NÄR ETT VÄPNAT ANGREPP BLIR VERKLIGHET I EUROPA – KRIGET I UKRAINA OCH EU:S FÖRSVARSPOLITIK

Päivi Leino-Sandberg

EU-fördragen innehåller omfattande bestämmelser om EU:s försvarspolitik. Diskussionen efter Lissabonfördraget har dock fokuserat mera på krishantering och solidaritetsbestämmelserna i artikel 222 FEUF, medan få aktivt har trott på möjligheten att ett traditionellt krig skulle bryta ut i Europa.

Händelserna efter den 24 februari 2022 har inte enbart väckt debatt gällande ett eventuellt NATO-medlemsskap för Sverige och Finland, utan även betonat vikten av att diskutera EU:s framtida roll i försvarspolitiken – någonting som redan utvecklats genom antagandet av dess strategiska kompass i mars 2022 och beslutet att bidra Ukraina med vapen och annat stöd genom European Peace Facility.

1. SOLIDARITETSKLAUSULEN

Enligt artikel 42.7 FEU stipuleras att: ”Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel”. Klausulen har hittills åberopats bara en gång – när Frankrike blev offer för en terroristattack i november 2015. Alla EU:s medlemsstater bidrog med varierande former av bistånd.

Formuleringen (”alla till buds stående medel”) är omfattande, men lämnar utrymme för den medlemsstat som utsätts för ett väpnat angrepp att definiera vilken sorts stöd och bistånd den behöver, och för de övriga medlemsstaterna att definiera vad deras stöd består av.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

Artikel 42.7 FEU specificerar att klausulen inte ska

> ”påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.”

Den första meningen introducerades på begäran av EU:s dåvarande neutrala och alliansfria medlemsstater (Finland, Sverige, Österrike och Irland). För dem var det viktigt att betona att EU inte utgör en militärallians. Speciellt viktigt var detta för Österrike som är bundet till neutralitet genom sin grundlag som förbjuder militärallianser. Av EU:s 27 medlemsstater är sex idag alliansfria (inkl. Cypern och Malta). Huruvida de kan betraktas som neutrala stater är en definitionsfråga eftersom EU-medlemskapet även medför förpliktelser inom försvarspolitiken.

Till exempel i Finland förklarades artikel 42.7 FEU i samband med ratificeringen av Lissabonfördraget som en klar juridisk *förpliktelse* för alla EU medlemsstater att ge och motta stöd och bistånd, men också en *rätt* att få motta dylikt stöd. Riksdagens försvarsutskott betonade att förpliktelsen inte påverkas av EU:s nuvarande bristande institutionella eller operationella svagheter eller det förhållande som medlemsstaten har till NATO. Ur ett folkrättsligt perspektiv har bestämmelsen skrivits på ett bindande sätt, vilket Finland också bör beakta i sin egen verksamhet (FsUU 4/2008 vp).

Ur ett EU-rättsligt perspektiv är försvarspolitiken i stort sett en nationell befogenhet, men den utövas i en rättslig ram som utgörs av EU-fördragen, speciellt artikel 42 FEU som ger EU en omfattande kompetens att utveckla en självständig försvarspolitik. Således är det klart att en medlemsstats försvarspolitiska målsättningar inte är enbart nationella, och nationellt försvar kan behövas för att försvara en annan medlemsstat.

2. EU:S FÖRSVARSPOLITIK

Jag har ofta ställt mej kritiskt till hur EU utvecklas genom kriserna, med stöd av kreativa nytolkningar av grundfördragen och i processer som är ogenomskinliga och därför svåra att granska av de nationella parlamenten.[1] Men om kriget i Ukraina leder till nya steg i EU:s försvarspolitik är detta inte juridiskt sett problematiskt. Det är klart att EU har omfattande kompetens i försvarspolitiken, vilket medlemsstaterna godkänt i Lissabonfördraget.

[1] Päivi Leino-Sandberg, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy Making* (Cambridge University Press 2021).

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

Enligt artikel 2.4 FEUF har unionen befogenhet att ”fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik”. Artikel 42.2 FEU specificerar att utformningen av unionens gemensamma försvarspolitik ”kommer att leda till ett gemensamt försvar, när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta”. Bestämmelserna innehåller ett åtagande mot ett gemensamt försvar, även om dess exakta struktur och tidpunkt lämnas öppna. Artikel 42 FEU möjliggör en omfattande utveckling av EU:s operationella och institutionella kapacitet. Europeiska rådets beslut träder i kraft utan fördragsändringar, efter att alla medlemsstater antagit det ”i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser”.

EU-fördragen innehåller således en klar rättslig grund för mera självständig försvarspolitik inom EU, vilket för flera alliansfria stater kunde utgöra ett mera attraktivt alternativ än NATO-medlemskap. Dess potential har dock inte utnyttjats.

Diskussionen kring EU:s försvarspolitik och säkerhetsgarantier är inte juridisk utan säkerhetspolitisk. NATO har den kommandostruktur, infrastruktur och operationell kapacitet som krävs för ett gemensamt försvar. Dagens EU saknar de färdigheter och operationella kapacitet som NATO har, och NATO och dess medlemsstater har motsatt sej en dylik utveckling inom EU. Under de senaste åren har diskussionen om artikel 42.7 FEU och dess betydelse förts i samband med flera EU-initiativ, speciellt beslutet om upprättande av ett permanent strukturerat samarbete under artikel 46.2 TEU (2017) – hittills utan särskilt konkreta resultat. EU:s nya strategiska kompass är inte oviktig, men bidraget till ett gemensamt försvar är blygsamt.

Kriget i Ukraina har dock betonat vikten av militär beredskap och koordinering. Alla medlemsstaters säkerhet och territoriella integritet är ett gemensamt intresse för hela unionen. Hur ska man värna om den i en framtid där ett väpnat angrepp mot en EU-medlemstat kan blir verklighet?

Skyldigheten att erbjuda och rätten att motta stöd under artikel 42.7 FEU är formulerad på ett sätt som tar hänsyn till medlemsstaternas olika försvarspolitiska lösningar, det komplexa förhållandet mellan EU och NATO, och EU-institutionernas underutvecklade roller inom området. Samtidigt har artikeln en juridisk kärna som bygger på medlemsstaternas solidaritet mot varandra. Om en medlemsstat nu skulle stöda sej på artikel 42.7 FEU, är det klart att stödet också skulle omfatta vapen, även militärstyrkor, till den medlemsstat som blivit offer för ett väpnat angrepp. Men är detta tillräckligt för att garantera säkerhet i Europa?

Krisen i Ukraina kunde vara en viktig utlösare mot en gemensam försvarspolitik och att stärka förhållandet mellan EU och NATO. Samtidigt har EU:s försvarspolitik utvecklats långsamt genom åren. När världen ändras snabbt, är det tveksamt om EU hinner med.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16