig sikkerhedspolitisk aktør – en debat, som er blevet yderligere forstærket af risikoen for amerikansk tilbagetrækning fra Europa. Rapporten finder, at selv om ideen om strategisk autonomi er omdiskuteret, forfølger de fleste EU-aktører politikker mhp. at fremme europæisk autonomi. Idéen om større EU-autonomi på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område er især afspejlet i politikprogrammer vedrørende kapacitetsudvikling, såsom PESCO eller Den Europæiske Forsvarsfond. Disse initiativer bidrager til at fremme EU's uafhængighed ved at udvide Europas forsvarsindustrielle kapacitet og styrke europæisk samarbejde om planlægning og anskaffelse af militære kapaciteter. De fleste af disse programmer blev etableret før Ruslands invasion af Ukraine, og det viser, hvordan målet om autonomi har været et gennemgående element i EU's bestræbelser på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Krigen i Ukraine har accelereret denne udvikling pga. EU's behov for at sikre støtte til Ukraine og samtidig opbygge sin forsvarskapacitet. Det har resulteret i en række nye initiativer, såsom den europæiske forsvarsindustrielle strategi.

Det globale Europa

EU's globale indsats efter Ruslands invasion har primært fokuseret på at yde hjælp til Ukraine, både i form af levering af dødbringende og ikke-dødbringende militært udstyr og forsyninger. Denne hjælp er sket gennem et andet EU-instrument, som allerede var etableret før Ukrainekrigen, nemlig Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF). Leveringen af våben til Ukraine gennem EPF markerer et paradigmeskift, da det var første gang, at EU leverede dødbringende militært udstyr til et tredjeland. På globalt plan spiller EU desuden en aktiv rolle gennem mere end 20 FSFP-missioner i forskellige lande. Disse missioner er både militære og civile og er tilpasset den lokale kontekst og de lokale mål. EU's nye sikkerhedspolitiske strategi, Det Strategiske Kompas, peger frem mod flere projekter, der skal styrke EU's rolle som en global sikkerhedspolitisk aktør, fx implementeringen

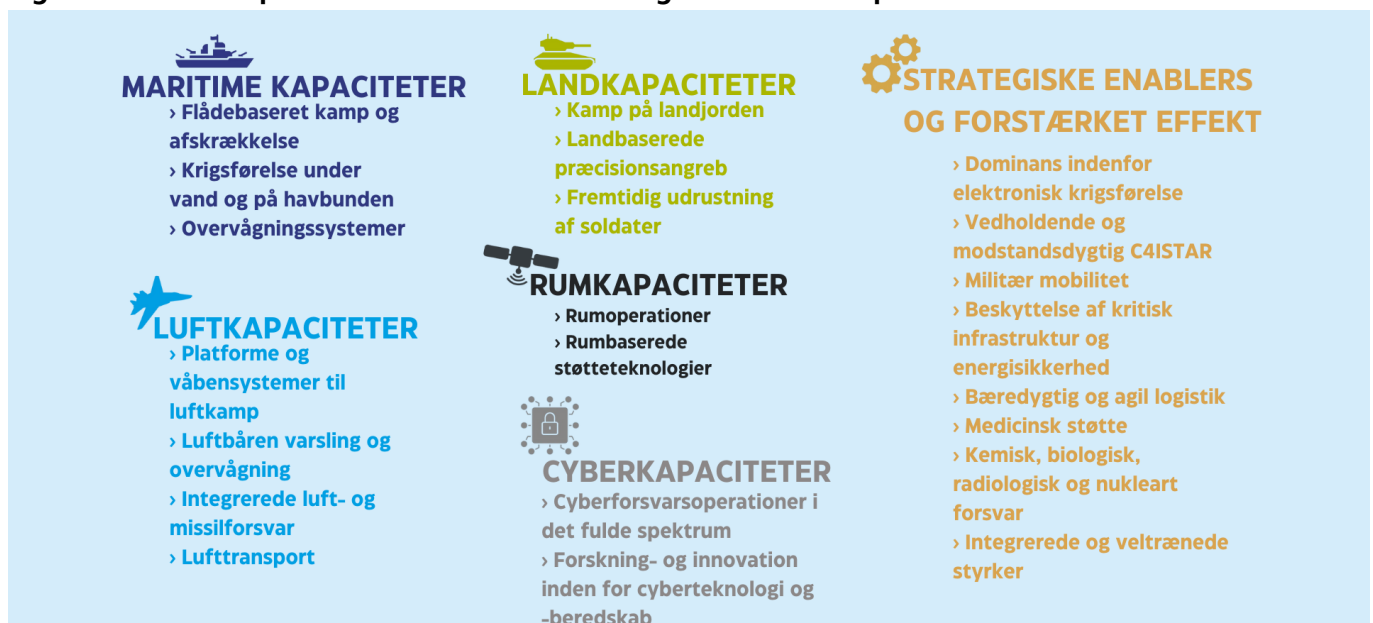
af en EU-kapacitet til hurtig deployering i krisesituationer.

På trods af disse initiativer, konkluderer rapporten, at Ruslands invasion af Ukraine primært har medført en konsolidering af NATO's rolle som den vigtigste forsvars- og sikkerhedspolitiske aktør i Europa, hvor EU til sammenligning spiller en mindre rolle. EU's nye initiativer opfattes hovedsageligt som et supplement til NATO's aktiviteter frem for at være i konkurrence med dem, eftersom de fleste EU-medlemslande også er NATO-medlemmer.

Medlemslandenes positioner

En afgørende udfordring i EU's bestræbelser på at styrke sin rolle som sikkerhedspolitisk aktør er at opnå enighed blandt sine medlemslande, der hver især har forskellige nationale positioner. EU-beslutninger på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område kræver ofte enstemmighed, hvilket kan være vanskeligt at opnå. Hvor der umiddelbart efter Ruslands invasion var stor enighed blandt EU's medlemslande i forsvars- og sikkerhedspolitikken, er det efterhånden blevet sværere at finde fælles fodslag, eftersom nationale interesser i stigende grad kolliderer. I den forbindelse er det vigtigt at forstå, at medlemslandenes positioner ikke bygger på simple rationelle kalkuler, men snarere er formet af komplekse afvejsninger af geografiske og historiske forhold, som varierer fra land til land. Derfor handler en af de vigtigste EU-debatter på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område om EU's afstemningsprocedurer. Fordi beslutninger kræver enstemmighed, bliver EU ofte anset for at være langsom og ineffektiv. Som konsekvens heraf har en række medlemslande, heriblandt Tyskland og Frankrig, foreslået at indføre kvalificeret flertalsafstemning (QMV) for beslutninger på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område. Det ønske er dog blevet mødt med modstand fra bl.a. Polen og Tjekkiet. Debatten om afstemningsprocedurer – men også uenighed om udvikling af militære kapaciteter – viser, at det fortsat er en stor udfordring at balancere EU-medlemslandenes forskellige positioner, hvilket er nødvendigt, hvis EU skal styrke sin rolle som sikkerhedspolitisk aktør. Det skyldes ikke mindst, at EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik er afhængig af nationale kapaciteter og budgetter.

Figur 1: EU's 2023-prioriteter inden for udvikling af militære kapaciteter





Anbefalinger

Rapporten belyser et politikområde, hvor man fra dansk side – nu hvor Danmark er fuldt med i FSFP og har en plads ved forhandlingsbordet – må tilpasse sin politik til FSFP, men samtidig også har mulighed for at påvirke beslutninger på EU-niveau. I den forbindelse formulerer rapporten tre anbefalinger, som kort beskrives her:

Forstå kapabilitetsudvikling som gensidigt fordelagtigt:

Ved at tilslutte sig FSFP kan Danmark nu deltage i samarbejdet under Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) og i andre processer vedrørende opbygningen af militære kapaciteter, herunder først og fremmest Det Permanente Strukturerede Samarbejde (PESCO). I den sammenhæng vil det være nyttigt at udarbejde en strategi for disse processer med henblik på at forbedre det danske forsvars militære kapaciteter på en måde, som både er til gavn nationalt, på EU-niveau og inden for NATO. Her er det nødvendigt at balancere kortsigtede initiativer og langsigtede planer med henblik på at maksimere effekten af disse initiativer.

Med PESCO-medlemskabet kan Danmark derudover indgå i de konsortier, som samarbejder om udvikling af militære kapaciteter. Også i den forbindelse vil det være hensigtsmæssigt at udarbejde en klar strategi for, hvilke projekter der kan være nyttige for Danmark at iværksætte eller tilslutte sig, samt

hvordan øget dansk deltagelse i PESCO kan realiseres. Tilsvarende vil engagement i forskning og innovation inden for nye teknologier finansieret af EU-midler (fx under Den Europæiske Forsvarsfond) give Danmark mulighed for at udnytte sit stærke netværk af forskningsinstitutioner og blive en aktiv bidragsyder inden for europæisk teknologiudvikling.

Fastlægge en dansk position gennem partnerskaber og dagsordensfastsættelse:

Danmark er længe blevet anset som en troværdig sikkerhedspolitisk aktør. Denne position er fordelagtig i forhold til at positionere sig, så man på én og samme tid kan fremme en realistisk dagsorden og mægle mellem medlemslande med forskellige synspunkter og prioriteter. Det langvarige medlemskab af NATO gør Danmark til en potentielt vigtig brobygger i partnerskabet mellem EU og NATO. Inden for EU kan opfattelsen af Danmark som et troværdigt, men tilbageholdende medlem fremme Danmarks muligheder for at skabe nødvendige kompromisser. Derfor bør Danmark etablere strategiske partnerskaber med EU-medlemslande, som deler dets interesser. Dermed vil Danmark ikke stå isoleret i de komplekse beslutningsprocesser inden for FSFP, men i stedet være i stand til at promovere sine egne interesser i samarbejde med andre medlemslande eller forsøge at balancere forskellige interesser.

Desuden bør Danmark forsøge at sætte dagsordenen på relevante områder. Danmark bør identificere muligheder for at opnå fælles fodslag, både hvad angår støtten til Ukraine og inden for øvrige prioriterede områder. I den sammenhæng kan Danmark drage fordel af sin stærke position som et langvarigt EU-medlem, der samtidig har et stærkt transatlantisk perspektiv.

Udvikle en ambitiøs, men realistisk dagsorden for EU-formandskabet i 2025:

Danmark har en unik mulighed for at sætte sit præg på FSFP relativt kort tid efter at have tiltrådt samarbejdet. Med EU-formandskabet i anden halvdel af 2025 kan Danmark udvikle en ambitiøs dagsorden ved at gøre sikkerhed og forsvar til en toprioritet. Der er selvfølgelig visse begrænsninger mht., i hvor høj grad et dansk formandskab kan underbygge disse dagsordener pga. modsatrettede interesser blandt EU's medlemslande. Ikke desto mindre har en dansk indsats for at fremme FSFP potentiale til at blive en succes. Desuden vil der i 2025 være tiltrådt en ny EU-Kommission, som sandsynligvis vil have større fokus på sikkerhed og forsvar. Hvis formandskabet skal blive en

succes, er det dog nødvendigt at sætte ambitiøse, men realistiske mål for sikkerheds- og forsvarspolitikken. Det betyder, at fremdrift i forhold til allerede iværksatte initiativer på forsvarsområdet, særligt hvad angår implementeringen af målsætningerne i EU's Strategiske Kompas, bør være omdrejningspunktet frem for urealistiske mål, såsom en fælleseuropæisk hær.

Mulige resultater kunne være at opnå enighed om konkrete prioriteter i EU's programmer og processer til opbygning af militære kapaciteter. Disse programmer er centrale for EU's rolle som sikkerhedspolitisk aktør, men er også vigtige redskaber for medlemslandene mht. at overkomme udfordringer såsom politisk fragmentering eller mangel på forsvarskapaciteter.

Desuden bør Danmark balancere det transatlantiske partnerskab med FSFP's globale rækkevidde. Uforudsigeligheden i det transatlantiske samarbejde betyder, at Danmarks stærke transatlantiske bånd og traditioner kan være et ideelt udgangspunkt for at balancere medlemslandenes forskellige strategiske retninger i spændet mellem mere EU-autonomi og en fortsat stærk tilknytning til USA.

Et wake-upcall for Europa



Dette memo bygger på CMS-rapporten *A Wake-up Call for a European Security Provider? EU Security and Defence Policy, the War in Ukraine, and the End of the Danish Opt-out*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet i samarbejde med Djøf Forlag. Rapporten kan findes under "Publikationer" på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om europæisk og dansk sikkerhed efter Ukrainekrigen, kan du også læse CMS-publikationerne:

- *Danmark i EU: Muligheder og udfordringer efter forsvarsforbeholdet. CMS-baggrundspapir (2023)*
- *Små stater og store våben - Materielanskaffelse i europæiske småstater. CMS-rapport (2023)*
- *Efter freden - Ukrainekrigens betydning for dansk og europæisk sikkerhed. CMS-rapport (2022)*

Om CMS

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

X (Twitter): [@MilStudiesCPH](https://twitter.com/MilStudiesCPH)

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies