

udenrigs

Efter Lissabon

*Erstatningen for
forfatningstraktaten:*

Hvad er ændret?

Et nyt kludetæppe

Forbeholdsfælden klapper i

*Danmark og udlændinge-
politikken*



Tyrkiets arabiske initiativ *Lasse Ellegaard*

Arktisk opvarmning og dansk sikkerhed

Merkels Tyskland

Obamas missilskjold

Fredsforhandlinger i Sydsudan

Mexicos urørlige militær

4 · 2009

Verdenshavet og Frederiksholms Kanal: *Flov småstatspolitik* **2**
Noter i marginen: Dilemmaet i den globale klimapolitik
Frede Vestergaard **4**

TEMA

Velkommen til Lissabon *Jens Hartig Danielsen* **7**
Opløbet til Lissabon *Peter Nedergaard* **13**
Danmark i forbeholdsfælden *Rebecca Adler-Nielsen* **26**
Status efter Metock og Lissabon *Peter Pagh* **34**

BAGGRUND

Malatyas spejl – om Tyrkiets arabiske initiativ *Lasse Ellegaard* **43**
Arktisk opvarmning og dansk sikkerhedspolitik *Nikolaj Petersen* **50**
Merkels Tyskland *Siegfried Matlok* **64**
Obamas missilskjold og Rusland *Henrik Ø. Breitenbauch* **74**
Israel i to-fronts opgør om bosættelser *Anders Jerichow* **84**
Sydsudan: Vanskelige fredsforhandlinger *Mads Qvortrup* **89**
Mexicos urørlige militær *Mette Hald Hundewadt* **94**
Shanghai Samarbejdsorganisationen bag facaden
Flemming Splidsboel Hansen **100**

Danmarks stemme: Fjerde kvartal 2009 *Anders Jerichow* **110**

LITTERATUR

Irans unge – mellem modernitet og tradition *Karin Bergquist* **113**
Mod en ny norsk udenrigspolitik *Pertti Joenniemi* **120**

Indeks 2009 **126**

Med forbehold

Da Belgiens premierminister Herman Van Rompuy i november blev udnævnt til EU's første præsident, mens den britiske EU-kommissær Catherine Ashton blev udenrigschef, var der få, som klappede i hænderne.

Den ene EU-ekspert efter den anden lod vide, at valget var uambitiøst, for så vidt som de to var ukendte af den brede europæiske offentlighed og slet ikke havde den fornødne karisma til at skabe et handlekraftigt og visionært EU.

Det var en mærkelig kritik. Det havde været berettiget, hvis EU's nye ledelse skulle vælges på baggrund af en ny forfatningstraktat, som havde til formål at sætte EU i stand til at tale med én stemme – i stedet for som nu et a cappella kor.

Men hvad blev forfatningstraktatens skæbne? Den faldt! Og erstatningen, Lissabon-traktaten, der blev vedtaget i dens sted, var nær også faldet. Den krævede en ny afstemning i Irland, og mon ikke den var faldet i andre lande også, hvis regeringerne havde besluttet at sende den til afstemning.

Så hvis man på den baggrund havde valgt kendisser til EU's præsident og udenrigschef, så havde man højst sandsynligt skabt enorme problemer for sig selv.

Eller for at sige det, som det er: Befolkningerne vil helst ikke mindes om EU-projektet for tit.

I særdeleshed gælder det den danske befolkning. Vi har valgt at gøre Lissabon-traktaten til tema for dette nummer af Udenrigs, og som man vil kunne forvise sig om i flere artikler, er de danske forbehold i høj grad ren symbolpolitik.

De virker ikke længere efter hensigten – de andre EU-landes borgere er nemlig ikke omfattet af forbeholdene, når de opholder sig i Danmark – og danskerne er heller ikke, når de opholder sig i andre EU-lande. Men vi opretholder dem alligevel for at bevare illusionen om selvstændighed.

Spørgsmålet er så, om der er noget at gøre ved det. Læs og døm selv.

Redaktionen

Flov småstatspolitik

Diplomati forbindes normalt med taktfuldhed, elegance og snilde. Men det kan også være et ualmindeligt plumpt og uskønt syn. Og det var det, da regeringen i december med støtte fra S og SF undertegnede en erklæring som slog fast, at Danmark “er imod Tibets uafhængighed”. Ja, så grimt og klodset, at det er svært at afgøre, hvad det var aller værst ved det hele.

Var det værste mon, at såvel udenrigsminister Per Stig Møller som udenrigsordfører fra S Mogens Lyketoft bedyrede, alt var ved det gamle, fordi Danmark altid har talt om ét Kina og aldrig argumenteret for Tibets uafhængighed?

Det skreg til himlen: For hvis alt var ved det gamle, hvorfor var det så overhovedet nødvendigt med en ny erklæring? Desuden var det jo løgn: Det vil komme bag på befolkningen, hvis dansk udenrigspolitik virkelig har gået ud på at ‘være imod’ tibetansk selvstændighed. Det er rigtigt, at Danmark ikke har støttet eller støtter tibetansk løsrivelse, men det er ikke det samme som, at man har været ‘imod’ den. Til dato har danske politikere, når talen er faldet på Tibet, primært været optaget af at kritisere Kina for krænkelse af ti-

betanernes menneskerettigheder – og ikke af at kritisere tibetanerne for fantasier om løsrivelse. Det ved Per Stig Møller bedst af alle.

Da Dalai Lama besøgte Danmark i år 2000, mødtes lamaen med daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen i Kongeværelset i Kastrup Lufthavn, og da Nyrup på et efterfølgende pressemøde kom for skade at sige, at Danmark betragter Tibet som en del af Kina, måtte statsministeren bagefter stå skoleret i Udenrigspolitisk Nævn – på foranledning ikke mindst af Per Stig Møller – der først stillede sig tilfreds, da statsministeren fastslog, at Tibet har krav på selvstyre inden for Kinas grænser. Støttekomiteen for Tibet er da heller ikke i tvivl om, at der er tale om en kursændring. Som formanden Anders Højmark Andersen skrev i en pressemeddelelse:

“Det er en direkte løgn, når regeringen erklærer, at dens holdning om, at Tibet er en del af Kina, er uforandret. Regeringens ‘verbalnote’ til Kina kan nemlig ikke opfattes som andet end en endelig og officiel dansk anerkendelse af, at Tibet er del af Kina. Det er så vidt vi ved første gang, at Danmark fremsætter en så utvetydig udtalelse af den karak-

ter. I praksis har Danmark behandlet Tibet som en del af Den Kinesiske Folkerepublik siden slutningen af 1960'erne, men det er ikke det samme som en formel anerkendelse.”

Så var det ikke det værste? At politikerne krøb udenom? Eller var det værste mon årsagen til deres mummespil? Erklæringen blev nemlig underskrevet kort før den kinesiske regeringschefs ankomst til klimatopmødet i København, så det var klart for alverden, at det var et forsøg på en studehandel, hvor Danmark skrev under til gengæld for, at kineserne bøjede sig i klimaforhandlingerne. Hvad skulle årsagen ellers være? Det er ikke længere siden end maj, at Lars Løkke Rasmussen mødtes med Dalai Lama i selveste statsministerboligen. I modsætning til som sagt Nyrup, der i år 2000 kun mødtes med ham i Kastrup Lufthavn, og i 1996 slet ikke mødtes med ham, men overlod det til udenrigsminister Helveg-Petersen. Med andre ord: I maj måned var det Lars Løkke Rasmussen magtpåliggende at vise befolkningen, at han ikke var spor bange for Kina, og et halvt år senere under klimakonferencen er det ham pludselig magtpåliggende at 'være imod' tibetansk løsrivelse.

Var det det værste?

Eller var det værste monstro, at Lars Løkke Rasmussen med sin køvending intet synes at have lært af fortiden? Han er jo langt fra den første i dansk politik, der over for Kina springer op som en løve og fal-

der ned som et lam. Kan nogen stadig huske den Tibethøring, som Folketingets Udenrigsudvalg afholdt i maj 1996, da lamaen kom til Danmark? Kan nogen stadig huske, at den danske regering i 1997 stillede sig i spidsen for at samle opbakning til en Kina-resolution i FN's kommission for menneskerettigheder?

Da Kina svarede med sanktioner mod Danmark, og det ikke lykkedes Danmark at få EU-landene til at gengælde med EU-sanktioner, endte det hele med, at Danmark gav op. Dengang tabte vi også ansigt, og det lod sig ikke skjule bag nok så mange glatte formuleringer om, at vi nu prøver dialogen frem for konfrontationen. Burde Lars Løkke ikke have lært af det, før han inviterede lamaen til Marienborg, så han ikke havde behøvet at ydmyge sit land bagefter? Burde han ikke have lært, at hvis Danmark ikke er villig til at betale prisen, så skulle han slet ikke have spillet modig i residensen i maj?

Eller var det allerværste måske alligevel, at der slet ikke kom noget ud af den danske indrømmelse? For der blev jo ingen aftale på klimakonferencen; Kina gav sig ikke. Den underhåndsförståelse, som Danmark formodentlig har ment at have med Kina, havde vi ikke, eller også valgte kineserne bare at se stort på den – nu havde Danmark jo skrevet under og kunne ikke trække sin underskrift tilbage.

Navigator

Dilemmaet i den globale klimapolitik

Denne artikel skrives dagen før COP-15 åbner i Bella-centret, og når den læses, vil konferencen for længst være overstået. Til den tid vil resultatet være kendt, men med det store forventningspres og det store momentum, der er opbygget, har konferencen næppe kunnet undgå at munde ud i en eller anden form for politisk aftale.

Det er plausibelt, at aftalen, (1) forpligter industrilandene til i et vist omfang at nedskære deres udledning af drivhusgasser frem til 2020 med løfte om yderligere reduktion frem til 2050 – men for lidt til at overholde det såkaldte to graders mål, som ifølge IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) kræver en reduktion på 40 procent inden 2020; (2) omfatter, at de store udviklingslande lover at begrænse stigningen i forhold til, hvordan udviklingen i emissionen ellers vil forløbe – salg af elastik i metermål – samt løfter fra industrilandene om en stigning i udviklingsbestanden til såkaldt klimatilpasning på (måske) 10 milliarder dollars om året i foreløbig tre år, og et mindre forpligten-de løfte om meget større beløb hen i mod 2020.

Størrelsesmæssigt skal startpenge-

ne ses i lyset af en samlet officiel udviklingsbistand på 120 milliarder dollars i 2008.

Spørgsmålet er, om 'verden er blevet reddet' i København. Hvor meget er løfterne værd? Én ting er, at de først skal omsættes i en juridisk bindende aftale. Noget andet er, om landene kan og vil leve op til løfterne og lade sig binde af en retlig FN-aftale for derefter at overholde den.

Erfaringerne fra Kyoto-aftalen, som kun omfatter industrilandene, tyder ikke godt. Ganske vist er vi ikke kommet til 2012 endnu, men hverken USA – som dog ikke har ratificeret Kyoto – Canada eller Australien kommer til at leve op til Kyoto-aftalen. Japan vil kun kunne gøre det ved at købe sig til reduktioner i udviklingslande. Rusland og Ukraine blev reelt ikke forpligtet af Kyoto-aftalen, og har derfor ikke noget i klemme.

Tilbage er EU. EU har i gennem alle årene spillet rollen som duks i klassen. Allerede i oktober 1990 besluttede EU's miljøministre som reaktion på den allerførste IPCC-rapport et halv år tidligere, at EU-15's samlede emission af drivhusgasser skulle være stabiliseret på 1990-niveau i 2000. Det lykkedes så nogen-

lunde uden en egentlig politik på området, og det vil også lykkes EU-15 at opfylde Kyoto-protokollen i 2012, men det vil skyldes fire forhold, hvoraf de to vigtigste intet har at gøre med EU's klimapolitik, nemlig murens fald i Tyskland og Storbritanniens brændselsskifte på kraftværkerne fra kul til gas i begyndelsen af 1990'erne.

Det tredje element vil være køb af reduktion uden for EU (hvilket bl.a. gælder Danmark). Og det fjerde, at EU- og andre industrilandes mest energikrævende, industrielle produktion siden 1990 i et betydeligt omfang er flyttet ud – først og fremmest til lavlønslændene i Fjernøsten, der ikke er omfattet af reduktionsbegrænsninger. Reelt har EU's hidtidige indsats derfor været meget beskeden. Verdens samlede CO₂-udledning fra fossile brændsler er da også steget 41 procent siden 1990, og 29 procent siden 2000, selv om EU har holdt igen.

EU har i december 2008 vedtaget en reduktion på 20 procent fra 1990 til 2020, uanset hvad andre lande gør, men dette mål gælder for EU-27, som også omfatter andre CØE-lande end Østtyskland. EU-27 havde i 2005 nået en reduktion på 8 procent, mens de gamle EU-15 kun havde nået en reduktion på 2 procent på dette tidspunkt. Det mål, som EU-27 sælger som 20 procent i forhold til 1990, er altså en reduktion på 12 procent fra 2005 til 2020, som så i øvrigt i et betydeligt omfang vil

kunne opfyldes ved køb af reduktioner i udviklingslande, men målet bliver en hel del sværere at nå end Kyoto-målet på 8 procent.

Men EU skal nok opfylde de lovede tiltag. De er en del af EU-lovgivningen. Anderledes ser det ud med resten af verden. Vi ved ikke, hvad præsident Obama kan få igennem hjemme i USA, men den reduktion som Repræsentanternes Hus har vedtaget, er ikke ret stor. Den bliver ikke skærpet i Senatet, som heller ikke vil vide af overførsel af vældige beløb til et FN-bureaukrati og andre dele af verden.

Hvad de store udviklingslande angår, vedrører deres løfter lavere energiintensitet, men emissionen vil stige i takt med den økonomiske vækst, som de tilstræber.

De finansielle løfter er også tvivlsomme. På den store FN-konference om udviklingsbistand i Monterey i 2002, lovede de rige lande at øge deres udviklingsbistand fra 0,3 til 0,7 procent af BNP i 2015, men halvvejs er de kun nået til 0,4 procent.

Vi ved heller ikke, om det afgørende virkemiddel – handelen med kvoter – i praksis vil fungere globalt. I teorien er det et ideelt middel til at hæve prisen på fossil energi og animere til omkostningseffektive investeringer i ikke-fossil energi, men prisen på kvoter har været ekstremt volatil i det europæiske system med svingninger på op til 20 procent på en måned. Det hæmmer investeringer i alternativerne.

NOTER I MARGINEN

Desuden vil der opstå et gigantisk kontrolproblem med et globalt kvote-system for at forhindre svindel og korruption. Der er allerede eksempler i det europæiske kvotesystem. Et globalt kvotesystem vil derudover komme til at overføre store beløb til lande som Rusland med store uudnyttede – og ukontrollable – kvoter.

Mon ikke det vil vise sig, at CO₂-skatter dukker op igen som et bedre virkemiddel end kvotesystemet, hvis løfterne om reduktion skal omsættes til handling. De kan give indkomst til statskasserne, som kan bruges til at sænke skatterne på arbejdsindkomst. Pengene bliver hjemme i stedet for at havne hos Putin og andre. CO₂-afgifter vil også hjælpe ulande-

ne til at skabe indkomst, som de kan bruge til almindelig udvikling samt tilpasning til de forventede klimaændringer.

Under alle omstændigheder vil fossile brændsler spille en stor rolle i den globale energiforsyning i mange år endnu. Man halverer ikke en andel på 85 procent i løbet af ganske få år, uanset hvad man vedtog i Bella-centret.

Frede Vestergaard er cand. polit og journalist tilknyttet Weekendavisen. Han beskæftiger sig især med de samfundsmæssige konsekvenser af den økonomiske udvikling, ofte med særlig interesse for energi og miljø.

Velkommen til Lissabon

Jens Hartig Danielsen

Forfatningstraktaten led skibbrud, men nu er Lissabon-traktaten omsider trådt i stedet. Så hvad går den ud på? Her følger en gennemgang af det, der er nyt – og det, der ikke blev ændret

Den 1. december 2009 trådte Lissabon-traktaten i kraft. Hvis det virker som en gammel nyhed, skyldes det måske, at det nu er to år siden, at traktaten blev undertegnet af EU's stats- og regeringschefer.

I forlængelse af undertegnelsen i december 2007 blev ratifikationsprocessen sat i gang rundt om i medlemsstaterne, og traktaten blev præsenteret og analyseret i den politiske og juridiske litteratur (se fx *Udenrigs* 2007, 4). Forventningen var, at samtlige medlemsstater havde ratificeret traktaten inden udgangen af 2008, og at traktaten kunne træde i kraft umiddelbart herefter. Sådan kom det imidlertid ikke til at gå. Den irske vælgerbefolkning stemte nej til Irlands ratifikation af traktaten, og dermed gik processen i stå.

Efter at Irland har fået opfyldt særlige krav og de irske vælgere i oktober måned 2009 stemte ja til en irsk ratifikation af traktaten, er der nu

igen anledning til at kaste et blik på Lissabon. Ganske vist er Lissabon-traktaten 'blot' endnu en traktat – som så mange før – der sætter nye rammer for EU, men den er også noget særligt, fordi den formentlig vil blive den sidste af de 'store' EU-traktater i meget lang tid.

Dermed afslutter den en lang og vanskelig proces for udviklingen af samarbejdet i Den Europæiske Union.

Processen begyndte tilbage i 1952, da traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab trådte i kraft. Siden fulgte bl.a. traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab i 1958, Den Europæiske Fælles Akt i 1987, Maastricht-traktaten i 1993, Amsterdam-traktaten i 1999, og Nice-traktaten i 2003.

Forfatningstraktaten skulle have kronet denne udvikling, men ratifikationen af traktaten stødte på

grund, da vælgerflertal i Holland og Frankrig i 2005 stemte nej. Forfatningstraktatens skibbrud ledte til introduktionen af Lissabon-traktaten som den redningsplanke, der giver mulighed for opfyldelse af ambitionen om, at "videreføre processen imod en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk" (se præambelen til Traktaten om Den Europæiske Union, 13. betragtning).

En forfatning i forklædning?

Der findes forskellige meninger om, hvad der var ambitionsniveauet med forfatningstraktaten. Nogle har fremstillet det således, at der var tale om et ombygningsprojekt, der – med en enkelt undtagelse – skulle gennemføres ved hjælp af de gamle materialer (Se Lykke Friis og Peter Biering: *Forfatningstraktaten – Europas Philadelphia?*, 2005, s. 23-24). Ambitionerne var dog nok større. Sammenligner man forfatningstraktaten med Lissabon-traktaten ses en række væsentlige forskelle, der også spillede en vigtig rolle i forbindelse med den danske stillingtagen til ratifikation af Lissabon-traktaten.

Set fra EU-rettens vinkel var det introduktionen af et skrevet forfatningskoncept – en kodificeret forfatningsideologi – der gjorde forfatningstraktaten til noget særligt og helt nyt.

Ganske vist har EU-domstolen i sin tid karakteriseret EØF-traktaten

(senere EF-traktaten) som 'Fællesskabets forfatning' i den betydning, at der i EU-retten gælder et legalitetsprincip og et princip om domstolskontrol af lovgiver og forvaltning.

Men forfatningstraktatens forfatningsidé havde formentlig langt videre implikationer, og dette forfatningskoncept findes ikke i Lissabon-traktaten.

Set fra dansk forfatningsrets synsvinkel, så var det de bestemmelser i forfatningstraktaten, der indebar suverænitetsafgivelse, der gjorde denne traktat – sammenlignet med fx Nice-traktaten – til noget særligt. Disse bestemmelser genfindes enten ikke i Lissabon-traktaten, eller også er de uden betydning for spørgsmålet om suverænitetsafgivelse i kraft af de danske forbehold.

Men hvis Lissabon-traktaten ikke repræsenterer de samme ambitiøse mål som forfatningstraktaten, hvad gør den så? Tilbage – ved en sammenligning af forfatningstraktaten og Lissabon-traktaten – er 'de operative bestemmelser', bestemmelser, der teknisk set og i det store hele, er set før. Lissabon-traktaten er juridisk-teknisk – og dermed vel også i sin politiske ambition – meget lig Nice-traktaten. Der er tale en ændringstraktat, der bibeholder den eksisterende traktatstruktur, og som kun indebærer ændringer i de allerede gældende traktater. Man er, så at sige, med Lissabon-traktaten tilbage i den gamle gænge.

Den helstøbte nye konstruktion, som man tilstræbte med forfatnings-traktaten, endte med en rekonstruktion i form af Lissabon-traktaten.

Hvad opnås?

Hovedformålet med Lissabon-traktaten er at skabe en organisatorisk ramme, der kan rumme 27 medlemsstater samtidig med, at organisationen, dvs. Den Europæiske Union, er i stand til løbende at træffe de nødvendige beslutninger, først og fremmest i form af lovgivning.

Man havde allerede i 2001 i forbindelse med Nice-traktaten forudsat, at det med den forestående omfattende udvidelse af EU's medlemskreds ville blive nødvendigt med ændringer i EU's institutionelle regler. Disse regler var løbende blevet justeret gennem tiden i forbindelse med traktatændringer, men forudsatte grundlæggende en langt mindre union med langt færre medlemmer. Det stod klart, at hvis man ikke ændrede reglerne for, hvorledes institutionerne træffer beslutninger, ville Unionen med 27 medlemmer blive både juridisk og politisk handlingslammet; man måtte nødvendigvis justere spillereglerne. De fleste af de væsentlige regler i Lissabon-traktaten er derfor institutionelle og processuelle, idet de drejer sig om institutionernes sammensætning og funktion i EU's beslutningsprocesser.

Undervejs inddrog staterne også

en udvikling af samarbejdet om retlige og indre anliggender samt en strukturering af samarbejdet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Fællesskabet samles i Unionen

Lissabon-traktatens karakter af ændringstraktat betyder, at den på samme måde som en ændringslov begrænser sig til at ændre de bestående regelsæt. Den Europæiske Union er fortsat baseret på to hovedtraktater: Traktaten om Den Europæiske Union og Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Den sidstnævnte traktat har med Lissabon-traktaten ændret navn til Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten). Navneændringen er en følge af, at Det Europæiske Fællesskab og Unionen fusioneres sammen til én juridisk enhed.

Hvilken kompetence har Unionen så?

Princippet om kompetencetildeling fastslås i EU-traktatens artikel 5 som et grundlæggende princip i EU-retten.

Princippet indebærer, at Unionen kun kan lovgive på et område, hvis der er hjemmel i traktaten. I Danmark kan lovgivningsmagten (næsten) lovgive om hvad som helst med hjemmel i grundlovens § 3, men i Unionen findes lovgivningshjemlen ikke på samme måde i en enkelt bestemmelse. Hjemlen findes

i stedet spredt rundt om i traktaternes forskellige bestemmelser. Hvis der ikke findes hjemmel i traktaterne, så har Unionen ikke kompetence til at regulere området, og kompetencen ligger følgelig hos de nationale lovgivere. For at understrege og klargøre dette princip indeholder EUF-traktaten et kompetencekatalog, som bl.a. angiver, hvornår Unionen har enekompetence til at lovgive og hvornår kompetencen deles med medlemsstaterne.

Fremhævelsen af opdelingen af lovgivningskompetencen vil kunne spille en rolle i forbindelse med nærheds- (subsidiaritets-) princippet. Princippet siger, at uden for de områder, hvor Unionen har enekompetence, kan Unionen kun lovgive, hvis det vil være bedre at gennemføre lovgivningen på unions-plan i stedet for nationalt. Understreghningen af kompetenceopdelingen og nærhedsprincippet skal ses i sammenhæng med, at de nationale parlamenter i EUF-traktatens artikel 69 har fået en formel rolle i forbindelse med kontrollen af nærhedsprincippets overholdelse. Det enkelte parlament, herunder Folketinget, kan klage over et Unions-lovforslags manglende overholdelse af nærhedsprincippet. Klagen kan ikke standse forslaget, men dets gennemførelse udsættes, og der kan skabes politisk opmærksomhed om forslaget.

Hvis man tager i betragtning, hvor meget Unionens lovgivning allerede fylder i national ret – og den deraf

følgende begrænsning af de nationale lovgiveres kompetence – rummer reglerne om de nationale parlameters rolle i europapolitik nye muligheder for nationale parlamentarikere.

Vedtægtelse af Unionens lovgivning

Den i praksis nok væsentligste ændring, som følger af Lissabon-traktaten, er ændringerne i Unionens lovgivningsprocedurer. I dansk forfatningsret kendes kun én almindelig lovgivningsprocedure, medens man i EU-retten har flere forskellige. Med Lissabon-traktaten reduceres antallet af procedurer, og antallet af områder, hvor 'den almindelige lovgivningsprocedure', der svarer til, hvad der før Lissabon-traktaten kaldtes 'fælles beslutningstagen', øges betragteligt.

I den almindelige lovgivningsprocedure er Rådet og Parlamentet ligestillet. Lovforslag kan forhandles mellem Rådet og Parlamentet i op til tre omgange eventuelt efter en særlig forligsprocedure med henblik på opnåelse af enighed. Hvis de to institutioner ikke kan blive enige, er lovforslaget ikke vedtaget.

Rådets stillingtagen i forbindelse med den almindelige lovgivningsprocedure afgøres med kvalificeret flertal. Ud over at øge antallet af tilfælde, hvor kvalificeret flertal finder anvendelse med godt og vel 50 områder, ændrer Lissabon-traktaten også på, hvorledes kvalificeret flertal

i Rådet opgøres. Disse regler er tekniske og indeholder flere overgangsregler. Deres konsekvens er imidlertid en sænkning af tærsklen for, hvornår der eksisterer et kvalificeret flertal. Det betyder, at der er 'plads' til et større mindretal, hvis man ønsker at gennemføre et forslag.

Diskussionen af Lissabon-traktatens betydning har for en del drejet sig om, hvorvidt ændringerne af afstemningsreglerne i Rådet er til fordel for de små eller store medlemsstater. Det er for så vidt naturligt nok, eftersom netop forholdet mellem de store og små stater fik stor betydning for udformningen af reglerne. Men inden for de enkelte politikområder er det ikke nødvendigvis sådan, at de store stater repræsenterer én blok over for de små stater. Med det reducerede flertalskrav må den enkelte medlemsstat vænne sig til at skulle orientere sig endnu tidligere og hurtigere i lovgivningsprocessen, hvis man vil undgå at ende som en del af mindretallet.

Politik om ret, udlændinge og politi

Lissabon-traktatens væsentligste betydning, når det drejer sig om ændring af Unionens konkrete kompetencer, findes inden for rets- og udlændingepolitikken samt politisamarbejdet.

Før Lissabon-traktaten havde den Europæiske Union tre såkaldte søjler, der hver rummede forskellige politikområder. Søjle 3 drejede sig

om retlige og indre anliggender, dvs. medlemsstaternes politiske samarbejde om rets- og udlændingepolitikken samt politispørgsmål, og var et såkaldt mellemstatsligt samarbejde.

Det betød generelt, at medlemsstaterne traf afgørelser ved enstemmighed, og at afgørelserne ikke gjaldt direkte for borgerne, men kun forpligtede medlemsstaterne som stater. Med Lissabon-traktaten overgår de nævnte områder for en betydelig del til den almindelige lovgivningsprocedure. Det betyder, at når Unionen lovgiver, så finder reglerne direkte anvendelse i national ret. Det betyder også, Parlamentet lovgiver sammen med Rådet, og at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Som en del af Unionens lovgivning vil love inden for de nævnte områder også være undergivet EU-domstolens kompetence.

Rets- og udlændingepolitikken samt politisamarbejdet, er områder, der har stor politisk bevågenhed, og der vil formentlig ske en betydelig lovgivning inden for områderne. Denne udvikling kan Danmark ikke deltage i pga. det retlige forbehold.

Hvad angår udenrigs- og sikkerhedspolitikken, begræns Lissabon-traktaten sig til at søge at forbedre medlemsstaternes muligheder for at samordne deres udenrigs- og sikkerhedspolitiske positioner. Den enkelte stats suveræne beføjelser på området berøres grundlæggende ikke.

Det er alene medlemsstaterne,

der træffer beslutninger i Rådet og Det Europæiske Råd, og der står nu udtrykkeligt i EU-traktaten, at der ikke kan vedtages lovgivning på området, samt at området falder uden for EU-domstolens kompetence.

Inden for dette område er det fortsat den politiske evne og vilje, der skal bære resultaterne og ikke juraen. "Quand on n'a pas ce que l'on aime, il faut aimer ce que l'on a".

Forløbet af ratifikationen af Lissabon-traktaten (og ikke mindst ratifikationen af den skibbrudne forfatningstraktat) understreger, at politik i Europa stadigvæk har flere dimensioner. Dels europapolitik om det europæiske samarbejdes udformning og indhold, dels ren indenrigspolitik hvor den enkelte traktats skæbne afgøres af indenrigspolitiske spørgsmål i den enkelte medlemsstat.

EU-domstolen har i en række principielle domme understreget, at EU-retten er et nyt selvstændigt retssystem. Denne retspraksis har dog ikke kunnet ændre på, at Unionen er et barn af den almindelige folkeret, forstået som de retsregler der regulerer suveræne staters retsforhold. I praksis har det betydet, at den juridiske kobling mellem europapolitik og national politik i det væsentligste har været ratifikationsbestemmelserne i de enkelte traktater.

I den juridiske verden forstod

man fra begyndelsen, at den særlige konstruktion i form af EU-retlige regler, der direkte regulerer forhold i den enkelte stat, var et nybrud. Det er gået noget langsommere i den politiske verden. Her skelnes der stadigvæk skarpt mellem europapolitik og national politik.

Med Lissabon-traktaten som den sidste traktat, der med et ratifikationskrav kunne påkalde sig politisk opmærksomhed i den enkelte medlemsstat, vil europapolitikken, der har direkte virkning i medlemsstaterne, formentlig komme til at leve en stille tilværelse nationalt. Det var ikke, hvad man havde tænkt sig skulle være resultatet af den proces, som i sin tid blev sat i gang med Konventet om Den Europæiske Unions fremtid.

Franskmanden Valéry Giscard d'Estaing havde som formand for konventet forestillet sig en traktat, der som Europas nye forfatning, som noget nyt kunne inddrage Europa i national politik. Denne idé havde medlemsstaternes stats- og regeringschefer i det store og hele accepteret. Det, man havde ønsket sig med forfatningstraktaten, fik man imidlertid ikke. Men når man ikke kunne få forfatningstraktaten, må man elske den, man kunne få.

*Jens Hartig Danielsen, Max Sørensen-
professor, dr.jur. ved Aarhus Universitet.*

Opløbet til Lissabon

Peter Nedergaard

Med Lissabon-traktaten forenkles og effektiviseres beslutningsprocessen i EU, men den erstatter ikke det kludetæppe af traktatændringer som det nuværende juridiske grundlag for EU-samarbejdet udgør

Mange europæiske politikere og politiske kommentatorer er fremkommet med argumenter for, at der netop nu bør vedtages et nyt traktatgrundlag for samarbejdet i Den Europæiske Union. Ét argument er, at EU er blevet udvidet med 12 nye medlemsstater til i alt 27 medlemsstater. Det betyder, at der er behov for forenklinger og effektiviseringer af beslutningsprocessen i EU, således at man kan håndtere det kraftigt øgede antal medlemsstater.

Udvidelsen af EU forstærker dermed et problem, som har præget EU i årevis i form af en uklar opgavefordeling mellem de europæiske institutioner indbyrdes og mellem EU og medlemsstaterne. Udvidelsen er med andre ord dråben, som efter manges mening har truet med at få uigennemsigtheden i EU's beslutningsproces til at flyde over. Det skulle først forfatningstraktaten og

siden Lissabon-traktaten hindre.

Et andet argument drejer sig om, at der er et selvstændigt behov for en opstramning af det nuværende juridiske grundlag for EU-samarbejdet, da det mest ligner et kludetæppe med de mange traktatmæssige tilføjelser gennem tiderne. Her tænkes der på den forskellige status af de tre såkaldte søjler i det nuværende EU-samarbejde, som betyder, at fx Det Europæiske Fællesskabs Domstol (tidligere EF-Domstolen) har forskellige muligheder for at dømme alt efter emnet. Dette argument trådte dog i baggrunden med Lissabon-traktaten, da man efter afvisningen af forfatningstraktaten, ønskede at nedtone det forfatningsmæssige præg. Dermed forsvandt også det mere overskuelige sammenskrevne traktatgrundlag, som var forfatningstraktatens kendetegn. Desuden giver det med Lissabon-trakta-

ten heller ikke længere mening at tale om en søjlestruktur, da søjle 3 i praksis afskaffes. I boks 1 er vist en oversigt over de mange traktatændringer gennem tiden.

Ændringer i EU's traktatgrundlag

EU's traktatgrundlag er bl.a. blevet ændret med tiltrædelsestraktaterne, dvs. traktaterne med henholdsvis Storbritannien, Danmark, Norge (landet kom dog ikke med, da EF-medlemskabet afvistes ved en folkeafstemning) og Irland fra 1972, med Grækenland fra 1979, med Spanien og Portugal fra 1986, med Finland, Sverige, Østrig og Norge i 1994 (dog igen uden at Norge kom med), med Estland, Letland, Litauen, Polen, Tjekkiet, Slovakiet, Ungarn, Slovenien, Malta og Cypren i 2003 samt med Rumænien og Bulgarien i 2007. Tiltrædelsestraktaterne indeholder bl.a. regler om institutionernes sammensætning efter de nye medlemsstats optagelse. Hovedprincippet i tiltrædelsestraktaterne er, at nye medlemsstater efter en nærmere specificeret overgangsperiode fuldt ud skal acceptere EU's bestående retsregler og resultater (princippet om 'acquis communautaire'). Senest har ønsket om optagelsen af en række øst- og centraleuropæiske lande i EU givet anledning til Nicetraktaten fra år 2000. I Nicetraktaten blev der imidlertid ikke gennemført den ændring af EU's beslutningssystem, som mange hav-

de ønsket, og som mange anså for at være nødvendig, hvis EU's udvidelse skulle kunne fungere optimalt.

Desuden er budgetbestemmelserne i de tre oprindelige traktater blevet ændret ved to traktater fra henholdsvis 1970 og 1975. Traktatændringerne indebar især en udvidelse af Europa-Parlamentets beføjelser på budgetområdet. Denne proces med løbende at give Europa-Parlamentet mere indflydelse har stået på ved alle traktatændringer siden Maastricht-traktaten og videreføres med Lissabon-traktaten.

Herudover er flere afgørelser truffet af medlemsstaternes regeringer tillagt traktatstatus. Dette gælder fx afgørelserne om det daværende EF's indtægter fra 1970 og 1985 og forskellige afgørelser om placering af institutionerne. Også beslutningen om direkte valg til Europa-Parlamentet fra 1976 er tillagt traktatstatus. Traktatstatus indebærer, at de pågældende retsakter kun kan ændres ved ratifikation i alle medlemsstaternes nationale parlamenter.

Selv om boks 1 viser, at der gennem årene er foretaget mange ændringer af EU's traktatgrundlag, er det imidlertid først med Den Europæiske Fælles Akt (andre betegnelser er Fællesakten og EF-Pakken) fra 1986, at der blev foretaget en virkelig grundlæggende ændring af det daværende EF's traktatgrundlag. Det skete bl.a. i kraft af, at der blev indført et samarbejde med to retlige niveauer.

Boks 1 Ændringerne i EU's traktatgrundlag

Traktatændringer	Undertegnelse	Ikrafttræden
Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF)	18. april 1951 i Paris	23. juli 1952
Pleven-planen om fælles europæisk forsvar	27. maj 1952	Ikke trådt i kraft
Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) og Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom)	25. marts 1957 i Rom	1. januar 1958
Oprettelse af et fælles Ministerråd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber (Fusionstraktaten)	8. april 1965 i Bruxelles	1. juli 1967
Danmark, Irland og Storbritanniens indtræden i EF	22. januar i Bruxelles	1. januar 1973
Grækenlands indtræden i EF	28. maj i 1979 i Athen	1. januar 1981
Spanien og Portugals indtræden i EF	12. juni i Madrid og Lissabon	1. januar 1986
Den Europæiske Fælles Akt	17. februar 1986 i Luxembourg og 28. februar 1986 i Haag	1. juli 1987
Den Europæiske Union (Maastricht-traktaten)	7. februar 1992	1. november 1993
Amsterdam-traktaten	19. juni 1997	1. maj 1999
Nice-traktaten	10. december 2000	1. juni 2002
Udvidelse med ti central- og østeuropæiske lande	16. april 2003 i Athen	1. maj 2004
Traktaten om en forfatning for Europa	29. oktober 2004 i Rom	Ikke trådt i kraft
Udvidelse med Rumænien og Bulgarien	21. juni 2005	1. januar 2007
Lissabon-traktaten	13. december 2007 i Lissabon	1. december 2009

Den fælles udenrigspolitisk blev i den forbindelse traktatfæstet som en del af EF, men det blev samtidig bestemt, at Det Europæiske Fællesskabs Domstol ikke skulle have kompetence i forhold til denne del af traktatgrundlaget, der betegnes som den perifere fællesskabsret. Samarbejdet i EU under den perifere fællesskabsret lignede i det hele taget i højere grad et 'normalt' mellemstatsligt internationalt samarbejde, som det findes i fx FN og NATO.

Den Europæiske Fælles Akt betød samtidig en retligt opstrammet reintroduktion af det fælles marked under betegnelsen 'Det indre marked', der nu blev planlagt gennemført inden 1993. Gennemførelsen heraf skulle hovedsagelig ske med kvalificeret flertal.

Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten, som trådte i kraft henholdsvis den 1. maj 1999 og den 1. juni 2002, var i teknisk henseende revisioner af Maastricht-traktaten. Målet med traktatændringerne var at løse uløste spørgsmål i Maastricht-traktaten, at tage hensyn til folkelig kritik af Maastricht-traktaten efter danskerens 'nej' og franskmændenes 'næsten-nej' i 1992, at give Unionen større beslutningsevne og at sætte EU i stand til at optage et større antal nye medlemsstater fra Øst- og Centraleuropa. I forbindelse med Amsterdam-traktaten blev artiklerne i EU's traktatgrundlag delvis omstruktureret og fik til dels en ny nummerering, hvilket skulle gøre

traktaten mere overskuelig end de forrige.

Med traktaten om en forfatning for Europa fra 2004 samledes de tre søjler i EU-samarbejdet til ét retligt samarbejdsgrundlag. Desuden blev Charteret om Grundlæggende Rettigheder fra Det Europæiske Råds møde i Nice i december 2000 indarbejdet som en slags 'Bill of Rights' i den såkaldte forfatningstraktat. Endelig blev der oprettet en række poster, som skulle give EU en mere enhedspræget karakter via en EU-præsident og en EU-udenrigsminister. Forfatningstraktaten forliste imidlertid i forsommeren 2005 på grund af et 'nej' hertil ved folkeafstemninger i både Holland og Frankrig. På den baggrund besluttede man på Det Europæiske Råds møde i juni 2005 at iværksætte en tænkepause, hvor fremtidens EU skulle debatteres.

Efter to års tænkepause blev EU's stats- og regeringschefer i juni 2007 enige om at nedsætte en regeringskonference, der skulle udarbejde et nyt traktatudkast. I første omgang blev udkastet benævnt 'reformtraktaten', men da udkastet blev færdigforhandlet og endelig vedtaget under det portugisiske formandskab i december 2007, blev det anvendte navn 'Lissabon-traktaten'.

Nice og Laeken

På mødet i Det Europæiske Råd i Nice i december 2000 vedtog man i

tilknytning til Nice-traktaten en erklæring (nr. 23) om Unionens fremtid. I erklæringen konstateres det, at Nice-traktaten baner vejen for udvidelsen, og at den indeholder de institutionelle forudsætninger, der er nødvendige for, at nye medlemsstater kan komme med i EU.

Desuden fremgår det af erklæringen, at der er behov for at lancere en bredere og mere dybtgående debat om EU's fremtid. Der opfordres derfor til, at man gør noget ved dette spørgsmål. Udgangspunktet bør ifølge erklæringen være, at alle dele af samfundet inddrages i debatten om udformningen af den fremtidige europæiske integration. Det vil sige, at repræsentanter for de nationale parlamenter, politiske og økonomiske eksperter, repræsentanter for folkelige organisationer, de enkelte borgere og kommende medlemsstater også skal inddrages i debatten om EU's fremtid.

Af erklæringen fremgår det endvidere, at man for at fortsætte diskussionen om EU's fremtid har besluttet, at der skal indkaldes til en ny regeringskonference i 2004. Ud over de spørgsmål, som den brede debat giver anledning til, opregner erklæringen følgende fire spørgsmål, som under alle omstændigheder bør tages op på regeringskonferencen i 2004: 1) kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, 2) status for EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, 3) en forenkling af traktaterne med henblik på

at gøre dem mere forståelige og 4) de nationale parlamenters rolle i den nye europæiske struktur.

Ifølge slutdokumentet fra topmødet i Nice skulle der efterfølgende på Det Europæiske Råds møde i Laeken i Belgien i december 2002 vedtages en erklæring om emner og initiativer til diskussion af EU's fremtid. Det Europæiske Råd i Laeken vedtog derfor den 14.-15. december 2001 en erklæring om Unionens fremtid. Heri opregnes en lang række spørgsmål, som bør diskuteres frem til regeringskonferencen i 2004.

For at få en bred og gennemsigtig forberedelse af den næste regeringskonference skal der ifølge Laeken-erklæringen oprettes et europæisk Konvent bestående af de mest fremtrædende deltagere i debatten om EU's fremtid. Det var Tyskland med udenrigsminister Joschka Fischer i spidsen, der først foreslog Konventet for Den Europæiske Union oprettet. Det skete efter hans tale på Humboldt Universitetet i Berlin i maj 2000. Fischer krævede her en ny debat om EU's endemål og institutionelle opbygning, bl.a. på baggrund af den kommende udvidelse af EU.

Han fik hurtigt støtte af Frankrig, Belgien, Holland og Luxembourg. Konventets opgave skulle være at drøfte de væsentligste problemer, som EU kommer til at stå overfor i fremtiden, og desuden undersøge, hvilke forskellige mulige løsninger, der eventuelt kunne være herpå

(Laeken-erklæringen er bl.a. analyseret af Morten Kelstrup i artiklen 'Forfatningstraktaten., Konventet og EU's demokratisering' i Økonomi & Politik nr. 1, 2004).

Med Laeken-erklæringen havde Konventet om Europas fremtid – eller blot 'Konventet' (Konventet besluttede selv at kalde sig 'Det Europæiske Konvent') – således fået en slags kommissorium for arbejdet. Man kunne argumentere for, at selve anvendelsen af konventmodellen er et føderalistisk træk med hensyn til at finde frem til EU's fremtidige traktatgrundlag.

Konventet om Europas fremtid

Konventet blev med andre ord oprettet som det forum på europæisk plan, hvor man skulle samle debatten om EU's fremtid. Samtidig fik man den konkrete arbejdsopgave at lade debatten nedfælde i en besvarelse af de spørgsmål, som Laeken-erklæringen havde rejst. Det kunne eventuelt ske i form af et udkast til en ny traktat eller forfatningstraktat.

I Laeken-erklæringen fastlagde man ud over Konventets kommissorium også Konventets organisatoriske struktur i form af et præsidium bestående af en formand, to næstformænd og ni repræsentanter fra Konventet. Den tidligere franske præsident Valéry Giscard d'Estaing blev af Det Europæiske Råd udpeget som Konventets formand. Næstformændene blev den tidligere italien-

ske ministerpræsident Giuliano Amato og den forhenværende belgiske statsminister Jean-Luc Dehaene. Konventets deltagere skulle være omkring 100 politikere fra EU's nye og gamle medlemsstater. Konventet holdt sit første møde i februar 2002. I det næste halvandet års tid arbejdede Konventet dels i plenum og dels i en række særligt nedsatte udvalg.

I åbningstalen den 28. februar 2002 gjorde Konventets formand, Valéry Giscard d'Estaing, rede for, hvordan han forestillede sig, at arbejdet skulle tilrettelægges. Han nævnte, at arbejdet skulle foregå i tre faser: Først skulle der være en såkaldt lyttefase, hvor man skulle høre på – ikke mindst ved hjælp af interaktive midler – hvad borgerne mente om, hvem der skulle tage sig af hvad i Europa. Derefter skulle der komme en analysefase, hvor man konkret skulle se på de spørgsmål, som blev rejst i Laeken-erklæringen. Endelig kom forslagsfasen, hvor man kunne vælge at fremlægge valgmuligheder eller enstemmige (enighed eller konsensus i Konventet er af Giscard d'Estaing blevet defineret som, at 80-85 pct. af medlemmerne er enige) anbefalinger af de enkelte forslag. Var man langt hen ad vejen enige, kunne der også ifølge Giscard d'Estaing blive tale om at fremlægge et konkret forslag til en ny europæisk forfatningstraktat.

Efter halvandets års arbejde var man i juni 2003 nået så langt, at

Boks 2 Spørgsmål i Laeken-erklæringen

Laeken-erklæringen består bl.a. af en lang række spørgsmål, som både er rettet bredt til de europæiske borgere, politikere, beslutningstagere osv. og snævert til det kommende europæiske konvent.

Det konstateres i erklæringen, at samarbejdet i EU skal være mere demokratisk, mere gennemsigtigt og mere effektivt. Man skal i den forbindelse finde svar på tre grundlæggende udfordringer:

- Hvordan bringes borgerne – og navnlig de unge – nærmere på det europæiske projekt og de europæiske institutioner?
- Hvordan kan man strukturere det politiske liv og det europæiske politiske område i et udvidet EU?
- Hvordan kan man gøre EU til en stabiliserende faktor og et forbillede i en ny verden med flere poler?

I Laeken-erklæringen konstateres det også, at besvarelsen af disse spørgsmål både kan føre til, at opgaver føres tilbage til medlemsstaterne, og til, at der tillægges EU nye opgaver, eller til at den eksisterende kompetence udvides, idet der hele tiden tages hensyn til ligheden og solidariteten mellem medlemsstaterne. I den forbindelse stilles en række spørgsmål:

- Kan der foretages en klarere sondring mellem tre slags kompetencer: EU's enekompetence, medlemsstaternes kompetence og delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne?
- På hvilket niveau udøves en kompetence på den mest effektive måde?
- Hvordan kan man anvende subsidiaritetsprincippet i denne forbindelse?
- Skal artikel 308 i Nicetraktaten¹ ændres på baggrund af svarene på ovenstående spørgsmål?

Der var også i Laeken-erklæringen en række konkrete spørgsmål om bestemte politikområder:

- Hvordan kan man udvikle en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik?
- Skal man i højere grad integrere politisamarbejdet og det strafferetlige samarbejde blandt EU's medlemsstater?

Endelig var der en række spørgsmål om den fremtidige rolle for EU's institutioner (Kommissionen, Ministerrådet, Europa-Parlamentet), de nationale parlamenter og organer som formandskabet og EU's repræsentation udadtil.

man faktisk kunne fremlægge et udkast til en ny forfatningstraktat til behandling på mødet i Det Europæiske Råd i Thessaloniki. På dette møde godkendte stats- og regeringscheferne derefter udkastet som grundlag for den efterfølgende regeringskonference. Konventet afholdt herefter sine sidste møder i juli 2003 med henblik på den sidste afpudsning af forslaget.

Med indledningen på regeringskonferencen (ofte forkortet IGC, som står for InterGovernmental Conference) i oktober 2003 begyndte de egentlige forhandlinger om forfatningstraktaten. Grundlaget herfor var det udkast, som Konventet efter mange drøftelser allerede havde fremlagt.

Forhandlingerne om forfatningstraktaten nåede den afgørende fase på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 12.-13. december 2003, hvor det italienske formandskab fremlagde en række kompromisforslag med henblik på at nå et forlig.

De afgørende problemer på Det Europæiske Råds møde drejede sig om antallet af pladser i Europa-Parlamentet, spørgsmålet om antallet af kommissærer, spørgsmålet om stemmevægte, om der skulle være en henvisning til den kristne kulturelle baggrund i præamblen, og om der skulle være enstemmighed eller kvalificeret flertal på nogle af social- og skattepolitikens områder.

Irland overtog i januar 2004 for-

mandskabet efter Italien og afholdt i første del af 2004 en lang række møder med repræsentanter for medlemsstaterne. På denne baggrund udarbejdede formandskabet en statusrapport til Det Europæiske Råds forårstopmøde i marts 2004.

Statusrapporten dannede grundlaget for debatten på topmødet, som fandt sted lige efter, at formodede al-Qaeda-terrorbomber i Madrid dræbte knap 200 mennesker. Både det efterfølgende spanske valg med sejr til en mere proeuropæisk regering og et stigende ønske om at gøre en fælleseuropæisk indsats for terrorbekæmpelsen havde ændret det politiske klima betydeligt. Resultatet blev, at stats- og regeringscheferne besluttede at genoptage de egentlige forhandlinger om forfatningstraktaten.

Af konklusionerne fra forårstopmødet fremgik, at det irske formandskab i første omgang skulle fortsætte konsultationerne med medlemsstaterne. Næste skridt blev at genoptage de formelle forhandlinger under regeringskonferencen. Det fremgik også, at stats- og regeringscheferne ønskede, at der skulle opnås enighed på Det Europæiske Råds møde i juni 2004.

På Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 17.-18. juni 2004 nåede medlemsstaterne herefter til enighed om forfatningstraktaten. Et af de få udestående spørgsmål på selve topmødet drejede sig om definitionen af det dobbelte flertal.

Boks 3 Hvad er en regeringskonference?

En regeringskonference er en konference eller et møde mellem repræsentanter for medlemsstaternes regeringer, der kan have til formål at ændre traktatgrundlaget eller løse andre spørgsmål i EU. En regeringskonference strækker sig ofte over flere måneder og består af gentagne møder, som afsluttes med et topmøde mellem stats- og regeringscheferne.

Der indkaldes altid til en regeringskonference, når Europas ledere har besluttet, at EU's traktatgrundlag skal ændres. Fx indledtes forhandlingerne om Nice-traktaten med indkaldelse til regeringskonference den 14. februar 2000. Konferencen blev afsluttet den 7.-10. December 2000, da Det Europæiske Råd mødtes i Nice og kom til enighed om Nice-traktaten.

Bliver resultatet af en regeringskonference en politisk aftale om at ændre traktatgrundlaget, skal denne aftale efterfølgende ratificeres af alle medlemsstaternes nationale parlamenter for at kunne træde i kraft.

Proceduren for indkaldelse af en regeringskonference er beskrevet i Lissabon-traktatens artikel 33

Forlis og tænkepause

Den 1. maj 2004 trådte ti nye lande ind i Den Europæiske Union. Det skete imidlertid på de vilkår, som allerede var ridset op i Nice-traktaten. Efter enigheden om forfatningstraktatens indhold skulle traktaten ratificeres i medlemsstaternes parlamenter og ved folkeafstemninger i en række lande i løbet af 2005 og 2006.

Allerede i forsommeren 2005 opstod der imidlertid alvorlige problemer i ratifikationsprocessen, da befolkningerne først i Frankrig og siden Holland afviste forfatningstraktaten ved folkeafstemninger. I Frankrig handlede debatten især om de økonomiske og sociale forhold i Frankrig, ligesom også utilfredshed

med præsident Jacques Chirac og proteststemmer mod potentielt tyrkisk EU-medlemskab blev nævnt blandt argumenterne for at stemme nej (For en diskussion af forskellige nej-motiver se fx Erling Bjøls artikel 'Brug og misbrug af folkeafstemninger' i *Udenrigs*, nr. 4, 2004).

Det førte til den såkaldte tænkepause, der varede indtil juni 2007, hvor en revideret traktat blev fremlagt under navnet 'reformtraktaten.' Væk var hermed alle henvisninger til symboler, der kunne associeres med en fælles stat som fx hymne og flag, og selve navneændringen betød også en fjernelse af det samlende og grundlovsagtige præg, som forfatningstraktaten havde haft. Reformtraktaten eller Lissabon-trakta-

Boks 4 Sammenligning af Lissabon-traktaten og forfatningstraktaten

	<i>Forfatningstraktaten</i>	<i>Lissabon-traktaten</i>
Opbygning	Enhedstraktat med stringent opbygning, hvor alle artikler vedrørende et emne blev samlet på ét sted.	Ændringstraktat, der tilføjer ændringer til henholdsvis Traktat om Den Europæiske Union og Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (tidligere EF-traktaten).
Symboler	Motto, hymne, flag osv. var nævnt i selve traktatteksten.	Disse symboler er fjernet, ligesom selve ordet 'forfatning' også bortfalder i Lissabon-traktaten.
Betegnelsen for EU's retsakter	Europæiske love og rammelove.	Direktiver og forordninger som hidtil.
Charteret om Grundlæggende Rettigheder	Indgik som et selvstændigt kapitel i traktaten.	Indgår ikke i traktaten, men der henvises til Charteret i en central artikel. Charteret har dog stadig samme juridiske gyldighed.
Nye stemmeregler i Ministerrådet	Skulle træde i kraft sammen med traktaten (senest 2009).	Indføres først i 2014 og desuden også med overgangsperiode indtil 2017, hvor det kan kræves at de gamle regler anvendes.
Nationale parlamenters rolle	Mulighed for at påpege overtrædelse af subsidiaritetsprincippet.	Styrkelse af nationale parlamenter i forhold til forfatnings traktaten, idet de får længere tidsfrist og nu ikke kun kan give 'gule', men også 'orange' kort til EU-institutionerne.
Helt nye aspekter		Det drejer sig bl.a. om understre- gelse af solidaritet på energi- området og fokus på klimasamar- bejde i EU.

ten, som den senere blev døbt, erstatter derfor heller ikke det tidligere omtalte kludetæppe af traktatændringer, men følger blot endnu en ændring til det eksisterende traktatmæssige kludetæppe i EU.

Boks 4 viser de afgørende forskelle mellem forfatningstraktaten og Lissabon-traktaten i oversigtsform. Der er flere forskelle, men denne boks angiver de mest omtalte og oftest fremførte forskelle.

Lissabon-traktaten og Irlands 'nej'

Reformtraktaten blev færdigforhandlet under det portugisiske formandskab i efteråret og vinteren 2007. Den blev officielt undertegnet af EU's stats- og regeringschefer den 13. december i Lissabon, og den blev derefter kendt under navnet Lissabon-traktaten.

Forhandlingsprocessen var en helt anden end under forfatningstraktaten. Det tyske formandskab med forbundskansler Angela Merkel i spidsen ville meget gerne undgå endnu et traktatmæssigt nederlag ved en folkeafstemning. Derfor konsulterede Merkel alle medlemsstaternes stats- og regeringschefer og bad dem om at gøre rede for, hvilke paragraffer der ville udløse folkeafstemning i det pågældende land, således at man kun ændrede EU's traktatgrundlag på en sådan måde, at der ikke krævedes folkeafstemning som forudsætning for en ratifikation. Derfor blev også de ni punk-

ter, som danske jurister i forbindelse med forfatningstraktaten havde udpeget som værende ensbetydende med suverænitetsafgivelse fjernet i det nye traktatforslag (Se fx Svenning Dalgaard's artikel 'Den portugisiske morgengave' i *Ugebrevet Europa*, 20. september 2007).

Efter disse ændringer blev endnu en ratifikationsproces sat i gang, og denne gang skulle traktaten i størstedelen af medlemsstaterne alene ratificeres af de nationale parlamenter. I flere medlemsstater (deriblandt i Danmark) førte det til stor debat om, hvorvidt man var blevet 'snydt' for en folkeafstemning (se fx Erling Bjøls artikel 'Brug og misbrug af folkeafstemninger' i *Udenrigs*, nr. 4, 2004 for en historisk diskussion af folkeafstemninger). Argumentet var imidlertid, at der med Lissabon-traktaten ikke var tale om suverænitetsafgivelse (jf. Grundlovens § 20). Derfor skulle der heller ikke afholdes folkeafstemning. Diskussionen gik i stedet på, om man alligevel skulle have en 'vejledende' folkeafstemning på grund af traktatens politiske betydning i stil med, hvad man havde gjort i 1986 i forbindelse med EF-pakken (se Morten Broberg [2007]: EU's Reformtraktat. I *Advokaten*, 6/2007).

Der var således også en væsentlig forskel på Lissabon-traktaten og forfatningstraktatens tilblivelse. Hvor forarbejdet med hensyn til forfatningstraktaten var præget af stor grundighed og et ønske om at ind-

drage så mange parter som muligt (fx i form af Konventet), var situationen ganske anderledes med hensyn til Lissabon-traktaten. Her spekulerede de politiske ledere efter alt at dømme snarere over, hvordan traktaten fx kunne komme igennem ratifikationsprocessen uden at forlise via en folkeafstemning.

Irland stod tilbage som den eneste medlemsstat, hvis forfatning efter den irske regerings bedømmelse forudsatte en folkeafstemning om Lissabon-traktaten, før den kunne ratificeres. Efter en valgkamp med mange emner uden særlig forbindelse til EU (fx om de irske abortregler og Irlands neutralitet) afviste irerne i juni 2008 Lissabon-traktaten, hvilket betød, at EU igen blev kastet ud i en traktatkrise.

Denne gang var der imidlertid ingen tvivl om, at det var Irland, der måtte rette ind. På Det Europæiske Råds møde i Bruxelles umiddelbart efter det irske 'nej', blev det besluttet at fortsætte ratifikationsprocessen. I december 2008 nåede EU's stats- og regeringschefer frem til at imødekomme en række ønsker fra den irske regering. Stats- og regeringscheferne støttede således, at Kommissionen fortsat skal omfatte en kommissær fra hver medlemsstat. I forlængelse heraf fik den irske regering en række retlige garantier i forhold til skatteområdet, sikkerheds- og forsvarspolitikken, retten til liv, dvs. retten til at opretholde den forholdsvis strenge irske abortlovgiv-

ning, samt vedrørende uddannelse og familiepolitikken. Irland forpligtigede sig til gengæld til at afklare ratifikationen af Lissabon-traktaten inden Barroso-kommissionens periode udløb, dvs. inden den 31. oktober 2009.

Irsk afstemning og tjekkisk drama

Under det tjekkiske EU-formandskab blev der i juni 2009 indgået en aftale om formuleringen af de irske garantier. Aftalen vil blive indført i en kommende tiltrædelsestraktat som en egentlig protokol, og den har dermed visse ligheder med de danske EU-forbehold. En ny irsk folkeafstemning afholdtes den 2. oktober 2009, hvor den irske befolkning sagde 'ja' til Lissabon-traktaten.

Dermed var der meget, der tydede på, at Lissabon-traktaten kunne træde i kraft den 1. december 2009. Efter den overbevisende irske godkendelse af traktaten, skrev også den polske præsident under og ratificerede dermed som det næstsidste land Lissabon-traktaten. Tilbage var nu alene Tjekkiet, hvor den EU-skeptiske præsident Vaclav Klaus længe havde vægret sig ved at skrive under, således at Tjekkiet som den sidste medlemsstat kunne ratificere Lissabon-traktaten. Samtidig stod Vaclav Klaus nu også i en situation, hvor han mente at kunne tillade sig at kræve indrømmelser til gengæld for sin underskrift. Det betød, at Klaus bl.a. sikrede Tjekkiet et forbe-

hold i forhold til Lissabon-traktaten vedrørende Charteret om Grundlæggende Rettigheder. Målet var angiveligt at sikre, at sudetertyskerne, der efter Anden Verdenskrig blev fordrevet fra Tjekkiet, ikke via traktaten kunne gøre krav på at få deres ejendom tilbage (dette forbehold ligner det britiske forbehold vedrørende Charteret om Grundlæggende Rettigheder, som indebærer, at charteret ikke kan bruges af britiske domstole til at give borgerne flere rettigheder).

Samtidig havde en gruppe af tjekkiske senatorer desuden valgt at gå til den tjekkiske forfatningsdomstol (for anden gang) for at få afklaret, hvorvidt Lissabon-traktaten var i strid med den tjekkiske forfatning. Forfatningsdomstolen godkendte imidlertid i november 2009 endeligt Lissabon-traktaten, hvorefter også den tjekkiske præsident underskrev

denne. Dermed kunne Lissabon-traktaten officielt træde i kraft den 1. december 2009.

Peter Nedergaard er professor på Institut for Statskundskab. Denne artikel er et lettere revideret uddrag af hans bog 'Lissabon-traktaten – en politologisk analyse', som er udsendt på Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1. udgave 2010.

ⁱ I artikel 308 i Nicetraktaten står følgende: 'Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter.'

Danmark i forbeholdsfælden

Rebecca Adler-Nissen

Danmark har med sine tre forbehold mistet kontrollen med store dele af sin europapolitik. Med Lissabon-traktaten udelukkes Danmark også fra politi- og strafferetssamarbejdet. Forbeholdene er i dag blevet en spændetrøje: Danmark har et minimum af indflydelse, begrænset frihed og ingen kontrol over forbeholdenes omfang

Tak Danmark

Man kan ikke se på danske repræsentanter, at de er så anderledes. Når de træder ud af flyet i Bruxelles, er de iført de samme jakkesæt og power suits som deres europæiske kolleger, men der er én væsentlig forskel: De er ikke i Bruxelles for at påvirke ny EU-lovgivning, de skal i stedet respektere de 16 år gamle danske forbehold. Danske repræsentanter kan ikke regne med indflydelse, når de kommer fra et land med et 'udefrakommende perspektiv'.

Danmarks observatørstatus vil blive endnu tydeligere, nu hvor Lissa-

bon-traktaten er trådt i kraft. Mængden af områder, som Danmark udelukkes fra, vokser med svimlende hast. Men den selvstændighed eller frihed fra påvirkning fra EU, som forbeholdene skulle garantere, har ikke vist sig at blive til virkelighed, og i praksis er Danmark ofte bundet af, hvad de andre lande beslutter.

Men hvorfor er det netop Lissabon-traktaten, der får oppositionen til at kræve en folkeafstemning om afskaffelse af forbeholdene? Og hvorfor har forbeholdene så stor betydning for Danmark? Artiklen ser på de væsentligste konsekvenser af forbeholdene før og efter Lissabon-traktaten. Modsat danske håb tilba-

ge i 1992 om en lydørhed for den danske særstilling, har Danmark fået det værste af to verdener: Begrænset indflydelse og begrænset selvstændighed.

Holger og konen: Nej til Unionen

I de euforiske dage i 1992, hvor landsholdet havde vundet EM, Berlin-muren var væk, og Europa var på alles læber, regnede de fleste med, at Danmark ville stemme ja til Maastricht-traktaten. Daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen sagde aftenen før afstemningen, at "danskerne siger ikke bare ja, men ja tak." Det blev som bekendt et "nej, tak".

Statsminister Poul Schlüter og Ellemann-Jensen indså hurtigt, at der ikke var mulighed for at genforhandle traktaten, og nej'et efterlod derfor Danmark med to muligheder: Melde sig ud af samarbejdet eller få en særløsning

Forbeholdene blev formuleret over en periode på et halvt år og var udtryk for et nationalt kompromis imellem Folketingets partier, kun undsagt af Fremskridtspartiet. Oppositionen, der med slagord som "Holger og konen siger nej til Unionen" havde talt for et nej, fik væsentlig indflydelse på forbeholdenes udformning. Det blev til et snævert ja til forbeholdene ved folkeafstemningen den 18. maj 1993, som i øvrigt gav anledning til voldsomme optøjer. Natten efter den danske folke-

afstemning skød politiet ind i en gruppe demonstranter, der havde skabt en EU-fri zone på Nørrebro.

Garant for uafhængighed?

Siden 1993 har Danmark altså haft fire kontroversielle EU-forbehold; for forsvarspolitikken, den økonomiske og monetære union (ØMU), unionsborgerskab og retlige og indre anliggender (RIA). Forbeholdet for unionsborgerskab har i dag ingen praktisk betydning, men på de tre andre områder er konsekvenserne af de danske forbehold i dag væsentlig mere omfattende, end de var for bare nogle få år siden, og Lissabon-traktaten vil yderligere forstærke betydningen.

Forbeholdenes voksende betydning skyldes først og fremmest EU's rivende udvikling. Krigene i Eks-jugoslavien, terrorangrebene i New York, Madrid og London, et øget indvandningspres på EU's ydre grænser, et stigende behov for kvalificeret arbejdskraft og de seneste års globale finansielle problemer, har medført, at de områder, hvor Danmark har forbehold, er blevet EU's højest prioriterede og hurtigst voksende.

Selvom forbeholdene dermed har fået utilsigtede konsekvenser, betyder det ikke, at forbeholdene er tilfældige. De omfatter netop de områder, som bliver forbundet med national suverænitet; borgerskabet, retten til at slå egen mønt, det natio-

nale forsvar, politi og ret. På sin vis er forbeholdene med til at understrege over for befolkningen at selvbestemmelsen er intakt – de legitimerer EU-medlemskab. Spørgsmålet er bare, om forbeholdene også er en garant for uafhængighed?

Et forbehold med forbehold

Retsforbeholdet dækker EU's overnationale samarbejde om retlige og indre anliggender, der handler om alt fra regler om fælles udlændingepolitik, over politi- og strafferetssamarbejde til civile retlige ordninger om erstatninger ved internethandel og trafikulykker og børnebidrag på tværs af landegrænser.

Retsforbeholdet betyder ikke – som man måske skulle tro – at Danmark står uden for hele retssamarbejdet. Dels omfattede forbeholdet indtil Lissabon-traktaten ikke politisk og strafferet (som var mellemstatsligt), dels er Danmark på en række områder reelt bundet af EU's regler på trods af forbeholdet.

På de forbeholdsberørte områder har Danmark de sidste ni år ikke haft formel indflydelse på EU's udvikling – danske ministre som Birthe Rønn Hornbech og Brian Mikkelsen og danske embedsmænd sidder med ved bordet men har ofte ingen stemmeret og bliver kun i begrænset omfang 'hørt'. I stedet har Danmark forhandlet særlige ordninger, der betyder, at retsforbeholdet i dag bedst kan beskrives som et 'forbe-

hold med forbehold'. Dette gælder for det første i forhold til Schengensamarbejdet, der ophæver den nationale grænsekontrol og styrker politisamarbejdet og de fælles ydre grænser. For at undgå at ryge ud, da dele af Schengen blev overstatsligt, fik Danmark en særlig mulighed for at tilslutte sig nye Schengen-regler på mellemstatsligt grundlag.

I princippet kan den danske regering dermed selv vælge, om den vil tilslutte sig nye Schengen-regler. I realiteten er valgfriheden dog begrænset. Hvis Danmark ikke følger en ny retsakt senest seks måneder efter, at de andre lande har vedtaget den, træffer de 'passende foranstaltninger'. Det er en pæn måde at sige, at Danmark vil blive smidt ud af Schengen-klubben. Danmark har derfor indtil i dag tilsluttet sig samtlige nye Schengen-regler men kan på grund af forbeholdet ikke være med til at stemme om dem.

De umulige lappeløsninger

For det andet har Danmark efter svære forhandlinger opnået tre parallelaftaler, der gør, at man alligevel kan følge begrænsede dele af det overstatslige samarbejde om asyl- og civilret. Danmark har bedt om parallelaftaler på områder, hvor man ellers ville blive udelukket fra et samarbejde, man tidligere havde deltaet i. Ligesom på Schengen-området betyder parallelaftalerne, at Danmark på mellemstatsligt grundlag

omfattes af regler, der svarer til dem, de andre lande har indgået. Danmark skal følge alle ændringer af EU-regler omfattet af parallelaftalerne, men har ingen mulighed for at få indflydelse på ændringerne.

Selv på områder, der hverken er en del af Schengen eller dækket af de tre parallelaftaler, er Danmarks mulighed for at føre en anderledes politik i praksis begrænset af andre EU-regler. Det gælder på familiesammenføringsområdet, som er et af de få områder, hvor den danske lovgivning skulle ændres markant, hvis retsforbeholdet blev opgivet. Ingen andre lande har regler, der svarer til det danske tilknytningskrav, og selvom EU's familiesammenføringsdirektiv indeholder en mulighed for, at enkelte lande kan opretholde en 21-års regel, er normen 18 år for familiesammenføring, og ikke 24 år som i Danmark.

Umiddelbart udnytter Danmark altså her den frihed, der ligger i et forbehold. Men også her spiller EU-reglerne ind. Som følge af EU's generelle regler for fri bevægelighed for personer, er der nemlig en særlig ret til familiesammenføring. Disse regler er ikke omfattet af forbeholdet, og Danmark er derfor forpligtet til at give familiesammenføring efter EU-reglerne til danskere, der i en periode har boet og arbejdet i et andet EU-land. Modsat de 'normale' danske regler, er der i under disse EU-regler hverken en 24-års regel eller et tilknytningskrav.

Fra dansk side har man forsøgt at begrænse adgangen til familiesammenføring efter EU-reglerne ved at opstille særlige krav om bl.a. at ansøgeren skal have et arbejde under opholdet i et andet EU-land. Men spørgsmålet er, om Danmark også fremover vil kunne opretholde sådanne krav.

Sidst, men ikke mindst, betyder forbeholdet, at Danmark ikke selv har mulighed for at bestemme forbeholdets omfang og konkrete indhold. I det øjeblik en del af det retlige samarbejde går fra at være mellemstatsligt til at blive overstatsligt, er Danmark ikke længere med.

Men kan Danmark ikke bare forhandle flere parallelaftaler? Det ser ikke ud til at være en holdbar strategi. Danmark har kun i tre tilfælde fået lov til parallelaftaler, og det typiske svar fra EU til danske embedsmænd og ministre, der står med hatten i hånden og beder om besværlige parallelaftaler, er: "Hvis Danmark gerne vil være med, hvorfor opgiver I så ikke bare forbeholdet i stedet for?"

Retsforbeholdet har altså i dag låst Danmark fast. Dels er Danmark sat uden for indflydelse, dels kan det diskuteres, hvor meget frihed Danmark har til at føre en selvstændig og anderledes politik.

Fælden klapper

Med Lissabon-traktaten kulminerer retsforbeholdets konsekvenser for

Danmark. Med den nye traktat bliver Danmark også udelukket fra politi- og strafferetssamarbejdet, og som udgangspunkt er Danmark derfor afskåret fra alle dele af EU's samarbejde om retlige og indre anliggender. Det er kun på de dele af samarbejdet, der er omfattet af de nuværende parallelaftaler og Schengen, at Danmark kan tilknyttes, men vel at mærke uden indflydelse.

Med forbeholdet må Danmark derfor regne med på et tidspunkt at skulle forlade det fælles politiagentur, Europol, der dagligt koordinerer EU-landenes bekæmpelse af international kriminalitet, og Danmark vil ikke længere deltage i fx EU-samarbejdet om udlevering af kriminelle, der forsøger at skjule sig i resten af Europa.

Tag-selv-ordning

Nu da Lissabon-traktaten er trådt i kraft, er der altså grund til at overveje, om man vil beholde eller afskaffe det danske retsforbehold. Lissabon-traktaten giver imidlertid Danmark en mulighed: Danmark kan vælge at omdanne retsforbeholdet til en tilvalgsordning, som man kender det fra Storbritannien og Irland, hvor Danmark frit kan vælge fra sag til sag, om det vil deltage. Tilvalgsordningen betyder, at Danmark kan vælge enten at tilslutte sig forhandlingerne fra begyndelsen eller efter, at en regel er vedtaget. Modsat det nuværende forbehold giver tilvalgs-

ordningen altså en frihed til at vælge, om man vil stå udenfor eller ej og Danmark vil også kunne få den indflydelse, der hører med.

Tag-selv-modellen er blevet døbt 'udlændingeforbeholdet', fordi den i praksis kan betyde, at Danmark vælger alle de populære retter fra EU's buffet inden for fx politisamarbejdet og bekæmpelse af ulovlig indvandring, men fravælger regler for lovlig indvandring og rettigheder til tredjelandsborgere.

EU-flag på uniformen

Da et lille flertal af danskerne stemte nej til Maastricht-traktaten i 1992, lignede den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik mest en hensigtserklæring, og mange tvivlede da også på, at den overhovedet ville blive til noget. Danmark fik et forsvarsforbehold – en garanti for, at Danmark ville stå udenfor, hvis den hypotetiske situation skulle opstå, at landene blev enige om egentlige militære operationer.

I mellemtiden er det umuligt sket. Siden 1999 har EU gennemført over 20 militære missioner på Balkan, i Afrika og i Asien.

FN og NATO har i stigende grad udtrykt ønske om EU-bidrag til løsning af konflikter og opgaver som fx bekæmpelse af pirateri ud for Somalias kyst. Forsvarsforbeholdet betyder imidlertid, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen, gennemførelsen og finansieringen af afgørelser,

der har indvirkning på forsvarsområdet. Det har bl.a. medført tilbagetrækning af danske styrker fra Makedonien og Bosnien-Hercegovina som følge af overgangen fra NATO-ledede til EU-ledede operationer. Danmark deltager selvsagt heller ikke i den nordiske kampgruppe på knap 3.000 soldater. Ud over Sverige deltager Finland, Irland, Estland og – interessant nok – Norge.

Mod et fælles EU-diplomati

Lissabon-traktaten lægger op til at opdelingen mellem Kommissionen, der står for den bløde del af EU's eksterne relationer som udviklingshjælp, nødhjælp og handelspolitik, og Rådet, der står for udenrigs-sikkerheds- og forsvarspolitik, skal erstattes med et tættere samarbejde under ledelse af udenrigsrepræsentanten Catherine Ashton, der også får et fælles diplomatisk korps. Det bløde og det hårde skal tænkes sammen. Det giver Danmark problemer, da danske repræsentanter i udgangspunktet godt kan være med i det bløde, men må stå uden for det hårde.

Dermed skaber forsvarsforbeholdet usikkerhed om Danmarks egentlige position, når det gælder samtænkningen af civile og militære midler, der ellers er en officiel dansk prioritet. Forsvarsforbeholdet har også betydning for Danmarks position i FN og NATO, fx når Danmark inden for FN støtter bekæmpelsen

af pirater ud for Somalia eller en spredning af konflikten i Tchad, men ikke kan være med, når det er EU, der sender skibe eller fredsbevarende tropper til Afrika.

Forsvarsforbeholdet sikrer selvfølgelig, at ingen danske soldater må lade livet i EU's tjeneste og Danmark ikke skal lægge navn til EU's missioner. Men da ingen EU-lande kan tvinges til at sende soldater til EU-operationer, og der er enstemmighed på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, må man konstatere, at forsvarsforbeholdet snare begrænser dansk handlfrihed end værner om selvstændigheden. Andre lande har da også valgt at skrue deres reservationer for EU's sikkerhedspolitik anderledes sammen, fx det neutrale Irland, der har vedtaget, at irske soldater kan deltage i en EU-operation såfremt der både er et FN-mandat og et irsk parlamentarisk flertal i ryggen

Er der koldere uden for eurozonen?

Euroen er i dag virkelighed i 16 EU-lande. Men vejen mod EU's økonomiske og monetære samarbejde, indførelsen af den fælles mønt, euroen, og etableringen af Den Europæiske Centralbank og Eurogruppen, har været lang og svær. Det er med til at forklare, at ØMU'en den dag i dag ofte ses som et af de største skridt i den europæiske integrationsproces' historie.

Den måske mest håndgribelige

konsekvens af det danske ØMU-forbehold er, at Danmark fortsat har den danske krone som valuta. I stabile perioder er der med økonomiske briller en række mindre, men uomgængelige, omkostninger ved at stå uden for eurosamarbejdet. Det handler bl.a. om vekselomkostninger og en lidt højere rente. I ustabile perioder for dansk økonomi er omkostningerne ved at stå uden for eurosamarbejdet sværere at vurdere.

Når det gælder selvstændighed, må man konstatere, at Danmark siden 1982 har valgt at føre fastkurspolitik, først ved at knytte kronen til D-marken og siden til euroen og gennem deltagelse i EU's fastkurs-samarbejde. Pengepolitisk kan dansk autonomi – pga. fastkurspolitikken – måles i sekunder. Mere præcist de sekunder, det tager for Nationalbanken at ændre den danske rente, efter Centralbanken har gjort det.

Der hvor konsekvenserne af ØMU-forbeholdet er tydeligst, er når det gælder den tabte indflydelse på EU's økonomiske og monetære politik.

Der er i dag ingen tvivl om, at Eurogruppen – gruppen af finansministre fra euro-landene – udgør en af EU's vigtigste beslutningsfora. Lissabon-traktaten formaliserer gruppen, der drøfter alt fra arbejds-markedspolitik, EU's budget og fordeling af topposter – uden deltagelse fra de lande, der ikke er med i euro-zonen.

Konklusion: Norske tilstande

Set i forhold til 1992 har forbeholdene placeret Danmark i en spændetrøje. Udviklingen er gået hurtigere og har taget en anden retning end forventet.

Med Lissabon-traktaten ryger Danmark ud af alle de dele af samarbejdet om retlige og indre anliggender, der bliver overstatslige, og stadig større dele af forsvars- og sikkerhedspolitikken og står uden for centrale beslutningsorganer som Eurogruppen. Hvor forbeholdene oprindeligt blev formuleret i håbet om, at andre lande ville følge Danmarks forsigtige linje, betyder forbeholdene i dag, at Danmark ikke længere har mulighed for at følge resten af EU.

Det mest opsigtsvækkende er imidlertid ikke, at Danmark mister indflydelse, det er naturligt. Det mest bemærkelsesværdige er nok, at Danmark ikke har bevaret – eller har skabt sig – det manøvrerum og den selvstændighed i forhold til EU, der skulle være gevinsten ved forbeholdene. Fx gør retsforbeholdet det kun i begrænset omfang muligt for Danmark at opretholde en anden udlændingepolitik end de andre EU-lande. Dermed nærmer dansk europapolitik sig 'norske tilstande'. Norge er tilknyttet EU gennem den såkaldte EØS-aftale, den indebærer, at Norge er bundet af det indre markeds regler, men ikke har formel medbestemmelse.

Dertil kommer, at forbeholdene påvirker Danmarks position mere generelt.

Danske forhandlere har betalt en høj pris for at sikre at forbeholdene blev videreført og fastholdt under skiftende traktatforhandlinger. Forbeholdene betyder også, Danmarks formandskab i 2012 bliver en stor udfordring.

Det vil kræve ekstra diplomatisk arbejde at håndtere den voksende modsætning mellem forbeholdene på den ene side og EU's prioriteter på den anden side. Hvorvidt denne

situation skal ændres med en folkeafstemning afgøres i sidste ende af, hvornår en statsminister tror, at han eller hun kan vinde en folkeafstemning. Indtil da vil forbeholdenes konsekvenser for Danmarks europapolitik fortsætte med at vokse.

Rebecca Adler-Nissen, ph.d., adjunkt, Center for Europæisk Politik, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Artiklen bygger på forfatterens ph.d.-afhandling og Dansk Institut for Internationale Studiers udredning, som forfatteren har bidraget til.

Status efter Metock og Lissabon

Peter Pagh

Med Lissabon-traktatens ikrafttræden kan der være grund til at gøre status over, hvad Metockdommen har betydet for dansk udlændingelovgivning, og om de danske reaktioner satte sig spor i ændrede EU-regler eller i EF-domstolens praksis. Samtidig er der grund til at se frem. Spørgsmålet er, om Lissabon-traktaten gør en forskel, og om Danmark har mulighed for at bruge den såkaldte opt-in-klausul på udlændingeområdet

Da EF-domstolen i juli 2008 afsagde Metockdommen, gav det anledning til voldsom politisk opstandelse i Danmark.

Dommen blev af flere politikere og kommentatorer opfattet som utidig indblanding fra EF-domstolen i adgangen til familiesammenføring og et angreb på dansk udlændingelovgivning.

Flere politikere opfordrede til dansk ulydighed over for EF-domstolen med henvisning til grundloven, de danske forbehold og den brede politiske opbakning bag de

danske regler om familiesammenføring.

Efter en del politisk turbulens endte det med en aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti. I aftalen forpligtede regeringen sig til at søge EU's opholdsdirektiv ændret og gav tilsagn om en juridisk redegørelse om forholdet mellem grundloven og EF-domstolens kompetence. Samtidig aftalte partierne stramninger i betingelserne for at opnå indfødsret og en række stramninger i udlændinges forhold, der intet har at gøre med Metockdommen.

Hvad gik Metock-dommen ud på?

Ved en status over Metock-dommens betydning er det nyttigt at erindre, hvad dommen egentlig gik ud på, da dette fortonede sig noget i de voldsomme politiske reaktioner.

Baggrunden for dommen var, at de irske myndigheder havde besluttet at udvise fire afrikanere, der under ophold i Irland var blevet gift med fire unionsborgere fra henholdsvis Tyskland, Storbritannien og Polen. Begrundelsen for udvisningen var i de tre tilfælde, at de afrikanske ægtefæller ikke opfyldte et krav i irsk lovgivning om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat. I det sidste tilfælde var begrundelsen, at ægteskabet var indgået, mens afrikaneren opholdt sig ulovligt i Irland.

De fire afrikanere indbragte udvisningerne for den irske High Court, hvor de gjorde gældende, at udvisningen var i modstrid med det såkaldte opholdsdirektiv.

Der var under sagen enighed om, at der ikke i nogle af de fire tilfælde var tale om proforma-ægteskaber. De irske myndigheder gjorde i stedet gældende, at udvisningen var i overensstemmelse med EF-domstolens dom i Akrich-sagen fra 2003, hvorefter unionsborgeres adgang til familiesammenføring med tredjestatsborgere er betinget af, at tredjestatsborgeren forudgående har opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat. Den irske High Court fandt, at

der i lyset af opholdsdirektivet, som blev vedtaget efter Akrich-dommen, var tvivl om EU-rettens fortolkning. Dette gav anledning til en såkaldt præjudiciel forelæggelse for EF-domstolen, der er den eneste domstol, som autoritativt kan afgøre tvivl om EU-rettens fortolkning.

EF-domstolen tog udgangspunkt i, at opholdsdirektivet gælder for "enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer [...], der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne i denne medlemsstat", og at definitionen af familiemedlemmer ikke sondrer mellem, om familiemedlemmet allerede har opholdt sig lovligt eller ulovligt i en anden medlemsstat.

Tværtimod indeholder direktivet udtømmende regler for, hvilke dokumenter tredjestatsborgere skal medbringe, og disse regler giver ikke mulighed for at kræve attest på forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat. Under hensyn hertil og da direktivets formål er at styrke unionsborgernes ret til fri bevægelighed, fandt EF-domstolen det nødvendigt at gøre op med Akrich-dommen og fastslog, at det er i modstrid med opholdsdirektivet at gøre tredjelandsægtefællens ret til at være sammen med unionsborgeren betinget af, at ægtefællen forudgående har opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat.

Den omstændighed, at ægteskabet

først var indgået, mens tredjestatsborgeren opholdt sig ulovligt i medlemsstaten, betyder ikke, at tredjestatsborgeren mister direktivets beskyttelse. Dommen fastslog således, at de af direktivet berettigede personer også omfatter "en tredjelandsstatsborger, som er ægtefælle til en unionsborger, der opholder sig i en anden medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, [...] uanset hvor og hvornår deres ægteskab blev indgået, og uanset hvorledes tredjelandsstatsborgeren er indrejst i værtsmedlemsstaten."

Metock-dommen betyder, at danske myndigheder ikke kan nægte en polak at få sin afrikanske ægtefælle til Danmark uanset, om ægteskabet først er indgået, mens afrikaneren opholdt sig ulovligt i Danmark, og uanset om afrikaneren ikke tidligere har haft lovligt ophold i en anden medlemsstat. Derimod har dommen ingen betydning for danske statsborgeres adgang til familiesammenføring med tredjestaters borgere i Danmark. En dansk statsborger kan alene drage fordel af dommen, når den danske statsborger, tager ophold i en anden medlemsstat.

Men i så fald giver EU-retten den danske statsborger krav på at få familiemedlemmet med tilbage til sit hjemland, som det udtrykkeligt blev fastslået i Akrich-dommen.

I modsætning til hvad den politiske debat i Danmark gav indtryk af, krævede Metock-dommen ingen ændring af den danske udlændingelov,

da udlændingelovens § 2 indeholder et generelt forbehold for familiesammenføring på grundlag af EU-retten.

Familiesammenføring for unionsborgere fra andre medlemsstater har således hele tiden været reguleret i EU-opholdsbekendtgørelsen. Derimod krævede dommen en ændring af EU-opholdsbekendtgørelsen, hvor det var nødvendigt at fjerne kravet om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat ved familiesammenføring med andre unionsborgere efter EU-opholdsbekendtgørelsen. Denne ændring blev formelt gennemført i oktober 2008.

I forhold til den såkaldte 24-årsregel og tilknytningskravet i den danske udlændingelov er det værd at notere, at disse danske regler heller ikke før dommen var gældende ved andre unionsborgeres familiesammenføring efter EU-opholdsbekendtgørelsen.

Dommen indebærer kun den ændring, at der for disse andre unionsborgere ikke kan stilles krav om, at det sammenførte familiemedlem har haft forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat. Uanset dommen kan anvendes af danske statsborgere, der er bosat i andre medlemsstater, til at opnå familiesammenføring, som ikke vil være mulig efter udlændingeloven, er de praktiske konsekvenser begrænsede. Årsagen er, at Sverige i forvejen fortolkede reglerne på samme måde som dommen, hvorfor det også før

dommen var muligt for familiesammenførte tredjestatsborgere at opnå lovligt ophold i Sverige.

Metock-dommen betyder ikke, at unionsborgeres ægtefæller fra tredjelande ikke kan udvises, eller at indrejse ikke kan nægtes, hvis der fx er begået grov kriminalitet. Det forudsætter blot, at de i direktivet anførte betingelser for udvisning eller nægtet indrejse er opfyldt, som det understreges i dommens præmis 74. Og som det yderligere understreges i dommens præmis 75, giver direktivet ingen beskyttelse mod misbrug og svig som proformaægteskaber.

I lyset af dommens indhold og rækkevidde forekom de danske politiske reaktioner noget ude af proportioner. Samlet er der ikke belæg for, at Metock-dommen skulle afstedkomme større ændringer i omfanget af familiesammenføringer i Danmark.

Det er derimod korrekt, at EU-rettens beskyttelse af vandrende arbejdstagere, tjenesteydere og andre unionsborgere betyder, at der er betydelige huller i udlændingelovens stramme regler for familiesammenføring. Men det har bare ikke ret meget med Metock-dommen at gøre. Tværtimod er der længe før Metock-dommen afsagt en række domme, hvor EF-domstolen har underkendt nationale begrænsninger i adgangen til familiesammenføring, når det drejer sig om andre unionsborgere.

Som eksempel kan nævnes Car-

penter-dommen fra 2002, hvor EF-domstolen afviste, at England kunne udvise fru Carpenter, der var fra Filippinerne og under ulovligt ophold i England havde giftet sig med den britiske statsborger, hr. Carpenter, der var bosat og arbejdede som annoncesælger i England. Når EF-domstolen i denne sag tilsidesatte den engelske udlændingelov, skete det med den lidt anstrengte begrundelse, at hr. Carpenter som annoncesælger var rejsende med tjenesteydelser, da hr. Carpenter lejlighedsvis var på forretningsbesøg i andre medlemsstater for at sælge annoncer. Under hensyn hertil havde hr. Carpenter krav på den af EU-retten tilsikrede adgang til familiesammenføring.

Metock-dommens efterspil

Reaktionen på Metock-dommen fra flere ledende danske politikere var, at man måtte forsøge at ændre opholdsdirektivet og samtidig søge at overbevise EF-domstolen om, at den havde taget fejl. Dette kom regeringen imidlertid ikke langt med. Efter det oplyste har Kommissionen afvist at foreslå en ændring af opholdsdirektivet, og ingen af de domme, som EF-domstolen har afsagt efter Metock-dommen, indeholder en indrømmelse til de danske synspunkter.

Tværtimod bekræftede EF-domstolen i Deniz-Sahin-dommen om en asylsøgende tyrkisk statsborger principperne i Metock-dommen, hvorefter

ter opholdsdirektivets beskyttelse af unionsborgeres familiemedlemmer gælder, uanset hvornår ægteskabet er indgået, og uanset hvorledes tredjelandsborgeren er indrejst i værtslandet.

I denne sag var de konkrete omstændigheder, at Sahin havde søgt asyl i Østrig, og mens asylansøgningen blev behandlet, blev Sahin gift med en tysk statsborger, der var kommet til Østrig, efter Sahin havde søgt om asyl. Uanset familieforholdet var stiftet, mens asylansøgningen var under behandling, og uanset den tyske ægtefælle først var kommet efterfølgende, kunne Sahin støtte ret på direktivet. Uanset afslaget på asylansøgningen kunne Sahin derfor ikke udvises fra Østrig.

Metock-dommen gav tillige anledning til en omfattende diskussion om, hvor lang tid en dansk statsborger skal opholde sig i Sverige, før danskeren kan støtte ret på opholdsdirektivets regler om familiesammenføring. I Vatsourasdommen fra juni 2009 i en sag om en græsk statsborgers ret til bistandsydelse i Tyskland blev det på ny bekræftet, at det ikke er muligt at opstille en bestemt tidsfrist for, hvor længe man skal arbejde i en anden medlemsstat, eller hvor meget man skal tjene, før man efter EU-retten anses for en vandrende arbejdstager.

Den omstændighed, at indtægten er under eksistensminimum og forudsættes suppleret af sociale ydelser, kan efter dommen ikke i sig selv ude-

lukke, at man er vandrende arbejdstager. Uanset sagen angik den vandrende arbejdstagers adgang til sociale ydelser, vil dommen indirekte have betydning for familiesammenføring, da reglerne også gælder "familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold."

Intet i EF-domstolens seneste 1½ års praksis tyder på, at der fra den kant kan forventes en ændret praksis i forhold til Metock-dommen.

Indsigelserne om, at Metock-dommen skulle være i modstrid med den danske grundlov, gav anledning til, at Justitsministeriet udarbejdede en redegørelse, der konkluderede, at den af EF-domstolen udviklede praksis om beskyttelse af familiemedlemmer til vandrende arbejdstagere m.fl. ligger inden for det i traktaten hjemlede og ikke kan anses for omfattet af det danske forbehold for det retlige samarbejde.

Konklusionen er efter min opfattelse korrekt, hvorved bl.a. kan henvises til, at det allerede af en forordning fra 1968 fremgik, at beskyttelsen af vandrende arbejdstagere også omfatter deres familiemedlemmer.

Udlændingepolitikken

I relation til udlændingepolitikken viderefører Lissabon-traktaten den hidtidige ordning, hvor EU's udlændingeregulering falder i to dele.

Den ene del er som opholdsdirek-

tivet koblet op på unionsborgernes ret til at bosætte sig i andre medlemsstater, mens den anden del er koblet op på traktatens afsnit om “et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed”.

Det sidste indeholder bl.a. særlige regler om grænsekontrol, asyl og indvandring med henblik på at udarbejde fælles regler om visum og ophold, hvor det må erindres, at efter EU-retten omfatter begrebet ‘indvandring’ ikke en EU-borger, som skifter medlemsstat, men alene en tredjelandsborger, der indvandrer til en af EU’s medlemsstater.

Når det gælder beskyttelsen af familiemedlemmer til unionsborgere, der bosætter sig i andre medlemsstater, indebærer Lissabon-traktaten ingen ændringer af traktatens regler. Det ‘hul’ i den danske udlændingelovgivning, som følger af opholdsdirektivet og EF-domstolens øvrige praksis, er derfor upåvirket af den nye traktat.

Derimod ændrer Lissabon-traktaten de almindelige regler om grænsekontrol, asyl og indvandring. Hermed sigtes ikke til de mindre ændringer af formuleringerne, men til at de nærmere regler, som EU kan vedtage, fremover ikke kræver enstemmighed, men vedtages efter de nye regler om kvalificeret flertal.

Bestemmelserne om grænsekontrol, asyl og indvandring går helt tilbage til Maastricht-traktaten, hvor de var placeret under det mellemstatslige samarbejde som en del af

det retlige samarbejde, men med mulighed for såkaldt søjlespring, således at dele af det retlige samarbejde ved enstemmige beslutninger i Rådet kunne overføres til det overnationale samarbejde. Det var den sidste mulighed, som Danmark fik et forbehold for ved Edinburgh-aftalen fra 1993.

Med Amsterdam-traktaten kom det retlige samarbejde under det overnationale samarbejde, hvor Danmark som følge af forbeholdet for EU’s retlige samarbejde stod udenfor. Siden Amsterdam-traktaten har EU vedtaget en del regler på asylområdet, men som følge af det danske forbehold, er disse regler ikke bindende for Danmark. Og det samme gælder England, som ligeledes har forbehold på dette område.

Når EU vedtager regler om asylpolitik og indvandring fra tredjeland, hænger det grundlæggende sammen med, at den indre grænsekontrol er bortfaldet som følge af Schengen-aftalen, hvorfor det i praksis er meget vanskeligt at forhindre, at tredjestatsborgere bevæger sig frit mellem medlemsstaterne, som det kommer til udtryk i Lissabon-traktatens artikel 77. For at undgå at en medlemsstat anvendes som springbræt til andre medlemsstater, er det derfor nødvendigt med fælles regler for, under hvilke betingelser tredjelandsborgere kan komme ind i en af EU’s medlemsstater, henholdsvis lovligt opholde sig i disse.

For England, som står uden for

Schengen-aftalen, giver det derfor god mening at fastholde forbeholdet i relation til udlændingepolitikken. Det samme kan vanskeligt siges om Danmark, der med tiltrædelsen af Schengen-aftalen har opgivet grænsekontrollen i forhold til de øvrige Schengen-lande, men som samtidig på grundlag af det danske forbehold kan fastholde en selvstændig udlændingepolitik.

Lissabon-traktatens ændrede afstemningsregler må imidlertid forventes at medføre øget lovgivningsintensitet fra EU i relation til betingelser for asyl og indvandring. Dermed vil der indirekte kunne opstå et voksende pres på de danske undtagelsesbestemmelser. Grundlæggende er problemet, at når Danmark fører en strammere dansk udlændingepolitik end EU, vil dette være et brud på den solidaritet mellem medlemsstaterne, som er en del af baggrunden for bl.a. de fælles asylregler.

Denne politiske realitet ændrer imidlertid ikke ved den retlige realitet: Danmark er fortsat ikke retligt bundet af EU's lovgivning om asyl og indvandring vedtaget på grundlag af Lissabon-traktatens artikel 77-79.

Opt-in klausulen

Lissabon-traktaten indebar en principiel ændring af protokollen om det danske forbehold, idet der til forbeholdet blev tilføjet et bilag, der

etablerer en slags retlig ramme for, at Danmark også efter en afskaffelse af de øvrige danske forbehold fortsat står uden for EU's overnationale samarbejde om indvandring og asyl.

Med protokollen er der åbnet for, at Danmark i overensstemmelse med grundlovens § 20 kan gennemføre en folkeafstemning, hvorefter det danske forbehold vedrørende det retlige samarbejde ophæves med undtagelse af asyl- og indvandringslovgivningen, som det fremgår af artikel 1 og 2 i bilaget til den danske protokol nr. 22. Grundlovsmæssigt må det anses for uproblematisk, at der i Lissabon-traktaten på forhånd er etableret en retlig ramme for, at de danske forbehold begrænses til udlændingeområdet.

Det samme kan ikke med sikkerhed siges om de efterfølgende bestemmelser i bilaget til protokollen, hvori er indeholdt den såkaldte opt-in-klausul. Klausulen er etableret efter britisk forbillede og er tænkt som en mulighed for, at Danmark i relation til konkrete forslag til EU-udlændingelovgivning fra sag til sag kan beslutte at indtræde i det overnationale samarbejde. Efter artikel 3 skal Danmark i så fald give meddelelse inden tre måneder efter, at et forslag til EU-lovgivning er fremsat. Meningen er, at Danmark fra sag til sag kan beslutte at tiltræde det overnationale samarbejde på udlændingeområdet på linje med den ordning, som Storbritannien har.

Når opt-in-klausulen rejser grund-

lovsmæssige problemer, skyldes det grundlovens § 20, hvorefter der er krav om folkeafstemning eller 5/6 flertal i Folketinget, hvis bl.a. Folketingets lovgivningsbeføjelse *“ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.”*

Det ligger efter Højesterets dom i Maastricht-sagen fast, at overladelse af forfatningsmæssige beføjelser til mellemfolkemyndigheder som EU skal ske efter grundlovens § 20, og at dette kræver, at det af tiltrædelsesloven fremgår, på hvilke saglige områder EU overlades beføjelser. Heri er dog efterladt EU's lovgivende og dømmende myndighed et betydeligt skøn over, hvilken kompetence der er overladt – et skøn som Højesteret reserverede sig ret til at efterprøve.

I forhold til den del af udlændingelovgivningen, der ikke har hjemmel i beskyttelsen af unionsborgere, ligger det samtidigt fast, at dette retsområde falder uden for den kompetence, som Danmark indtil nu har overladt til EU.

Dette kan ikke ændres af et almindeligt folketingsflertal, men kan kun ændres efter den i grundlovens § 20 foreskrevne procedure. Efter grundlovens almindelige ordning vil opt-in-klausulen i Lissabon-traktaten derfor som udgangspunkt kun kunne anvendes, hvis der inden tre måneder efter, at Kommissionen har fremsat et direktivforslag, er truffet

beslutning efter grundlovens § 20 om konkret at indtræde i det overnationale samarbejde. Dette vil i praksis udelukke en folkeafstemning, men ikke nødvendigvis udelukke brug af reglen om 5/6 flertal i Folketinget.

Tilkendegivelserne fra den danske regering tyder imidlertid på, at opt-in-klausulen er tænkt anvendt på en anden måde. Så vidt jeg har forstået, er det tanken, at i forhold til grundlovens § 20 skal en ophævelse af forbeholdet på det retlige område også omfatte udlændingelovgivningen, men uden at Danmark tiltræder EU's overnationale samarbejde på udlændingeområdet. Hvis dette er korrekt forstået, vil kompetencen i forhold til grundloven være *afgivet*, men endnu *ikke modtaget* af en mellemfolkelig myndighed.

I stedet vil det være overladt til Folketingets flertal fra sag til sag at afgøre, om Danmark i forbindelse med konkrete direktivforslag alligevel skal tilslutte sig det overnationale samarbejde. Hvis det er sådan, at de noget uldne tilkendegivelser fra regeringen og Socialdemokraterne skal forstås, kan der opstå et alvorligt grundlovsproblem. Problemet er, at en sådan ordning vil betyde, at en grundlovsreguleret kompetenceoverførsel overlades til et folketingsflertal, uden der i grundloven er nogen støtte til en sådan delegation. Efter grundloven må det være et enten eller.

Selv hvis regeringen og Folketin-

TEMA: EFTER LISSABON

gets flertal vælger at se bort fra de retlige betænkeligheder, bliver det nok sin sag at vinde tilslutning til en sådan ordning, der i et demokratisk perspektiv forekommer som et unødigt juridisk skoleridt for et undgå en politisk stilling til, om EU skal bestemme på udlændingeområdet. Som alle andre dele af EU-retten må man tage det sure med det søde. Lovgivning er nu engang ikke et supermarked, hvor man kan nøjes med at underkaste sig de love, som man måtte være enig med, og heri adskiller EU sig ikke fra den nationale lovgivning.

På den lange bane er spørgsmålet

ikke *om* – men *hvor længe* det er muligt for Danmark at opretholde åbne grænser og fri bevægelighed uden at tilslutte sig EU's fælles regler for asyl og indvandring. Der er således god logik i Dansk Folkepartis krav om at genindføre grænsekontrollen, medmindre man opgiver frygten for de fremmede.

Peter Pagh er professor på juridisk fakultet, Københavns Universitet og fast skribent i Weekendavisen.

Ved henvendelse til brita@udenrigs.dk kan artiklen erhverves med kildeangivelser.

Malatyas spejl – om Tyrkiets arabiske initiativ

Lasse Ellegaard

Tyrkiet har indledt en veritabel diplomatisk offensiv i den arabiske verden parallelt med støtte til Iran i atom-striden og forsoning med Armenien – men udenrigspolitisk succes går hånd i hånd med indre opløsning

Tilfældet kan undertiden velsigne vinklen på en tekst, og tilfældet ville, at jeg for at par år siden i flyet fra Ankara til Istanbul sad ved siden af en dansker, der handler med fertilitets-teknologi. Han var på vej hjem fra Malatya i den østlige del af landet, hvor han havde instrueret en ny kunde i et indkøbt mikroskops finesser.

Som bevis på kundens taknemmelighed havde min sidemand fået en pose økologisk natur-slik, der fremstilles af gulerødder og kendes som *cezerye* og ifølge tyrkisk folkløse er stærkt potens-fremmende. Så det faldt naturligt at spørge, hvad folk i Malatya skal med en fertilitetsklinik. Svaret var, at selvom man umiddelbart skulle tro, at tyrkerne er i stand til at formere sig ved egen hjælp, er

markedet for reagensglasbørn stigende i Tyrkiet. Klinikken i Malatya er én af flere.

I modsætning til myten føder tyrkiske kvinder i gennemsnit under to børn – 1,96 for være nøjagtig – og eftersom fattige familier ofte får op til en halv snes, betyder det, at den voksende middelklasse akkurat som i Europa føder færre og færre. Dette plus den uhyre strikse adoptions-lovgivning gør fertilitetsmarkedet attraktivt også så langt ude i provinserne som Malatya.

Der var yderligere den morbide ironi i samtalen med den danske fertilitets-sælger, at Malatya netop i de dage var midtpunkt i en uhyggelig sag om grov mishandling på et af byens hjem for forældreløse og forladte børn mellem 0 og seks år, hvis

rifter og mærker efter det uddannede personales slag og skoldninger blev vist på tv.

Således er Malatya et sindbillede på Tyrkiet som tilstand – et land, der tilsyneladende knytter an til den vestlige modernitet, men mentalt er forblevet i det 19. århundredes overtro. Reagensglas-fertilitet og *cezerye* er således to sider af samme samfund, hvor globaliseringens nye økonomiske frihed har skabt en ny islamisk elite i det centrale Anatolien, der problemløst forbruger løs af den moderne (reagensglas-)teknologi samtidig med, at den kulturelt drømmer sig tilbage til den osmaniske imperie-arvs politiske og religiøse absolutisme med sultanat og kalifat.

Det er i den psykologiske sammenhæng man kan se Tyrkiets meget omtalte diplomatiske offensiv over for først og fremmest den arabiske verden, men også med målområder i Rusland, Centralasien, Iran, Kina, Indien og på det seneste tilmed Latinamerika.

Den islamisk rodfæstede flertalsregering under AKP (Adalet ve Kalkinma Partisi – Retfærd og Udviklings Partiet) har efter otte år ved magten en selvtilid, der kommer af positionen som Europas sjette-største økonomi (og verdens 17.-største), men også er et resultat af en gradvis udskiftning i den bureaukratiske elite, i retsvæsenet og i sikkerhedsapparatet, der nu er under 'islamisering' ikke ulig det politiske

hamskifte de store byer (bortset fra Izmir) indledte, da AKP overtog kommunalbestyrelserne midt i 1990'erne.

Kontakt til Hizbollah

En eftermiddag i december 2009 drak jeg kaffe med Beirut-dagbladet *Al-Akhbar's* Tyrkiet-medarbejder Ernest Khoury, der kom lige fra en interview-aftale med Ersat Hürmüzlü, udenrigspolitisk seniorrådgiver for præsident Abdullah Gül.

Ernest var imponeret: "Du skulle have hørt ham tale arabisk", sagde han, "klassisk arabisk, ikke det flade talesprog, vi andre bruger i vores simple dialekter, men rigtigt arabisk – og fejlfrit."

- Hvad kunne han fortælle dig? vil le jeg vide.

"Han var meget diplomatisk – det skal han jo være." Ernest kunne lige så godt have sagt: 'Ikke en dyt, og slet ikke noget, jeg ikke vidste på forhånd'. Men det sagde han ikke, idet alt for direkte tale er en vestlig uskik. I stedet sagde han: "Det vigtige ved hans Libanon-besøg er, at en tyrkisk diplomat for første gang er officielt inviteret af Hizbollah. Det er nyt."

Hizbollah har haft kontakt med AKP, siden det kom til magten ved valget i november 2002, men på et 'under bordet'-niveau, der ikke kun handlede om, at AKP har sunni-rødder, og at Hizbollah er shia-muslimsk, men især at Tyrkiet siden

1996 har plejet militært samarbejde med Israel.

Den omstændighed, at kontakterne nu er fremme i medie-belysning, siger både noget om det ændrede arabiske syn på Tyrkiet, og om Ankaras ambitioner i mellemøst-politikken, der uanset alle forsikringer om det modsatte er et brud med den hidtidige udenrigspolitisk ensidige orientering mod vest.

I forholdet til den arabiske verden har Tyrkiet traditionelt været tyngt af sin fortid som osmannisk kolonimagt og i det seneste årti af alliancen med Israel. Men med Gaza-krigen 2008-9 skete et åbenlyst skifte, da premierminister Erdogan udvandrede fra et tv-transmitteret skænderi med den israelske præsident, Shimon Peres, i Davos, hvor Erdogan påkaldte det sjette bud ('Du må ikke slå ihjel) og kaldte israelerne for 'barbariske'.

Med sin udvandring gjorde Erdogan det klart, at det tyrkisk-israelske samarbejde vil ophøre inden for overskuelig tid. Det næste signal om forværring af relationerne kom, da udenrigsminister Ahmet Davutoglu besøgte Israel i september og fik blankt nej til et ønske om at besøge Gaza, og endnu et brud var Tyrkiets aflysning af en fælles militærøvelse senere samme år med hele to begrundelser: at de deltagende israelske kampfly havde bombet civile i Gaza, og at Israel havde undladt at levere bestilte og betalte militære droner til Tyrkiet.

Forbedret forhold til Syrien

Aqqad-huset, adressen på Det Danske Institut i Damaskus' gamle by, er bygget til arabisk samtalekultur. Receptionsrummets brede stenbænke er designet i en tidsalder, hvor skrædderstilling var den foretrukne sidde-måde, hvilket gør det til en pine for knæ og ryg at gennemføre to dages intensiv konference-aktivitet.

Men det var hvad to snese akademikere og mediefolk gjorde i november, da de mødtes for at tale om 'Tyrkiet og den arabiske verden'.

Frygten for gigt fordampede i debatten om de politiske og diplomatiske herresving, der har gjort det hidtil så NATO- og EU-forhippede Tyrkiet til en magtfaktor, en sunni-islamisk 'storebror' – en position, der er overtaget fra skiftevis det folkerige Egypten, det tidligere militante Saddam-Irak og det olierige Saudi-Arabien.

Nu kører tyrkerne med klatten, og hvor syrere for kun et par år siden blev fjerne og fjendtlige i blikket, når de stødte på folk fra den tidligere imperie-magt, er der i dag kindkys og velkomst-kaffe til enhver, der bare ser tyrkiske ud.

Selv en blond og blåøjet kleppert som den i Syrien bosiddende danske forfatter Jesper Berg, der var konferencens primus-motor (med Per Stig Møllers 'arabiske initiativ' som finansielt gulytæppe), bød velkommen med at fortælle, at han blev 'ta-

get for tyrker i Damaskus-basaren' – Mustafa Kemal Atatürk, den sekulære republiks landsfader, havde som bekendt blå øjne.

Ironisk nok er det stærkt forbedrede forhold til Syrien, senest cementeret med 40 nye samarbejdsaftaler spændende fra turisme til terror-bekæmpelse, fælles militærøvelser, frihandel, ophør af visum-tvungen og etablering af 'strategisk samråd på højt plan', et ledemotiv i AKP-regeringens politiske opgør med Atatürks 'blå øjne', den sekulære politiske arv kaldet kemalismen, hvis mål var 'europæiseringen' af den tyrkiske stat – som Atatürk sagde om den europæiske civilisation: Findes der nogen anden?

Løsrivelse fra Vesten

Dette opgørs strategiske mål er løsrivelse fra den tilvante tilbedelse af Vesten som rollemodel og skabelsen af en (osmannisk) islamisk statsidentitet.

Arkitekten i denne proces er den mangeårige Erdogan-rådgiver, professor Ahmet Davutoglu, der nu er udenrigsminister, og som på få år har udskiftet den tidligere koldfront til de arabiske naboer med noget, der ligner begyndelsen til et EU-lignende økonomisk og politisk samarbejde, og som i klassisk spin-stil har kogt strategien ned til et fyndigt slogan: 'Nul problemer med naboer'.

I de otte år, AKP har haft absolut flertal i Nationalforsamlingen, er

samhandelen med den arabiske verden og Iran mere end syv-doblet.

Også med Irak, en vigtig handelspartner, er der etableret en strategisk aftale om øget politisk og økonomisk samarbejde i et protokollat med 48 punkter, forholdet til de nordirakiske kurdere er ændret fra skepsis til nærmest venskab med store tyrkiske investeringer i regionens infrastruktur og erhvervsliv.

Palæstinenserne har fået en ny forbundsfælle til et niveau, hvor Hamas-dignitarer modtages på rød løber.

Iran får støtte i atomstriden med Vesten. Erdogan var hurtigt ude i juni med et lykønskningstelegram, da den skrydende præsident Mahmoud Ahmedinejad blev 'genvalgt', og Erdogan veg ikke tilbage fra at kalde ham 'en god ven' ved et statsbesøg til Teheran.

I december undlod Tyrkiet at stemme for, at IAEA, FN's atom-vagthund, der overvåger ikke-sprede-aftalen for atomvåben, sendte Iran-striden videre til FN's sikkerhedsråd med henblik på at stramme sanktionerne.

Endelig, og på mange måder mest opsigtsvækkende, er 'fodbold-diplomatiet', der med præsident Abdullah Güls besøg i Jerevan i foråret 2009 forbindelse med Armeniens VM-kvalifikationsmatch mod Tyrkiet åbnede for den gensidige underskrivelse af to protokoller, der stipulerer diplomatiske forbindelser, kulturelt samarbejde og på sigt genåbning af

den armensk-tyrkiske grænse, der blev lukket for 17 år siden som følge af konflikten i Ngorno Karabach.

I det øvrige Kaukasus og i Centralasien opererer tyrkerne i ny forståelse (på områder i direkte samarbejde) med Rusland, en stedse vigtigere handelspartner. Projekter i energi-sektoren planlægges, bl.a. den såkaldte Nabucco-ledning, der skal transportere naturgas fra Aserbajdsjan, Turkmenistan, Iran og Irak gennem Tyrkiet til Europa. I dag går forsyningslinjer fra Det Kaspiske Hav, Centralasien og Rusland til Europa bedst og billigst via tyrkisk territorium.

Mødet med Obama

På den diplomatiske front har Tyrkiet alene i 2009 gennemført 60 statsbesøg – et af dem var Erdogans møde med Barack Obama i Washington i december, hvor det blev gjort klart for amerikanerne, at han talte fra en platform af selvtillid bl.a. ved at kalde samarbejdet med USA for et 'model-partnerskab' – altså lige partnere – i et møde, der varede mere end to timer, og rundede hele spektret fra Cypern til Iran og krigen i Afghanistan, hvor Tyrkiet har 1700 mand udstationeret og en tyrkisk general som NATO-øverstkommanderende.

Men trods de pæne ord var der ikke enighed hele vejen rundt – Erdogan lovede at hjælpe med at uddanne det afghanske militær, men

var ikke til sinds at sende egentlige kamptropper.

Om Iran sagde han, at Tyrkiet var overbevist om, at landets atomprogram var fredeligt, og at Tyrkiet ville bistå med en udveksling af atombrændsel, som foreslået af IAEA – men en egentlig test kommer først, når Tyrkiet som midlertidigt medlem af FN's sikkerhedsråd tager stilling til en eventuel afstemning om nye sanktioner.

Forstyrrende detaljer

I den 'demokratiske idyl', som den sardonisk blev kaldt af en deltager i Damaskus-konferencen, er forstyrrende detaljer: AKP's brandbeskatning af kritiske medier, den såkaldte Ergenekon-skandale, der med afsæt i militære kupplaner bliver brugt til at eliminere kritiske sekulære røster, det mildt sagt trevne tempo i den EU-inspirerede reformproces, der bortset fra den politiske kontrol med militæret i det store og hele er indstillet, bl.a. er genetablering af de kristne trossamfunds rettigheder stillet på stand by.

Og det tunge emne, demokratiske reformer for kurderne, fik et grundskud kun en uge efter Erdogans USA-optræden, da Tyrkiets forfatningsdomstol med alle 11 dommerstemmer lukkede DTP (Demokratisk Samfunds Parti), det kurdiske parti med en snes deputerede i Nationalforsamlingen.

Begrundelsen var DTP's forbin-

delser til den forbudte, militante separatist-gruppe PKK (Kurdisk Arbejderparti), hvis leder, den livsvarigt fængslede Abdullah 'Apo' Öcalan, via sine advokater er en reel spiller i tyrkisk-kurdisk politik.

Således blev det stærkt opreklamerede 'kurdiske initiativ', der indtil videre ikke har materialiseret sig i en konkret, sammenhængende politisk plan, skudt i sæk, omend Erdogan med tilkæmpet stædighed fortsat fastholder 'regeringens reform-kurs'.

Men allerede ved lokal-valgene i marts kunne kurdernes utålmodighed aflæses, da DTP tog 99 kommuner og ni provinser på et program, der bl.a. krævede det forbudte PKK inddraget i den annoncerede reformproces.

Efter yderligere et halvt års sniksnak kom Erdogan omsider op med et forslag til en straffelov-ændring, så børn ikke længere kan idømmes fængsel i 30 år for at smide med sten.

Forslaget blev droppet efter at syv soldater blev dræbt i baghold i Tokat i det nordlige Tyrkiet, hvor PKK-separatisterne ikke normalt er aktive, og hvis højst sandsynlige gerningsmænd var fanatikere fra den yderste venstrefløj.

Regeringens øvrige forslag om demokrati og kulturreformer, herunder genetablering af kurdiske steder og bynavne, er forblevet tankespind.

Man kan se forfatningsdomstolens kendelse som 'politisk', vendt mod såvel kurdiske reformer som mod

AKP, der mindre end et år i forvejen med nød og næppe undgik lukning for 'religiøs underminering af den sekulære stat'.

Intet valg

Men de 11 dommere havde med den nuværende forfatning intet valg: DTP har rent faktisk snore til PKK, som Sinn Fein i Nordirland er relateret til IRA, og Herri Batasuna i Baskerlandet har kontakt til ETA. Og uanset forfatningens dubiøse ophav i 1980-militærkuppet er dens tekst ikke til at misforstå: Anerkendte partier kan ikke pleje omgang med en forbudt organisation, der oven i købet er på Europas og USA's terror-liste.

Der er dem, der ser kendelsen som et skulderklap til AKP's sekulære-nationalistiske opposition, der opmuntrer til etnisk had i en skala, der har medført lynchninger i det vestlige Tyrkiet, bl.a. i Izmir.

Men det er for nemt, som det er for nemt at håne DTP-politikernes følgagtighed over for PKK-chef Öcalan, der styrer pøbel-parlamentet i de kurdiske byer fra sin fængselscelle. DTP blev ladet i stikken af AKP, der ikke evnede at gennemføre reelle politiske reformer i tide, og først reagerede efter lokalvalgene, hvor DTP's fremgang var på AKP's bekostning.

Men da var det for sent og den indre opløsning blev illustreret af gadedekampe i kurdiske byer, hvor sik-

kerhedsstyrker ikke kun efterlod døde og sårede, men også skød reformprocessen i sænk.

Skud til egen fod

Erdogans tøven, begrundet i angst for egen skygge og sekulære beskyldninger om plots for at gøre Tyrkiet til et islamisk diktatur, er den grundlæggende årsag til, at Tyrkiet skød sig selv i foden.

Trods opbakning fra mere end 47 pct. af vælgerne, komfortabelt flertal i parlamentet, den renoverede økonomi og støtte fra erhvervsliv og

hjemløse socialdemokrater (og EU såmænd), har Erdogan ikke haft politisk mave til at stå imod den forstenede enhedsstats dogmer med praktiske løsninger på det kurdiske problem.

Og så længe det problem eksisterer, vil Tyrkiet fortsat være et spejlbillede af Malatya, hvor frønnet overtro blokerer for et moderne gennembrud – diplomatisk succes eller ej.

Lasse Ellegaard er Informations Mellemøst-korrespondent, stationeret i Beirut.

Arktisk opvarmning og dansk sikkerhedspolitik

Nikolaj Petersen

Den globale opvarmning kræver såvel teknologiske og økonomiske tilpasninger som politiske – herunder sikkerhedspolitiske – tiltag for at fremme internationalt samarbejde og håndtere konflikter i kølvandet af klimaændringer

‘Truslen’ fra den globale opvarmning kan håndteres på to måder: Ved at manipulere de faktorer, der betinger opvarmningen, eller ved aktivt at tilpasse sig til dens virkninger. Den første tilgang i form af en globalt forhandlet reduktion af udledningen af CO₂ og andre drivhusgasser var strategien for COP15-konferencen i København. Den kan imidlertid ikke stå alene. Selv med det gunstigste udfald af konferencen eller efterfølgende forhandlinger vil opvarmningen fortsætte en rum tid, og her kommer tilpasningsstrategierne ind som et nødvendigt supplement med det dobbelte sigte at afbøde opvarmningens negative virkninger og udnytte dens positive effekter. Ud over teknologiske og økonomiske tilpasninger vil der bli-

ve behov for politiske, inklusive sikkerhedspolitiske tiltag til fremme af nødvendigt internationalt samarbejde samt til håndtering af konflikter i kølvandet af klimaændringerne.

Denne artikel vil koncentrere sig om klimaændringernes implikationer for dansk sikkerhedspolitik, som er evidente i to sammenhænge: Den globale ordensproblematik, som Danmark har været dybt involveret i siden den kolde krigs afslutning, og den nytilkomne problemstilling omkring Arktis som en selvstændig sikkerhedspolitisk region, hvor Danmark via Grønland har en række nationale interesser at varetage. (For en bred analyse af de udenrigspolitiske implikationer af den arktiske opvarmning, se min artikel ‘The Arctic as a New Arena for Danish

Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and its Implications' i *Danish Foreign Policy Yearbook 2009*, s. 35-78.)

Gennem Forsvarskommissionen af 2008 og det nye forsvarsforlig fra juni 2009 er Arktis bragt ind på den hjemlige sikkerhedspolitiske dagsorden som en selvstændig, men fortsat underordnet problematik ved siden af den globale ordenspolitik.

Udfordringer for forsvaret

Som aktiv deltager i bestræbelserne for at bygge en ny liberal verdensorden deler Danmark den overordnede vestlige trusselvurdering af den internationale terrorisme, udbredelsen af masseødelæggelsesvåben samt forekomsten af skrøbelige eller sammenbrudte stater (failed states) som hovedtruslerne. Klimaændringerne vil med stor sandsynlighed skærpe problemerne omkring failed states ved at skabe øget konkurrence om knappe ressourcer som vand og land med deraf følgende social uro, politiske sammenbrud, migrationsstrømme og terrorisme.

Forsvarskommissionen af 2008 udpeger Afrika som det kontinent, der vil være mest udsat for klimaændringer og ringest rustet til at imødegå dem. Den forventer derfor, at Danmark frem mod 2025 vil skulle bidrage militært til operationer i Afrika, herunder indsatser i forbindelse med naturkatastrofer. Dermed er den globale opvarmning formentligt en af præmisserne for kommissio-

nens 'optimistiske' forventning om en uformindsket efterspørgsel efter danske militære indsatser ude i verden i fremtiden.

Denne analyse følges op i forsvarsforliget af juni 2009, der noterer, at danske styrker fortsat skal kunne udkæmpe konventionelle konflikter uden for Europa, men at der samtidig vil være stigende behov for at kunne sætte ind med andre typer aktioner så som oprørsbekæmpelse, fredsskabende indsatser eller hjælp til genopbygning.

Forligspartierne slutter sig derfor til anbefalingen fra Kommissionen om at fastholde forsvarets evne til at deltage i internationale operationer. Men samtidig peger forligspartierne på de nye udfordringer for forsvaret som følger af Arktis' voksende geostrategiske betydning. Hverken Kommissionen eller forligspartierne rejser dog spørgsmålet om den prioritering af de to opgavetyper, som *kan* blive aktuel i et længere perspektiv.

Klimaændringer i Arktis

På kort og mellemlangt sigt vil Arktis være blandt de regioner i verden, der påvirkes kraftigst af den globale opvarmning. Siden et videnskabeligt panel under Det Arktiske Råd i 2004 konkluderede, at Arktis var under hurtig opvarmning, og at endnu større klimaændringer kunne ventes i fremtiden, har der dannet sig en videnskabelig konsensus om, at opvarmningen af Arktis er omtrent

dobbelt så stor som i andre regioner, og at den går hurtigere, end de gængse klimamodeller forudsiger.

Nogle forskere imødeser muligheden af snarlige 'tipping-points', hvor opvarmningen accelererer med uforudsigelige konsekvenser som følge.

I modsætning til mange andre regioner vil opvarmningen i Arktis foruden en række negative konsekvenser også have betydelige, gunstige virkninger. I Grønland vil den virke negativt ind på det højarktiske økosystem og undergrave grundlaget for fangerkulturen, men have gunstig indvirkning på mulighederne for den økonomiske vækst og modernisering, som der er dansk-grønlandsk enighed om at tilstræbe. Temperaturstigninger på op imod 8 grader vil begunstige erhverv som landbrug og gartneri såvel som minedrift og evt. tung industri.

Det er imidlertid offshore, at det mest interessante økonomiske vækstpotentiale ligger. Den afgørende faktor er her afsmeltningen af isen i Det Arktiske Ocean og dens virkning på skibsfart, olie- og gasudvinding og fiskeri i regionen.

Det Arktiske Ocean har været isdækket siden sidste mellemistid for over 100.000 år siden, men siden satellitmålinger begyndte i 1978 har der kunnet konstateres en betydelig sommerafsmeltning, der har skabt forventninger om et isfrit ocean i dette århundrede. Det foreløbige minimum blev nået i september

2007 med et isdække på 4,24 mio. km² mod ca. 8 mio. km² i 1980'erne.

Samtidig er isens gennemsnitstykkelser omtrent halveret. Afsmeltningen er særlig stor i oceanets sydlige dele, inkl. Nordøst- og Nordvest-passageerne mellem Atlanterhavet og Stillehavet, der begge har været pasable for sommersejlad de seneste år. Såfremt afsmeltningen fortsætter, åbner der sig gode muligheder for besparelser på varetransporten mellem Vesteuropa og Østasien.

Et andet perspektiv er muligheden for, at offshore-udvinding af olie og gas kan tage fart. De seneste år er der fremkommet nye estimater af Arktis' kulbrintereserver, først og fremmest fra det amerikanske US Geological Survey. USGS kom i 2008 med et middelestimat for hele Arktis på 412 BBOE (Billion Barrels of Oil Equivalents), hvoraf olieforekomster tegnede sig for 90 BBOE, svarende til 13 procent af verdens 'uopdagede' oliereserver.

Hovedparten findes ud for Sibirien og Alaska, men USGS regner også med betydelige forekomster ud for Nordøstgrønland (31 BBOE), hvilket vil kunne gøre området til nr. 19 blandt verdens kendte olieprovinser. Også den øst-canadisk-vestgrønlandske region tilskrives betydelige reserver, i alt 17 BBOE. Arktis er således en lovende kulbrinteregion, men forudsætningen for en fuld kommerciel produktion er en yderligere afsmeltning af havisen.

Endelig åbner opvarmningen af

Arktis for et forbedret og mere nordligt fiskeri i Arktis. Med stigende havtemperaturer er der fx udsigt til, at torsken vender tilbage til grønlandske farvande, og generelt kan der konstateres en nordgående migration af fiskebestandene, som trækker fiskeriet med sig mod nord.

Arktis: Konfliktpotentiale...

De klimabetingede udsigter til øget økonomisk aktivitet i arktiske farvande skærper interessen for de territoriale afgrænsninger i regionen. Situationen er den, at alle fem kyststater omkring Det Arktiske Ocean, Danmark/Grønland, Norge, Rusland, USA og Canada, med hjemmel i UNCLOS-havretskonventionen af 1982 har oprettet såkaldt eksklusive økonomiske zoner (EEZ) med eneret til al ressourceudnyttelse ud til 200 sømil fra deres kystbasislinjer,.

Derudover åbner konventionens art. 76 mulighed for, at signatarmagterne i indtil 10 år efter deres ratifikation kan fremsætte dokumenterede krav på de dele af kontinentalsoklen, som strækker sig indtil 150 sømil uden for deres EEZ, hvor de mod en afgift til FN's International Seabed Authority kan udnytte havbundens ressourcer.

I Det Arktiske Ocean er interessen især knyttet til den såkaldte Lomonosov Ryg, som både Rusland og Canada/Danmark anser for en naturlig forlængelse af deres kontinentalsokler. Danmark søger i det så-

kaldte Kontinentalsokkelprojekt at stille en videnskabelig dokumentation på benene for sine krav på en udvidet grønlandsk kontinentalsokkel i retning Nordpolen.

Konflikter om territorium og suverænitet hører til de vanskeligste at løse, jf. den årelange dansk-canadiske strid om den betydningsløse Hans Ø i Nares-strædet. Norge og Danmark har aftalt at løse eventuelle overlappende krav på den ydre kontinentalsokkel ad forhandlingsvejen, men det er ikke givet, at alle interessenter vil være indstillet på det samme, eller at sådanne forhandlinger fører til en løsning.

Norge og Sovjetunionen/Rusland har således i mange år været uenige om grænsedragningen i Barentshavet, uden at en løsning er rykket nærmere. Andre potentielle konfliktpørgsmål relaterer sig til Nordøst- og Nordvestpassagerne, som henholdsvis Rusland og Canada betragter som interne vandveje, men som USA ud fra princippet om havnes frihed anser for internationale. Uenigheden står også om UNCLOS art. 234, der tillader kyststater at gennemtvinge ikke-diskriminatoriske miljøbestemmelser i isdækkede farvande inden for deres økonomiske zoner.

Et andet konfliktpotentiale ligger i det, som man har kaldt 'militariseringen' af Arktis, dvs. kyststaternes forøgelse af deres militære kapaciteter og aktiviteter i regionen. Særlig opmærksomhed har været rettet

mod Canadas og Ruslands politik.

I Canada har den konservative premierminister Stephen Harper siden 2006 ført en aktivistisk arktisk politik under devisen 'use it (suveræniteten) or lose it' og med proklamationer af, at 'Canada has real, growing long-term presense in the Arctic'. På denne deklaratoriske baggrund er der udarbejdet en ganske ambitiøs plan for militær tilstedeværelse i canadisk Arktis omfattende både flåde- og hærenheder. De foretagne investeringsbeslutninger svarer dog ikke ganske til den hårde retorik.

Retorikken omfatter blandt andet udenrigsminister Lawrence Collins' udtalelse om, at Canada ikke vil lade sig 'be bullied' af Rusland i forsvaret af sin suverænitet. Dette var et svar på en øget russisk patruljevirkomhed i Arktis siden 2007, inkl. påståede krænkelser af canadisk luftrum.

Ruslands Arktis-politik har skabt usikkerhed blandt de øvrige kyststater ved sin blanding af en lejlighedsvis stærk retorik og forøget militær aktivitet på den ene side og beroligende formuleringer af den deklaratoriske politik på den anden.

I sommeren 2007 skabte en russisk flagplantning under Nordpolen og intensivering af fly- og skibspatruljer i det arktiske område uro blandt de øvrige kyststater, inklusive Danmark og Norge. På samme vis er den nylige beslutning om på sigt at oprette en særlig arktisk styrke blevet mødt med bekymring hos andre

kyststater. På den anden side peger Ruslands tiltræden af Ilulissat-erklæringen i maj 2008 (se nedenfor) og udtalelser om, at Rusland vil respektere UNCLOS-proceduren vedr. delingen af den arktiske kontinentalsokkel i retning af, at Rusland – der i forvejen står som vinderen af det arktiske 'lotteri' – ser sin interesse i et samarbejde med andre arktiske kyststater. Ruslands hovedinteresse er den effektive udnyttelse af ressourcerne i Arktis, der ifølge præsident Medvedev i fremtiden vil stå for over 20 pct. af Ruslands BNP og eksportindtægter, og denne udnyttelse kan ikke blive optimal i et spændt sikkerhedspolitisk klima.

USA har hidtil ført en lav profil i Arktis, hvad der delvis hører sammen med, at det endnu ikke har underskrevet UNCLOS-konventionen. Det er dog formentlig kun et spørgsmål om tid, før det sker, idet ikkedeltagelsen i UNCLOS ikke giver USA ret til at deltage i delingen af den ydre kontinentalsokkel.

Både den afgående Bush-administration og den nye Obama-administration har opgraderet Arktis' rolle i amerikansk politik, men USA's militære og civile kapacitet i regionen Arktis er begrænset, hvad der giver Rusland en regional overlegenhed.

Ud over det konfliktpotential, der ligger i de konkrete interessemodsatninger i Arktis og risikoen for lokale rustningskapløb, er der grund til at nævne risikoen for spill-over fra konflikter i andre dele af

verden. I sommeren 2008 var der således frygt for, at konflikten mellem Rusland og NATO om Georgien kunne brede sig til Arktis, og generelt må man regne med, at situationen i Arktis vil være afhængig af det overordnede forhold mellem NATO-landene og Rusland.

... og samarbejdsmuligheder

Over for dette konfliktpotentiale står en række muligheder for samarbejde og regimedannelse i Arktis: For det første kan en række grænseoverskridende problemer som forurening fra olie- og gasproduktion eller skibsfart mest hensigtsmæssigt håndteres ved et regionalt samarbejde. For det andet gør generel resourceknaphed i forbindelse med et højt arktisk omkostningsniveau fælles løsninger attraktive, frem for at hver kyststat for sig søger at løse opgaverne. For det tredje må der påregnes pres fra ikke-kyststater og EU om samarbejds løsninger, der også varetager deres interesser. Og endelig er der den fælles interesse for kyststaterne i samarbejde frem for konflikt, at fuld udnyttelse af de økonomiske muligheder næppe kan forenes med et spændt sikkerhedspolitisk miljø. Det vil fx blive vanskeligt at udnytte de forøgede sejlads muligheder optimalt, hvis der opstår konflikt omkring sejlrettigheder eller regelsæt for den arktiske skibsfart.

De områder, hvor der umiddelbart kan identificeres et behov for

samarbejde og regimedannelse, er funktioner som søopmåling, tilmeldingssystemer for skibe, der sejler ind i de arktiske farvande, skibscertificering til arktisk sejlads, search and rescue-beredskab, vejr- og istjenester og fremskaffelse af isbryderkapacitet. Ligeledes vil der kunne opstå behov for fælles regler vedrørende forurening fra olieproduktion, samarbejde om katastrofeberedskab eller bevaringssystemer for arktisk fiskeri.

Grundlaget for et sådant samarbejde, som bliver aktualiseret, efterhånden som de fysiske betingelser for de pågældende aktiviteter bliver skabt, er for så vidt allerede formuleret i den såkaldte Ilulissat-erklæring fra maj 2008, som udenrigsminister Per Stig Møller tog initiativ til.

Ideen, der blev lanceret umiddelbart efter den russiske magtdemonstration i august 2007, var at samle de fem kyststaters udenrigsministre til en konference i Ilulissat med henblik på at forpligte dem til at løse de nye udfordringer i Arktis gennem 'dialog, samarbejde og forhandling' og til at anvende UNCLOS-regelsættet i forbindelse med delingen af den ydre kontinental-sokkel.

Resultatet blev Ilulissat-erklæringen, hvor de fem kyststater tildeler sig selv et særligt ansvar for den fremtidige håndtering af spørgsmål vedrørende Det Arktiske Ocean, samtidig med at de lover at leve op til det. Erklæringen er nok ganske

generel i sine formuleringer, men kan, hvis den følges op med specifikke initiativer, danne rammen om regimedannelser på de ovennævnte områder og med kyststaterne som primære leverandører af services.

Det er en klar dansk-grønlandsk interesse at holde parterne fast på erklæringen, hvad der synes at forudsætte, at man fra dansk side viser rettidig omhu med henblik på at fremme konkret samarbejde mellem kyststaterne; Ilulissat-erklæringen gør det ikke alene.

Fremtidige opgaver

Uanset de stærke argumenter for en fredelig, samarbejdspræget udvikling i Arktis kan man ikke overse potentialet for konflikt og uenighed. Dansk Arktis-politik må derfor indrettes på at skulle bevæge sig på et kontinuum af samarbejde og konflikt. Figur 1 illustrerer, hvilke specifikke opgaver, der vil kunne stille sig inden for dette kontinuum, opdelt på fire kategorier: 'Regimeopgaver',

myndighedsopgaver, suverænitetsopgaver og egentlige forsvarsopgaver.

Regimeopgaver refererer til opgaver, som Danmark vil måtte påtage sig på Grønlands vegne inden for mulige fremtidige arktiske regimer. Der er her tale om opgaver, der ellers ville være nationale myndighedsopgaver, men som det er i dansk interesse at finde fælles løsninger på, både af økonomiske og sikkerhedspolitiske årsager. Jo stærkere regimer, der kan dannes i Arktis, des mindre bliver konfliktpotentialet, og des mindre behov vil der være for en egentlig forsvarsindsats i Grønland.

Der er således en tæt sammenhæng mellem regime- og myndighedsopgaver. I den udstrækning de pågældende opgaver ikke kan løses ved internationalt samarbejde, må de varetages nationalt. Samtidig vil der dog være nationale myndighedsopgaver, der ikke kan overdrages til fælles løsning, fx politimyndighed og størsteparten af miljø- og fiskeri-

Figur 1. Potentielle arktiske opgaver for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik

Samarbejde		Konflikt	
Regimeopgaver	Myndighedsopgaver	Suverænitetsopgaver	Militære opgaver
Søopmåling	Søopmåling	Luftovervågning	Afvisningsberedskab
Meldesystem	Meldesystem	Farvandsovervågning	Krisestyring
Search & Rescue	Search & Rescue	Territorieovervågning	Forsvar
Skibscertificering	Politimyndighed		
Is/vejrtjeneste	Is/vejrtjeneste		
(Miljøkontrol)	Miljøkontrol		
(Fiskerikontrol)	Fiskerikontrol		

kontrollen. Fælles for de eventuelle regimeopgaver og myndighedsopgaverne omkring Grønland er, at de af praktiske kapacitetsmæssige årsager traditionelt varetages af forsvaret, uanset at der er tale om 'civile' opgaver, der i en række andre lande, fx USA og Norge, varetages af en særskilt kystvagtjeneste. Hvad enten opgaveløsningen sker i fælles eller nationalt regi, vil denne type opgaver blive flere og mere tungtvejende i takt med den øgede økonomiske aktivitet i Arktis.

Det samme gælder de egentlige suverænitetsopgaver som overvågning af luft-, sø- og landterritoriet, som normalt varetages på strikt national basis. Det kan her overvejes, om der kan blive tale om et samarbejde med de andre NATO-kyststater, fortrinsvis Canada og Norge, fx om flyovervågningen af Det Arktiske Ocean.

For Grønlands vedkommende vil kravene til farvandsovervågningen stige med udvidelsen af søterritoriet til den ydre kontinentalsokkel, med udsigten til øget skibsfart, fx krydstogtsejlad, i farvandet omkring øen Grønland og med en forøget militær tilstedeværelse i Arktis. Der til kommer det fortsatte behov for den territorieovervågning, som Siriuspatroljen står for.

Endelig er der de rent militære opgaver, som vil kunne få et større omfang end hidtil i form af et afvisningsberedskab over for suverænitetskrænkelser, en krisestyringskapa-

citet til indsætning i regionale krisesituationer samt en egentlig forsvarskapacitet.

Disse opgaver har stort set ikke været varetaget op til nu. Det danske forsvars beskedne tilstedeværelse i Grønland har udelukkende til formål at varetage myndigheds- og suverænitetsopgaver. Uanset at forsvarsoverenskomsten med USA af 1951 formelt drejer sig om Grønlands forsvar, har realiteten været, at USA heller ikke har opstillet noget territorielt forsvar for Grønland; selv Thule-basen har ikke haft noget aktivt forsvar siden midten af 1960'erne.

Den begyndende militarisering af Arktis i Canada og Rusland kunne i sig selv være et argument for, at 'so ein Ding müssen wir auch haben', dvs. at også Danmark må følge med i opbygningen af en egentlig forsvarskapacitet i Grønland. Det er imidlertid et tveægget argument med potentielt kontraproduktive konsekvenser, nemlig hvis danske tiltag (hvor beskedne de end er) kommer til at øge 'sikkerhedsdilemmaet' og bidrage til en negativ spiral af rustninger og gensidig mistillid. Det indikerer forsigtighed og omtanke i forbindelse med militære dispositioner og en aktiv afbalancering af disse med samarbejdsinitiativer.

How much is enough?

Den danske forsvarskapacitet i Grønland blev i 1995 samlet under Grønlands Kommando, GLK, en

værnsfælles niveau 2-myndighed, der løser sine operative opgaver ved tildelte kapaciteter fra værnene, primært Søværnet. Disse opgaver omfatter overvågning, suverænitetshævelse og en række af de nævnte myndighedsopgaver, men ikke egentlige forsvarsopgaver.

Kommandoen disponerer ud over sin hjemmebase på Marinestation Grønnedal over en del af Søndre Strømfjord, hvor Luftgruppe Vest er baseret, over Station Nord i Nordøstgrønland (med landingsbane) og endelig en landingsbane i Mestersvig. På materiel siden råder Søværnet over fire inspektionsskibe af Thetis-klassen, hvoraf et er permanent tildelt Grønlands Kommando. Hertil kommer de to nytalgæede inspektionsfartøjer af Knud Rasmussen-klassen, der afløser de langt mindre inspektionsskuttere af Agdlek-klassen, hvoraf der kun er én enhed tilbage.

Denne udskiftning indebærer en betydelig kapacitetsforøgelse, efter at tendensen i nogen tid havde været en vis udtynding til fordel for de internationale missioner. Hertil kommer et Challenger-overvågningsfly, der er til rådighed ca. 8 dage om måneden. Endelig hører Sirius-patroljen med basis i Daneborg ind under GLK.

Er det nok til at klare fremtidens opgaver? Og i hvor høj grad er det nødvendigt at tage højde for et militært beredskab omkring Grønland? I en nylig rapport fra DIMS, Dansk

Institut for Militære Studier, med den tvetydige titel *Hold hovedet koldt!* analyserer forfatterne forsvarets opgaver i Grønland frem mod år 2030 (Henrik Jedig Jørgensen & Jon Rahbek-Clemmensen, *Hold hovedet koldt! En scenariebaseret undersøgelse af forsvarets opgaver i Grønland frem mod 2030*, København, DIMS, maj 2009).

Det sker i form af fire scenarier for det fremtidige Grønland på grundlag af dimensionerne 'ressourcedrevet økonomisk vækst' og 'militarisering'. De fire scenarier kaldes henholdsvis 'naturskøn rasteplads' (hverken vækst eller militarisering), 'Klondyke' (vækst uden militarisering), 'militærbase' (militarisering uden vækst) og endelig 'rig, men skræmt' (både vækst og militarisering). Af disse anser forfatterne de to første for sandsynlige, mens de to militariseringsscenarioer vurderes som meget usandsynlige.

Når militariseringsscenarioerne anses for meget usandsynlige, hænger det sammen med forfatterens antagelse af, at en militarisering vil have sit udspring i, at Rusland følte sig truet af NATO's adfærd i Arktis eller i andre regioner. "Med udgangspunkt i Ruslands kapabiliteter og interesser er en sådan konflikt [dog] meget usandsynlig" (s. 21.), idet Rusland antages hverken at have ressourcer til eller interesse i en konflikt med NATO i det høje nord.

Ud fra en præmis om, at det er i dansk interesse at undgå en militarisering af Arktis, anbefaler rappor-

ten, at Danmark udviser stor tilbageholdenhed og ikke unødigt forøger sin militære tilstedeværelse, således at det virker truende over for potentielt fjendtlige magter. Tværtimod bør man investere energi og ressourcer i at udvikle og vedligeholde dialogfora med deltagelse af disse stater.

Analysen medgiver, at der bliver behov for en effektivisering af de nuværende kapaciteter i Grønland, først og fremmest i form af organisatoriske ændringer og en stærkere prioritering af opgaverne. Kun såfremt dette ikke er tilstrækkeligt, kan man forsøge at øge kapaciteten, men gøre det forsigtigt og henholdende, og overordnet set bør Danmark undlade at problematisere Arktis i NATO-regi for ikke at bidrage til russiske trusselsbilleder.

Tidligere udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen har en anden og mere kontant analyse. I en kronik i *Berlingske Tidende* ('Derfor skal vi have dansk militær i Grønland', 24. juli 2009) harcelerer han over, hvad han kalder "forskrækkede kommentarer om, at Danmark risikerer at provokere Rusland, hvis vi 'oprunder' i Arktis".

For det første betoner den tidligere udenrigsminister konfliktpotentialitet i Arktis, uanset de gensidige løfter om at overholde gældende regler, hvorfor han finder det helt legitimt at være til stede militært i området for at sikre lov og orden – eller være forberedt herpå. For det andet

er Danmark i kraft af det fortsatte Rigsfællesskab forpligtet til varetage forsvaret af Selvstyre-Grønland og dets internationale interesser. Og for det tredje har Danmark en solidarisk forpligtelse til ikke at køre på frihjul i forhold til for de øvrige NATO-kyststater: "Vi skal også selv have tropper og skibe og fly, der kan operere i Arktis"

Hvor rapporten fra DIMS i sin tilgang ligger i forlængelse af den forsigtige danske småstatstradition med vægt på ikke-provokation af stormagtsnaboer, er Uffe Ellemann-Jensen mere på linje med den aktivistiske, 'militariserede' tilgang til sikkerhedspolitikken, der har hersket efter den kolde krig, og som har forkastet småstatsrollen til fordel for mellemstatens mere 'ansvarlige' rolle.

Arktisk sikkerhedspolitik 2010-14

I juni 2009 sluttedes et bredt forsvarsforlig for årene 2010-14 mellem Folketingets partier spændende fra SF til Dansk Folkeparti. Som nævnt fortsætter forliget forsvarets internationalisering inden for en aktivistisk udenrigspolitisk ramme, således at kommende klimæændringer indgik i den brede begrundelse herfor.

Med hensyn til Arktis er forligets præmis Forsvarskommissionens forventning om, at den stigende økonomiske aktivitet i Arktis vil give kyststaterne nye og forøgede suverænitets- og myndighedsopgaver. For-

mentlig bygger forliget også på FE's seneste risikoanalyse, *Efterretningsmæssig risikovurdering 2009*, der anser det for usandsynligt, at flere kyststater igangværende styrkelse af deres militær i Arktis vil føre til militære konflikter.

På mellemlangt til langt sigt er der dog risiko for mindre sammenstød og diplomatiske kriser, hvor væsentlige strategiske og energimæssige interesser tørner sammen. "Konfrontationerne vil fx kunne bestå i militær chikane af andre staters militære styrker eller deres civile udnyttelse af naturressourcerne i de omstridte områder", er vurderingen (s. 20).

Forsvarsforliget går ikke direkte ind på spørgsmålet, om der vil være et behov for en egentlig forsvarskapacitet i Grønland, men visse bestemmelser i det kan tolkes i den retning. Hovedvægten ligger dog klart på en styrkelse af evnen til at gennemføre myndigheds- og suverænitetsopgaver. Forligets bestemmelser vedrørende Arktis omfatter såvel planlægningsmæssige, organisatoriske og materielmæssige bestemmelser.

Forligsteksten rummer to bestemmelser om en nærmere analyse af den nye arktiske problematik. For det første skal der gennemføres en egentlig risikoanalyse for havmiljøområdet, der tager højde for den forventede udvidelse af trafikmængden og aktivitetsniveauet i forligsperioden. For det andet og vigtigere

iværksættes en omfattende analyse af forsvarets opgaver i Arktis, inklusive fordelene ved et tættere samarbejde med andre nordiske lande, USA, Canada, Rusland og UK om overvågning og lignende.

Undersøgelsen skal specifikt overveje mulighederne for at anvende kampfly til overvågning og suverænitetshævdelse ved Grønland samt for at styrke inspektionsflykapaciteten på kort sigt, dvs. inden for forligsperioden. Der tænkes her formentlig på anvendelse af propelfly af Twin Otter-typen.

Organisatorisk er der tale om tre 'nyheder' i forliget. For det første et forslag om at oprette en værnssælles arktisk kommando ved at slå GLK og den tilsvarende Færøernes Kommando sammen – formentlig med placering i Nuuk. For det andet skal der ud fra forsvarets eksisterende kapaciteter udpeges en arktisk indsatsstyrke, der situationsbestemt kan etableres og sammensættes af enheder af alle værn med en arktisk kapacitet. "Indsatsstyrken vil medvirke til en generelt større dansk kompetence på området og vil kunne indsættes i Grønland eller i internationale opgaver i arktisk miljø". Det tredje initiativ er en undersøgelse af mulighederne for at inddrage Thule-basen i forsvarets opgaveløsning i samarbejde med andre partnerlande.

Endelig giver anskaffelsesbeslutningerne visse fingerpeg. Disse er centreret om en forbedring af over-

vågningen i Grønland. Forliget indebærer, at de nuværende *Lynx*-helikoptere på de større fartøjsenheder erstattes af en kraftigere og mere effektiv helikoptertype, der kan anvendes både i Arktis og internationalt. Endvidere forudsættes det, at der fra 2017 indsættes en tredje enhed af Knud Rasmussen-klassen til overvågning og fiskeriinspektion ved Grønland.

Forligets umiddelbare sigte er således en forbedret overvågning og suverænitetshævdelse i forventning om en stigende skibstrafik og anden økonomisk aktivitet i grønlandske farvande. Vedrørende andre opgaver og deres løsning er forliget mere tilbageholdende, formentlig i afventen af den bebudede omfattende analyse af den fremtidige opgaveløsning i Arktis. Denne analyse, der formentlig iværksættes efter forligets ikrafttræden pr. 1. januar 2010, vil blive et vigtigt grundlag for forsvarsordningen efter 2014 og hermed for forsvarets rolle i Arktis på længere sigt.

Arktisk kommando

Der udlægges dog visse spor med forsvarsforliget. Det mest konkrete er forslaget om en arktisk kommando. Dette forslag er dog en udløber af en anden og ældre problematik, nemlig spørgsmålet om en rationalisering af forsvarets organisation i det nordatlantiske område, der har været under overvejelse i længere

tid.

Forslaget, der karakteristisk nok går på en arktisk, ikke en nordatlantisk kommando, vil indebære en mere fleksibel anvendelse af de tildelte styrker og desuden tillade en evakuering af det isolerede hovedkvarter i Grønnedal. Det er endnu uafgjort, hvor hovedkvarteret skal ligge, men alt peger på Nuuk, hvad der dels vil indebære besparelser, dels fremme et nærmere samarbejde med det grønlandske Selvstyre om opgaveløsningen. Det vil bl.a. indebære en mulighed for, at Selvstyret overtager flere af inspektionsopgaverne ved Grønland.

En anden ide er benyttelse af Thule-basen til forsvarets opgaveløsning i Grønland 'i samarbejde med andre partnerlande', hvorved givetvis tænkes på USA og måske også på Canada. Thule anvendes allerede af forsvaret til visse formål, fx forsyning af Station Nord og flyvninger nord for Grønland. Men i fremtiden kan der meget vel tænkes en mere substantiel anvendelse af basen, der generelt er præget af et stadig lavere aktivitetsniveau.

Den danske interesse kunne være anvendelse af Thule som basishavn for patruljering i nordgrønlandske farvande ud fra en forventning om øget skibstrafik i disse. Desuden kan Thule-basen være base for luftovervågning omkring Nordgrønland, fx ved indsættelse af danske kampfly i opgaven.

Traktatmæssigt er der god dæk-

ning herfor i forsvarsaftalen af 1951, hvis Art. II c stipulerer, at den danske regering forbeholder sig ret til i samarbejde med USA at benytte de amerikansk-drevne forsvarsområder i forsvaret af Grønland. Artiklen har aldrig været brugt, men må anses for at være fortsat gyldig .

Endelig er der tanken om en arktisk indsatsstyrke med henblik på generelt større dansk kompetence på området og til indsættelse 'i Grønland eller i internationale opgaver i arktisk miljø'. Formuleringen minder om terminologien omkring forsvarets oversøiske engagementer og er den hidtil stærkeste indikation af, at Arktis i hvert fald til en vis grad betragtes med de samme briller som andre danske engagementer i verden.

Problemet er imidlertid, at det er ganske uklart, hvad der ligger i formuleringen. For øjeblikket synes der ikke at være nogen, der har en klar forståelse af, hvad styrken skal kunne, hvor den skal indsættes eller hvilke opgaver den skal løse. Dette må være en væsentlig opgave for den kommende Arktis-analyse.

Samarbejde eller konflikt

Billedet af fremtidens Arktis er stadig uklart, hvad angår opgaverne for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Disse opgaver kan praktisk kan inddeles i fire typer (jf. figur 1): regimeopgaver, myndighedsopgaver, suverænitetsopgaver og forsvarsop-

gaver, hvis indbyrdes prioritering vil afhænge af, hvor på kontinuert samarbejde-konflikt man til enhver tid befinder sig.

Hvis samarbejde skulle blive det dominerende træk i arktisk politik, vil en koncentration om regimeopgaver være naturlig. I denne situation vil hidtil nationale myndighedsopgaver i stigende grad blive varetaget inden for de relevante regimer, idet kyststaten fortsat vil være leverandør af de pågældende regimegode, hvad enten det drejer søopmåling, is- og vejrtjeneste m.v.

I et sådant samarbejdssystem vil suverænitetsopgaver blive mindre presserende, om end de fortsat vil blive opretholdt. Derimod vil der ikke være et øget behov for en egentlig arktisk forsvarskapacitet.

Hvis omvendt konflikter og gensidig mistillid bliver dominerende i arktisk politik, bliver det nødvendigt at tænke på en styrkelse af forsvarsevnen samt suverænitetshævdelsen og den nationale myndighedsudøvelse. Derimod vil regimeopgaverne blive begrænsede, om end ikke nødvendigvis fraværende.

Afklaringen af, hvor på samarbejds-konfliktkontinuert den arktiske politik vil placere sig, vil først efterhånden aftegne sig; det sandsynlige vil dog være en placering et sted midt imellem. En tidlig lakmusprøve vil blive, hvorledes de arktiske kyststater vil håndtere overlappende krav på den ydre kontinentsokkel, og hvorledes de vil forholde sig til

UNCLOS-komiteens afgørelse. De russiske krav skal (gen)fremsættes i år, mens Danmark og Canada har frist til 2014.

En sådan både- og situation vil stille det enkelte land over for betydelige krav til at finde den rette balance mellem samarbejdsinitiativer og konfliktadfærd. Hvordan vil være et vigtigt spørgsmål for den kommende Arktis-undersøgelse.

Mens samarbejde-konflikt er uafgjort, synes det rimeligt klart, at de kommende år vil se en vækst i skibstrafikken i Arktis, inklusive grønlandske farvande, hvorfor det ikke er for tidligt at overveje og forberede en styrkelse af kapaciteten til løsning af myndigheds- og suveræni-

tetsopgaverne. Det er det, der sker i et vist omfang under det nye forsvarsforlig, men det synes at være et sikkert gæt, at næste forsvarsforlig vil gå videre i den retning.

Til den tid vil udviklingen og den gennemførte analyse af forsvarets opgaver i Grønland formentlig have skabt et sikrere billede af den indbyrdes prioritering af regime- og forsvarsopgave. Næste forsvarsforlig vil måske også i stærkere grad end det aktuelle blive stillet over for en egentlig prioritering af arktiske og internationale opgaver for det danske forsvar.

Nikolaj Petersen er professor emeritus (international politik) på Aarhus Universi-

Merkels Tyskland

Siegfried Matlok

Kansler Merkel vil ikke nøjes med at være ‘eine schwäbische Hausfrau’. Hun vil benytte den nuværende regeringsperiode til nye udenrigspolitiske aktiviteter, og hendes indflydelse på udenrigspolitikken vil sikkert vokse

Det er ikke så mange år siden, at hun som ung kvinde var til job-samtale i Kanzleramt i Bonn for at blive ansat som pressemedarbejder. Hun blev afvist 1990 – blandt andet fordi en embedslægelig undersøgelse havde vist et for højt blodtryk. I dag sidder hun som kansler i Berlin: Angela Merkel. Om hun stadig har forhøjet blodtryk, det er en tysk stats-hemmelighed, men det er ganske vist, at der skal en politisk feberredning til fra hendes side for at klare de næste fire års store opgaver, som venter hende og hendes nye borgerlige regering: både nationalt, men sandelig også internationalt.

20 år efter murens fald, efter den første fredelige revolution i Tyskland, står den genforenede tyske befolkning over for dens første alvorlige fælles udfordring: Finanskrisen med dets økonomiske følgevirknin-

ger har ramt Tyskland hårdt – om end hidtil overraskende mildere end de fleste andre vestlige naboer. En økonomisk krise, som efter den nye tyske finansminister Wolfgang Schäubles opfattelse for hele verden vil have lignende konsekvenser som murens fald.

Samtidig står Tyskland over for en indenrigspolitisk ikke ufarlig udenrigs- og sikkerhedspolitisk situation i Afghanistan, hvorom den nye tyske forsvarsminister for første gang har brugt bogstaverne k-r-i-g ved nu at tale om ‘krigs-lignende’ forhold. Men den borgerlige regerings skæbne afgøres – i modsætning til tidligere tider under den kolde krig – af økonomien. Og den kan der vanskeligt spås noget om, ud over at det er den alvorligste krise i Tysklands historie siden 1945. ‘Vi kører kun på sigt’, er kanslerens nye ynd-

lingsord om den fremtidige kurs. Hvilket blot skal sammenlignes med enhver trafikants mareridt på motorvejen, når man midt i tågen ikke kan få at vide, hvornår den måske endelig letter – ej heller af vejrproferterne.

Stabilitet og sikkerhed

Når tyskerne valgte en borgerlig-liberal regering – endda med et overraskende stort flertal – skyldtes det ikke kun dårlige erfaringer med den store koalition af CDU/CSU og SPD. Uanset kritikken var den store koalition på vej mod en drastisk reduktion af arbejdsløsheden i forhold til tiderne under Kohl og Schröder.

Og den stod i 2009 endda foran et statsbudget, som for første gang kunne have opnået balance efter mange, mange års drønende underskud. Den verdensøkonomiske krise blev tacklet fornuftigt. Og indenrigspolitisk blev der gennemført en historisk forfatningsændring med nye strukturer for føderalismen, efter at forbundsstaten på mange måder var på vej mod noget som lignende et statsforbund.

At tyskerne fravalgte denne regering har mange forklaringer, men afgørende var nok tyskernes udprægede længsel efter stabilitet og sikkerhed. En længsel, som kan tilbageføres til det 20. århundredes traumatiske erfaringer.

Et stort flertal med en ideologisk fællesnævner er dog ingen garanti

for, at den nye tyske regering kan klare de aktuelle udfordringer. Det har allerede de første levedage demonstreret, idet koalitionsaftalen med sine 133 sider rummer mange kompromiser, som CDU og CSU og FDP fortolker vidt forskelligt. Enige er regeringspartierne i deres kurs om at skabe økonomisk vækst, som skal opnås ved skattelettelse. For 2010 havde den gamle regering allerede besluttet skattelettelse, men en tilsvarende milliardsum vil den nye regering nu også bruge i 2011 – uanset at kassen er faretruende tom.

Og EU løfter allerede mere end kun pegefingeren. FDP, som efter mange konservatives opfattelse ved valget med næsten 15 procents tilslutning er blevet en for stor partner, lovede i valgkampen store skattelettelse og kunne derfor ikke 'falde om' efter målstregen. Samtidig har Merkels filosofi været en slags 'Anti-Brüning' i historisk erindring om, at den daværende rigskansler Heinrich Brüning (1930-1932) under den store verdensøkonomiske krise med kæmpebesparelser trak tæppet væk både under økonomien og demokratiet, og dermed banede vejen for Hitler.

Merkel, som jo engang imellem ses på indkøb i discount-butikkerne, når hun til de ansattes forbløffelse bl.a. køber artiskokker i dåser, har selv kaldt sig en 'schwäbische Hausfrau'. Det er den (syd-) tyske prototype på en meget sparsom kvinde, som omgås penge med allerstørste

forsigtighed. Men denne 'schwäbische Hausfrau' ville, hvis hun havde syge familiemedlemmer selvfølgelig optage et lån, når hun ikke havde penge nok til medicinen. Det er kanslerens egen sammenligning med situationen i 1929.

Skattelettelserne er dog ikke populære, ej heller i Merkels eget parti, da regeringscheferne i de tyske delstater, men sandelig også borgmestrene i de tyske kommuner, især i storbyerne, skal medfinansiere disse skattelettelser, uanset at deres økonomier allerede nærmest er på vej mod afgrunden.

'Ein Wachstumsbeschleunigungsgesetz', altså en lov, som skal speede væksten op – gid det var så let! – støder også mod forfatningsmæssige grænser, idet den store koalition fik vedtaget en grundlovsændring ('Schuldenfalle'), som forpligter forbundsregeringen til, at der fra 2016 på finansloven ikke længere må stiftes mere gæld end max. 0,35 procent af nationalproduktet. Også den nye tyske generation er – som om det ligger i de tyske gener – bange for en truende inflation.

I løbet af sidste år blev det samlede tyske statsunderskud tredoblet, På denne baggrund har Merkel sat sit stærkeste kort, Wolfgang Schäuble, som hun i sin tid ryddede af vejen som partiformand og konkurrent, på en uriaspost som regeringens finansminister. Han har allerede fra 2011 bebudet kraftige nedskæringer. Der tales om besparelser

på i alt ca. 65 milliarder euro i årene 2011-2016. Dette for at undgå at løbe ind i den forfatningsmæssige fastlagte gældsælde i 2016. Mange mener, at regeringens konjunkturprogram kun skyldes det vigtige valg 2010 i den største tyske delstat, Nordrhein-Westfalen.

Det skal der nok være noget om, men der ligger også en sandhed i, at kansleren har givet det nye regeringsprogram overskriften 'Zusammenhalt'. 'Altså 'sammenhængskraft', dog uden en borgerlig-national værdipolitik som i Danmark. Hendes regnestykke, som skal forhindre at det tyske velfærdssystem sprænges, kan nemlig kun gå op, når ikke stadig flere unge mennesker fremover forlader Tyskland – også på grund af for høje skatter.

Så holder den såkaldte tyske generationskontrakt ikke længere, hvor arbejdstagerne, med en afgiftspligtig andel af lønnen, yder et afgørende økonomisk bidrag til finansieringen af sygekasserne og hele det meget kostbare sundhedsområde. Problemet er ikke mindst, at der nu i år for første gang lever flere mennesker i aldersgruppen over 65 år end under 20 år i Tyskland, og at antallet af disse unge indtil 2020 bliver 3,5 millioner færre.

Og denne skæve aldersfordeling rammer især Østtyskland med en stadig alt for stor afvandring af unge og faglærte mod vest.

Tyskland har bl.a. med arbejdsløs-

hedstal – delvis i kraft af arbejdstidsfordeling ('Kurzarbeit') – også internationalt klarer sig langt bedre end forventet. Og der har nu været vækst i de sidste tre kvartaler, som også vil fortsætte i 2010 med over 1 procent. Men kansleren understreger gang på gang, at nok har man måske nået bunden, men der lurer stadig en fare for et tilbagefald, ja, for en ny krise. Her tænker Merkel ikke mindst på finanssektoren, hvor staten har pumpet svimlende milliardbeløb ind som sikkerhed. Og bl.a. mod aktionærernes modstand helt har overtaget Tysklands Lehmanns Brother, realkreditinstituttet Hypo Real Estate i München.

Om staten ud fra liberal-markedsøkonomiske principper er den rigtige ejer, bør diskuteres. Men delstaterne er traditionelt selv medejer af de tyske Landesbanker, som nu endda truer en række delstaters eksistens. Eksempelvis måtte delstaten Nordrhein-Westfalen netop garantere nye fire milliarder euro for deres WestLB-Landesbank. Samtidig blev det afsløret, at West-LB endnu har 'forgiftede' værdipapirer på ca. 87 milliarder euro. Og Merkel skal klare en vanskelig psykologisk spagat i befolkningen, hvor 15 procent trues af armod i henhold til EU's kriterier. I mange tyskeres øjne er hun også garanten for at sikre den truede sociale retfærdighed i den nye regering.

Når økonomien fylder så meget i en udenrigspolitisk orientering skyl-

des det, hvad SPD-kansler Gerhard Schröder gav for nogle år som begrundelse for sin plan 2010 med de – i hans eget parti den dag i dag – omstridte social- og arbejdsmarkedspolitiske reformer. "I forbindelse med Irak-krigen blev jeg mere og mere overbevist om at Tysklands udenrigspolitiske suverænitet og Tysklands økonomiske potentiale var to sider af samme medalje. Det var vekselvirkningen mellem indenrigs og udenrigspolitikken, som nødvendiggjorde forandringer i Tysklands for at Tyskland kunne leve op til sit ansvar i og for Europa", mente Schröder.

Med Merkels ord: Uden en stærk økonomisk politik kan Tyskland ikke føre en stærk udenrigspolitik. På denne baggrund har Merkel sat fokus på en ny økonomisk verdensorden (à la menneskerettighederne) og en ny økonomisk verdensrolle for G-20-landene som en afgørende udenrigspolitisk målsætning for de kommende år.

Nye udenrigspolitiske aktiviteter

Kansleren vil ikke kun nøjes med rollen som 'Mutti' eller som 'schwäbische Hausfrau'. Hun vil uden tvivl bruge sin første rigtige regeringsperiode til nye udenrigspolitiske aktiviteter.

Hvis man spørger de tyske vælgere om kanslerens kompetencer, så vurderes hendes udenrigspolitiske indsats i de sidste fire år langt højere

end hendes indenrigspolitiske resultater. I udlandet har hun en højere stjerne end derhjemme, noget, som fx også Willy Brandt måtte leve med. Det var derfor ikke tilfældigt, at hun, straks efter at have aflagt sin kanslered på forfatningen og på Gud, udskudte parlamentsdebatten om hendes regeringserklæring i fjorten dage. Under voldsomme protester fra oppositionen, fordi hun (heller) rejste til udlandet. Her holdt hun to store, bevægende taler. Som den første tyske kansler siden Konrad Adenauer i 1957 i den amerikanske kongres' begge kamre, og ikke mindst på Place de la Concorde i Paris, hvor hun den 11.11. sammen med Sarkozy mindedes Første Verdenskrigs franske og tyske ofre.

Nærmest de-Gaulle-agtig sluttede hun sin tale med ordene: "Vive la France, vive l'Allemagne, vive l'amitié franco-allemande!"

Det var i hvert fald en ganske særlig smuk fransk gestus. Og en personlig anerkendelse til hende efter at Schröder jo havde afvist en lignende invitation for nogle år siden fra Chirac.

De store historiske afgørelser er truffet. Vestintegrationen med medlemskab af EU og NATO og tysk genforening i vestlig-europæisk forankring. Samtidigt har overskridelsen af rubikon ('out of area') ført til, at Tyskland og Danmark i fællesskab har soldater i en vanskelig militærindsats i Afghanistan.

At den tidligere forsvarsminister

Franz Josef Jung måtte træde tilbage som arbejds- og socialminister på grund af sine fejlagtige oplysninger om NATOs blodige bombardement i Kundus efter opfordring fra en tysk oberst viser, at den nye tyske forsvarsminister fra Bayern, Theodor zu Guttenberg, har overtaget en uriaspost. Den tyske befolkning har aldrig haft den rette forståelse for det store parlaments-flertals holdning om at forsvare Tyskland ved Hindukusch, hvor den tyske indsats ifølge Schröder blev startsignalet på Tyskland fulde suverænitet i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. At kansleren og udenrigsministeren – ganske usædvanligt i deres ordvalg – i forbundsdagen frabad sig enhver kritik fra sine NATO-partnere i Kundus-sagen og at den ny forsvarsminister i mellemtiden har måttet trække sin støtte til oberstens afgørelse offentlig tilbage viser, at der ikke skal ske meget (mere) før flertallet for den hidtidige 'krigs lignende' indsats i Nordafghanistan vil smuldre.

Afghanistan

Den nye regering har nu besluttet at sende yderligere 500 soldater til Afghanistan – i alt over 5.000 mand. Med en væsentlig strategiændring. De tyske soldater skal fremover ikke kun blive i 'Fort Bundeswehr', men også ud i marken. Hvilket selvfølgelig også øger risikoen for mennesketab. De Grønne, som på dette område helst undgår at blive mindet om

Joschka Fischer, er tydeligt på vej ud af det brede samarbejde. 'Die Linke', som nu mister deres ikon Lafontaine forbundspolitisk, er strikt imod og kræver med det samme en tilbagetrækning. Og SPD? Både ja og nej! Partiet vil godt være med til at sende flere soldater, men det må ikke være kamptropper og samtidig kræves en konkret dato for tilbagetrækningen. Den ny formand Sigmund Gabriel og Frank-Walter Steinmeier som oppositionsledere får stadig større vanskeligheder med en indirekte støtte til den nye regering efter afsløringen af Kundus-skandalen, men de lytter nok til 'Altkanzler' Helmut Schmidt.

Som medudgiver af *Die Zeit* har han skrevet, at Vesten ikke kan vinde i Afghanistan, men samtidig har han som gæst på et møde i SPD's forbundsdagsgruppe understreget: det er afgørende, at Tyskland holder sig til fælleskursen i NATO og EU. Alliance-politiken er vigtigere end partipolitiken, slog Schmidt fast, og han har som over 90-årig (heldigvis) endnu ikke mistet sin berygtede skarphed. I denne sammenhæng bør huskes, at de udenrigspolitiske koordinater afgørende har forandret sig i Bonn-Berlin-republikken i forhold til Weimar-republikken, hvor venstrefløjen var internationalistisk og højrefløjen var nationalistisk.

Da Merkels indflydelse på udenrigspolitikken sikkert vil være voksende, bliver der selvfølgelig ikke megen spillerum for den ny uden-

rigsminister Guido Westerwelle, som udenrigspolitisk hidtil har været en 'Mr. Nobody'. Det skal man nu dog ikke tage fejl af, fordi Westerwelle er 'Genschers dreng'. Han kan træde i karakter på baggrund af liberale udenrigsministre som Hans-Dietrich Genscher og Walter Scheel, som begge medvirkede aktivt i afgørende udenrigs- og sikkerhedspolitiske forandringer. Scheel, som sluttede som forbundspræsident, stod sammen med Willy Brandt for den berømte østpolitik, og Genschers fortjenester og fingeraftryk vil altid være knyttet til den tyske genforening.

Der er derfor grund til at minde om, at tysk udenrigspolitik er 'noget af det mest værdifulde inventar', som Forbundsrepublikken Tyskland har oparbejdet siden grundlæggelsen i 1949. Ser man tilbage på den indenrigspolitiske side af udenrigspolitikken var der ofte afgørende forskelle – både omkring NATO-medlemskabet og omkring østpolitikken, men alligevel kendetegnes tysk udenrigspolitik bedst ved et nøgleord: kontinuitet! Kohl fortsatte (trods alt), hvor Brandt og Schmidt slap, og det samme vil gælde for den nye tandem Merkel-Westerwelle i forhold til forgængerne.

Westerwelle var selv ofte ude med riven mod Joschka Fischer, men ligger jo helt på linje med det historiske kursskifte til 'out of area', som Fischer først muliggjorde ved sin modige indsats over for den afmilitariserede 68'er-generation. I denne

sammenhæng er det vigtigt at notere sig, at den fhv. socialdemokratiske udenrigsminister Frank-Walter Steinmeier i forbindelse med Afghanistan-debatten har gjort opmærksom på, at den tyske Afghanistan-indsats jo var selve prisen for at undlade et eget direkte engagement i Irak sammen med USA.

Schröder foretog dengang et dramatisk paradigme-skifte i tysk udenrigspolitik, da han med sin afgørelse mod en tysk deltagelse i Irak-krigen for første gang (åbent) gik imod USA, som med sin nukleare paraply havde sikret Tysklands frihed under den kolde krig. Og ikke mindst havde Bush senior jo været den afgørende støtte for Kohl/Genscher i genforeningsprocessen, mens fru Thatcher arbejdede bag magtens kulisser for et veto og Kohls egen franske ven, Mitterrand, havde store indre kvaler ved at sige farvel til de to Tysklande.

Kooperationsmodellen

Kontinuitet betyder sandelig ikke konformitet, idet Merkel efter sit valg satte det transatlantiske forhold til Washington på sporet igen uden derved at miste sit store engagement for et stærkere europæisk samarbejde. Når man skal forstå kernen i den tyske kontinuitet, så præges substansen af et nøglebegreb: selvforpligtigelsen til Kooperation, en kooperationsmodel, som i mellemtiden også er blevet den europæiske model.

I selvforpligtigelsen ligger fx 'ned-arvet' et historisk ansvar efter Hitler-Tysklands forbrydelser. Mest konkret selvfølgelig i forholdet til staten Israel, som den (øst-)tyske kansler overraskende viser ganske særlig Fingerspitzgefühl overfor. I sin tale foran det israelske parlament (som den første tyske kansler) slog hun fast, at Israel er Tysklands 'raison d'être', altså en del af den tyske identitet.

I Washington gik hun endnu længere i sin tale foran medlemmerne af US-kongressen ved at sige: "Den, som truer Israel, truer også os." Og med direkte adresse til Irans ledere understregede hun: "En atombombe i hånden på en iransk præsident, som nægter Holocaust og som truer Israels eksistens, kan ikke tillades."

I et – også for Danmark – meget vigtigt punkt er der fuld overensstemmelse mellem Merkel og Westerwelle: respekten over for naboerne – uanset størrelse. Merkel korrigerede hurtigt det indtryk, som Schröder havde efterladt. Schröder talte ofte om den tysk-franske akse i Europa, ja endda om en akse Paris-Berlin-Moskva, hvilket vakte skepsis ikke kun i Polen, men også i Danmark. Merkel og Westerwelle ønsker ikke nogen akse med indbygget dominans, men fortsat et meget tæt samarbejde med Paris som uundværlig motor i det europæiske samarbejde, som selvfølgelig nu er blevet endnu mere kompliceret efter indførelsen af flertals-afgørelser jævnfør den nye Lissabon-traktat. På

to områder har Merkel vist et særligt engagement for Danmark: Først omkring Femern-forbindelsen. Her sikrede hun en løsning trods voldsom modstand fra den socialdemokratiske trafikminister i Berlin. En sms fra 'AM', som den danske trafikminister Flemming Hansen med assistance fra 'tyske spioner' var orienteret om på forhånd, gav udslaget i disse vanskelige forhandlinger til fordel for en dansk løsning. Og for det andet: Merkel gjorde sin personlige indflydelse gældende, da Anders Fogh skulle vælges som ny Nato-generalsekretær, hvor hun ikke mindst satte turboen på, da der kom tvivl på selve målstregen om den danske statsministers udnævnelse.

Billedet i *Berlingske Tidende* af en statsminister og en kansler, som efter valget omfavnede hinanden hjerteligt for åbent tæppe, under overskriften 'Så lykkedes det' har nærmest symbolsk værdi for det dansk-tyske forhold. Apropos, så er det ganske interessant at udenrigsminister Westerwelle fremhævede den danske NATO-generalsekretær i en udenrigspolitisk tale, da han henviste til at netop kampen for pressefriheden havde kvalificeret Fogh til NATO-posten.

At der er handling bag ordene om, at Luxemburg i EU er lige så vigtigt som Frankrig, og at et lands størrelse ikke betyder magt, men ansvar, har Westerwelle understreget med al tydelighed. Kort efter sin tiltrædelse tog han til København for

at møde Per Stig Møller – inden han rejste videre til London. Netop et markant tysk signal om øjenhøjde i EU. Westerwelle har allerede vist, at han ikke kun vil stå i skyggen af kansleren.

Det var bemærkelsesværdigt, at han brød den tyske tradition om at en ny tysk kansler/udenrigsminister allerførst besøger Paris, da han demonstrativt debuterede som udenrigsminister i Warszawa. Han nærer et stort ønske om, at Tyskland og Polen opnår de samme relationer som det er lykkedes mellem Tyskland og Frankrig, og ikke kun på regeringsplan.

Striden med Merkel om de i 1945 fra Polen hjemstavnsfordrevne tyskeres talskvinde Jutta Steinbach er et eksempel på, at Westerwelle ikke lader sig kyse af kansleren. Dette åbne opgør skader Merkels anseelse udtil og indtil på grund af hendes tætte personlige relationer til Frau Steinbach. Selvom ingen bør være i tvivl om, at Merkel i øvrigt har de samme intentioner over for Polen som Westerwelle.

Et stærkt og selvbevidst EU

Merkel/Westerwelle satser på et stærkt og selvbevidst EU, som skal spille en aktiv rolle i verden med ansvar for de store globale fremtidsudfordringer.

Men, der er kommet en ny usikkerhedsfaktor, som er svært at vurdere. Nok lod den tyske forfatnings-

domstol Lissabon-traktaten passere uændret, men det skete med en alvorlig lussing til parlamentet for direkte at have sovet i timen og med nye stramme regler, som vil indskrænke Tysklands manøvreduelighed.

Regeringen og Forbundsdagen måtte i hast finde en grimasse, som kunne passe. Nok fik man udelukket, at parlamentet og delstaternes regeringer kan nedlægge veto mod regeringens stemmeafgivning i Bruxelles, men der er nu tale om en 'nødbremse'. Ud over at Forbunds-dagens indflydelse sikres ved lov skal især delstaternes regeringer og deres parlamenter inddrages så tidligt som muligt, og de kan nu endda indtil selve målstregen blokere for regeringens EU-politik.

Ganske interessant foreslog CSU i Bayern den danske model fra Folketingets Europaudvalg som eksempel for at få mere indflydelse på regeringens forhandlingsmandat. Men København og Berlin kan dårligt sammenlignes, da man jo i Tyskland har regeringsflertal og ikke først skal tage parlamentets puls, som det jo er nødvendigt for en dansk mindretals-regering. Tyskerne har igen fundet et ord, som sikkert gør det tyske sprog endnu mere populært: 'Integrationsverantwortungsgesetz'! Altså en lov, som rettidigt skal inddrage Länderne, og som samtidig skal begrænse europæiske visioner hen imod en europæisk forfatning, hvor den tyske forfatningsdomstol i hvert

fald kræver at blive hørt forinden. Hvordan disse nye komplicerede parlamentariske spilleregler bliver brugt i hverdagen, er vanskeligt at forudsige, men alt andet lige bliver den tyske forhandlingspartner i Bruxelles vanskeligere at danse med, under alle omstændigheder langt mere tidskrævende.

For Danmark vil det bl.a. betyde, at man i henhold til Lissabon-traktatens bestemmelser om flere flertals-afgørelser også bør inddrage de tyske Länder i sine fremtidige strategiske overvejelser. Oplagt ville være et tættere politiksk-diplomatisk samarbejde med de nordtyske delstater – fx via Schleswig-Holstein.

Spørgsmålet om det vigtige tysk-russiske forhold, som snarere bliver et EU-Rusland-forhold, er ikke belyst, men også i denne sammenhæng vil meget afhænge af, hvordan Tyskland fremover definerer sin nationale rolle i Europa.

Et tysk tyskland?

Formanden for Udenrigspolitisk Selskab, Uffe Ellemann-Jensen, skrev i forbindelse med 20-års-dagen for murens fald den 16. oktober i *Berlingske Tidende* under overskriften 'Hvad blev af visionerne og idealerne?' bl. a. følgende: "De tyske ledere sagde dengang (for 20 år siden): Vi vil skabe et europæisk Tyskland for at undgå et tysk Europa. Det var en flot vision, som blev gjort til virkelighed. Det tror jeg ikke,

man kunne få nutidens politiske ledere i Tyskland til at gøre. Deres ønsker går i retning af et 'tysk Tyskland'. Tyskland interesserer sig mest for Tyskland – ganske som man i de fleste andre lande ser opmærksomheden vende sig indad." I en debat med Richard von Weizsäcker i København krævede han 'tysk lederskab i Europa'.

Et 'tysk Tyskland' tror jeg ikke, at nogen ansvarlig tysk politiker ønsker sig. Slet ikke fru Merkel, som har en personlig langt større emotional binding til Europa og hele EU-projektet, fordi hun har levet bag jerntæppet. Men man kan godt mærke, at tyske politikere i dag tænker 'mere tysk' end deres forgængere. Sikkert skal den kendsgerning, at Westermelle sidst på en pressekonference i Berlin demonstrativt nægtede at svare på engelsk til en engelsksproget journalist, ikke overvurderes, men han har selv understreget at det ikke (længere) er forbudt at tænke i nationale kategorier.

Tidligere blev der, ikke mindst syd for grænsen, ofte advaret mod egne tyske interesser. "Ligesom vore partnere i EU definerer deres nationale interesser i henhold til deres borgere, er det en selvfølge, at det også må gælde for en tysk regering, hvis udenrigspolitik i Europa er både værdiorienteret og interesseorienteret", formulerede Westermelle sit eget udgangspunkt om denne varme kartoffel i en tale til det tyske Udenrigspolitiske Selskab.

Sarkozys tilbud til Merkel om endnu mere Kooperation, bl.a. med et forslag om at udnævne en fælles tysk-fransk minister er foreløbigt blevet køligt modtaget i Tyskland, hvor den politiske klasse ikke ønsker noget fransk-tysk 'Direktorium' på bekostning af de andre (mindre) medlemslande.

At der i de kommende år i udlandet forventes mere tysk ledelse i EU skyldes den store tillid, som det genforende Tyskland har oparbejdet i de 20 år efter murens fald, men også den enorme tillid, som kansler Merkel har opbygget omkring sin person i udlandet, ikke mindst under sit formandskab i EU og i G-8-kredsen. 'Magtens fysiker', som hun også kaldes, drømte som barn drømte med egne ord om en skønne dag enten at blive skøjteløber eller gymnast med speciale i bom.

Hun blev jo noget helt andet, men Tyskland har under hendes ledelse i de kommende år i hvert fald brug for en balancekunstner: nationalt og internationalt. Det beviste hun også under klimatopmødet i København, som jo ikke blev nogen succes – ej heller for klima-kansleren. Men Merkel holdt alligevel fast i tysk udenrigspolitikens kernemodel – samarbejde og international Kooperation.

Siegfried Matlok er chefredaktør for det tyske mindretals dagblad 'Der Nord-schleswiger'. Han er medlem af Det

Obamas missilskjold og Rusland

Henrik Ø. Breitenbauch

Det var ny teknologi og en ændret efterretningsvurdering af Iran, der gav Obama mulighed for at droppe det planlagte missilskjold – og komme Rusland i møde

USA ønsker ikke længere at oprette to omstridte anlæg i Polen og Tjekkiet til brug for missilforsvaret. Det annoncerede den amerikanske præsident Barack Obama i en opsigtsvækkende tale den 17. september 2009. De to østeuropæiske installationer havde længe været en torn i øjet på Rusland på trods af, at de officielt kun skulle skabe beskyttelse mod den mulige trussel fra Iran.

Overordnet blev beslutningen da også begrundet med både den tekniske udvikling inden for missilforsvarsprojektet og med efterretningsmæssige vurderinger vedrørende Iran. Men beslutningen er reelt et led i USA's forvaltning af forholdet til Rusland. Udmeldingen var koordineret med en anden opsigtsvækkende tale, som netop omhandlede en ny start på forholdet til Rusland, og som blev holdt dagen efter af

NATOs ny generalsekretær, Anders Fogh Rasmussen. De to taler viser tilsammen, at den amerikanske regering ønsker at fastholde NATO som et centralt forum for forholdet til Rusland, og dermed i den sidste ende styrke multilaterale snarere end bilaterale forbindelser, ikke mindst til Rusland.

Analysen her tager derfor udgangspunkt i Obamas beslutning, gør status over missilforsvarsprogrammet i lyset af talen, og ser derefter endelig på NATO-forslaget om et nyt pragmatisk samarbejde med Rusland. Alt sammen med henblik på at kunne give en vurdering af, hvilke faktorer, der kan siges at have spillet ind i forhold til den amerikanske beslutning – og dermed noget om, hvad det er for en overordnet udenrigspolitisk stil Obama lægger for dagen.

‘Faseinddelt og tilpasningsegnet’

Aflysningen af missilforsvarsanlæggene i Østeuropa er en af den slags historier, som væver en hel række af niveauer i international politik sammen. Den kan ikke fortælles ud fra sine tekniske eller trusselsmæssige meritter alene, altså de, der har at gøre med rationalet bag udviklingen af det nuværende amerikanske missilskjold.

Overordnet var ønsket om et bedre forhold til Rusland afgørende for beslutningen, selvom det var tekniske udviklinger inden for missilforsvarsprogrammet, der muliggjorde den, og selvom Iran også er en del af den offentlige og reelle begrundelse for omlægningen.

Obamas udmelding omkring ændringen af missilforsvaret i Europa er hovedsagelig en plan for, hvordan det vil komme til at se ud i fremtiden. Planen er ‘faseinddelt og tilpasningsegnet’. Den bygger dels på en efterretningsvurdering af den iranske missiltrussel, dels på et ønske om at anvende teknologi, der beviseligt fungerer, er omkostningseffektiv, og endelig tilpasningsegnet til et omskifteligt sikkerhedsmiljø. Planen indeholder fire faser, som hver især består af et omtrentligt årstal og en tilhørende række systemer, fra sensorer til deciderede våbensystemer.

Efterretningsvurderingen gennemgås naturligvis ikke i detaljer. Pointen er, at truslen fra iranske missiler med kort- og mellemlang

rækkevidde vokser hurtigere end tidligere forudsagt, mens truslen forbundet med iranske interkontinentale missiler (ICBM) vokser langsommere end tidligere vurderet. Truslen mod allierede og de amerikanske styrker, der er udstationeret på allieret jord i Europa, vokser altså mere end den gør mod det amerikanske territorium.

De fire faser eller årstal er omkring 2011, 2015, 2018 og 2020. Fæles for de fire faser er, at de bygger på en imødeset teknologisk udvikling af Standard Missile-3 (SM-3). Denne missiltipe er nu primært anvendt på den amerikanske flådes Aegis-krydsere. Aegis er således et af de mest markante ‘små’ missilforsvarssystemer, som skal beskytte missionsområder: det vil sige systemer med en geografisk udstrækning på op til et par hundrede kilometer i diameter, og som hovedsageligt er rettet mod missiler med kort- til mellem-lang rækkevidde.

Den forventede udvikling af SM-3 betyder imidlertid, at rækkevidden af disse og dermed af Aegis-skjoldet forventes at blive udvidet betragteligt over de næste 10 år således, at det meste af det europæiske kontinent, herunder NATO-landene, vil kunne dækkes fra Aegis-krydsere eller fra jordbaserede installationer. Obamas udmelding indebærer nemlig ikke en ren skibsbåret model, men snarere, at SM-3 udvikles så meget, at det giver mening at installere også disse missiler på landan-

læg. Samtidig udvides deres evne til at imødegå trusler så meget, at 2018-fasen sigter mod også at kunne imødegå langtrækkende missiler under ICBM-grænsen, mens 2020-fasen tilige sigter mod den 'potentielle fremtidige ICBM-trussel mod USA'.

Skiftet til SM-3 betyder, at der ifølge beslutningen ikke længere er behov for det polske anlæg, som skulle have bestået af 10 – væsentligt større – GBI eller Ground-Based Interceptor-missiler.

Fordi også sensorsystemerne – forskellige former for radarer – både udvikles undervejs og integreres i et samlet varslingsystem, så vil der heller ikke være behov for den store radarinstallation i Tjekkiet.

Samlet er der fem fordele ved dette skift, fastslår det Hvide Hus. Man fastholder evnen til at forsvare amerikansk territorium mod langdistance missiltrusler, fordi fase fire i 2020 vil introducere en generation af SM-3, som kan knyttes til det eksisterende system, baseret på GBI i Californien og Alaska. Man sikrer en hurtigere beskyttelse af udsendt amerikanske personel og af allieret territorium og befolkninger (det planlagte polske anlæg ville ikke have dækket det sydøstlige Europa). Og endelig anvender man teknologi, der beviseligt virker, og som sikrer fleksible muligheder for at opgradere og videreudvikle systemerne.

Men hvordan flugter Obamas udmelding med den overordnede udvikling i den amerikanske missilfor-

svarspolitik? Her er vi nødt til at blive lidt tekniske og gå noget tilbage i tiden for at opdage de store linjer, der har ledt frem til det nuværende *Ballistic Missile Defense System* (BMDS).

Fra stjernekrig til alliancegods

Missilforsvar er en underlig blanding af teknologi og symbolik. For eksempel fungerer et missilforsvar efter hensigten, hvis de lande, det er rettet imod, tror på, at det fungerer. Det behøver ikke nødvendigvis fungere teknisk. Derfor er den politiske og officielle måde, der tales om missilforsvar på, af stor vigtighed, fordi den er med til skabe troværdighed.

Den amerikanske stat er heller ikke karrig med oplysninger om missilforsvarets karakter og udvikling. *Missile Defense Agency* (MDA) er den organisation inden for det amerikanske forsvar, der har ansvar for missilforsvaret. Den har en omfattende og ajourført hjemmeside med officielle beskrivelser af det samlede projekt, status for integration af sensorer, aktive delelementer og så videre. Indholdet på hjemmesiden er naturligvis særligt udvalgt og skal læses i lyset af den symbolske karakter, missilforsvarsprojektet har.

Missilforsvar har en lang forhistorie. Så langt tilbage, der har været missiler af moderne type, har der været militære, civile og industrielle forsvarstanker om at udvikle systemer til forsvar mod sådanne typer angreb. Disse anti-ballistiske visioner

og projekter fik i 1960'erne stormagterne til at frygte, at en faktisk udvikling og implementering ville rokke ved den 'gensidigt sikrede ødelæggelse' (MAD), der i form af afskrækkelse understøttede den strategiske bipolare stabilitet.

Man frygtede med andre ord, at hvis én stormagt fik et effektivt missilforsvar, så ville samme stormagt uden repressalier kunne angribe den anden stormagt. Derfor ville stormagt nummer to have et stort incitament til at angribe den første stormagt, inden denne færdigudviklede et sådant system. Frygten for et sammenbrud af afskrækkelsens paradoksale stabilitet fik i 1972 stormagterne til at indgå en traktat om begrænsning af anti-ballistiske-missilsystemer (ABM-traktaten). Med denne traktat var missilforsvaret i princippet sat i bero.

Anden fase fulgte med den amerikanske præsident Reagans *Strategic Defense Initiative* (SDI), som blev lanceret i marts 1983. SDI blev også kendt som stjernekrigsprojektet, fordi det indeholdt idéen om rumbaserede forsvarssystemer imod angreb fra ballistiske missiler.

SDI blev dengang kritiseret for at risikere at undergrave ABM-traktaten, men blev også rost, fordi investeringen i projektet var så massiv, at den fik Sovjetunionens ledere til at miste troen på deres eget lands evne til at imødegå de amerikanske udgifter til teknologiudvikling. Der er en pæn grad af kontinuitet mellem SDI

og det nuværende BMDS både i form af de enkelte aktive modforanstaltninger og sensorsystemer, og hvad angår den generelle tanke omkring et integreret missilforsvar. Et missilforsvar er integreret, når det har en teoretisk mulighed for at gribe ind i alle faser af den bane, som det missil, man ønsker at beskytte sig imod, tager – fra affyring til lige før det rammer.

Clinton-regeringen byggede i 1990'erne videre på det såkaldte stjernekrigsprojekt fra 1980'erne.

I 1996 blev det besluttet at opgradere projektet omkring et nationalt missilforsvar fra udviklingsstatus til et indkøbsprogram, et sidste skridt før en egentlig ibrugtagning. Det nationale missilforsvar (NMD) var således tænkt som et system, der skulle kunne beskytte det kontinentale USA mod langtrækkende missilangreb fra mindre lande, og således ikke bryde med ABM-traktaten. Clinton udskød i 2000 beslutningen om en egentlig ibrugtagning til den næste præsident.

Bush-regeringen valgte ikke kun at gå videre med en egentlig ibrugtagning af NMD, men omdøbte også i 2001 programmet til det mere neutrale *Ballistic Missile Defense System*. Denne afnationalisering af navnet byggede på et teknologisk og et politisk argument. Det tekniske element bestod i, at muligheden for at integrere forskellige sensor- og varslingsystemer også gjorde det oplagt at integrere de aktive antiballistiske sy-

stemer, altså våben-delene. Parallelt med NMD, der jo skulle beskytte det amerikanske kontinent mod interkontinentale missiler, har det amerikanske forsvar også udviklet forskellige missionsområde-dækkende missilforsvarssystemer – hovedsageligt rettet mod kort- og mellemdistance-missiler. Det mest kendte af disse er Patriot-systemet. Et andet er Aegis-systemet, som altså kommer til at udgøre ryggraden i det amerikanske missilforsvar i Europa.

NATO fik begyndende ejerskab med det politiske argument. Det handlede om, at det integrerede missilforsvar, inklusive de mindre missionsområde- og skibsbårne systemer, i princippet ville kunne dække langt mere end det amerikanske kontinent, herunder både udstationerede amerikanske styrker og allierede landes territorier. Herunder introducerede Bush-regeringen planen om, at kernen delen af missilforsvaret, det tidligere NMD, skulle udvides med de omtalte installationer i Tjekkiet og i Polen. Bush-regeringen forklarede konsekvent denne udvidelse med hensynet til en beskyttelse mod en mulig trussel fra Iran, og understregede at de to østeuropæiske dele ikke ville rokke ved MAD mellem USA og Rusland.

Men samtidig fratrådte USA i 2002 ABM-traktaten, og understregede dermed på den ene side den manglende tro i den daværende amerikanske regering på multilaterale løsninger, og på den anden

side, at man så et reelt behov på længere sigt for systemer, som gik ud over, hvad ABM-traktaten ville tillade – selvom man gjorde sig store anstrengelser for at overbevise Rusland (og Kina) om, at der stadig ville være MAD mellem disse lande og USA.

For Putins Rusland har de østeuropæiske anlæg handlet om en styrkeprøve og været et led i en udvidelse af den amerikanske interesse-sfære. Sådant har Rusland opfattet udvidelserne af EU og NATO, og placeringen af amerikanske forsvarsinstallationer på tidligere sovjetisk domæne blev opfattet som en direkte provokation.

Obamas politiske manøvrerum

Når SM-3-missilerne begynder at kunne dække et geografisk område af samme størrelse som GBI i Europa, så svækkes argumentet for de østeuropæiske installationer tilsvarende. Den teknologiske udvikling giver altså et politisk manøvrerum. Dette gælder i hvert fald for så vidt som man taler om beskyttelse af europæisk territorium og ikke ser på, hvilken effekt SM-3 vil kunne have i forhold til beskyttelsen af det amerikanske territorium, altså dét, som det gamle NMD skulle dække. I forhold til Iran vil der, særligt med den fremhævede efterretningsvurdering, altså ikke ske en svækkelse af det samlede forsvar af NATOs område.

Men selv når SM-3-missilerne når

deres fulde udvikling, vil de ikke enkeltvist kunne udfylde samme funktion som GBI-missilerne med deres længere rækkevidde og større lastevne. Det er altså efterretningsvurderingens påpegning af, at den største trussel (eller trussel om trussel) fra iransk side er fra kort- og mellemdistance missiler snarere end ICBM, som gør det muligt at skifte vægten fra GBI til SM-3-missiler.

Omvendt ville den påtænkte GBI-installation i Polen altid skulle begrænse antallet af GBI-missiler for ikke at ødelægge MAD med Rusland. Og i tilfælde af et egentligt angreb stiller et begrænset antal missiler meget store krav til, at hvert missil fungerer efter hensigten. For så vidt som missilforsvarssystemerne overhovedet vil kunne fungere nogenlunde i virkeligheden, er det derfor et stærkt argument for at have mange anti-ballistiske missiler. Det argument taler for en SM-3-løsning, fordi hver af de mange flere SM-3-bærende platforme og installationer kan indeholde op til over ti gange så mange SM-3 missiler.

Hertil kommer, at missilforsvaret som netværk betragtet bliver uendeligt meget stærkere ved at bestå af et meget stort antal noder – installationer og platforme – snarere end kun installationen i Polen plus Alaska og Vandenberg (hertil kommer integrationen på sensorsiden).

Der er altså vundet politisk manøvrerum i forhold til det europæiske kontinent. Obamas udmelding er da

også florumvunden, hvad angår effekten af beskyttelsen af det amerikanske kontinent – i talen refererer han til at ‘vedligeholde og udbygge’ dette, mens det tilhørende faktablad lidt snirklet peger på, at tilgangen ‘udvikler evnen til at udvide vores nuværende beskyttelse’ af det amerikanske territorium. Men hvis teknologien i samspil med missilforsvarets symbolske natur har givet Obama et politisk råderum, hvad anvender han det så til? Hvilke logikker ligger bag de officielle ord?

NATO inviterer med Obamas støtte

Det amerikanske forhold til Rusland spiller en meget stor rolle. Herunder er det vigtigt, at Obama gerne ser, at NATO får en central rolle som et multilateralt forum for diskussion med Rusland. Obama ønsker med andre ord ikke at fortsætte præsident Bushs personliggjorte forhold til den russiske præsident, og hans regering ønsker også – i hvert fald i udgangspunktet – at styrke multilaterale frem for bilaterale forbindelser i relationen til Rusland.

Derfor står Obamas udmelding og tale ikke alene – den havde en tydelig partner i den første store tale, som NATOs ny generalsekretær, Anders Fogh Rasmussen, holdt den 18. september 2009 – dagen efter Obamas udmelding. Talen inviterede Rusland til en ny start på forholdet til NATO. Den må uden tvivl ses som et resultat ikke kun af koordi-

nation mellem det Hvide Hus og NATOs hovedkvarter, men også som et direkte led i den nye amerikanske politik over for Rusland. NATOs Ruslandspolitik er (også) et udtryk for, at den nuværende amerikanske regering hælder mere til multilaterale løsninger, end forgængerer.

Fogh foreslår i sin tale at 'kickstarte' forholdet til Rusland efter krisen, der opstod med Georgien-krigen og dens efterspil fra august 2008 og frem. Talens logik – og russernes umiddelbare respons – viser de problemer, der er for NATOs forsøg på at gøre Rusland til en forudsigelig samarbejdspartner. Og dermed for USA i at gøre sit forhold til Rusland til en multilateral snarere end bilateral affære.

Grundlæggende ønsker NATO både konkret, nyttigt samarbejde mellem Alliancen og Rusland, og at overbevise Rusland om, at det skal opfatte sikkerhed på samme brede måde, som NATO gør – så det ikke handler om nulsumsspil og overlevelse, men også om klimaforandringer og godt naboskab. Men det kan Rusland ikke gøre, hvis Rusland skal være en stormagt – og derfor vil russerne altid foretrække direkte kontakt med amerikanerne frem for at gå via den multilaterale kanal, som NATO udgør. Derfor var det også paradoksalt, at Generalsekretærens tale lagde så stor vægt på, at forholdet skulle bygge på realisme.

Talen nævner ikke mindre end 13 gange, at det nye forhold skal bygge

på realisme – en praktisk og virkelighedsnær relation, hvor man kan se hinanden i øjnene og ikke lader som om, billedet viser noget andet, end det gør. Det er korrekt, at forholdet mellem Rusland og NATO og resten af vesten i forskellige konstellationer har været præget af manglende realisme i store dele af perioden siden slutningen af den kolde krig.

Fra vestens side undervurderede man gang på gang, hvor langt Rusland er fra at være vestlig, og hvor fernistynde moderniseringsprocesser, der kun har været 10-20 år, kan være. Omvendt har Rusland aldrig helt vænnet sig til ikke at være Sovjetunionen – en skræmmende kolos, som hellere vil frygtes end elskes.

Talen foreslår tre indsatsområder. For det første: praktisk samarbejde baseret på fælles interesser mellem NATO og Rusland (i modsætning til NATO, der også er et værdifællesskab). Samarbejdet kan dreje sig om terror, ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben og missiler samt om våbenkontrolaftaler, missilforsvar, Afghanistan og endelig maritim sikkerhed i form af pirateribekæmpelse. For det andet opfordrede Fogh til at forny samarbejdet i det formelle forum for dialog, *NATO-Russia Council* (NRC). For det tredje foreslog han, at de to parter sammen skulle udarbejde en fælles analyse af trusler og udfordringer. Praktisk samarbejde skal man ikke afskrive den konkrete nytte af. Og det giver

sig selv, at NRC skal anvendes, hvis man skal genstarte relationen.

Men forslaget om den fælles strategiske analyse viser, hvordan NATO og Rusland har nogle helt forskellige antagelser om den internationale politiks karakter. Set inde fra NATO og Alliancens nordvestlige kerne – fra USA over Storbritannien til Holland og Danmark – så er forslaget helt på linje med, hvordan man laver sikkerhedspolitik, nemlig gennem flere og mere eksplicite strategiprocesser. Strategi skal være en konstant proces, som skaber en lærende organisation. Og sikkerhedspolitik strategi handler lige så meget om uhåndterlige risici – fra klimaforandringer til demografi – som det handler om militære trusler. På den måde går det hånd i hånd med processen hen imod et nyt strategisk koncept som en alliance-terapeutisk samtale. Det er et fint udtryk for, hvordan toppen af NATO tænker sikkerhedspolitik som proces – og at man ønsker, at de nye medlemslande udvikler en forståelse af både brede sikkerhedspolitiske og snævert militære udfordringer.

Tanken om en fælles strategisk analyse flugter også med den interne situation i NATO. Under Fogh skal medlemslandene blive enige om et nyt strategisk koncept, som beskriver, hvorfor NATO findes, og hvordan og hvor NATO skal handle. Herunder skal man berolige de nyeste medlemslande, som er bekymrede for, om Rusland kan blive en trus-

sel, og for om NATOs sikkerhedsgaranti vil fungere i praksis. Hvis forholdet til Rusland forbedres, så forsvinder nogle af grundene til disse bekymringer. Endelig viser netop forholdet til Rusland, hvorfor NATO blev skabt, og på sin vis også hvad NATO skal lave fremover, selvom det er rarere at tale om risici fra naturen end om trusler fra militære fjender.

NATO kan ikke erstatte USA

NATOs ideer om praktisk samarbejde baseret på fælles interesser bygger på en forventning om, at der kommer gensidig tillid ud af samarbejdet. Men der er intet, der tyder på, at man kan vikle Rusland ind i rundkredspædagogik og så forvente, at der kommer noget godt ud af det. Faktisk er der grund til at frygte, at russerne bare irriteres over en sådan øvelse, og fornemmer, at der her tales ned til deres mere håndfaste forståelse af den internationale politik. Ruslands ligefremme NATO-ambasador, Dmitrij Rogozin, afviste allerede samme dag som Foghs tale, at NATOs brede sikkerhedsbegreb har bragt noget godt med sig:

“NATO har i de sidste to årtier lidt af en identitetskrise. Denne krise er ikke blevet løst hverken ved østudvidelserne eller de desperate forsøg på at inkludere ethvert tænkeligt emne på sin dagsorden: terrorisme-bekæmpelsen, energisikkerhed, cyber-sikkerhed, pirateri og kli-

maforandringer.”

Rogozins kritik viser tydeligt, at russerne grundlæggende ikke tænker i de samme (brede) sikkerhedspolitiske baner som NATO med fokus på trusler, der kommer lige så meget fra svagheder som fra styrker, såsom ustabilitet, svage stater, klimaforandringer, etc.

Rusland tænker i stedet grundlæggende på sikkerhed som et militært anliggende, og som et anliggende, der er relateret til magtkapabiliteter, ikke til værdifællesskaber – altså mere på våben end på holdninger.

Rogozin henviser eksplicit til den reelle magtpolitik, russerne ser bag det venlige tilbud om dialog. For at imødekomme russerne vil NATO blive nødt til at “forandre det, der forekommer at være NATOs tanke-sæt – at der kun skal være ét magtcentrum.” Implicit henviser han dermed til en opdeling af Europa i forskellige geopolitiske interessesfærer.

Det er NATOs paradoksale skæbne i forhold til Rusland: Anders Fogh Rasmussen har som generalsekretær ret i, at NATOs (og EUs) styrker ligger i deres socialiserende effekt. Små og mellemstore lande vil gerne vikles ind i gensidigt forpligtende samarbejde, som alle vinder ved. Men NATO bliver næppe taget alvorligt af russerne, før russerne synes, de har fået den status, de fortjener. Og det er kun USA, der kan give dem dét. NATO kan derfor kun tilbyde for lidt (hvis Rusland, som nu, ser sig ignoreret af USA) eller

være irrelevant (hvis USA giver Rusland den opmærksomhed, russerne synes, de fortjener). Sådan vil det være, indtil man kan overbevise Rusland om, at sikkerhedspolitik og sikkerhedssamarbejde også handler om at håndtere bredere udfordringer, som endnu ikke er blevet til militære trusler – og at NATO dermed er på et niveau, der er relevant for Rusland.

NATO og Fogh får dermed svært ved at udgøre det naturlige forum for det amerikansk-russiske forhold.

Spørgsmålet er så, hvor meget Obama får ud af sin beslutning om missilforsvaret i Europa, hvad angår Rusland, Østeuropa, Iran og udenrigspolitikken som sådan?

Tilpasningsegnet storpolitik?

Den primære effekt af Obamas udmelding har dermed været at omgøre en – mest symbolsk begrundet – beslutning fra hans forgænger, George W. Bush. Forholdet til Rusland kommer til at afhænge af mange andre faktorer end missilforsvaret, selvom det er klart, at en knast er blevet fjernet. Grundlæggende er der ingen grund til at tro, at Ruslands selvforståelse vil blive forandret af hverken NATOs udspil eller andre, USA vil komme med. Derfor giver det selvfølgelig netop mening at bygge sådanne forslag på realisme og pragmatisk samarbejde. Men forholdet til Rusland kan ikke kun bygge på fleksibilitet – tilpasningsegnet-

hed – det må også sætte klare grænser for hvad vesten, NATO og USA vil acceptere.

Beslutningen om at skrotte de to anlæg i Østeuropa har stor betydning for Polen og Tjekkiet. Disse landes regeringer havde under folkelig modstand netop færdigforhandlet aftaler om placering af de to amerikanske installationer. Kursændringen har derfor vakt vrede i politiske kredse, ikke mindst fordi beslutningen blev opfattet som en symbolsk nedgradering af den amerikanske sikkerhedsgaranti. Sådan er det også blevet opfattet i andre østeuropæiske lande, og herunder ikke mindst de nyere medlemslande af NATO samt de lande, der gør sig forhåbninger om NATO-medlemskab længere nede ad vejen i kraft af deres tilknytning til NATO gennem PfP-fællesskabet og medlemskabsplanen (MAP).

Den omtalte proces mod et nyt strategisk koncept har netop til formål at sikre enighed om alliancens betydning og den amerikanske sikkerhedsgaranti over for de mest nervøse medlemslande i øst. Beslutningen i september er da også endt med en compensation til Polen, så USA nu i stedet opstiller et batteri Patriot-missiler i stedet for den planlagte installation.

Hvad angår situationen med Iran, så er landets regime ikke er blevet væsentligt mindre konfrontatorisk over for vesten siden Shahens fald.

Præstestyrets udvikling af diverse våbensystemer udgør en reel grund til bekymring, og denne bekymring må naturligt stige, efterhånden som våbensystemerne bliver klare til anvendelse. Den ovenstående analyse af præsident Obamas valg skal altså også ses i dette lys; lige så meget et udslag af nødvendighed som et valg. På den måde er det netop den stigende bekymring for reelle trusler fra Iran, blandt andet i form af kort- og mellemdistance-missiler, som har fjernet det symbolske grundlag for den tidligere amerikanske regerings valg om at opstille de to anlæg i Østeuropa.

Obama-regeringens ønske om at distancere sig symbolsk og reelt fra Bush-regeringens overordnede linje i udenrigspolitikken skinner igennem i beslutningen om missilforsvaret i Europa. Hvor forgængerens stil var højttarvende visionær og ofte lod retorisk form og politisk indhold flugte hinanden og foretrak bilaterale og uformelle relationer, så ønsker Obama at være pragmatisk, undlade signalpolitik – altså lade politiske valg være andet end det, de umiddelbart indeholder – og arbejde gennem etablerede institutioner. Men som vi har set, er det ikke sikkert, at storpolitikens betingelser tilpasser sig Obamas kursændring.

Henrik Ø. Breitenbauch er ph.d., og seniorforsker ved Dansk Institut for Militære Studier.

Israel i to-fronts opgør om bosættelser

Anders Jerichow

Israelere i konfrontation med deres bedste allierede – og med sig selv – efter 42 års besættelse af Vestbredden og det palæstinensiske Østjerusalem

Bibi Netanyahu, Israels regeringsleder, er kommet grundigt i klemme mellem sine egne vælgere og Israels nødvendige allierede, efter at han i november erklærede et 10 måneders stop for udvidelse af de israelske bosættelser på Vestbredden.

For hans vælgere var udspillet ‘for meget’. For hans allierede i USA og Europa var det midlertidige og begrænsede byggestop alt for lidt.

Hans vælgere vil i stort tal have flere israelske bosættelser, både ude på det besatte Vestbredden og i det besatte palæstinensiske Østjerusalem. Hans allierede vil hverken have israelske bosættelser på Vestbredden eller i Østjerusalem.

Hvad gør en presset israelsk regeringsleder så?

Netanyahu forsøgte tydeligt at balancere mellem sine vælgere og sine allierede. Han håbede utvivlsomt, at udspillet fra hans centrum/højre-re-

gering ville komme USA og Europa i møde. Men samtidig nægtede han at indstille Israels udvidelse af sine bosættelser i Østjerusalem for at betrygge sine vælgere på højrefløjen.

Men ak. Netanyahu mødte kun kritik og modstand fra begge sider. Allerede i november erklærede Barack Obama sig ‘forfærdet’ over, at Netanyahu gav grønt lys for udvidelsen af én af Israels store bosættelser i Jerusalems udkant. Og i begyndelsen af december samledes tusinder af israelske vælgere sig i Jerusalem for at protestere mod hans stop for bosættelser ude på Vestbredden. Samtidig kastede israelske bosættere sig ud i åbne protester mod israelsk politi og udi hærværk mod palæstinensere i de besatte områder.

Og som om det ikke var svært nok, gjorde EU’s udenrigsministre den 8. december opmærksom på, at EU aldrig har accepteret Israels an-

nektering af det palæstinensiske Østjerusalem. Eller sagt med andre ord: EU anerkender ikke Israels forsøg gennem 42 års besættelse på at sondre mellem Vestbredden og Gaza på den ene side og Østjerusalem på den anden.

Netanyahus taktik slået fejl

Nethanyahus taktik syntes klar. Han var villig til at risikere et opgør med de israelske bosættere ude i Vestbreddens isolerede bakkedrag, hvis han samtidig kunne skaffe sig tid til – i al hast – at udvide de israelske bosættelser rundt om Jerusalem og at knytte den såkaldt ‘hellige by’ sammen med den store bosættelse Maaleh Adumim ude på midten af Vestbredden.

Men både hans vælgere blandt bosætterne og hans allierede i Europa og den amerikanske regering gennemskuede hans plot.

Palæstinenserne insisterer – ligesom de har gjort siden besættelsen under krigen i juni 1967 – fortsat på at få hele Vestbredden tilbage. De er også fortsat uvillige til at opgive Østjerusalem for at få resten. Og det svenske EU-formandskab var i december af samme grund parat til at skære ud i pap for Israel, at man (stadig) betragter Jerusalem som en fælles by og eneste mulige hovedstad for israelerne og palæstinenserne.

Fire årtiers israelsk taktik i Jerusalem og de andre besatte områder

krakelerede derfor i november og december. I samfulde fire årtier har Israel forsøgt at slippe af sted med at gøre forskel på Jerusalem og Vestbredden. Israelske talsmænd og regeringer har igen og igen messet, at Jerusalem er ‘genforenet’ under israelsk lov, dvs. annekteret, mens man fortsat var villig til at forhandle om en afgivelse af i hvert fald dele af Vestbredden til palæstinenserne.

Østjerusalem også besat

Israelske regeringer har således forsøgt at gøre forskel på bosættelser på Vestbredden og bosættelser inde i det palæstinensiske Østjerusalem eller omkring byen. Her opfattes bosættelserne som et ‘sikkerhedsbælte’ omkring Israels strategiske og religiøse besiddelser i den annekterede eller ‘genforenede’ by og jødedommens hellige steder.

Hvis Netanyahu var overrumplet og presset fra både venner og vælgere, er der sådan set ikke noget at sige til det. Ret beset er Israel sluppet fra sit bosættelseseventyr – eller mareridt – hidtil. Vel, den første amerikanske Bush-regering forsøgte faktisk for to årtier siden – med udenrigsminister James Baker i spidsen – at indføre sanktioner imod Israel i protest mod dets bosættelsespolitik. Men sanktionerne blev snart opgivet, og i praksis har hverken amerikanske eller europæiske regeringer opponeret imod Israel trinvis overtagelse af det palæstinensiske

Østjerusalem og landets fortsatte udvidelse af bosættelserne på Vestbredden.

Vestbredden næsten delt

Da den første højreregering kom til magten i Israel i 1977, var der måske 35.000 israelske bosættere i de palæstinensiske områder. Da Netanyahu i november 2009 rendte ind i den europæiske kritik og sine egne vælgeres utilfredshed, var der i hvert fald 250.000 israelske bosættere ude på Vestbredden og næsten lige så mange i det besatte Østjerusalem.

Netanyahus talsmænd bliver ved med at sige, at 'bosættelserne ikke er problemet', og at Israel er parat til at forhandle, hvis der er nogen at forhandle med. Men for palæstinenserne er bosættelser et regulært problem – så sandt som, at de kan se deres eget land blive overtaget af israelske nybyggere, som ikke agter at forlade bosættelserne igen.

Det palæstinensiske selvstyres præsident, Mahmoud Abbas, har derfor gjort forhandlinger med Israel betinget af, at Netanyahu stopper alt bosættelses-byggeri. Og Israels europæiske og amerikanske allierede har støttet Abbas i protesten mod bosættelserne.

Kun få kilometer endnu frit, åbent land mellem Østjerusalem og bosættelsen Maaleh Adumin midt på Vestbredden mangler at blive bosat af Israel for, at hele Jerusalem vil være tæt omkranset af israelske bosættel-

ser – og for, at Vestbredden vil være effektivt splittet i to, så oprettelsen af en sammenhængende palæstinensisk stat vanskeligt kan etableres på Vestbredden.

Hvis planerne om oprettelsen af en selvstændig palæstinensisk stat på Vestbredden skal holdes i live, er det derfor i sidste øjeblik, at Netanyahu møder modstand.

Bosætternes voldsomme protester, demonstrationer og hærværk – både mod palæstinensere på Vestbredden og mod israelske myndigheder – stimulerer kun palæstinenserens frygt for, at de aldrig får en stat, hvis israelske bosættere først får lov at slå rødder på Vestbredden.

Samtidig må Netanyahu sande, at fire årtiers forsøg på at overbevise både sig selv, palæstinenserne og omverdenen om, at Jerusalem er blevet genforenet, er slået fejl. Israelere færdes selv kun nødtigt i byens palæstinensiske, besatte bydele. Palæstinenserne har heller aldrig selv i større tal ønsket at få israelsk statsborgerskab. Og alle andre stater af betydning har omhyggeligt lagt deres ambassader i Tel Aviv for at undgå at acceptere Israels annektering af Jerusalem.

Både i praksis og i international politik er Jerusalem derfor aldrig blevet 'genforenet'.

"To og fyrré års israelsk magt over den forenede by har ikke været godt for byen", skrev den vidt respekterede israelske kommentator Yossi Melman i december i avisen *Haaretz*.

“Det er blevet én af de fattigste, mest beskidte og mest fejlslagne byer i Israel, en by opgivet af både de verdslige og de unge...”

Han foreslog, at Jerusalem enten blev hovedstad for både Israel og en palæstinensisk stat – dvs en fornyet politisk, om end ikke nødvendigvis fysisk, deling af byen – eller at de to stater hver især skulle vælge en anden hovedstad og lade Jerusalem komme sig ovenpå årtiers ulyksalig skæbne.

Når alt kommer til alt, ræsonnerede Melman, har masser af andre stater som fx Saudi-Arabien og Tyrkiet fravalgt deres religiøse hovedbyer og etableret deres politiske hovedstæder i andre metropoler.

Bosættere under pres

Vil Israel i sidste ende opgive forsøget på at annektere Jerusalem? Tjah, næppe nogen israelsk regering vil nogen sinde opgive adgangen til det helligste hellige sted i jødedommen, den såkaldte ‘Grædemur’, i det jødiske kvarter i den gamle by.

Men de to israelske regeringer, som har bevæget sig længst i forhandlinger med palæstinensiske ledere om oprettelsen af en palæstinensisk stat – dvs. regeringerne under Barak i 1990’erne og under Olmert for få år siden – opererede gerne med ideen om en palæstinensisk hovedstad i Østjerusalem som led i en form for politisk deling af den hellige by.

Både i Jerusalem og ude på Vestbredden bliver det svært at overbevise bosætterne om hverken, at Israel skal opgive besatte områder, eller at bosættere skal flytte hjem til Israel.

På den anden side har Israel allerede opgivet både Sinai-halvøen og Gaza-striben – og opgivet i alt 43 bosættelser med tilsammen 10.000 indbyggere. Og nok nyder bosætterne en betydelig opbakning på den israelske højrefløj. Men langt hen over midten i retning af højre i Israel er der en voksende irritation over, at bosættere i årevis har modtaget store tilskud fra staten, men alligevel ofte har forsøgt at unddrage sig skat, og år efter år har yppet kivi både mellem Israel og palæstinenserne, og over at de nu opfordrer til ulydighed mod den israelske regering.

I 2005 lykkedes det ikke bosætterne i Gaza at skaffe sig det israelske samfunds opbakning til at blive boende, da premierminister Ariel Sharon i 2005 vurderede, at det var tid til at opgive bosættelserne. Og det er tvivlsomt, om de israelske bosættere i dag skaffer sig sympati og opbakning ved at opfordre til protester og anvendelsen af vold mod israelske myndigheder, der prøver at evakuere dem fra Vestbredden.

Bosætterne har i årtier forsøgt at undgå betegnelsen ‘de besatte områder’ til fordel for enten de bibelske navne ‘Judæa og Samaria’ eller mere pragmatisk ‘de administrerede områder’. De færreste israelere er dog i tvivl i dag om, at de ikke er øn-

ANDERS JERICHOW

sket på Vestbredden, som *so-oder-so* må betragtes som fjendeland og værd at forhandle om.

At det også gælder Østjerusalem er måske politisk nyt. Men det er næppe en egentlig overraskelse for israelerne, der aldrig er nået til at føle sig hjemme i de palæstinensiske dele af byen.

Men sådan er det, at israelerne efter 42 års besættelse af Vestbredden og Østjerusalem nu må besinde sig på venners og allieredes krav om, at

de opgiver Vestbredden og deler den hellige by med palæstinenserne. Det forventede pres fra USA og Europa kan blive svært. De fremtidige forhandlinger med palæstinenserne kan blive endnu sværere. Men opgøret med sig selv kan blive Netanyahu og israelernes allersværeste udfordring.

Anders Jerichow er kronikredaktør ved Politiken og medredaktør af Udenrigs.

Sydsudan: Vanskelige forhandlinger om fred

Mads Quortrup

Krigen i Dafur har overskygget konflikten i Sydsudan hvor forhandlingerne om en endelig fredsløsning går trægt. Mads Quortrup er med i den forhandlingsdelegation der forhandler om fred

Der ligger en tung blågrå dyne af dis over Juba i det sydlige Sudan. Røgen fra bålene uden for hytterne blander sig med dunsten af kvægeksekrementer og lyden af firhjulstrækkere.

Gaderne – eller retter de støvede grusveje – er tomme. Der er udgangsforbud. Den tidligere oprøshær The Sudan Peoples' Liberation Army (SPLA) som nu styrer denne del af landet, gennemfører en razzia. Der er blevet fundet våben, og aftenen inden har der været skyderier uden for det alt andet end Grand Hotel.

“Jesus Almighty, hvorfor lige i dag”, siger den amerikanske sikkerhedsmand, der har ansvaret for den lille delegation af fredsmæglere der, på denne dag – igen – er rejst til Sydsudans ‘hovedstad’ for at lede forhandlingerne mellem den (overvejende) muslimske regering i

Khartoum og den (mestendels) kristne regering i Sydsudan.

Efter planen skal der i 2011 afholdes en folkeafstemning om hvorvidt Sydsudan skal løsrive sig fra resten af Sudan, men forhandlingerne om folkeafstemningen og processen i øvrigt går ikke godt.

Et kludetæppe af konflikter

Sudan er et miskmask af overlappende konflikter. Det har det altid været.

“Ve dig, du land, hvor græshopperne svirrer, landet bag Nubiens strømme”. Sådan står der i Esajas Bog (18.1). Allerede dengang i Gammel Testamentlig tid var der konflikter mellem de sorte stammer og deres nordlige naboer.

Siden Sudans selvstændighed i 1956 har stammer i syd (der er for-

trinsvis kristne) kæmpet mod regeringen i nord (der er muslimsk). For at gøre kludetæppet endnu mere kompliceret har regeringen i Khartoum også – ofte via stedfortrædere – været i krig med muslimske stammer i Dafur i den vestlige del af landet.

Det er især den sidste konflikt der har påkaldt sig verdenssamfundets opmærksomhed. Gennem den såkaldte Janjaweed milits har regeringen i Khartoum fordrevet områdets ikke-arabiske (men muslimske) befolkningsgrupper. 250.000 har mistet livet siger FN og den Afrikanske Union.

Men det er den mere eller mindre konstante krig mellem Khartoum og forskellige stammer i syd der har været længst. Denne krig blussede for alvor op, da regimet i nord i 1983 indførte Sharia i hele Sudan.

Men i 2005 indgik præsident Umar Hasan Ahmad al-Bashir en fredsftale med oprørslederen John Garang de Mabior. Ifølge den såkaldte Comprehensive Peace Agreement (CPA) blev der indført en magtdeling, med SPLMs leder som vice-præsident, udvidet uafhængighed af Sydsudan, ophævelse af Sharia i den sydlige del af landet og mulighed for at stemme om selvstændighed efter en seksårig overgangsperiode. Det er denne overgangsperiode der nu næsten er slut.

I mellemtiden er der sket en del. John Gerang døde i en helikopter ulykke kort efter fredsftalen var

blevet underskrevet. I modsætning til sin forgænger har Garangs efterfølger Salva Kiir Mayardit ikke ambitioner om at lede hele Sudan. SPLM ønsker nu selvstændighed – og håber på, at de kan drage nytte af de olieforekomster der findes i den nordlige del af Sydsudan.

NCP ønsker ikke en opsplitning af landet. Konflikten i Dafur er blevet dysset ned. Det internationale samfund accepterer at der er sket forbedringer. Men trods dette er præsident al-Bashir blevet indstævnet for den Internationale Strafdomsstol (ICC) i Haag.

Men fokus er fortsat på Dafur. Og under dække af dette har NCP, angiveligt, optrappet konflikten i Sydsudan. UNMIS – de Forenede Nationer Sudan – anslår, at der dræbes 2000 mennesker om måneden i Sydsudan. Mestendels af stedfortrædere der – det siges i hvert fald – støttes af henholdsvis SPLM/A og NCP. Samtidigt er SPLM begyndt at samarbejde med de politiske grupper i Dafur.

Ved forhandlingsbordet

I slutningen af september samledes alle oppositionsgrupperne i Juba. NCP var fortørnet.

Det er i skyggen af dette, at den amerikanske general Scott Gration er blevet udsendt for at finde en fredsløsning. Målet er en fredelig afholdelse af folkeafstemningen i 2011 og en mindelig løsning på kon-

flikten overalt i Sudan. Det er vanskeligt!

Det er for at deltage i disse forhandlinger, at jeg denne tidlige novembermorgen venter på at udgangsforbudet skal blive hævet. For fire måneder siden var jeg på ferie. Mine børn hujede, mens de kørte rundt på rutsjebanen i Thorpe Park. Telefonen ringede. Det var udenrigsministeriet.

“Det er folkeafstemningen i Sudan. Amerikanerne vil gerne have dig med. Du rejser på fredag”. Og nu er jeg her.

Udenfor kan man se en større SPLA (Sudan People's Liberation Army red.) enhed marchere ned ad den støvede hovedgade. Militær anstand er der ikke megen af. De fleste har kondisko på, men andre har bare fødder og atter andre sandaler. Nogle har T-shirts, men de bærer alle på AK-47 rifler. Det russiske stormgevær der ofte går under navnet Kalasjnikov. Det er ikke nogen ideal start på forhandlingerne.

Stemningen er hård og uforsonlig. Det siger sig selv, at jeg ikke i detaljer kan citere fra forhandlingerne, endsige give navne på alle deltagerne. Men National Congress Party (NCP) hovedforhandleren Ghazi Salahuddin Atabani og hans modpart SPLM's Malik Agar sidder tavst over for hinanden, mens deres adjutanter med slet skjulte henvisninger truer modparten.

De er forskellige. Ghazi er lille, taler med spag stemme og er i alle må-

der sindbilledet på den arabiske intellektuelle. Jovist, også han har medvirket til beslutninger der har kostet tusinder af menneskeliv – og også han har været i krig. Men det er han ikke ene om. “Hvis Gud straffede synderne, ville ingen være i live”, skriver Koranen (16.56).

Hans modpart er Malik Agar. Han er høvding fra Nuer stammen. I Esajas Bog i Det Gamle Testamente beskrives Nuerne som “det granvoksne, glinsende folk, som frygtes vidt omkring”. De fleste Nuer – også kvinderne – er over 186 cm.

Malik – alle bruger fornavne i denne del af verden – er ingen undtagelse. Han er over 190 cm. Hans overarme er så tykke som telefonpæle og hans stemme så dyb og mørk som hans kulsorte hud. Som ung førte han stammen igennem ørkenen for at undgå krigen. De vandrede 1000 kilometer. Og måske er det af denne grund, at den store kulsorte mand minder om Moses.

Der er en udskreven logik, en særegen koreografi om man vil, i fredsforhandlinger. Parterne lader de unge hedsporer udstikke positioner, prøver modparten af, og træder til side, når man begynder at nærme sig beslutninger. Denne morgen handler det om, hvorvidt der skal være et simpelt flertal ved folkeafstemningen.

NCP mener, at der skal et kvalificeret flertal til. “75 procent skal stemme for selvstændighed. Ellers kan vi ikke acceptere det”. Det bli-

ver – selvsagt – afvist af SPLM, der på deres side kræver, at de alene skal tælle stemmerne.

Positionen er fastlåst. Og meget tyder på, at hele forhandlingen er en taktisk manøvre for at vinde tid. For mens forhandlingerne foregår, kommer der hele tiden efterretninger om, at 'banditter' har dræbt kvægdrivere, angrebet landsbyer og voldtaget kvinder.

Begge parter beklager det. Tager afstand fra det, og beskylder modparten for at stå bag.

Olie

Det handler ikke bare om politik. Sydsudan er indelukket og har ikke adgang til havet. Det ludfattige land har olie. Men rørledningen går igennem det nordlige Sudan. Hvis Sydsudan bliver selvstændigt er det nødvendigt at få olien ud. Og det er ikke realistisk at bygge en ny rørledning gennem fx Uganda eller Etiopien. En rørledning koster mere end en firesporet motorvej.

Men Khartoum vil have betaling for at lade Sydsudan bruge rørledningen. Det er en fastlåst situation. Blicher Sydsudan selvstændigt, vil Khartoum kræve 60 procent af olieindtægterne for at lade Juba-regeringen bruge rørledningen. Løsrielse eller ej. Begge har en interesse i at finde en løsning. Begge kan tjene penge på olien. Især hvis de sælger den til kineserne, der køber 60 procent af Sudans olie.

Regeringen i Khartoum har en interesse i at vise velvilje og i at få ophævet arrestordren på General Al-Bashir – og en interesse i at tjene penge. De har ikke selv olie. En mindelig løsning er deres eneste mulighed.

Men politik er ikke logik, endsiges en eksakt videnskab. Den overordnede optik – som de bliver opfattet af en vestlig fredsmægler – er ikke nødvendigvis den rigtige.

For begge parter er der hensynet til yderliggående kræfter i deres respektive baglande. Og de interesserer sig ikke bare for olie eller international politik. Mange i SPLM er mistænkelige over for Khartoum. Og mange i Khartoum mener – primært af religiøse årsager – at man ikke kan tillade, at der opstår et kristent land i et land der, officielt er styret efter Sharia-principper. Men der er også historiske årsager. Gamle konflikter og tusind års fjendskab kan ikke løses i et konferencecenter med aircondition.

Sejren er vor

“Sejren er vor” bliver der sagt på arabisk. Det sprog taler jeg ikke. “Det er det nationale motto”, hvisker min kollega til mig. Han har været her i mange år, og kender sproget, kulturen og de mange forviklinger.

Det er ikke indlysende hvorfor den underordnede forhandler er så tilsyneladende triumferende, da han

– i en pause af forhandlingerne –
ringer til hovedkvarteret i Khar-
toun.

Jeg overhører hans samtale på bal-
konen uden for Home and Away,
hvor fredsforhandlingerne foregår.
Forhandlingerne fører ingen vegne.
Efter to dage er parterne endnu
længere fra hinanden. Og SPLM
har eksplicit truet med at erklære
sig uafhængigt 'uanset hvad'. Vi ved
vi skal mødes to uger senere. Så må-
ske er der håb. Det er som om, at
det er denne hårdknode, der be-
gejstrer den ungdommeligt udseen-
de arabiske forhandler.

Da jeg senere om aftenen indta-
ger min aftensmad, fortæller han, at
han har studeret på militærakademi-
et i Tyrkiet. Han har læst den tyske
teoretiker Carl von Clausewitz. "Du
ved det er ham der sagde, at 'krigen
er politikens fortsættelse med an-
dre midler'".

Måske har han lært lidt for meget
af den gamle prøjsiske krigsherre.

*Mads Qvortrup, D.Phil er rådgiver for
det amerikanske udenrigsministerium og
deltager som ekspert i fredsforhandlingerne
i Sudan.*

Mexicos urørlige militær

Mette Hald Hundewadt

Siden slutningen af 2006 er der sket en markant forøgelse af brugen af militæret til at bekæmpe narkokartellerne og organiseret kriminalitet

Udenrigs, 2004, nr. 2, bragte en artikel af undertegnede med titlen 'Er Mexicos militær urørligt'? Den anlagde et moderat optimistisk syn på udviklingen i Mexico, da det dengang så ud til, at Mexico var parat til et opgør med fortiden.

Desværre viser en ny rapport *Human rights violations by the military* fra Amnesty International, at udviklingen er gået den forkerte vej. Rapporten dokumenterer alvorlige overgreb begået af militæret i forbindelse med operationer, der angiveligt skulle bekæmpe den organiserede kriminalitet og narkokartellerne.

Rapporten påviser en alarmerende stigning i antallet af forbrydelser begået af militæret, overgreb der benægtes eller ignoreres af både de civile og militære myndigheder.

Rapporten beskylder de mexicanske myndigheder for at undlade at undersøge anklager mod militæret, herunder anklager om forsvindinger, mord, tortur, mishandling og vilkårlige arrestationer.

Forsøg fra pårørende og det civile samfund på at få klarhed over menneskerettighedskrænkelser begået af militæret tages ofte ikke alvorligt eller afvises som forsøg på at underminere de væbnede styrkers prestige.

Mexicos nationale menneskerettighedskommission CNDH modtog i 2008 og første halvdel af 2009 næsten 2000 klager over overgreb begået af militæret, mens tallene for 2006 og 2007 var hhv 182 og 367. Amnesty International mener imidlertid, at disse tal ikke afspejler det reelle antal overgreb og støtter dette synspunkt på informationer fra uafhængige menneskerettighedsorganisationer som fx i delstaten Tamaulipas, hvor en lokal NGO i en vis periode havde modtaget 70 klager over militæret, mens delstatens ombudsmand i samme periode kun modtog 21 klager. De resterende 49 klagere frygtede for represalier, hvis de indgav en officiel klage. Derfor er de sager, der når frem til de officielle myndigheder kun toppen af isbjerget.

Det mexicanske samfund har i de seneste år udviklet sig til at være et af verdens mest voldelige. Antallet af mord, kidnapninger og voldelige overfald er steget dramatisk inden for de sidste to år. I tiden fra 2008 frem til juli 2009 rapporterede medierne om tæt ved 14.000 mord, hvoraf mange kan sættes i forbindelse med narkokartellerne. I kampen mod de magtfulde og svært bevæbnede narkokarteller er det også gået ud over politi- og militærfolk. Fra begyndelsen af 2007 til juli 2009 er således 73 soldater blevet dræbt.

Sådanne forhold er en udfordring for den mexicanske regering, som naturligvis har ansvaret for at beskytte befolkningen og statens integritet. Sikkerhedsstyrkerne er klart i en vanskelig situation og udfører et farligt job. Men som Amnesty International siger i sin rapport, så kan man ikke bekæmpe forbrydelser med forbrydelser. Og en nok så alvorlig krise kan ikke retfærdiggøre brugen af illegale metoder.

Siden Mexicos nuværende præsident Felipe Calderón blev indsat i slutningen af 2006, er der sket en markant forøgelse af brugen af militæret til at bekæmpe den organiserede kriminalitet. Regeringen retfærdiggør brugen af militæret ved at henvise til, at lokale politistyrker ofte er korrupte og dårligt udrustede. Amnesty International gør imidlertid i sin rapport opmærksom på, at brugen af militæret i politimæssige opgaver kun bør være midlerti-

dig, og at militæret slet ikke er uddannet til at udføre politiopgaver.

På baggrund af de mange klager over militæret er det vigtigt at gøre opmærksom på, at sager om militærfolk, der har været indblandet i tortur, 'forsvindinger' og henrettelser uden lov og dom, behandles af militære domstole. Selvom tortur er klassificeret som en forbrydelse, der hører under Den Føderale Lov om Forebyggelse af og Straf for Tortur (en forbrydelse underkastet de civile domstoles jurisdiktion), så dømmes militærpersoner, der er ansvarlige for sådanne handlinger, alligevel ved de militære domstole.

I det militære retssystem, der hverken er uafhængigt eller upartisk, har ofrene og deres pårørende ikke mange muligheder for at få deres sag behandlet på en tilfredsstillende måde. De har ikke adgang til informationer om, hvad der foregår i disse lukkede militære retssager, og har derfor heller ikke mulighed for at stille spørgsmål til afgørelserne.

Ikke desto mindre har Mexicos forsvarsministerium en afdeling for menneskerettigheder. En journalist der besøgte denne afdeling i juli 2009 fik at vide, at man var i færd med at undersøge 53 militærfolk, der var mistænkt for bl.a. tortur og mord, og at yderligere 12 allerede var blevet dømt. Det viste sig, at ni af dommene drejede sig om sager fra før den nuværende regering.

Siden 1970'erne er flere hundrede mennesker 'forsvundet' i hvad

der er blevet kaldt Mexicos 'beskidte krig', men i modsætning til Chile og Argentina har der aldrig været noget seriøst forsøg på et opgør med fortiden i Mexico. Det hænger sammen med, at Mexico har formået at skjule den enorme indflydelse, militæret har, og bilde omverdenen ind, at Mexico er et fuldgyldigt demokrati.

De forsvundne

Der var håb om, at Mexico ville gøre op med fortiden, da daværende præsident Fox i 2002 nedsatte en undersøgelseskommission, der skulle undersøge, hvad der skete med de mange 'forvundne'. Men den fik aldrig lov til at færdiggøre sit arbejde. De ansatte blev afskediget i 2005, efter at de nægtede at censurere rapporten – og efter i lang tid ikke at have modtaget løn. Da dele af rapporten derefter sivede til pressen, blev de anklaget for at have lækket fortroligt materiale.

Rapporten, der er baseret på dokumenter fra Mexicos militære arkiver, bringer for første gang navne på de ansvarlige militærpersoner og -enheder. De udslettede hele landsbyer, som regeringen mistænkte for at støtte oprørslederen Lucio Cabañas. Mænd og drenge blev samlet, nogle blev skudt på stedet, andre arresteret og tortureret. Folk blev samlet i kontrollerede landsbyer. Fanger blev i nogle tilfælde kastet i havet fra helikoptere. Fiskere rapporterede i oktober 1973, at tøjstykker og

menneskeknogler var skyllet op på stranden. Militæret truede med repressalier, hvis de offentligt fortalte om deres fund.

Så omfattende var overgrebene, at de kun kunne finde sted efter ordre fra øverste instans, dvs. daværende præsident Echeverría. Alligevel er det er aldrig lykkedes at få Echeverría dømt. Mexicos højesteret fastslog ganske vist i 2003, at sager om 'forvindinger' aldrig kunne forældes, men kort tid efter blev der udsendt et føderalt regulativ, som forbød længere tids tilbageholdelse af en anklaget, hvis ikke der kunne fremskaffes beviser for hans forbrydelse, dvs. et lig.

Rapporten om de 'forvundne' blev forelagt præsident Fox i december 2005, men hverken han eller den politisk udnævnte chef for undersøgelseskommissionen, Carillo Prieto, underskrev den, da den efter deres mening var alt for ensidig. Den lagde for megen vægt på militærets overgreb, og for lidt på overgreb begået af guerillaen. Den er aldrig blevet offentliggjort i sin helhed. Efter at dele af den var lækket til pressen, lagde Justitsministeriet en kort version ud på sin hjemmeside, men fjernede den igen efter få måneder. Den nuværende præsident Calderón nægter ligeledes at offentliggøre den fulde rapport.

En skelsættende retssag kørte i anden halvdel af 2009 for den Interamerikanske Menneskerettighedsdomstol i Costa Rica. Den var anlagt

af pårørende til Rosendo Radilla. Han var i august 1974 sammen med sin 11-årige søn på vej ud af bussen i Atoyac i den mexicanske delstat Guerrero, da han blev anholdt og ført bort af soldater. Drengen spurgte, hvorfor de arresterede hans far og fik svaret, at det var, 'fordi han skrev sange'. Rosendo havde skrevet sange, der hyldede oprørslederen Lucio Cabañas.

Retshøringerne startede i juli måned 2009. Det var den første i sin art ved denne domstol og har derfor stor principiel og moralsk betydning. Et af vidnerne var José Sotelo, tidligere daglig leder af omtalte undersøgelseskommission FEMOSPP, der skulle efterforske, hvad der skete med de 'forsvundne' i 1970'erne og 1980'erne. Han forklarede, at Rosendo Radilla efter arrestationen blev genkendt af medfanger, der så hvordan han og andre mishandlede fanger blev ført væk fra fængslet. De vendte aldrig tilbage. Da medfangerne spurgte efter dem, svarede soldaterne, at de var blevet 'sendt til sømændene', hvilket betød, at de var blevet kastet i havet. Sotelo kunne konkludere, at Radilla aldrig blev stillet for en dommer, men blot tilbageholdt af militæret.

Da retssagen indledtes i juli blev den mexicanske stat repræsenteret af indenrigsminister Fernando Gómez Mont. Han startede med at afvise menneskerettighedsdomstolens kompetence i denne sag, eftersom forbrydelsen var sket, før domstolen

eksisterede. Han erkendte, at Rosendo Radilla blev ulovligt arresteret, og at der i 1970'erne skete overgreb, men hævdede, at det ikke kunne finde sted i dag.

Den Interamerikanske Menneskerettighedsdomstol i Costa Rica afsagde sin dom den 15. december 2009. Det hedder bl.a. i dommen, at den mexicanske stat er ansvarlig for at have krænket Rosendo Radillas ret til liv, personlig firhed, og personlig integritet og er endvidere ansvarlig for at have krænket hans ret til juridiske garantier og juridisk beskyttelse. Staten bør iværksætte en effektiv undersøgelse med henblik på at straffe de ansvarlige for Rosendo Radillas arrestation og forsvinden. Staten bør endvidere iværksætte en effektiv undersøgelse af, hvor Rosendo Radilla eller hans jordiske rester befinder sig. Desuden bør staten reformere sin militære og civile strafferet, så de stemmer overens med internationale standarder.

Eksempler fra nyere tid

At det ikke er sandt, hvad Fernando Gómez Mont hævder, at det mexicanske militær ikke begår overgreb mod civilbefolkningen, vidner Amnesty Internationals rapport om. Den beskriver helt konkrete sager fra denne regerings tid, hvoraf en enkelt skal gengives her:

Den 14. november 2008 ankom soldater fra Mexicos hær sammen med politifolk til brødrene Carlos

og José Luis Guzmán Zúñegas hjem i Ciudad Juárez. Ifølge vidner omkringede politiet huset, mens soldater gik ind i bygningen. Kort efter så naboer soldater hente Carlos og José Luis Guzmán iført håndjern ud af huset. De blev tvunget ind i militære køretøjer og ført væk. De to brødre er ikke set siden.

Samme dag henvendte deres far Javier Antonio Guzmán sig til Det 20. Motoriserede Kavalleriregiment i Ciudad Juárez for at få oplyst, hvor hans sønner befandt sig. Men her ville man ikke give ham nogen oplysninger. Dernæst henvendte han sig til den offentlige anklager samt til både føderale og delstatslige de-
tentioner. Både de civile og militære myndigheder nægtede ethvert kendskab til arrestationen og til, hvor Carlos og José Luis Guzmán kunne befinde sig.

Den 19. november indgav Javier Antonio Guzmán og hans hustru Gloria Zúñiga en klage til Den Nationale Menneskerettighedskommission (CNDH). De indgav også en habeas corpus begæring (En såkaldt habeas corpus (amparo) begæring til en føderal domstol er reguleret i den mexicanske forfatning (Art. 103-107) samt Amparo loven (Art. 116, 117) for at beskytte de forfatningsmæssige rettigheder, herunder den personlige frihed i hastesager. Men for at en domstol kan acceptere en sådan begæring, må sagsøger sætte navn på den myndighed, der er ansvarlig for arrestationen samt angive, hvor den pågælden-

de sidder fængslet og endelig fremskaffe vidner, der støtter hans eller hendes sag) til en føderal domstol, men igen hævdede politi og militære myndigheder, at de ikke vidste hvor brødrene befandt sig.

Den 20. november forsøgte deres far at indgive en klage til den statslige anklager i Chihuahua. Men denne myndighed nægtede at modtage klagen eller indlede nogen undersøgelse på grund af, at militæret var involveret. Senere åbnede den føderale offentlige anklager en klagesag, men overførte den straks til den militære anklager, hvorefter de nægtede at have med sagen at gøre.

I januar 2009 henvendte forældrene sig igen til den statslige anklager, denne gang til afdelingen for savnede personer. Her hjalp man familien med at rundsende fotografier af de to brødre, men på betingelse af, at det ikke blev nævnt nogen steder, at de to mænd sidst var blevet set i militærets varetægt.

Endelig i juli 2009 konkluderer CNDH's undersøgelser, at der faktisk var tegn på, at Det 20. Motoriserede Kavalleriregiment var ansvarlig for de to brødres ulovlige anholdelse og 'forsvinden'. Det var lykkedes CNDH at få bekræftelse både fra føderale politimyndigheder og fem uafhængige vidner på, at operationen den pågældende dag var udført under ledelse af militæret. Det er imidlertid ikke lykkedes CNDH at undersøge, hvorfor den offentlige anklager intet foretog sig, og hvor-

for denne institution hævdede ikke at have nogen oplysninger om sagen.

CNDH kan kun udstede rekommandationer. I denne sag anbefaler CNDH, at der gives oplysninger om, hvor de to brødre befinder sig, samt at det militære retsvæsen undersøger den ulovlige anholdelse. CNDH anbefaler ligeledes, at det undersøges, hvorfor de militære myndigheder ikke fremlagde nøjagtige oplysninger i forbindelse med brødrenes anholdelse. Endelig anbefaler CNDH uddannelse af officererne samt erstatning til familien. I skrivende stund har det mexicanske forsvarsministerium ikke tilkendegivet, om det vil acceptere CNDH's rekommandationer.

Et vigtigt redskab

Da det praktisk talt er umuligt at få informationer om sager, der føres for det militære retssystem, er CNDH's rekommandationer de eneste offentligt tilgængelige kilder til oplysninger om militære overgreb. De udgør således et vigtigt redskab til at kaste lys over menneskerettighedskrænkelserne. Men CNDH udsteder kun rekommandationer vedrørende et fåtal af de klager, de modtager, og institutionen har ingen myndighed eller kompetence til at foretage egentlige kriminelle efterforskninger. CNDH er imidlertid den eneste instans, som de militære

myndigheder anerkender, og som i begrænset omfang kan få åbnet for en konkret undersøgelse.

Så til trods for at den arbejder umådelig langsomt og har begrænsede handlemuligheder, er den en af de få officielle instanser, hvor ofre og pårørende i det mindste kan henvende sig og håbe på retfærdighed og oprejsning.

Amnesty International konkluderer, at det militære retssystem i Mexico fortsat selv undersøger og dømmer militært personale, der mistænkes for menneskerettighedskrænkelser og, at militærpersoner derfor fortsat nyder en udstrakt straffrihed.

I præsident Calderóns embedsperiode er kun 3 officerer blevet dømt for forbrydelser mod civile. Der er ingen love, der forhindrer de civile offentlige anklagere i at tage sig af sager, hvor militærpersoner har forbrudt sig mod civile. Alligevel ignorerer de disse sager eller overdrager dem til de militære anklagere. Ud over at være i modstrid med internationale standarder resulterer det i forsinkelse af opklaringen og øger risikoen for tortur eller andre overgreb. Men ingen tør tilsyneladende gøre noget effektivt for at ændre kulturen i Mexicos militær.

Mette Hald Hundewadt er pensioneret bibliotekar. Hun er medlem af Amnesty International med særlig interesse for Mexico.

Shanghai Samarbejdsorganisationen bag facaden

Flemming Splidsboel Hansen

På overfladen ser det ganske imponerende ud, men internt lurker en stærk mistro til Kinas ambitioner

Shanghai Samarbejdsorganisationen (SCO) er i de seneste år blevet til-delt stadig større opmærksomhed internationalt. De seks fuldgyl-dige medlemmer (Kina, Rusland, Ka-sakhstan, Kirgistan, Usbekistan og Tadsjikistan) har været gode til at iscenesætte deres samarbejde som en ubetinget succes, og mange vur-deringer af organisationen videregi-ver mere eller mindre kritisk det of-ficielle billede. Disse vurderinger fremhæver typisk en række kvantita-tive forhold som fx, at SCO har en samlet befolkning på 1,5 mia. men-nesker, et samlet areal på lige over 30 mio. km² og et samlet bruttona-tionalprodukt (BNP) i 2008 på ca. 52.500 mia. kroner (målt i købe-kraftsparitet).

Eller også taler de fx om 'Asiens århundrede' eller om en særlig 'asi-atisk dynamik', og det typiske argu-ment er så, at der er en udvikling i gang, som i løbet af få år vil give SCO et endnu bredere og endnu dy-

bere samarbejde og en endnu større medlemskare.

Man får det indtryk, at der ofte ligger en politisk farvning bag disse analyser. For mange repræsenterer SCO således et forsøg på at afbalan-cere og dermed begrænse USA's magt i det internationale system såvel som et opgør med Vestens på-ståede kulturelle imperialisme. De ser SCO som den foreløbige kulmi-nation på en proces, hvor en række ikke-vestlige lande bruger deres sti-gende magt til at modsætte sig Ve-stens – og især USA's – dagsorden. De ser det som tegn på, at den ikke-vestlige verden nu omsider vil, tør og kan selv.

På overfladen ser det da også gan-ske imponerende ud, men virkelig-heden er en anden. Samarbejdet i SCO er præget af modsætninger og mistro mellem flere af medlemslan-dene, især Kina og Rusland, og der er uenighed om, hvorledes organisa-tionen egentlig skal udvikle sig i de

kommende år. Perspektiverne er derfor knapt så lovende, som der ellers bliver givet indtryk af på de årlige topmøder, hvor statscheferne mødes.

Shanghai Five

SCO startede som Shanghai Five i april 1996. Det stiftende møde fandt sted i Shanghai, og det skete på kinesisk initiativ. Der var sendt invitationer ud til Kinas direkte naboer i Sammenslutningen af Uafhængige Stater (SNG), så foruden værtslandet deltog også Rusland, Kasakhstan, Kirgistan og Tadsjikistan. Mødets sammensætning afspejlede den umiddelbare kinesiske interesse, som var at få bilagt de grænsestridigheder, som havde eksisteret mellem Kina og Sovjetunionen.

I det nordvestlige hjørne deler Kina grænser med Kasakhstan (1.533 km), Kirgistan (858 km), Tadsjikistan (414 km) og endelig Rusland (40 km). Langs denne 2.845 km lange strækning var der en række områder på i alt ca. 34.500 km², hvis endelige status var forblevet uafklaret. De foregående års forhandlinger havde ikke bragt nogen særlig tilnærmelse mellem de involverede parter, og spændingsniveauet langs grænserne var derfor forholdsvis højt.

Mødet i Shanghai tog dog hul på forhandlingerne om grænsedragningen med fornyet intensitet. Som ventet blev det en forholdvis langva-

rig proces, og aftalerne blev først underskrevet efter flere år og da kun drypvis. Kina kunne først underskrive aftalerne med Kasakhstan og Tadsjikistan (2002), derefter Kirgistan (2004) og til sidst Rusland (2005). Forhandlingsløsningerne blev gjort mulige af to centrale politiske ændringer.

Den første ændring var, at alle parter nu var rede til at satse mere for at skabe et klima af øget tillid og samarbejde. Som et synligt tegn på dette besluttede man på mødet i Shanghai at indføre et 100 km bredt demilitariseret bælte langs hele den nævnte grænsestrækning og at stoppe med at gennemføre militærøvelser rettet mod hinanden. Rusland, Kasakhstan, Kirgistan og Tadsjikistan var alle med i SNG's militære alliance fra 1992, og her forberedte man sig bl.a. på at afvise et kinesisk angreb. Og på den anden side af grænsen forberedte det kinesiske forsvar sig på samme måde på at slå et angreb fra SNG-landene tilbage. Men efter mødet i Shanghai skulle det nu være slut.

Den anden ændring var, at Kina valgte at slække på sine krav i forhandlingerne om de omstridte territorier for på den måde at øge chancen for et gennembrud. Det var en politik, som Kina også havde anvendt i forhold til andre nabolande, og den betød, at landet i en række tilfælde stillede sig tilfreds med væsentlig mindre end oprindelig krævet. Det blev da også resultatet af fle-

re af de forhandlinger, som Kina havde med de fire SNG-naboer.

Mønstret i disse grænseforhandlinger har været, at Kina har gjort territorielle indrømmelser, når andre interesser har vejet tungere. Man har simpelthen vurderet, hvorledes man bedst kunne fremme de samlede interesser. Og i midten af 1990'erne var der flere store udfordringer, som pressede sig på, og som bedst kunne håndteres, når man havde sikret stabiliteten langs den nordvestlige grænse.

Kinas udfordringer

Den mest umiddelbare udfordring for Kina var uigurerne, det muslimske og tyrkisktalende mindretal i Xinjiang Uigur Autonome Region (XUAR), som grænser op til bl.a. Rusland, Kasakhstan, Kirgistan og Tadsjikistan. De voldsomme kampe mellem uigurer og lokale han-beboere og kinesiske sikkerhedsstyrker i Urumqi, hovedstaden i XUAR, i sommeren 2009 gav os en fornemmelse af de stærke spændinger, som findes lige under den statskontrolrede overflade.

Blandt uigurerne er der således en stærk løsrivelsesbevægelse, og i starten af 1990'erne kunne den finde inspiration og støtte i flere af de nye muslimske og tyrkisktalende lande på den anden side af grænsen. Det var især i Kasakhstan, Kirgistan og Usbekistan, hvor der generelt er en vis sympati for uigurnes løsriv-

velseskamp, men hvor der også bor samlet ca. 500.000 uigurer. Den kinesiske centralregering ønskede at minimere den politiske indflydelse fra disse lande, og den tilkendegav hurtigt, at den var villig til at opgive dele af de omstridte områder for at sikre det. Til gengæld begyndte især Kasakhstan og Kirgistan fra 1996 at slå hårdere ned på deres egne uigurer og på andre, som aktivt støttede ideen om en løsrivelse af XUAR fra Kina.

En anden udfordring for Kina var energisikkerhed. Med en økonomi som udviklede sig eksplosivt, stod det klart, at landet snart ville blive meget afhængig af en stabil energiimport. Faktisk blev Kina nettoimportør af olie allerede i 1993, og det havde også stadig sværere ved at dække sit eget behov for naturgas. Landet måtte derfor begynde at se sig om efter nye importmarkeder, og nogle af de mest oplagte leverandører var Rusland og landene i det postsovjetske Centralasien, hvor der på dette tidspunkt var vilde gisninger om den faktiske størrelse af olie- og gasfelterne. De eksterne aktører stod i kø for at få del i olien og gasen, og Kina besluttede hurtigt at gøre dem følge. Men forudsætningen for at komme ind på markedet syntes at være, at Kina fik normaliseret forholdet til naboerne i SNG.

En tredje og mere langsigtet udfordring for Kina var håndteringen af Taiwan og forholdet til USA. I første halvdel af 1990'erne var konflik-

ten blevet stadig mere intens, og spændingen nåede et foreløbigt højdepunkt i marts 1996, dvs. en måned før dannelsen af Shanghai Five, da det kinesiske forsvar fyrede missiler ud over Taiwanstrædet, og USA derefter svarede igen ved at sende hangarskibe til regionen. Kina var tydeligvis klar til at optrappe sine bestræbelser på at få udbryderstaten bragt under sin kontrol, men det ville kræve en storstilet indsats, og den havde størst sandsynlighed for succes, hvis landet kunne fokusere sine kræfter. Det tilsagde igen, at Kina skulle få frigjort ressourcer fra andre konfliktområder, deriblandt det nordvestlige hjørne, for at give konflikten over Taiwan maksimal opmærksomhed.

Men hvis de kinesiske repræsentanter havde forventet at gå fra mødet i Shanghai i april 1996 med de andre landes ubetingede støtte i ryggen, så blev de skuffede. Det var tydeligt, at de andre medlemslande frygtede at blive inddraget i konflikten over Taiwan – og dermed i en konflikt med USA – hvilket de ikke ønskede. På mødet blev det endog understreget, at Shanghai Five *ikke* var en ny militær alliance, og at samarbejdet *ikke* var rettet mod nogle tredjelande. Spørgsmålet om at afbalancere USA blev derved fra starten skubbet helt i baggrunden, og der har det befundet sig siden. Flere af medlemslandene, især Kina og Rusland og senere også Usbekistan, har ønsket at udtrykke stærk modstand

mod USA, men i de enkelte tilfælde har man ikke haft held til at få de andre med. Ingen vil risikere øget konflikt med USA pga. en konflikt, som det enkelte medlemsland ikke selv er direkte involveret i.

Overordnet må man konkludere, at samarbejdet i Shanghai Five var indadrettet. Det sigtede primært efter at få løst de problemer, som stod i vejen for en normalisering af medlemslandenes indbyrdes forhold. Og det kan kun beskrives som forholdsvis effektivt, for da man besluttede at oprette SCO i 2001, var der en helt anden og dybere tillid mellem medlemmerne, end der tidligere havde været. Man havde haft held til at demilitarisere, grænseaftalerne var ved at være klar til blive underskrevet, og på et møde i Bishkek i 1999 var statscheferne blevet enige om at identificere tre trusler, som medlemslandene fremover skulle arbejde sammen om at bekæmpe. Det var terrorisme, separatisme og religiøs ekstremisme eller, som samlet betegnelse, 'de tre onder'.

Fra Shanghai Five til SCO

Efter fem års samarbejde besluttede man at institutionalisere Shanghai Five ved at introducere SCO. Organisationen fik sit eget hovedsæde i Beijing, hvor den daglige ledelse siden er blevet varetaget af en generalsekretær og et fast sekretariat, og samtidig oprettede man et mindre antiterrorcenter i Tashkent i Usbe-

kistan. I 2007 var det samlede budget for de to institutioner ca. fire mio. USD, som blev fordelt med ca. 60 pct. til sekretariatet og 40 pct. til antiterrorcenteret. Med et sådan budget og bemanning er det åbenlyst, at sekretariatet kun kan gøre ganske lidt for at sikre, at fx handelsaftaler bliver iværksat, overvåget og evt. opretholdt ved tvang. Man har simpelthen ikke ressourcerne til det.

Ved oprettelsen af SCO gennemførte man tillige et par ændringer i forhold til medlemskredsen. For det første besluttede man at optage Usbekistan i samarbejdet. Og for det andet åbnede man mulighed for, at tredjelande kunne få tildelt observatørstatus, dvs. få mulighed for at følge organisationens arbejde fra side-linjen uden at dele forpligtelser og rettigheder med de andre. I de følgende år valgte Mongoliet (2004), Indien, Iran og Pakistan (alle 2005) at blive observatører i SCO. For de to første har det været en måde, hvor på de kunne nærme sig SCO og samtidig holde en vis kritisk afstand; for de to sidste har det derimod repræsenteret det næstbedste, da begge lande faktisk har ansøgt om, men også er blevet nægtet fuldt medlemskab.

Overgangen fra Shanghai Five til SCO indikerede en mere ambitiøs dagsorden. Hvor Shanghai Five havde fokuseret på negativt sikkerhedssamarbejde, dvs. på at få fjernet uoverensstemmelser mellem medlemslandene, så lå det fra starten i kortene, at SCO skulle danne rammen

om et positivt sikkerhedssamarbejde, dvs. et løft i retning af øget koordination og endog integration. Men hvordan er det så gået?

Det politiske samarbejde har været hæmmet af mistillid medlemslandene imellem såvel som af frygt for negative reaktioner fra især USA. Fx skriver de russiske medier åbent om tiltagende kinesiske efterretningsaktiviteter i Rusland og Centralasien, og forud for vedtagelsen af en ny russisk militærdoktrin har der i de seneste år i politiske kredse i Moskva cirkuleret alternative udkast, hvor Kina identificeres som en militær trussel. Den nye militærdoktrin vil givetvis ikke referere til Kina på denne måde, for Rusland har stadig interesse i, at samarbejdet fremstår som et slagkraftigt alternativ til den USA-ledede verdensorden. Men mistilliden til især Kina – SCO's dominerende stat – synes at være voksende, og det er sandsynligt, at det allerede nu sætter klare grænser for, hvor langt de øvrige medlemslande er klar til at gå.

Selv om flere af medlemslandene gerne vil bruge SCO til at hæmme USA, er der også her tydelige tegn på, at den laveste fællesnævner er defineret ved stor forsigtighed. Fx har russiske medier beskrevet, hvorledes Ruslands daværende præsident Vladimir Putin kontaktede Irans præsident Mahmoud Ahmadinejad forud for 'jubilæumstopmødet' i 2006 og i ganske klare vendinger gjorde ham det klart, at han på

mødet skulle tale om SCO og ikke om USA som sikkert ellers planlagt. Moskva havde i hvert tilfælde ingen interesse i at blive spændt for Irans kampagne mod USA.

Et andet eksempel kan findes året forinden, da Rusland afviste et kinesisk udspil til den fælles (bilaterale) militærøvelse 'Fredsmision 2005', da man frygtede, at USA ville se scenariet som en generalprøve på en invasion af Taiwan. Også her var Rusland påpasselig med ikke at sætte for meget på spil i forhold til USA, og kompromiset for øvelsen blev derfor i stedet et område længere væk fra Taiwan. På den måde kunne man vise de militære ambitioner uden at påkalde sig for megen opmærksomhed.

Der er dog et enkelt område, hvor det politiske samarbejde har vist sig stærkt, og det er medlemslandenes afvisning af ekstern indblanding. De står således skulder-ved-skulder, når de forsvarer retten til at håndtere egne udfordringer efter egne principper. Det gælder især 'de tre onder', som med mere eller mindre hold i virkeligheden er identificeret som trusler mod alle medlemslandene. SCO's historie byder allerede på flere hændelser, hvor de enkelte styre har legitimeret en hårdhændet fremfærd med henvisning til netop 'de tre onder', og hvor de øvrige medlemslande har støttet dette.

Det mest dramatiske eksempel er fra den usbekiske by Andijon i maj 2005, da sikkerhedsstyrker dræbte

fle hundredre ubevæbnede demonstranter. Mens Vesten fordømte massakren, slog Putin med det samme fast, at der var tale om et 'internt usbekisk anliggende', og i Beijing blev Usbekistans præsident Islam Karimov ligefrem rost for sin håndtering af uroen i Andijon. Kritikere har da også kaldt SCO for 'diktatorernes klub', og der er ingen tvivl om, at alle medlemslandene, med en vis intern variation, har problemer med både politiske og borgerlige rettigheder. I deres samarbejde har de dog fundet en fælles platform, hvor de kan beskytte hinanden, og vi skal forvente at denne opbygning af normativ magt (evnen til at definere acceptable standarder) vil fortsætte og styrkes.

Oliens betydning

Det økonomiske samarbejde har været centreret om spørgsmålet om energileverancer til Kina. Landets samlede energiforbrug er mere end fordoblet siden 1995, og behovet vil fortsætte med at vokse. Som nævnt blev Kina nettoimportør af olie i 1993, og det havde i 2007 et olieunderskud på 3,9 mio. tønner dagligt (t/d). I 2007 blev landet så også nettoimportør af naturgas, men her er behovet mere beskedent ca. 1,2 mia. m³ årligt. Den importerede olie kommer især fra lande i Melleøsten (Saudi-Arabien, Iran og Oman) og fra Angola, dvs. fra oversøiske kilder. Rusland tegner sig for 6 pct. af Ki-

nas olieimport, og landet er blot den femtestørste eksportør af olie til Kina. Kasakhstan har en andel på ca. 3 pct., og landet eksporterer faktisk mindre olie til Kina end fx Venezuela. SCO har dermed ikke udviklet sig til den energileverandør, som Kina havde forhåbninger om for 15 år siden. De oversøiske olieeksportører er altdominerende på det kinesiske marked, og det medfører en usikkerhed i forhold til fx en konflikt med USA over Taiwan, da ruterne let kan blokeres.

De øvrige SCO-medlemmers forholdvis lave andel af den kinesiske energiimport skyldes bl.a. geografiske forhindringer i form af bjergkæder såvel som de 'arvede' rørledninger, som forbandt felterne i Sibirien og Centralasien med befolknings- og industricentrene i det vestlige Sovjetunionen. Men dertil kommer en tøven i forhold til at levere energi til det kinesiske marked. Den kinesiske økonomi er mere end tre gange så stor som de øvrige medlemmers tilsammen, og med de aktuelle fremskrivninger vil denne forskel blot blive større i fremtiden.

I bl.a. Rusland er der en derfor en vis bekymring for, at man ved at fylde brændstof på den kinesiske økonomi faktisk ender med at skabe problemer for sig selv. Det gælder fx Centralasien og til dels også Fjernøsten, og i Rusland er der således en udbredt mistanke om, at Kina i et længere perspektiv vil forsøge at 'rulle' Moskvas indflydelse tilbage

fra begge områder. Efter starten på den internationale finanskrisen i 2008 har Kina kunnet købe sig ind på de russiske og centralasiatiske markeder ved at tilbyde lån til trængte energifirmaer. På den måde har landet sikret sig yderligere olieleverancer fra Rusland på 300.000 t/d og en endnu ukendt mængde fra Kasakhstan.

Dertil kommer lån til Turkmenistan til gengæld for øgede leverancer af naturgas. Samlet andrager de nye lån 38 mia. USD, og de kommende år vil vise, hvorledes denne udvikling vil påvirke forholdet mellem Kina og de andre SCO-medlemmer. Det er muligt, den vil bidrage til at nedbryde mistilliden til Kina, men det kan også tænkes, at Kinas overvældende økonomiske formåen ender med at bekræfte, hvad mange i regionen frygter: At Kina langsomt men sikkert sætter sig igennem i forhold til resten af SCO.

Det større billede viser en handel mellem medlemslandene på USD 89 mia. i 2007. Det svarer til ca. 3,3 pct. af deres samlede handel. De mindste økonomier har den største afhængighed, og således finder hele 80 pct. af Kirgistan's handel sted med de øvrige SCO-medlemmer. For Ruslands og Kinas vedkommende er andelen hhv. 11,5 pct. og 3,1 pct. Bag handelstallene ligger et forholdvis ukompliceret og traditionelt varebytte; et egentligt fælles marked er, hvis overhovedet, et projekt for en noget fjernere fremtid.

En del af integrationslitteraturen forklarer, at en eventuel hegemoni skal være velgørende, hvilket bl.a. vil sige, at den ikke vil udnytte samarbejdet til at konsolidere sig egen magtposition og påtvinge de mindre medlemslande øgede omkostninger. I 2007 beklagede en højtprofileret russisk forsker sig over, at Kina er både 'aggressiv og egoistisk', når det forsvarer dets handelsinteresser, og han beskyldte landet for ikke at tage hensyn til de andre medlemslande.

Handelen i SCO kan dog øges, mente han, men det vil kræve, at "Beijing får en mere afbalanceret tilgang og en bedre forståelse for, at udover direkte økonomiske fordele er der også mere langsigtede fordele, som ikke bare er økonomiske men også politiske, civilisationsmæssige mm.". Det er utvivlsomt en beklagelse, som finder genklang i flere af de andre medlemslande, og som afspejler et grundlæggende problem for handelen internt i SCO.

Det militære samarbejde har fået betydelig opmærksomhed, og der har været gisninger om, at SCO var ved at udvikle sig til en ny formel forsvarsalliance. Det synes dog slet ikke at være tilfældet. Siden 2001 er der afholdt i alt fem 'antiterrorøvelser' i rammen af SCO, og en sjette er planlagt til 2010. Derudover har der været to russisk-kinesiske øvelser (en i hvert af landene), men de har haft bilateral karakter.

Det har dog ikke været problemfrit. Som nævnt viste uenigheden

forud for 'Fredsmission 2005', at der internt i SCO er frygt for, at militærøvelserne kan sende de forkerte signaler. Det kom også til udtryk efter SCO's første øvelse, afholdt i Kasakhstan i 2003, da Astana advarede mod at lade antiterrorøvelserne udvikle sig til deciderede militærøvelser.

Værtslandet var bekymret over øvelsens omfang, bevæbning og scenarium. Og i 2007 blev endnu et aspekt af de interne problemer afsløret, da Kasakhstan nægtede de kinesiske styrker gennemrejse på vej til Fredsmission 2007 i det centrale Rusland. Øvelsen blev gennemført med deltagelse af de kinesiske styrker, men optakten viste igen, at tillidsforholdet mellem medlemslandene er forholdvis svagt.

Mistro bag facaden

Der er utvivlsomt sket en form for socialisering i SCO. Omgangen mellem medlemslandene er mere tillidsfuld end i midten af 1990'erne. Der er skabt et forgrenet mødeforum og en række mekanismer for konflikthåndtering. Studier har tidligere vist, hvor vigtigt det er for etablering af tillid, at repræsentanter for forskellige lande kan mødes og opbygge personlige forhold og lære af hinanden. På den måde kan man, med lidt god vilje, tale om 'Ånden fra Shanghai Five'. Principperne for dette arbejde er tillidsskabende foranstaltninger, ikkeaggression og ikkeindblanding.

Men bag facaden lurer tilsyneladende en stærk mistro i forhold til især Kinas fremtidige ambitioner. Landet indtager allerede en altdominerende rolle i SCO, og fremskrivninger synes blot at forstærke denne. Som nævnt skal en eventuel hegemon være velgørende, men Kina synes ikke at blive betragtet på denne måde, og det betyder, at ånden fra Shanghai Five hviler på et forholdsvis spinkelt grundlag.

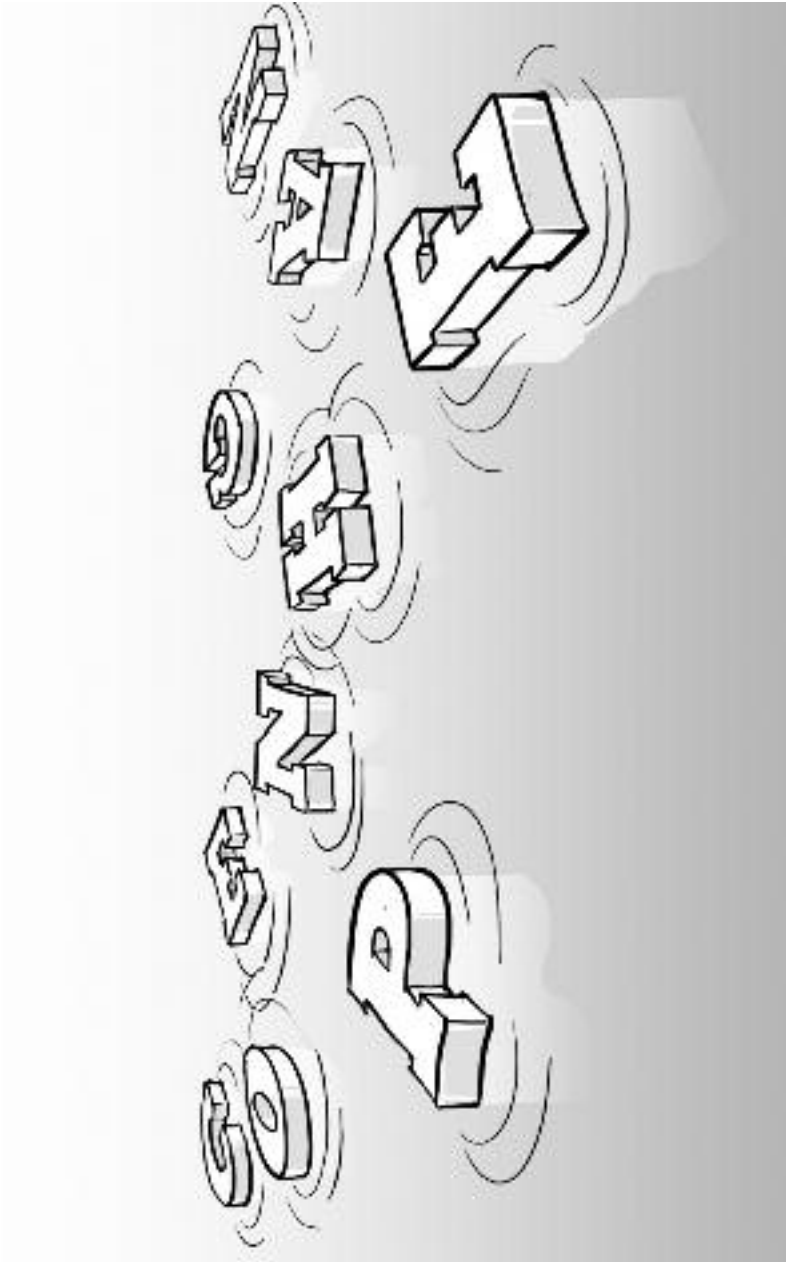
Derudover er det et grundlæggende problem for SCO, at de enkelte styrer er uvillige til at afhænde politisk autonomi. De vil ikke overlade en del af deres politiske beslutningsret til de andre. Generelt anerkender medlemslandene værdien af øget integration (fx oprettelsen af et fælles marked med ens adgang for alle), og på den måde er der en *efterspørgsel* efter integration. Men *udbuddet* er svagt, fordi de enkelte styrer prioriterer egen magt højere end de mulige gevinster ved en øget integration. Og de autoritære styrer, som i dag findes i SCO, vil i de kommende år sandsynligvis ikke tillade hverken medier, eventuelle oppositionspolitikere eller interessegrupper at stille spørgsmålstejn ved denne prioritering.

Det betyder, at *indholdet* af SCO's aktiviteter kun vil udvikle sig ganske langsomt. Vi skal derfor forvente, at organisationen om fx ti år vil have et

samarbejde, som i både bredde og i særdeleshed dybde stort set svarer til det, som findes i dag. Også *formen* må forventes at være statisk. Medlemmerne vil ikke indføre nye institutioner med nævneværdig beslutningskraft, sekretariatet vil forblive et ekspeditionskontor, og medlemskredsen vil stort set forblive uændret.

Som nævnt har både Iran og Pakistan anmodet om at blive optaget som fuldgældige medlemmer, men ansøgningerne er blevet afvist. Kina vil efter alt at dømme gerne have Pakistan med, men blandt de andre medlemmer er der en frygt for, at landet vil anspore til øget islamisme i Centralasien. Og Iran er der tilsyneladende ikke nogen, der rigtig tør stole på; risikoen er, at Tehran vil føle sig styrket ved de andres side og derefter slå ind på en endnu mere konfrontationssøgende kurs i forhold til USA. Det eneste land, som ubesværet ville blive lukket ind i inderkredsen af SCO, er Turkmenistan, men landet har ikke gjort tegn til at ville opgive sin neutralitetspolitik, og det har derfor heller ikke indikeret, at det er interesseret i at slutte sig til organisationen.

Flemming Splidsboel Hansen er Forskningskoordinator, PhD, Forsvarsakademiet.



© Copyright 2009 Hajo De Reijger - All rights reserved.

Fjerde kvartal 2009

Ignoreret blev Danmark i hvert fald ikke i fjerde kvartal. Når 'Copenhagen' var blandt de mest søgte ord på Google – og det oven i købet var 'Obama' og en kort tid den sexskandaleramte Tiger Woods, vi konkurrerede med – måtte der være noget dansk i gærde.

Det var der også i begyndelsen af december, hvor vor hovedstad på kanten til det klaphatsglade tog navneforandring til 'Hopenhagen'. I hvert fald: Tusinder af klimaentusiaster – fra politikere og deres embedsfolk til græsrodde og demonstranter – væltede ind i Danmark. Nogle blev mødt ved grænsen af politiet, andre i Bella Center af et sikkerhedsopbud, som sagde spar to til alt, hvad Danmark før har set. Sammenlignet med andre store internationale møder, måtte COP15 nøjes med 10.700 betjente, inklusive alle eleverne fra Politiskolen, mens tysk og britisk politi i Bremen og London har haft 25.000 og 30.000 til at klare lignende opgaver.

Og så blev København endda gæstet af stats- og regeringsledere i hobe, regulært. Flere end nogensinde, i alt 115 styk inklusive Barack Obama, havde meldt sig, da disse linjer blev nedfældet.

Så måtte hovedstaden leve med, at *Los Angeles Times* indledte sin dækning af klimakonferencen med en artikel, Danmark godt kunne have undværet, nemlig en påvisning af vores ufattelige produktion af skrald og en utilsløret kritik af vores mange kulkraftværker.

Første klimakommissær

I sig selv var topmødet dog et vidnesbyrd om vældig historisk civilisation med et uhørt antal repræsentanter for stater og samfund, samlet i København for at tale, ikke slås, sig til en løsning på et fælles globalt problem, den globale opvarmning. Var det et tilfælde, at COP15 således blev placeret i et samfund, der angiveligt tæller verdens lykkeligste folk?

Ja, i den forstand, såmænd. Men det var ikke desto mindre et entusiastisk København, der blev vært for ikke kun stats- og regeringsledere, men også borgmestre, forskere, erhvervsledere – foruden dem, som bare ville være med, hvor der sker noget.

Det gjorde der i Danmark.

I månedsskiftet november/december blev en dansker samtidig

udnævnt til EU's første klimakommissær. Og hvem anden end Connie Hedegaard, der som minister med samme stofområde har kombineret konservatisme med modernisme og et uomtvisteligt tilhørsforhold til eliten med en uomgængelig anerkendelse som folkekær.

Det job, hun kan starte i det nye år – efter at hun som midlertidig minister med ansvar for at få klimatopmødet på plads – er godt nok ikke en loppetjans, så sandt som at hun ikke får hverken transport eller energipolitik ind under sin ressort. Hun vil således skulle tjene til dagen og vejen ved bestandigt at involvere sig på tværs, dvs. på andre kommissærers område.

Men glad så hun ud foran Amalienborg, lige så glad som sin afløser som dansk klimaminister, Lykke Fris, der – Bayern München-tilhænger eller ej – blev parachuted ind i Venstre og regeringen med en sådan opbakning og popularitet, at V-politikere i kø for en ministerpost næsten glemte at blive stødt.

Var man ikke til klima, var der sport til at flashe danskheden. Før de knapt var begyndt på de seriøse slutforhandlinger i COP15 i København, havde to danskere i Istanbul, Lotte Friis og Rikke Møller Pedersen, allerede vundet to gange guld i 800 meter fri og 200 meter brystsvømning og indtil flere bronzemedaljer i svømning, altså på kortbane. Det skal siges, at den italienske europamester i 800 meter fri ikke stil-

lede op, fordi hun netop havde fået fjernet to visdomstænder. Men alligevel.

Flere soldater til Afghanistan

Årets dansker, valgt af læsere i *Politiken*, som måske ikke er kendt for at stemme til den side, blev NATOs generalsekretær, Anders Fogh Rasmussen – foran Connie Hedegaard og langt foran bundskraberne, deres partikolleger Jens Rohde (V) og Bendt Bendtsen (Kons.). Netop Anders Fogh Rasmussen anvendte årets fjerde kvartal til at love, at NATO i hvert fald ikke vil luske hjem fra Afghanistan med halen mellem benene.

Den amerikanske præsident, Barack Obama, havde ved november/december månedsskiftet bebudet, at USA vil sende 30.000 ekstra soldater til Afghanistan mod (til gengæld) at begynde at sende de første kampsoldater hjem om halvandet år, i midten af 2011.

Fogh Rasmussen opfordrede andre NATO-lande til også at 'yde en ekstra indsats'. Han bad de europæiske NATO-lande om yderligere 10.000 soldater og fik i løbet af kort tid løfte om de 7.000.

"I denne vigtige tid må Nato endnu en gang vise sit sammenhold og sin styrke. Helt konkret betyder det, at alle allierede og samarbejdspartnere i vores mission må yde en ekstra indsats," sagde Anders Fogh Rasmussen ifølge avis.dk

Penge i klima

Herhjemme handlede november og december nu engang mest om klima og grønne løsninger. Og tilfreds var Energistyrelsen og DI Energi-branchen, som kunne meddele, at Danmarks eksport af vindmøller og andre energiteknologier er ved at overhale fødevarer og minkpelse som landets største eksporterhverv. Alene i 2008 nåede eksporten af energiteknologi således op på 64 milliarder kr.

Helge Sander, vor videnskabsminister, mindede om, at dansk eksport af grøn teknologi i 2009 steg med 19 procent, så Danmark er med blandt klodens største eksportører af grønne løsninger – helt deroppe, hvor det er USA, Tyskland og Kina, vi konkurrerer med.

En af de danske giganter, koncernen Haldor Topsøe, kunne 8. de-

cember – under COP15 – fortælle, at den har fået et lunt beløb, svarende til 125 millioner danske kroner, fra den amerikanske hjælpepakke til bioteknologi. Sammen med partnere i Illinois i USA skal Topsøe vise, at virksomheden kan omdanne træ til et brændstof, der kan konkurrere med traditionel benzin.

Samtidig erklærede statsminister Lars Løkke Rasmussen, at “der ikke er noget direkte link mellem vækst og udledningen af drivhusgasser. Vi har siden 1980 haft 78 pct. vækst, og alligevel har vores CO₂-udledning været stabil. Det er ikke en tilfældighed. Det er gennem hårdt arbejde og politisk vilje.”

Statsministeren: En god klimaløsning vil også være god for erhvervs livet.

Anders Jerichow er kronikredaktør ved Politiken og medredaktør af Udenrigs.

Irans unge – mellem modernitet og tradition

Karin Bergquist

De unge følger ikke længere religiøse ledere i deres dagliv og mange beder ikke tre gange dagligt. De ønsker et opgør med politisk islam og islamisering af politikken, men kan ikke opstille klare alternativer

Farhad Khosrokhavar: **Avoir vingt ans au pays des ayatollahs, 405 s.**
Edition Robert Laffont, Paris 2009.

Irans unge er fanget imellem lysten til modernitet og angsten for det fremmede. Det gælder i det personlige som i det politiske liv.

Teherans ungdom har længe været optaget af vestlige værdier, men ny forskning viser, at store dele af Irans unge ikke længere slutter op om de religiøse værdier, som den islamiske revolution bygger på. Det fremgår af bogen *Avoir vingt ans au pays des ayatollah* af den iranske religionsprofessor Farhad Khosrokhavar, som bygger på tre års arbejde og 66 interviews med unge iranere i Qom syd for Teheran. Qom er Irans religiøse hovedstad, hvor hovedpar-

ten af præsteseminarerne befinder sig og hvortil den iranske befolkning, særligt fromme familier, valfarter for at afholde religiøse ceremonier og hylde deres foretrukne helgener.

Religion til forhandling

Irans unge afviser såvel revolutionens religiøse og patriarkalske leve-regler som tanken om martyriet, der var kernen i den islamiske revolution. Under Iran-Irak-krigen fra 1980-1988 blev martyriet forbundet med at ofre sig i krigens tjeneste, hvor op imod ½ mio. iranere mistede livet eller blev invaliderede, fx de mange unge drenge, der blev brugt til at rydde miner. Dengang var familier stolte og lykønskede hinan-

LITTERATUR

den, når deres sønner var blevet ofre i kamp. I mange år efter krigen var det pensum i skoler og universiteter at læse martyrernes dagbøger, som Ministeriet for Kultur og Islamisk Vejledning havde opfordret soldaterne til at skrive, og gerne i poetisk stil. I dag kan mange iranske unge slet ikke forestille sig at gå i krig og forsøger alverdens krumspring for at undgå militærtjeneste. De tror slet ikke på et hinsides liv.

Martyriet forbindes i dagens Iran med Basij-folk, der er kendt for deres råhed. Det var dem, der gjorde 'det beskidte arbejde' under Iran-Irak-krigen og i dag er deres funktioner især civile. De overvåger unge menneskers tøjstil og adfærd. Præstestyret betaler grupper for at chikanere og forfølge politiske modstandere, men også at gribe ind over for uskyldige unge mennesker, hvis adfærd er støjende eller anderledes. Man hører historier om unge mennesker, der pludselig forsvinder, bliver fængslet, udsat for tortur og siden myrdet. Under de voldsomme uroligheder, der efterfulgte præsidentvalget i juni er de igen i funktion. De unge har lært, at kritik bliver mødt med overgreb. Ønsker man noget i livet, fx på universitetet, skiller man sig ikke for meget ud og påkalder sig ikke negativ opmærksomhed. Basij forsvarer teokratiet og princippet om, at magten er koncentreret hos den øverste leder og modtager særlige privilegier for deres indsats. Basij er klar til at under-

lægge sig en radikal version af islam og til at dræbe i islams navn. De udgør ikke længere rollemodeller for Irans unge, snarere tværtimod.

Mange unge tager også afstand fra religionens kollektive ceremonier. Religion bruges pragmatisk i en turbulent og uforudsigelig tid. De tager hvad de kan bruge og lader resten ligge. De shopper rundt mellem religioner og er også optaget af overtro og mystik, fx sufisme, en pre-islamistisk trosretning, der i dag er knyttet til modstand mod styret, pga. statens overgreb på de godt 10.000 sufister, der findes tilbage i Iran. Filosofi vinder også indpas hos de unge, især retninger, der kan kombinere tro med valgmuligheder, fx Kierkegaard.

Religion er hele tiden til forhandling, over for forældrene og mellem kønnene. Førhen var det normen at følge leveregler, udviklet af en stor-ayatollah, i alle livets spørgsmål. Ayatollah Khomeini var en storayatollah, som der kun er 7-8 tilbage af i dagens Iran. Men de unge afviser gradvist sådan en levevis og foretrækker at være aktører i deres eget liv. Det gælder alt fra islamisk tøjstil til adfærd. Det er fx blevet acceptabelt at drikke alkohol. Førhen var det forbundet med stor skyld og man forsøgte at kompensere med almisser og fromme handlinger, mens det i dag er langt mere hyppigt, især jo tættere man kommer på Teheran. Pigerne presser mest på for forandringer i Iran, da det er dem, der er

mest undertrykt i den islamiske kultur. Manden må gifte sig med fire kvinder. Der skal to kvindelige vidner i en retssag mod ét mandligt vidne. Kvinden arver halvt så meget. Piger bliver myndige og kan straffes i en alder af ni, modsat 13 år for drenge, selvom 18 år for begge køn er ved at blive vedtaget. Listen over uretfærdigheder over for kvinder er lang inden for islam. Derfor ser man flere piger tage livet i egen hånd. Nogle bruger fortsat meget tid på religiøse handlinger og at bede om gode karakterer forud for en eksamen, særligt i Qom, mens andre er mere indstillet på at yde et konkret arbejde for at opnå succes.

Ambivalens, tvivl og frygt

Samtidig er der hos iranske unge en stor ambivalens i forhold til religionen, fordi der er så meget skyld forbundet med at afvise den traditionelle levevis, som også forældrene står for. Hele tiden svinger de mellem at afvise religionens snærende bånd og lysten til frigørelse. Ofte sker udviklingen diskret og gradvis. Sekulære normer vinder frem i takt med oprør mod forældrene, særligt i Qom, mens situationen i Teheran er anderledes. Her har borgerskabets elite længe været tiltrukket af sekulære ideer.

De unge har dog ikke så mange bud på alternativer. De har ikke levet under de mere frie vinde under shahen som deres forældre. Det er

svært helt at forkaste religiøse traditioner og præstestyret, når man ikke ved, hvad man skal sætte i stedet. Manglende erfaring med andre politiske systemer handlingslammer unge iranere og er hovedårsagen til præstestyrets fortsatte beståen. De unge ønsker at følge globale kulturelle normer frem for religiøse. Men angsten for det ukendte – for opløsning af skikke og normer – lurer. Frihed skaber angst og frygt for kaos. Hvad sker der, hvis man giver los?

Hos nogle fører det til en udbredt social skizofreni at leve i en moderne og en traditionel tidsalder, mens andre sagtens kan pendle ind og ud mellem kulturelle og religiøse normer. Fx har mange adgang til satelitter, og det er almindeligt at se alle slags film i hjemmet om moderne forhold mellem kønnene, men udenfor på gaden ser man dårligt på hinanden, særligt i Qom. Kontrasten mellem den indre og den ydre verden er massiv, og karaktertyper som den dobbelte personlighed er udbredt.

Betydningen af køn og geografi

Den sociale kontrol med piger er stor, især i Qom. Pres vedr. brug af tørklædet er massivt, fordi en pige uden tørklæde opfattes som en pige uden religion. Og pigen opfatter tørklædet som kernen i den islamske identitet. Mange piger i byerne forbinder omvendt tørklædetvangel

LITTERATUR

med mangel på frihed. Mens piger i Qom følger den islamiske dresscode og går med chador, der dækker hele kroppen fra top til tå, er det mere almindeligt i Teheran at bruge tørklæde – som sagtens kan være farvet og mønstret og blot en stribe over håret – og frakke til knæet, men man ser den også kort og kropsnær, hvor pigen åbenlyst flasher sin bagdel. Mens nogle piger, især i Teheran, bruger make-up for at gøre sig smukke, så dækker andre sig til for ikke at tiltrække sig opmærksomhed i Qom. Fordelen ved en chador er i øvrigt, at man kan holde i hånd uden at nogen ser det.

Mens man nøjes med at kaste stjalne blikke i Qom, er det blevet mere almindeligt at holde i hånd i Teheran. Mens kæresteforhold er platoniske og bygger på idealisering af den anden i Qom, er før-ægteskabeligt samkvem og skiftende partnere mere almindeligt i Teheran. Pigen forventes stadig at have sin mødom intakt, særligt i Qom, hvor hun ellers bliver stigmatiseret, og manden har ret til at forlade hende.

Uligheden mellem kønnene starter i skolen. Mens det er almindeligt for unge iranske mænd frit at vælge ægtefælle, kolliderer ønsket om selv at vælge ægtemand for pigens vedkommende ofte med behovet for familiens beskyttelse. Drengene er inkonsekvente i deres opfattelse af frigørelse og seksualitet. De vil selv have mulighed for frit at dyrke sex, men tolererer ikke, at nogen har sex

med deres søster. De er tiltrukket af piger med make-up men vil ikke have, at deres egen kæreste eller søster skal bruge make-up. Det er pigens egen skyld, hvis hun bliver voldtaget, så kan hun bare lade være med at gå ud. Den slags antagelser hænger sammen med, at kvinden mange steder stadig opfattes som mandens ære.

Mange iranske piger ønsker i øvrigt ikke fuld lighed. Nye adfærdsmønstre mellem kønnene vinder frem. Det bliver fx mere almindeligt at have elskere, især iblandt eliten, men også i middelklassen. Det øgede fokus på kvindens seksualitet giver skyldfølelse, især hos unge kvinder. Pigerne kan frigøre sig på to måder. Enten via afvisning af traditionen eller revolte, fx ved at flytte til Teheran. Eller hun tilpasser sig, samtidig med at hun bruger de friheder, som moderniteten tilbyder. Kompromiset er udbredt.

Iranske piger er ofte misundelige på drengene, fordi de er mere frie. Af samme grund udvikler iranske piger stadig mere vilde fritidsbeskæftigelser, fx kampsport, og piger udgiver sig for at være drenge, til drengenes store fortrydelse. Mens drenge i Qom stadig sænker blikket for ikke at møde pigens blik, så er han tvunget til at kigge direkte på alle i Teheran for at afgøre kønnet. I fattige kvarterer er vilkårene for piger værst. De får ikke lov at gå i skole, hvis læreren er en mand, og bliver i stedet tidligt gift. 10 ud af 100 kvin-

der får lov at arbejde i Qom. I alt udgør kvinderne ca. 15 % af arbejdsstyrken i Iran, men fylder ca. 2/3 i arbejdsløsheds-statistikkerne.

Islamisering af uddannelse

Den omfattende islamisering af uddannelsessystemet i revolutionens start har ikke gjort iranske unge mere religiøse, snarere tværtimod. Takket være den islamiske republiks politik med gratis uddannelse og nationale læsekampanjer kommer iranske studerende i dag fra brede lag i befolkningen, både socialt, etnisk og geografisk. Alle har desuden adgang til internet på universiteterne.

Islamiseringen af uddannelsessystemet i den islamiske republik betød samtidig en forringelse af undervisningen, hvor bøger blev udskiftet og islamisk propaganda kom i centrum. Der skete tilmed en skævridding af undervisningen på universiteterne pga. kvotasystemer, der privilegerede børn af forældre, der tilhørte islamiske grupper.

De unge skal først kæmpe med at komme igennem de meget hårde adgangsprøver for at komme ind på universitetet, siden bliver de underlagt islamiske læreres undervisning, og politiske aktiviteter bliver overvåget af islamiske studentergrupper. Bagefter venter en markant ungdomsarbejdsløshed.

Men unge iranere forventes at tage en uddannelse, og de unges fo-

restillinger om at være aktører i eget liv hænger da også i høj grad sammen med at kvalificere sig til et godt job sidenhen.

Iranske universiteter domineres i dag af 65 pct. kvinder, selvom mange piger går på universitetet for at finde en mand og bruger ikke deres uddannelse siden hen. Kvinderne presser også mest på for ændringer, fordi de alle er udsat for uretfærdig behandling, i hjemmet, på arbejdspladsen, i det offentlige rum, i lovgivningen osv.

Men man skal ikke tage fejl. Iranske feminister er ikke nødvendigvis de samme som støtter sekularisering. Bevægelsen er splittet og går fra det yderste venstre til det yderste højre. Man kan sagtens være feminist og religiøst konservativ samtidig. Der er flere kvinder i det iranske parlament, og to kvindelige ministre i Ahmadinejads ny regering, men ikke-troende parlamentsmedlemmer tillades ikke. Fælles for den iranske kvindebevægelse er dog ønsket om reformer, snarere end om en ny revolution. Det samme gælder de unge, der erstatter politisk aktivitet med vestlige værdier og materialisme.

De unge siger, at de føler sig lukket inde i en ældgammel kultur, der ikke byder på tiltrækkende fremtidsmuligheder. Derfor ønsker især veluddannede at rejse til udlandet, enten for at videreuddanne sig eller få job et par år, mens flere bliver væk. Ifølge den internationale valu-

LITTERATUR

tafond forlader mere end 200.000 universitetsuddannede hvert år Iran, og 25.000 studerende læser på universiteter uden for Iran. Uofficielle tal menes at være dobbelt så høje.

Individualitet før politik og religion

De unge er i fuld gang med at udvikle mere individuelle omgangsformer, bl.a. via brug af moderne kommunikationsmidler som mobiltelefon og internet. Den traditionelle sørgekultur, der muliggjorde kollektive følelsesudbrud, er udskiftet med en fritidskultur, der peger i retning af individualisering via nye fritidsaktiviteter. Sport og fitness er blevet moderne. Alle hører musik, og især rapmusik er populært.

Musik opfattes dog som farligt, fordi man kan miste kontrollen, og unge risikerer at få konfiskeret båndoptagere i biler og busser. Litteratur giver luft og håb om andre livsformer. Internet giver adgang til moderniteten, nye horisonter, venskaber og nye sociale normer. Selv præsterne surfer på nettet.

Også på det politiske plan er en stor inkonsistens i de unges tankeverden. De er på en gang moderne og traditionelle. De har en stor lyst til at deltage i moderniteten, men har ingen klar idé om, hvilket andet politisk system, de kan sætte i stedet for præstestyret, for de har ikke andre politiske erfaringer. Det skal ikke være et fuldstændigt verdsligt system, mener mange, der føler be-

hov for et religiøst fællesskab trods alt. Det skaber enhed, hvorimod demokrati nemt kan skabe kaos.

Derfor retfærdiggør mange unge fortsat det meget ambivalente religiøstpolitiske system, som den islamiske revolution bygger på. I praksis er stadig flere, især jo mere man nærmer sig Teheran, politisk og socialt progressive samtidig med at de er religiøst konservative. Om det er islam eller en folkevalgt demokratisk forsamling, der skal afgøre væsentlige modstridende værdier, kan være svært at afgøre. Mens unge i Qom ønsker et religiøst demokrati, foretrækker Teherans unge dog adskillelse mellem religion og politik.

Generelt tror de unge ikke meget på politik og oplever en mur mellem staten og politikerne på den ene side og befolkningen på den anden. De unges massive boykot af valget i 2005 menes at have banet vejen for præsident Afmadinejad.

De tager dog i stigende grad afstand fra præsteskabet som Irans legitime politiske ledere, fordi præsterne i tre årtier har beriget sig på befolkningens bekostning og ikke har forvaltet den politiske magt hensigtsmæssigt. Præsternes manglende forståelse for landets økonomiske problemer og befolkningens sociale behov er en hån over for den udbredte fattigdom. Præsterne burde ikke være ved magten, men ved siden af magten, siger de.

De unge ønsker dog ingen ny revolution. Dertil har de hørt for me-

get tragisk fra forældrene, der mistede deres ungdom i overfyldte fængsler. De oplever heller ikke, at revolutionen har været til deres fordel. Tværtimod har den ruineret og ødelagt landet. De unge er presset på alle måder. Mange har ikke noget arbejde, da ungdomsarbejdsløsheden er på 30-40 pct. De har ringe adgang til understøttelse og social sikring. Muligheden for at få lån er begrænset, og tårnhøje renter skal betales tilbage. De har ikke råd til at gifte sig, men ægteskabet opfattes som et betydningsfuldt skridt ind i voksenlivet.

De svære vilkår presser mange unge ud i kriminalitet og narko, andre falder ned i depression og bliver handlingslammede. Frygten for styrets overgreb har medført megen politisk apati.

Efterskrift

Urolighederne efter præsidentvalget i sommeren 2009 var et wake-up call

for de unge, som ellers havde mistet troen på politik. De fik håbet om, at de kunne vælge en ny præsident, så blev valget stjålet fra dem, og håbet bristede. Så kom vreden over at se basij-militsen slå ned over for venner i gaderne og høre, at unge blev voldtaget i fængslerne og henrettet for at demonstrere.

Den vrede er ikke nem at tæmme og kan resultere i øget radikalisering. De unge vil noget helt andet end deres forældres generation og peger ikke længere på Mousavi og Karoubi som deres ledere. Demonstrationsbevægelsen er især ung, og den bliver større og større, men i øjeblikket er den lederløs. Det kommer til at tage noget tid for den at skabe sit eget fundament og udpege egne ledere.

Karin Bergquist er journalist og forfatter til bogen: 'Revolutionens børn. Unge i Teheran', der udkom i 2009 på forlaget Tiderne Skifter.

Mod en ny norsk udenrigspolitik

Pertti Joenniemi

Som udenrigsminister har Jonas Gahr Støre konsekvent opfordret sine landsmænd til debat om Norges udenrigspolitik og internationale spørgsmål

Jonas Gahr Støre: **Å gjøre en forskjell. Refleksjoner fra en norsk utenriksminister.** *Cappelen Damm, 2008. 342 s.*

Den udenrigspolitiske debat i Norge er præget af nye strømninger, hvilket fremgår meget tydeligt af Jonas Gahr Støres bog. Det i forvejen mellemstore land er ved at blive væsentligt større både i omfang og i mentalitet. Et væsentligt aspekt ved de nye strømninger er, at begrebet 'globalisering' – hvordan det end opfattes – har fået en endnu mere markant position i debatten end i de øvrige nordiske lande. Begrebets stigende centralitet betyder, at Norge konstitueres i en sammenhæng, der tydeligt adskiller sig fra tidligere. Rammen for hvordan landet opfattes udgøres ikke længere primært af billedet om den klassiske nationalstat eller af en

kamp, hvor den såkaldte realismes spilleregler anses for at være afgørende. Heller ikke internationalisering eller europæisering anses for at være toneangivende. Den grundlæggende udvikling består derimod angiveligt af en stadig mere dybtgående globalisering.

For at være mere konkret: et Norge der i stigende omfang er relateret til en global energipolitik, shipping, fiskeripolitik, radikalt ændrede klimaforhold, og betydelige ejerskab af investeringsfonde samt en central position i det arktiske problem, er et nyt Norge. De nye rejseruter, der er begyndt at åbne i nord, betyder at Norge langt fra er et land et sted i periferien af Europa, men derimod et potentielt link imellem Europa og Asien.

Forandringerne i udgangspunktet for debatten kommer bl.a. til udtryk

ved, at den traditionelle forsikring om at den norske udenrigspolitiske linje ligger fast, nu glimrer ved sit fravær. Væk er også det traditionelle fokus på stabilitet og en stræben efter bred enighed. Alt dette har en mindre position i den nuværende diskussion, hvor der i stedet opfordres til en åben og ukonventionel gennemgang af udenrigspolitikens rammevilkår. Udgangspunktet er ikke længere, som det så ofte var tilfældet tidligere, fasttømret på forhånd, og der er som noget nyt masser af plads til kreativitet og kritisk tænkning.

Det er værd at nævne, at revideringsprocessen både er institutionaliseret og systematisk. Den omfatter *Refleks-projektet* som er en grundig gennemgang af norske interesser under de ændrede forhold efter den kolde krig, samt bøgerne – *Utenrikspolitikk for en globalisert verden* og *Mangfold, identitet og utenrikspolitiske utfordringer*. Ud over undersøgelser og publikationer består processen af en lang række møder og debatter, som finder sted i forskellige dele af landet. Der er ligeledes blevet tildelt støtte til forskellige organisationer med det formål at engagere og inddrage nye grupper i debatten. Revideringens sidste fase består af en stortingsmelding (nr. 15) om *hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*.

Selv den udenrigspolitiske forvaltningskultur er i opløsningsfase: embedsmænd opfordres nu til at tænke højt og skrive frit, og med en stræ-

ben efter større åbenhed inkluderer revideringsprocessen også en række fremtrædende forskere og samfundsdebattører. I bund og grund efterstræbes en dialog mellem det officielle og det civile Norge. Det understreges, at mange af de grundlæggende betingelser for udenrigspolitik er ved at ændre sig, hvorfor Norge får brug for en omfattende og holdbar national evne til at imødegå de udfordringer, som den voksende globale kompleksitet fører med sig.

En central udfordring i forbindelse med globaliseringen er stigende konkurrence. Landet skal udmærke sig – og at opbygge en gavnlig aktiv profil kræver i sig selv en evne til internt samspil imellem stat og samfund. Det er for eksempel nødvendigt, at vidensniveauet om Norge og Norges politikker forbedres (det er fortsat relativt lavt og blandt andet Danmark ligger langt foran på dette punkt). Derudover er det vigtigt for Norge, at landets profil i internationale sammenhænge opfattes som relativt positiv, ukontroversiel og ikke alt for gammeldags.

Synlighed og omdømme

Går man skridtet videre: I en tid med globalisering udgør synlighed og et positivt omdømme to af udenrigspolitikens kerneområder. Det er primært i denne eksistentielle og identitetsrelaterede sammenhæng bestående af omverdens værdier,

LITTERATUR

idealiser og interesser, at 'kampen om Norge' afgøres. Omverdens ofte divergerende opfattelser skal omdannes til en fremtrædende national status og privilegeret position på den internationale scene. Det står klart for den udenrigspolitiske ledelse, at konstitueringen i mødet med omverdenen og via omverdenen ikke altid er lykkedes. Erfaringer har dog øget bevidstheden om, hvad der er vigtigt under de nye omstændigheder.

Mindre problemer, fx i forhold til eksport af fisk til USA og Rusland, har tjent som et *wake-up call*, men det var især karikaturkrisen – hvor også Norges sårbarhed var helt tydelig – der for alvor satte gang i den kritiske tænkning. De problematiske erfaringer vidner om, at der ikke altid er sammenfald imellem landets internationale omdømme og landets selvbillede. Udfordringerne er kommet som en overraskelse, der har ikke eksisteret en sammenhængende strategi og de budskaber man er gået ud med har langt fra været ensartede og ofte dårligt forankrede i det norske samfund.

Et aspekt af de nye behov består i evnen til at forholde sig til de 'nye nordmænd'. Det er vigtigt, at der ikke opstår grupper i udkanten af nationen, grupper som siden hen opfattes eller definerer sig selv som 'andre'. De bør – for ikke at stå udenfor og dermed blive et problem for udenrigspolitikken – inkluderes i og opfattes som et aktiv for den norske

nation. Det norske 'vi' kan derfor ikke forblive lukket, selvfølgelig, og givet én gang for alle. Nationens grænser må derimod ses som fleksible.

Der eksisterer altså et betydeligt behov for udenrigspolitisk formåen på Norges hjemmebane. Den politik der føres, skal have en bred støtte i den hjemlige opinion, og det kræver en bedre forståelse af den kontekst, som man ønsker at beherske.

At en siddende udenrigsminister udgiver en bog rettet primært imod norske læsere, hvor han drøfter centrale og aktuelle emner i den norske udenrigspolitik, er helt i denne ånd.

Støre understreger, at udenrigspolitik, og først og fremmest vanen at tænke udenrigspolitik, bør fornyes. Han antyder, at de etablerede svar ikke nødvendigvis er gyldige og understreger, at det kræver opfindsomhed og engagement, at skærpe den norske opmærksomhed omkring behovet for at skabe en profil. Ministeren tager dermed afstand til tidligere forestillinger – sat på spidsen af udenrigsminister James Løvland i 1905 – om at den bedste udenrigspolitik for småstater er ikke at have nogen politik overhovedet. Alene bogens titel vidner om en helt anden tilgang og et ambitionsniveau, der bestemt ikke bygger på tanken om en politikløs udenrigspolitik.

I bogen bruger Støre sine egne erfaringer som udgangspunkt, men benytter også argumenter, som tidligere er fremført og analyseret i for-

bindelse med Refleks-projektet. Han tager stilling, kommenterer synspunkter og fører debatten videre. Da rammebetingelserne for norsk udenrigspolitik anses for at være i forandring og der eksisterer en brydningstid for Norge og den norske udenrigspolitik bør det, ifølge ham, undersøges "om kartet vårt må justeres etter nytt terreng".

En ny tids geopolitik

De geografiske afstandes ændrede betydning belyses konkret i ministerens beskrivelser af sine rejser i Mellemøsten, Afrika og Arktis. Budskabet er, at globaliseringen har en stor indvirkning på, hvordan afstande bør opfattes socialt, sikkerhedsmæssigt og økonomisk inden for rammerne af norsk udenrigspolitik.

Blandt andet energipolitiske interesser – med store norske investeringer og engagement i lande som Saudi-Arabien, Iran, Nigeria, Algeriet og Azerbajdsjan – betyder, at Norge har fået en ny position på det internationale politiske landkort. Det som tidligere var langt væk og derfor af mindre betydning, er kommet nærmere og er blevet betydningsfuldt. Tilpasning til udvidelsen af nationale interesser – hvor globaliseringen opfattes som en reduktion af territoriets betydning – udgør ifølge Støre en af de største udenrigspolitiske udfordringer. Han efterlyser derfor 'en ny tids geopolitik', dvs. en geopolitik hvor geografi ikke har en

på forhånd given betydning.

For at gøre bogen mere tilgængelig og personlig giver han indblik i møder med kolleger fra andre lande. Blandt andre Tony Blair, John Negroponte, Sergei Lavrov, Per Stig Møller og Carl Bildt figurerer i teksten, men Støre fokuserer også på drøftelser med kulturpersonligheder såsom den tyrkiske forfatter Orhan Pamuk om konflikter i forbindelse med kultur, kampen mellem det gamle og det moderne samt Tyrkiets forhold til Europa og Vesten generelt.

Fokus på ændrede omstændigheder og udøvelsen af en ny udenrigspolitik kommer også til udtryk ved, at ministeren giver energipolitik og klima megen plads. De nordlige områder fremstilles i teksten som et livsvigtigt spørgsmål, og problemer i tilknytning til retsstaten, menneskerettigheder, bekæmpelse af fattigdom, fredsskabelse og styrkelse af internationale institutioner er beskrevet som områder, hvor Norge både har vigtige idealpolitiske og realpolitiske interesser at fremme.

Men hvad er forholdet mellem disse to udgangspunkter? Støre understreger, at en idealistisk politik med værdier og idealer som det centrale udgangspunkt ofte forvandles til realpolitik inden for rammen af de nye omstændigheder. Han understreger, at en fokusering på interesser ikke indebærer en nedprioritering af værdier: 'Sådan er det ikke'. En betoning af værdier inden

LITTERATUR

for fx rammen af juridiske principper eller minoritetsspørgsmål, kan tværtimod fremstå som en vigtig interesserelateret tilgang.

Den traditionelle opdeling mellem ideelle værdier og realpolitiske interesser har i bund og grund mistet meget af sin tidligere klarhed, hvilket gør det muligt for ministeren kraftigt at understrege betydningen af Norges egne interesser, uden at det lyder som en tilbagevendende til en periode, hvor værdier og interesser ikke blot blev opfattet som to forskellige ting, men også som værende i konflikt med hinanden. Tilsvarende er det blevet muligt at fremhæve, at der lægges vægt på det nationale uden at det umiddelbart kolliderer med et ønske om åbenhed i forhold til det internationale.

Idealister og realister

I bogen udnyttes disse friheder og nye muligheder fuldt ud. En åben diskussion, hvor Norges interesser ikke tages for givet eller opfattes som naturlige, men kombineres med værdier indebærer at udenrigspolitikken ikke afpolitiseres og præsenteres som en praktisk administration af indlysende mål. Der er al mulig grund til at glæde sig over dette, men det betyder også, at nogle idealister eller for den sags skyld også tilhængere af den realpolitiske skole, kan have problemer med at acceptere de nye toner. De forholdsvis fremtrædende idealister har i Norges til-

fælde haft den opfattelse, at interesse er et grimt ord til at begynde med, fordi realisterne mener, at udenrigspolitikken ikke skal blandes sammen med idealisme, moral, etik og værdier.

En del spørgsmål er utvivlsomt vanskelige at besvare. Hvordan kan en høj fredspolitisk profil kombineres med en betydelig eksport af våben og forsvarsmateriel? Hvad er balancen mellem en stærk satsning på udviklingsbistand og beskyttelse af det norske landbrug? Hvordan går eksporten af olie og gas hånd i hånd med klimapolitikken? Sat op imod traditionelle opfattelser af udenrigspolitik er ministerens tilgang ikke holdbar. I stedet repræsenterer den for idealisterne eller realisterne politisk retorik.

Men ministeren er sandsynligvis på rette vej: en moderne udenrigspolitik kan næppe være konstrueret uden at værdier knyttes til interesser og at værdier er afgørende for hvordan man definerer sine interesser. I processen er der mange potentielle selvmodsigelser, men i den norske debat synes man at erkende problemerne og være mere åben over for afvejsninger end i mange andre lande.

Vil man nødvendigvis rette søgelyset imod bogens mulige svagheder kan man sætte spørgsmålstejn ved relationen mellem norske grundværdier og internationale universelle værdier. Er disse overlappende eller er de vanskelige at forene? Er

udenrigspolitik et område, hvor nordmændene på grundlag af deres entydige værdier bidrager til udformningen af internationale relationer, eller er der nærmere tale om, at Norge tilpasser sig internationalt dominerende værdier for at Norge, så bredt som muligt, kan blive en del af det internationale samfund og øve indflydelse i den sammenhæng? Det er et vanskeligt spørgsmål, som Støre ikke tager op til overvejelse i sit bidrag til debatten.

Selv om viljen til revidering har været bred i den norske debat og har omfattet de fleste politikområder, er sikkerheds- og forsvarspolitik imidlertid en klar undtagelse. Her understreges fortsat betydningen af national samt partipolitisk konsensus og geografiens sædvanlige betydning. Trusselscenarier har tendens til at være temmelig klassiske, og der er langt mindre fokus på den problematik og de udfordringer, som hænger sammen med globaliseringen og global ustabilitet.

Grunden til afvigelsen og træghe- den er uden tvivl, at det der er tilbage af det klassiske Norge netop konstitueres i den sikkerheds- og forsvarspolitiske debat.

Støres bog bryder ikke dette mønster. Han understreger, at generelt – med nogle få undtagelser – har samarbejdet med Rusland i det nordlige område været aktivt, uproblematisk og til gavn for begge parter. Samtidig understreger han dog, at Norge

fortsat har behov for 'ryggdækning', og der er elementer i bogen, der tyder på, at det nordlige område i stigende grad opleves af forskellige norske beslutningstagere som et område præget af en kamp om interesser. Denne tendens og fortolkning bliver sandsynligvis mødt med stor glæde i den tilsvarende russiske debat, fordi det styrker Ruslands evne til at opretholde – trods globaliserin- gens udfordringer – det konventionelle selvbillede.

Rusland bidrager uden tvivl med ammunition, der gør det muligt også i den norske debat at klamre sig til opfattelser om klassisk sikkerhedspolitisk sårbarhed, men man kan stille spørgsmålet om, hvor klogt det i sidste ende er at falde for fristelsen.

Den manglende vilje til at tage endelig afsked med det gamle og det traditionelle er imidlertid kun en begrænset del af Støres bog. Hans bidrag viser generelt, at man er kommet langt i analysen af, hvad den kolde krigs afslutning betyder for Norge samt konsekvenserne af at man i stigende grad bliver trukket ind i globale sammenhænge.

Den nationale udvikling af evnen til at relatere sig til de nye udfordringer er sket hurtigt og med en overraskende styrke.

Pertti Joenniemi er seniorforsker ved DIIS (Danish Institute for International Studies).

Artikler og anmeldelser i 2009

- Adler-Nielsen, Rebecca *Danmark i forbeholdsfælden* **4** 26
- Alken, Ib *Skrammer i de baltiske succeshistorier* **3** 35
- Andersen, Louise *Noter i marginen: Norden, sammenbrudte stater og FN* **1** 4
- Beresowsky, Adam *Forholdet Rusland-USA* **2** 87
- Bergquist, Karin *Irans unge – mellem modernitet og tradition* **4** 113
- Breitenbauch, Henrik Ø. *Obamas missilskjold og Rusland* **4** 74
- Danielsen, Jens Hartig *Velkommen til Lissabon* **4** 7
- Dokument *Danske udfordringer i Afghanistan* **1** 116
- Dubinka, Lizaveta *Danmarkisering af Hvideruslands udenrigspolitik* **2** 97
- Døcker, Henrik *Den internationale anklagebænk* **3** 123
- Døcker, Henrik *Fred ved ret?* **1** 18
- Ehrenreich, Michael *Obamas svære efterår* **3** 76
- Elklit, Jørgen *Valget i Kenya: Hvad gik galt?* **1** 83
- Ellegaard, Lasse *Malatyas spejl – om Tyrkiets arabiske initiativ* **4** 43
- Floryan, Jan Jakob *Den skæve krig* **3** 119
- Floryan, Jan Jakob *Polske veje og afveje* **1** 120
- Gården, Hugo *Kina: Verdensøkonomiens nye omdrejningspunkt* **3** 83
- Hansen, Flemming Splidsboel *Ruslands ontologiske sikkerhed* **1** 65
- Hansen, Flemming Splidsboel *Shanghai Samarbejdsorganisationen bag facaden* **4** 100
- Hansen, Jan Bo *Tyskland tyve år efter* **3** 22
- Holmboe, Rolf *Krig, krise – og håb* **1** 73
- Hundewadt, Mette Hald *Mexicos urørlige militær* **4** 94
- Jerichow, Anders *Danmarks stemme: Andet kvartal 2009* **2** 117
- Jerichow, Anders *Danmarks stemme: Fjerde kvartal 2009* **4** 110
- Jerichow, Anders *Danmarks stemme: Første kvartal 2009* **1** 112
- Jerichow, Anders *Danmarks stemme: Tredje kvartal 2009* **3** 114
- Jerichow, Anders *Iransk atomvåben tages nu for givet* **2** 37
- Jerichow, Anders *Israel i to-fronts opgør om bosættelser* **4** 84

- Joenniemi, Pertti *Mod en ny norsk udenrigspolitik* 4 120
- Kahwaji, Riad *Regionalt kapløb og en eventuel arabisk a-bombe* 2 43
- Kristensen, Henriette *Uroen i Kinas vestlige Xinjiang-provins* 3 96
- Kristensen, Kristian Søby *Foghs nye job: general eller sekretær?* 2 49
- Lehmann, Tyge *Den internationale retsorden under pres* 1 7
- Libak, Anna *Noter i marginen: Da Saakasjvili gik i fælden* 3 4
- Libak, Anna *Noter i marginen: Gassen og geopolitikken* 2 6
- Lohmann, Jens *Cuba ved en korsvej* 1 104
- Mathiesen, Claus *Historie og personlighed* 1 124
- Matlok, Siegfried *Merkels Tyskland* 4 64
- Møller, Karsten J. *Rusland: Fra stormagt til afmagt* 3 56
- Møller, Lars Bo & Rasmus Abildgaard Kristensen *Ny struktur i Udenrigsministeriet* 2 73
- Nedergaard, Peter *Opløbet til Lissabon* 4 13
- Nester, Ivan *Politik og nationale værdier i Ukraine* 1 50
- Pagh, Peter *Status efter Metock og Lissabon* 4 34
- Pedersen, Connie *Præsident Sarkozy – et håb der blev til skuffelse* 1 41
- Petersen, Nikolaj *Arktisk opvarmning og dansk sikkerhedspolitik* 4 50
- Porsdam, Helle *Juridificeringen af amerikansk udenrigspolitik* 1 33
- Pruzan-Jørgensen, Julie *Marokko – jubilæum uden jubel* 3 106
- Pundik, Herbert *Iran dybt splittet* 2 25
- Pundik, Herbert *Jødisk og palæstinensisk nationalismes parallelle spor* 2 104
- Qvortrup, Mads *Sydsudan: Vanskelige forhandlinger om fred* 4 89
- Rojan, Polan *Tyrkiet er ved at tø op* 3 66
- Schmidt, Dana *Tjekkiet og Slovakiet – kompliceret kærlighed* 3 26
- Siig, Kristina *Kikkerten for det blinde øje* 1 26
- Skak, Mette *Mod en Vergangenheitsbewältigung i Rusland* 1 56
- Skak, Mette *Stalins magtapparat* 2 120
- Skaaning, Svend-Erik *Ghana – et demokratisk lys i Afrika* 1 96
- Sperling, Vibeke *Glimt fra kulturrevolutionen i Irans gader* 2 9
- Sperling, Vibeke *Ukraine blev ude i kulden* 3 46
- Tamm, Ditlev *En samtale om lov og ret i I. R. Iran* 2 34
- Vastrup, Claus *Økonomiske konsekvenser af ØMU'en* 2 55

TEMA: EFTER LISSABON

- Verdenshavet og Frederiksholms
Kanal *Flov småstatspolitik* 4 2
- Verdenshavet og Frederiksholms
Kanal *Mellem venner* 1 2
- Verdenshavet og Frederiksholms
Kanal *Stadig chancer i Afghanistan*
2 3
- Verdenshavet og Frederiksholms
Kanal *Uforsvarligt* 3 2
- Vestergaard, Frede *Noter i marginen:
Dilemmaet i den globale klimapolitik*
4 4
- Zibakalam, Sadegh *Den psykologiske
betydning af Irans atomprogram* 2
46
- Østergård, Uffe *Murens fald – tyve år
efter* 3 6

Anmeldte bøger i 2009

- Davis, Norman *Europa i krig* 3 119
- del Ponte, Carla *Madame Prosecutor
– Confrontations with Humanity's
Worst Criminals and the Culture of
Impunity* 3 123
- Khosrokhavar, Farhad *Avoir vint
ans au pays des ayatollahs* 4 113
- Møller, Karsten J. *Fra Kaos til Putin.
Brudstykker af det moderne Ruslands
historie* 1 124
- Nielsen, Jens Jørgen *Polske paradok-
ser* 1 120
- Rosenfeldt, Niels Erik *The "Special
World". Stalin's power apparatus and
the Soviet system's secret structures of
communication* 2 120
- Støre, Jonas Gahr *Å gjøre en forskjell.
Refleksjoner fra en norsk utenriksmini-
ster* 4 120

Det Udenrigspolitiske Selskab

er en almennyttig, uafhængig forening, grundlagt i oktober 1946. Selskabets formål er at fremme kendskabet til og interessen for udenrigspolitiske spørgsmål. Selskabet tager ikke stilling til noget politisk problem. Kun redaktion og forfattere hæfter for de i Selskabets publikationer offentliggjorte meninger.

Som medlem kan optages enhver dansk statsborger, hvis medlemskab skønnes gavnligt for Selskabets formål.

Udlændinge med særlig tilknytning til Danmark kan optages som associerede medlemmer uden stemmeret. Institutioner og virksomheder kan optages som kollektive medlemmer.

Selskabets protektor

Hans Kongelige Højhed
Kronprins Frederik

Selskabets æresmedlemmer

Henrik Henriques

Selskabets bestyrelse

Merete Ahnfeldt-Møllerup,
arkitekt, p.hd.
Bodil Nyboe Andersen,
præsident for Dansk Røde Kors
Suzanne Brøgger, *forfatter*
Michael Ehrenreich, *redaktør*
Uffe Ellemann-Jensen,
tidl. minister, Selskabets formand
Lykke Friis, *prorektor*
Troels Frøling, *generalsekretær*

Kjeld Hillingsø, *generalløjtnant*

Erik Hoffmeyer, *dr.polit.*

Anne E. Jensen, *cand.polit.*

Anders Jerichow, *journalist*

Anne Knudsen, *chefredaktør, dr.phil.*

Suzanne Lassen

Steen Langebæk, *landsretssagfører*

Anna Libak, *journalist*

Mogens Lykketoft, MF,

tidligere minister

Finn Lynge, *seniorrådgiver*

Siegfried Matlok, *chefredaktør*

Ida Nicolaisen, *seniorforsker*

Herbert Pundik, *journalist*

Tøger Seidenfaden, *chefredaktør*

Vibeke Sperling, *journalist*

Niels Thygesen, *professor, dr.polit.*

Selskabets bibliotek

er et offentligt tilgængeligt specialbibliotek inden for udenrigs- og international politik i bred bestand. Bibliotekets samlinger omfatter

- Danske og udenlandske tidsskrifter
- Diverse håndbøger og bibliografier.
- Elektroniske opslagsværker.

Biblioteket har ca. 100 danske og udenlandske tidsskrifter i fast abonnement.

Biblioteket er åbent man.-fre. kl. 12-16, eller efter aftale. Henvendelse kan desuden ske på tlf. 3314 8886 i samme tidsrum.

udenrigs

64. årgang

Grundlagt af Erik Seidenfaden og Steen Gudme

Udkommer marts, juni, september og december

Redaktionen af dette nummer sluttet 30.01.2010

Abonnementspris 250 kr., institutioner 400 kr.

Udgives med støtte fra Knud Højgaards Fond og Oticon Fonden

Udgiver

Det Udenrigspolitiske Selskab

Amaliegade 40 A, DK-1256 København K

Telefon 3314 8886, fax 3314 8520

E-mail udenrigs@udenrigs.dk

www.udenrigs.dk

Redaktion

Brita Vibeke Andersen (ansvarshavende)

Anders Jerichow

Anna Libak

Redaktionskomité

Michael Ehrenreich

Ib Faurby

Nanna Hvidt

Anne Knudsen

Tøger Seidenfaden

Vibeke Sperling

Frede Vestergaard

Uffe Østergård

Direktion

Klaus Carsten Pedersen

Sekretariat

Brita Vibeke Andersen

Produktion

Skagen Bogtrykkeri og Rounborgs grafiske hus

Omslagsill.: Per Marquard Otzen

ISSN 1395-3818