

SAMFUNDS
TANKER

KRIG I EUROPA

— HVOR STÅR EU ET ÅR EFTER
RUSLANDS INVASION AF UKRAINE?

DEO

KRIG I EUROPA

**– HVOR STÅR EU ET ÅR EFTER
RUSLANDS INVASION AF UKRAINE?**

Redigeret af Morten Bønke Pedersen
& Rasmus Nørlem Sørensen (ansv.)

DEO

Tidligere udkommet i serien:

- Samfundstanker 1: Hvad vil vi med bankerne? - 2016
Samfundstanker 2: Er fri bevægelighed EU's fremtid? - 2017
Samfundstanker 3: Sikkerhed i et åbent Europa - 2017
Samfundstanker 4: Kan EU redde klimaet? - 2017
Samfundstanker 5: Hvordan demokratiserer vi EU? - 2017
Samfundstanker 6: Hvem skal betale skat? - 2018
Samfundstanker 7: Kan EU skabe fred i verden? - 2018
Samfundstanker 8: Er der arbejde til alle i fremtidens EU? - 2018
Samfundstanker 9: Vælgerens håndbog i EU - 2019
Samfundstanker 10: EU-valgets ti store spørgsmål - 2019
Samfundstanker 11: Skal hele Balkan med i EU? - 2019
Samfundstanker 12: Har EU råd til fremtiden? - 2019
Samfundstanker 13: Kan EU sikre retsstaten? - 2020
Samfundstanker 14: EU's Green Deal - 2020
Samfundstanker 15: Hjælp dem i nærområderne? - 2020
Samfundstanker 16: EU: Sammen hver for sig? - 2021
Samfundstanker 17: 8 bud på EU's fremtid - 2021
Samfundstanker 18: Det digitale Europa - 2021
Samfundstanker 19: Er EU's grønne politik helt i skoven? - 2022
Samfundstanker 20: Hvad vil vi med Europas fremtid? - 2022
Samfundstanker 21: Kapitalens Europa - 2022
Samfundstanker 22: Danmark i EU - 2022

Krig i Europa – Hvor står EU et år efter Ruslands invasion af Ukraine?

SAMFUNDSTANKER 23

Tekster af:

Ditte Brasso Sørensen (Tænk tanken Europa), Jakob v.H. Holtermann (København Universitet), Julie Arnfred Bojesen (Det ukrainsk-danske ungdomshus), Katrine Stevnhøj (Københavns Universitet), Kim B. Olsen (DIIS), Michael Birkkjær Lauritsen (DEO), Morten Bønke Pedersen (DEO), Mykhailo Vydoynyk (Ukraines Ambassadør i Danmark), Rasmus Nørlem Sørensen (DEO), Rebecca Adler-Nissen (Københavns Universitet), Staffan Dahllöf (DEO), Tina Mensel (DEO), Zoé Elkær Nicot (DEOung)

Bogen er redigeret af: Morten Bønke Pedersen & Rasmus Nørlem Sørensen (ansv.)

Layout og tryk: Notat Grafisk

Udgiver: Demokrati i Europa Oplysningsforbundet, DEO

Bogen udgives med støtte fra Europa-Nævnet, CISU samt Dansk Folkeoplysnings Samråd.

EUROPA
nævnet

CISU

Dansk
Folkeoplysnings
Samråd

Februar 2023

ISBN: 978-87-94125-14-7

DEO står for Demokrati i Europa Oplysningsforbundet. Vi er et åbent oplysningsfællesskab, som arbejder ud fra ideen om, at demokrati kræver deltagelse.

DEO understøtter sit folkeoplysende arbejde med udgivelser. Det er, som denne, små bøger om aktuelle problemstillinger. Fællestitlen er »Samfundstanker«.

Bøgerne kan bestilles på DEO's hjemmeside www.deo.dk

Som medlem af DEO får man bøgerne tilsendt gratis på udgivelsesdagen.

Tlf. 70263666 – info@deo.dk – www.deo.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

Redaktøernes forord	5
Af Morten Bønke Pedersen & Rasmus Nørlem Sørensen	
EU's forhold til Ukraine	7
Af Rasmus Nørlem Sørensen	
Sanktioner mod Rusland	15
Af Kim B. Olsen.....	
Europæisk solidaritet med ukrainske flygtninge	23
Af Ditte Maria Brasso Sørensen.....	
Striden om krigens fortælling	31
Af Julie Arnfred Bojesen.....	
EU-forbuddet mod russiske statsmedier	39
Af Staffan Dahllöf	
Civilsamfund og opposition i Rusland	47
Af Katrine Stevnhøj.....	
Mod et mindre afhængigt Europa	55
Af Morten Bønke Pedersen.....	
Vi har nået grænsen for strategisk autonomi	63
Interview med Rebecca Adler-Nissen.....	
Krigen set fra Baltikum og Polen	73
Af Michael Birckjær Lauritsen.....	
Bør Ukraine blive EU-medlem på rekordtid?	83
Af Tina Mensel	
Krigsforbrydelser og straf	93
Af Jakob Holtermann.....	
Kan EU bruge indefrosne midler i Ukraine?	101
Af Zoé Elkær Nicot.....	
Efterskrift af Ukraines ambassadør i Danmark	109
Af Mykhailo Vydoinyk.....	

REDAKTØRERNES FORORD

Ruslands krig i Ukraine begyndte tidligt om morgenen den 24. februar 2022 og har ved denne bogs udgivelse varet i et år. Det har været et år, som på alle måder har forandret Europa. Til spørgsmålet, om Putin på denne tid er lykkedes med at bringe Europa tilbage til en fortid, som vi troede lå bag os, må svaret være et nedslående ja. Vi er vant til afstand, når store stater tromler og ydmyger små stater. Vi er ikke vant til krig, men det er det, som indtil videre foregår. Lige her i Europa. Lige for øjnene af os.

Fordi den højspændte situation på alle måder gælder Europas egen overlevelse, har EU handlet uhørt resolut. Det vil sige så resolut, som det er muligt, når 27 medlemslande, der alle i større eller mindre grad er afhængige af Rusland, skal blive enige om passende sanktioner mod aggressoren. EU-landene har skullet nå frem til en fælles forståelse af svære dilemmaer. Og har skullet blive enige om svarene. Hvor mange våben kan vi finansiere eller sende til den ukrainske hær uden at starte en krig med Rusland? Hvordan tackler vi den største europæiske flygtningekrise siden 2. verdenskrig, uden at de mest eksponerede modtagerlande knækker midt over? Hvor meget må de sanktioner, vi prøver at ramme Rusland med, skade vores egne økonomier?

Til spørgsmålet, om EU's reaktion på krigen er tilstrækkelig, og hvorvidt vi kan forhindre lignende situationer i fremtiden, er det straks sværere at formulere et godt svar. For hvor stort et jordskælv har krigen har sat i gang? Kaldes den på et samlet europæisk *Zeitenwende*, eller udgør den blot den seneste krise i forlængelse af snart 20 års overlappende EU-kriser? Giver den anledning til grundlæggende at forandre det europæiske samarbejde ud i al fremtid?

Selv om det muligvis er alt for tidligt at fælde dom over krigens følgevirkninger og deres varighed, har vi i denne bog fået en række af Danmarks førende eksperter på forholdet mellem EU og Ukraine til hver især at dykke ned i de centrale udviklinger, krigen har ført med sig og de dilemmaer den har blotlagt. Udviklinger, som i dag dominerer samtlige europæiske dagsordener og utvivlsomt vil sætte deres tydelige aftryk på EU's fremtid i mange år fremover.

Vi har bedt en række eksperter, forskere og kendere af Ukraine om at bidrage til bogen. Vi har både valgt folk med en bred palet af ekspertise og folk med holdninger og engagement i Ukraines situation.

Vores fokus er på, hvordan krigen påvirker EU's udvikling, men vi har også tilladt os at give plads til Ukraines egen fortælling om krigen. Den bliver ikke modsvaret af en tilsvarende russisk forståelse af krigen – ikke i denne udgivelse i hvert fald. Men vi har forsøgt at behandle alle aktører og argumenter rimeligt og nuanceret. Og vi ser frem til at diskutere de 13 bidragsyderes pointer med den bredere offentlighed.

Bogen udgives med støtte fra Europa-Nævnets pulje A, Civiilsamfund i Udviklings (CISU) OpEn-pulje og Dansk Folkeoplysnings Samråds udviklingspulje. Bogen lanceres som en del af et større debatprojekt, der omfatter turneer med arrangementer i hele landet, online-briefinger, videospots og en række øvrige aktiviteter.

Vi vil gerne sende en stor tak til bogens bidragsydere, der stiller deres viden og tid til rådighed for en saglig og nuanceret debat om en af vor tids største udfordringer i EU. Flere af dem både i nærværende udgivelse og på arrangementer i løbet af 2023.

Morten Bønke Pedersen & Rasmus Nørlem Sørensen

EU'S FORHOLD TIL UKRAINE



Af Rasmus Nørlem Sørensen, chefanalytiker i Demokrati i Europa Oplysningsforbundet (DEO), ansvarshavende redaktør af bogserien Samfundstanker og ekspert i europæisk politik.

EU er på alle mulige måder viklet ind i Ukraines skæbne. Polen, Rumænien, Ungarn og Slovakiet deler landegrænse med Ukraine og de fem lande har nationale mindretal på den ene eller anden side af den grænse. Som tidligere ufrivillige medlemmer af Sovjetunionen deler Estland, Letland og Litauen en afgørende del af deres historie med Ukraine. Det gælder ikke mindst historien om deres selvstændighed og den politiske kamp for at bevare den. De nuværende EU-lande Polen, Østtyskland, Ungarn, Tjekkiet, Slovakiet, Rumænien og Bulgarien var frem til 1991 medlemmer af Warszawa-pagten og dermed i praksis under Sovjetunionens politiske kontrol.

EU har sammen med NATO været en løftestang for mange af de lande, der tidligere blev placeret bag Jerntæppet. I de flestes optik har EU spillet en positiv rolle i forhold til demokratisk og økonomisk udvikling i disse lande. Ukraine kom ikke med i den store udvidelse, men landet har alligevel siden sin selvstændighed i 1991 haft tætte relationer med EU, og sidste år blev Ukraine anerkendt som kandidatland i en lynproces, der også omfattede nabostaten Moldova.

Rusland er på godt og ondt en del af Europas historie. For nogle europæere er relationen til Rusland kun historie og fjern udenrigspolitik, men for mange andre har Rusland været omdrejningspunkt for deres lands udvikling i deres egen levetid. Alene derfor står det soleklart, at Ruslands invasion af Ukraine har en enorm betydning for både EU-samarbejdet og medlemslandene.

Ukraines valg af Europa

Siden 1945 har der været et skilt med navnet »Ukraine« på, når landets ledere besøgte FN's hovedkvarter i New York. Men i realiteten har Ukraine ikke eksisteret som stat i tiden som en del af Sovjetunionen. Det var først efter Sovjets sammenbrud, at Ukraine i 1991 blev en eksisterende stat med mulighed for at føre en selvstændig udenrigspolitik.

Et af de første skridt var, at Ukraine søgte tættere mod den store nabo EU og længere væk fra de tidligere »kammerater« i Rusland. Den ukrainske regering gav op gennem 1990'erne flere gange klart udtryk for, at Ukraine var interesseret i og parat til at blive medlem af EU. Helt parallelt med de ti lande, der blev optaget i starten af 00'erne. Men hvor eksperter og historikere ser bevægelserne i de andre lande som en dyb eller reel europæisering, så bliver Ukraines forhold til EU nogle gange kaldt for »deklarativ europæisering«. Kort sagt var det europæiske mere noget man sagde, end noget man praktiserede.

Uanset hvad man kalder det, så står det klart, at Ukraine kun bevægede sig langsomt i forholdet til EU i sine første ti år som selvstændig stat. Lidt groft sagt kan man sige, at Ukraine blev opfattet som relativt ikke-europæisk i forhold til demokrati, bekæmpelse af korrupsion og etablering af en liberal markedsøkonomi. Dertil kom de stærke bindinger økonomisk og kulturelt til Rusland. På den anden side er Ukraine mere klart europæisk, end for eksempel Tyrkiet. Ukraine ligger entydigt geografisk i Europa og de politiske og økonomiske elite i landet har i alle årene presset på for at opnå tættere forbindelser til EU.

Den Orange Revolution

Ukraine skiftede første gang for alvor gear i forhold til tilnærmelsen til EU i 2004. Her startede de massive protester, der blev kaldt for den orange revolution. De var anført af reformpoliti-

kerne Julia Timosjenko og Viktor Jusjtjenko, der ønskede et opgør med den russiskvenlige Viktor Janukovitj og et meget tættere forhold til EU. Deres politiske pressionsmiddel var en lang række af fredelige protester, strejker og aktioner, der førte til Janukovitj fald i 2005.

Ifølge den tidligere amerikanske ambassadør i Ukraine, Steven Pifer, spillede EU's forhandlere en afgørende rolle i denne konflikt. Både den polske og den litauiske præsident gik aktivt ind i forhandlingerne. Særligt Polens daværende præsident, Aleksander Kwasniewski, var meget aktiv i forhandlingerne og gjorde ifølge den amerikanske ambassadør en enorm forskel, da der skulle sikres et demokratisk spillerum i Ukraine uafhængigt af russisk indflydelse.

EU's høje repræsentant for udenrigsanliggender, Javier Solana, sad også med ved forhandlingsbordet. Han forsvarede den linje, som vi også har set EU's store lande anlægge i de senere konflikter. Nemlig en forsigtig tilgang, hvor det især var væsentligt ikke at provokere de russiske forhandlere og dermed risikere at ødelægge EU's relationer med Rusland. Men hvor Polens socialdemokratiske præsident, Aleksander Kwasniewski, kunne tillade sig at være aktiv på vegne af Polen – havde Solana vægten af de 25 øvrige medlemsstater bag sig.

Forløbet omkring den Orange Revolution illustrerer, at Ukraine var andet og mere end orange tørklæder og Julia Timosjenkos ikoniske flettede hår i nyhedsudsendelserne på de europæiske tv-stationer. Det var et land, som helt klart havde fået EU's bevågenhed og interesse. Internt i Ukraine lykkedes det ikke for alvor for Timosjenko og Jusjtjenko i deres respektive regeringsperioder at komme ud over splittelsen mellem EU og Rusland og i 2010 kom den russiskvenlige Janukovitj igen til magten. Denne gang ved et valg, som omverdenen betragtede som demokratisk afviklet.

Euromajdan

Historien om Ukraines forhold til EU er historien om en balancegang mellem EU og Rusland. Forholdet til Rusland kan ikke på noget tidspunkt tages ud af ligningen. Det skyldes først og fremmest de udenrigspolitiske og handelsmæssige forhold. Ukraine ligger lige midt imellem de to økonomiske og politiske stormagter. Men det skyldes også, at der har været en russisk-venlig del af befolkningen, der har støttet politikere som Viktor Janukovitj, og bragt ham til magten af flere omgange. Støtten til de russiskorienterede regeringer og politikere har været særlig udtalt i de østlige dele af Ukraine.

På den anden side har et klart flertal i særligt de større byer og i de vestlige dele af Ukraine støttet EU-venlige politikere som Viktor Justjenko. Begge sider har anklaget deres modstandere for at være korrupte og i lommen på udenlandske interesser i enten Rusland eller EU og Vesten. Begge sider har vundet valg, hvor internationale observatører har erklæret valghandlingen for acceptabel og resultatet gyldigt.

I bagklogskabens klare lys kan man se, at EU ikke altid har spillet sine kort klogt. Eller i hvert fald ikke bevidst nok om sin egen indflydelse. Der har med god grund været meget kritik af, at Rusland med alle midler har forsøgt at holde Ukraine bundet tæt til deres interessesfære. Der har været mindre opmærksomhed på, at EU har presset det delte Ukraine til at vælge side.

I februar 2013 lå der en færdigforhandlet frihandelsaftale mellem EU og Ukraine på bordet. Men den russiskvenlige præsident Viktor Janukovitj tøvede med at underskrive den på trods af massiv opbakning til aftalen i det ukrainske parlament. Han forhandlede samtidig med Rusland om deltagelse i den russiske toldunion. Det fik daværende kommissionsformand, Jose Barroso, til at sætte situationen på spidsen: »Et land kan ikke på

samme tid blive medlem af en toldunion og deltage i et dybt, fælles frihandelsområde med den Europæiske Union.«

For EU er logikken helt klar og indlysende. Det er ikke muligt at være medlem af to bindende handelsaftaler, der indeholder modstridende eller blot forskellige krav til varestandarder, toldsatser med videre.

Internt i Ukraine blev striden om EU-aftalen den direkte årsag til et større oprør, hvor den centrale Maidanplads i Kyiv blev omdrejningspunktet. Tusindvis demonstrerede imod den russiskvenlige regering under ledelse af Janukovitj, og protesterne eskalerede henover januar og februar 2014 og endte med, at sikkerhedsstyrkerne skød og dræbte over 100 demonstranter. Efterfølgende besatte demonstranterne regeringsbygninger flere steder i landet og Viktor Janukovitj blev tvunget til at indgå en aftale med oppositionspartierne, der støttede oprøreret. Kort efter flygtede han ud af landet inden en rigsretssag formelt kunne nå at afsætte ham.

Ruslands annektering af Krim

Den pro-europæiske magtovertagelse og Janukovitj flugt fra Ukraine førte på ganske få dage til en voldsom udvikling i striden mellem Rusland og den vestligt orienterede del af ukrainerne. Russisksindede på Krimhalvøen startede allerede dagen efter Janukovitj flugt den 23. februar massive demonstrationer mod den nye regering. Få dage efter, den 27. februar 2014, dukkede der sværtbevæbnede soldater op på alle strategiske lokationer på Krim. Rusland nægtede at have noget med sagen at gøre, men alle uafhængige observatører og de ukrainske myndigheder var enige om, at der var tale om russiske soldater.

Få uger senere blev der gennemført en stærkt kritiseret folkeafstemning om uafhængighed på Krim. Den 16. marts erklærede

Krim sig på den baggrund uafhængig og to dage senere optog Rusland Krimhalvøen som en del af Rusland. EU og USA var forrest i kritikken af den russiske fremfærd på Krim. Rusland blev mødt af fordømmelse og sanktioner i både FN, G8, EU og naturligvis fra den ukrainske regerings side.

Krimhalvøen har været et stridspunkt siden Sovjetunionens opløsning og allerede fra Ukraines selvstændighed i 1991 har der været forhandlinger mellem Ukraine og Rusland om, hvordan halvøens politiske forhold skulle håndteres. Både fordi, der er et stort mindretal af russere på øen, og måske især fordi den russiske sortehavsflåde er opankret her.

Krimkrisen førte i april 2014 til at Donetsk og Luhansk i det østlige Ukraine erklærede sig for uafhængige folkerepublikker og dermed blev den også startskuddet til de omfattende kamp-handlinger mellem Ukraines hær og oprørsstyrker i udbryderrepublikkerne, der fik mere eller mindre åbenlys støtte af russiske tropper. Otte års krig i det østlige Ukraine tog sin begyndelse.

EU fortsatte sit engagement i Ukraine, både økonomisk og politisk, ligesom flere EU-lande igennem NATO deltog i militære træningsmissioner og opkvalificering af den ukrainske hær. Den første bølge af sanktioner mod Rusland fra 2014 og frem var alene rettet mod enkeltpersoner samt strategiske og militære ressourcer og er siden blevet kritiseret for at være nærmest tandløse.

Hollands folkeafstemning

»Ukraine vil helt sikkert ikke være i stand til at blive medlem af EU inden for de næste 20 til 25 år, og det samme gælder for NATO.«

Sådan lød det fra EU's daværende formand for EU-Kommissionen, Jean-Claude Juncker, på et pressemøde den 3. marts 2016. Det udsagn er interessant af flere forskellige grunde. Først og

fremmest fordi, det helt tydeligt var et spørgsmål, som EU's øverste leder var nødt til at give et svar på.

Der er nok mange af os, der ikke har haft Ukraine på radaren på daglig basis, som har følt, at Ukraine pludselig sprang ind øverst på den internationale dagsorden da Rusland den 24. februar 2022 valgte at invadere landet.

Men allerede seks år tidligere var EU's relationer til Ukraine så veludviklede, at der lå en omfattende associeringsaftale på forhandlingsbordet mellem de to aktører. Netop den aftale var også grunden til, at Jean Claude-Juncker måtte ud og berolige offentligheden om, at Ukraine ikke var et nyt potentielt medlemsland. I hvert fald ikke på den korte bane. Og aftalen var på vej til at skulle ratificeres – altså godkendes – i alle EU's nationale parlamenter.

Det gik relativt glat i alle lande. Men ikke i Nederlandene, hvor et satirisk, EU-kritisk website i parløb med den nu næsten glemte Geert Wilders og hans højreradikale Frihedsparti lykkedes med en kampagne for at gennemføre en folkeafstemning om spørgsmålet. 300.000 underskrifter var ifølge en ny lov nok til at udskrive en sådan – så pludselig skulle noget så relativt perifert som en associeringsaftale altså på stemmesedlerne. Folkeafstemningen blev aldrig en folkesag og kun 32 procent af vælgerne valgte at møde frem til stemmestederne. Men hele 62 procent af de fremmødte stemte nej til, at EU kunne indgå en handels- og associeringsaftale med Ukraine.

Det virker ikke sandsynligt, at den brede vælgerbefolkning som sådan reagerede på indholdet af EU-Ukraine aftalen. For de emner, der prægede debatten, var nærmere flygtningepolitik og magtfordelingen mellem Holland og EU-eliten i Bruxelles. Det er tankevækkende, at EU's forhold til Ukraine for blot en håndfuld år siden virkede lidt som en joke for mange.

Ruslands invasion

Den 24. februar 2022 kørte russiske tanks over grænsen til Ukraine, faldskærmstropper sprang ud over Kyiv for at indtage lufthavnen og specialtropper gik målrettet efter at tilfangetage Ukraines præsident, Volodimir Zelensky. Ruslands invasion af Ukraine var en realitet og for mange rundt om i verden også en overraskelse. På trods af massive russiske troppeopbygninger ved Ukraines grænse under dække af en militær øvelse, var der ikke mange militære eksperter eller politikere i EU, der forventede en fuldskalainvasion.

Ukrainerne var efter alt at dømme knap så overraskede. Allerede i 2014 betegnede deres militære ledere de russiske troppers indmarch i udbryderregionerne Donbas og Luhansk som en »egentlig invasion«. Men det var først med det massive angreb i 2022 at EU, USA og NATO for alvor betragtede kamphandlingerne som en krig.

Siden krigens begyndelse er tusindvis af civile blevet dræbt af russiske angreb og i kamphandlinger. Den ukrainske regering anslår at mindst 30.000 civile er dræbt. Der er mange forskellige vurderinger af, hvordan tabstallene ser ud for soldater, men på tværs af analyserne kan man forsigtigt anslå, at Rusland har mistet omkring 180.000 soldater og Ukraine omtrent det halve. Vi skal tilbage til krigene i det tidligere Jugoslavien i 1990'erne for at finde tabstal på over 100.000 mennesker i Europa – og krigen i Ukraine ser ud til at fortsætte med katastrofale ødelæggelser og tab af menneskeliv, som nærmer sig den skala, hvor vi ellers kun måler de to verdenskriges vanvid.

RUSLANDSSANKTIONERNE – NÅR EU FLEKSER SINE GEOØKONOMISKE MUSKLER



Af Kim B. Olsen, Ph.d., analytiker ved Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), hvor han forsker i EU som sikkerhedspolitisk aktør med særlig interesse for sanktionspolitik.

Dagene omkring den 24. februar 2022 var hektiske både i EU-institutionerne i Bruxelles og i de europæiske hovedstæder. Den månedlange trussel om en russisk militærinvasion af Ukraine havde med ét skiftet karakter fra risiko til realitet. EU's øverste beslutningstagere stod nu med en klar opgave, nemlig hurtigt at levere et utvetydigt modsvar på det russiske angreb.

Men hvordan responderer man på et militært angreb mod en suveræn stat på det europæiske kontinent, når man, som EU, ikke har et veludbygget militær – og i øvrigt ikke er interesseret i at eskalere en militær konfrontation med sin største nabo, der både besidder omfattende konventionelle og nukleare midler?

EU og dets internationale partnere besvarede i første omgang spørgsmålet med et geoøkonomisk svar. I et forsøg på at anvende deres økonomiske styrkepositioner til at forsvare både EU's og Ukraines sikkerhedspolitiske interesser blev EU's medlemsstater hurtigt enige om omfattende finansielle og økonomiske sanktioner både mod Rusland og Ruslands tætte allierede Belarus samt mod ikke-regeringskontrollerede områder i det østlige Ukraine.

EU-sanktionerne – der allerede inden den russiske invasion påbegyndte havde været koordineret tæt med særligt USA samt andre G7-lande som Storbritannien, Canada og Japan – er siden

februar ad flere omgange blevet udvidet og skærpet gennem flere sanktionspakker.

Aldrig før har EU brugt sit sanktionsinstrument på en så omfattende måde. Et år efter den russiske eskalation er spørgsmålet derfor, hvordan sanktionerne har virket, og hvad vi har lært om sanktionsinstrumentets fordele og ulemper, samt om EU's indre sammenhold, når EU's sikkerhedspolitiske interesser forsvares med geoøkonomiske midler.

EU's største sanktionssvar nogensinde

Ruslandssanktionerne er EU's mest omfattende sanktionsanvendelse nogensinde mod en vægtig international økonomi. Dette gælder både i forhold til deres omfang og i forhold til den hastighed, hvormed de blev vedtaget i løbet af 2022. Allerede i 2014 havde EU vedtaget sine første Ruslandssanktioner som reaktion på Ruslands ulovlige annektering af Krim og den efterfølgende nedskydning af passagerflyet MH17 af pro-russiske separatister i det østlige Ukraine. Disse sanktioner var begrænset til udvalgte individer og strategiske sektorer, hvilket betød, at deres omfang og effekter var langt mindre, end tilfældet er med Ruslandssanktionerne af 2022.

De i alt otte sanktionspakker, der er blevet vedtaget af EU's medlemslande indtil udgangen af 2022, indeholder en lang række tiltag:

- Individuelle sanktioner mod 1.241 individer og 118 enheder, der dermed er belagt med indrejseforbud til EU, skal have deres værdier i EU indefrosset, og som EU-borgere ikke længere må handle med.
- Omfattende handelssanktioner mod en lang række varer, der ikke længere må enten eksporteres til eller importeres fra Rusland samt sanktioner mod de russiske energi-, teknologi- og forsvarssektorer.

- Forbud mod import af russisk olie og olieprodukter til EU samt indførelsen af et prisloft på russisk olie, der må handles med involvering af europæiske aktører eller finansielle midler.
- En række finansielle sanktioner, der medfører at flere russiske banker, herunder den russiske centralbank, er blokeret fra samhandel med europæiske finansmarkeder og at flere russiske banker ikke længere har adgang til det internationale SWIFT-system.
- Suspension af en række russiske statsejede mediers ret til at udkomme i EU.
- Et forbud for EU-borgere og -virksomheder mod at tilbyde en lang række tjenesteydelser til Rusland eller russiske borgere, herunder inden for IT-, crypto-, ingeniørsektorer.
- Forbud mod russiske skibes anvendelse af EU's havne, mod russiske flyselskabers anvendelse af EU's lufthavne og lufrum samt mod adgangen af russiske vejtransportører til EU's veje.

Effekter – både ude og hjemme

Det europæiske og internationale sammenhold omkring planlægning og indførelsen af de omfattende sanktioner er ikke uden grund blevet fremhævet som et stærkt signal til regimet i Moskva. Sanktionspolitikken blev med andre ord set som et symbol på Vestens (måske uventet) stærke sammenhold mod den russiske fremfærd. Men allerede i foråret 2022 begyndte et centralt spørgsmål at ulme i den europæiske debat: Virker sanktionerne efter hensigten?

Da der er tale om EU-sanktioner, som først og fremmest er rettet mod Ruslands finansielle og økonomiske infrastruktur, har opmærksomheden især rettet sig mod sanktionernes økonomiske omkostninger for Rusland. Økonomiske analyser af sanktionernes effekt viser et broget billede. Alt efter de analytiske øjne der

ser, har nogen økonomer enten betonet de markant forværrede russiske vækstprognoser og betalingsbalancer, mens andre har understreget det overraskende i den russiske økonomis modstandskraft.

Heller ikke blandt EU's beslutningstagere har svarene været entydige. Fra Kommissionsformand Ursula von der Leyen har det lydt, at »Ruslands finansielle sektor bliver holdt kunstigt i live« og tilsvarende har den Højtstående Repræsentant for udenrigs- anliggender og sikkerhedspolitik, Josep Borrell, hævdet, at »Rusland må nu vælge mellem smør og våben«.

Mens EU's øverste ledelse har argumenteret for sanktionernes entydige virkning, har den sanktions skeptiske ungarske ministerpræsident, Victor Orbán, udtryk sig langt mere kritisk og blandt andet udtrykt, at »EU har med sin sanktionspolitik ikke kun skudt sig selv i foden, men i lungerne.« Mere moderate stemmer, som den belgiske premierminister, Alexander De Croo, har understreget, at sanktionernes afledte negative effekter ikke må ramme europæiske borgere for hårdt og sagt, at »ens udenrigspolitik kan kun overleve, hvis middelklassen stadig er klar til at forsvare den.«

En del af EU's interne uenighed om sanktionernes nyttevirkning har derfor også handlet om forskellige syn på, hvor stor en belastning sanktionspolitikken må få for EU-landenes egne økonomiske muligheder. Særligt i nordøstlige medlemslande, der har en direkte grænse til Rusland og samtidig bærer på en overvejende dyster historisk arv i forholdet til USSR, som Estland, Letland, Litauen og Polen, spores der folkelig opbakning til at fastholde en hård sanktionspolitik, der i yderste konsekvens også gør ondt på hjemmefronten. I andre øst- og centraleuropæiske medlemslande, som eksempelvis Tjekkiet og Ungarn, men også i Tyskland og Frankrig, har den folkelige modstand mod sanktionspolitikken været mere vokal.

Kan sanktionerne opretholdes?

En af årsagerne til den langsomt smuldrende opbakning til sanktionerne i flere medlemslande er nok en generelt manglende enighed på tværs af EU om sanktionernes endelige formål. Dette til trods for, at Kommissionen allerede tidligt i konflikten formulerede tre hovedmålsætninger, hvorefter EU-sanktionerne skal (i) lamme det russiske styres evne til at finansiere krigen, (ii) pålægge Ruslands politiske elite, der er ansvarlig for invasionen, klare økonomiske og politiske omkostninger og (iii) indskrænke Ruslands økonomiske grundlag. Men svaret på det strategiske spørgsmål om, hvornår disse målsætninger kan siges at være opfyldt, og dermed om sanktionerne virker efter hensigten, udeblev.

Grunden til den manglende klarhed kan findes i medlemslandenes forskellige syn på, hvor langt den vestlige sanktionspolitik skal presse Rusland. »Hardlinere« fra især de baltiske lande og Polen argumenterer for, at sanktionerne ikke alene skal bidrage til, at Rusland ikke kan fortsætte sin krigsførelse i Ukraine, men også at Rusland ikke på sigt igen må være i stand til at orkestrere et militært angreb på det europæiske kontinent.

Andre medlemsstater, herunder Frankrig og Tyskland, er næppe villige til at gå så langt, men ser snarere sanktionspolitikken som et af flere incitament for den russiske regering til at stoppe sin militære fremfærd i Ukraine. Der består således nuancer i EU-medlemsstaternes analyse af sanktionernes hovedformål. Ikke kun mellem sanktionspositive og sanktions skeptiske medlemmer, men også internt mellem de lande, der støtter en offensiv sanktionspolitik.

Dette kan blive et afgørende element i fremtidens forhandlinger, når EU's sanktionsregimer mod Rusland skal forlænges. Her er det vigtigt at have for øje, at forskellige typer af EU-sanktioner skal genbekræftes af EU's medlemslande hvert halve eller hele

år. Ligesom ved vedtagelsen af de enkelte sanktionspakker kræver genbekræftelsen af sanktionerne også enstemmighed blandt medlemslandene. Med andre ord har alle medlemslande et veto, når sanktionerne skal genforhandles.

For at EU's sanktionspolitik mod Rusland ikke ændrer karakter fra at demonstrere europæisk sammenhold til at udstille europæisk uenighed, er det derfor afgørende, at EU-landene finder et stabilt kompromis, som kan bestå over tid. Det kan ikke udelukkes, at dette vil kræve visse indrømmelser over for de mere sanktionsskeptiske medlemslande.

Men hvis man husker hinanden på, at de finansielle og økonomiske sanktioners effekter først for alvor vil mærkes i Rusland over tid, er denne pris mindre at betale, end tilfældet ville være, hvis den EU-interne enighed om sanktionspolitikken over for Rusland pludselig begynder at smuldre.

Sanktioner kan ikke stå alene

De interne uenigheder til trods har EU-landene og deres internationale partnere demonstreret, hvilken betydningsfuld effekt det kan have, når stærke økonomier flekser deres geøkonomiske muskler. Men det seneste år har også bekræftet en velkendt dynamik, som demonstrerer, at sanktioner ikke kan stå alene som et sikkerhedspolitisk værktøj. Ikke uden grund har Ukraines vestlige partnere også tyet til andre tiltag såsom en omfattende våbenstøtte, træning af ukrainsk militært personel, deling af efterretningsinformationer samt støtte i diplomatiske fora og internationale organisationer.

Samtidig er både europæiske beslutningstagere og den europæiske offentlighed nok også blevet overrasket over, hvilke kompleksiteter og uforudsete konsekvenser en omfattende sanktionering af en vægtig økonomisk aktør – der tilmed, som i Ruslands tilfælde, er herre over kritiske energiressourcer – kan føre med sig.

EU's sanktionering af russisk kul og olie har været blandt de sværeste forhandlingsemner medlemslandene imellem. Russisk naturgas er aldrig blevet sanktioneret på EU-niveau, men Ruslands leverance af naturgas til EU er blevet kraftigt reduceret både som følge af officielle russiske regeringsbeslutninger og som konsekvens af sprængningen af Northstream-gasledningerne uden for Bornholm i efteråret 2022.

Et tveægget sværd

Selvom den historisk høje inflation, som de fleste EU-lande for alvor oplevede i løbet af 2022, er drevet af mange faktorer, vil de færreste sætte spørgsmålstegn ved, at det geøkonomiske spil mellem Vestens sanktioner og Ruslands modforanstaltninger har haft en direkte påvirkning på EU's økonomiske og forsyningsmæssige fundament. Med andre ord har europæerne oplevet, at brugen af egne geøkonomiske muskler også kan føre til, at andre slår igen – og at egne sårbarheder kan være svære at forudsige i det øjeblik, hvor et geøkonomisk angreb sættes ind.

For EU har det derfor været en væsentlig læring, at kompleksiteten og følgevirkningerne, tilsigtede som utilsigtede, af at anvende økonomiske styrkepositioner til at fremme geopolitiske interesser ikke må undervurderes. Brugen af særligt handels-sanktioner kræver omfattende planlægning – som der ikke altid er fornøden tid til, når det politiske handlingspres stiger.

Det var netop dette pres, som europæiske beslutningstagere var under i de kritiske uger og måneder efter Ruslands militære invasion af Ukraine begyndte – et pres, der må forventes at stige på ny, skulle Europas sikkerhedspolitiske situation igen blive tilspidset i de kommende år. Hvad enten det måtte være en yderligere russisk eskalation i det østlige Europa og Kaukasus, en kinesisk militær fremrykning mod Taiwan eller et helt tredje dystert scenarie.

Det politiske kald på en aktiv anvendelse af EU's geøkonomiske værktøjskasse og det skærperede sanktionsinstrument vil utvivlsomt igen blive hørt i den europæiske offentlighed. Når dette sker, er det afgørende, at EU's beslutningstagere bygger nøje på det seneste års rige erfaringer med at forstå finansielle og økonomiske sanktionernes fordele og ulemper som modsvar på en akut sikkerhedspolitisk trussel.

EUROPÆISK SOLIDARITET MED UKRAINSKE FLYGTNINGE



*Af Ditte Maria Brasso Sørensen, Ph.d.,
chefanalytiker ved Tænketanken Europa, hvor
hun har europæisk politik og EU's flygtninge- og
migrationspolitik blandt sine ekspertområder.*

Europa står som følge af krigen i Ukraine overfor den største flygtningekrise siden 2. verdenskrig, og antallet af flygtninge og migranter, der ankommer til EU, er stigende. EU står samtidig uden en fungerende lovramme på migrations- og asylområdet og er derfor dårligt rustet til at tage imod dem. I modsætning til andre EU-lande, har vi i Danmark ikke set en stor stigning i tilstrømning, og debatten har indtil nu fyldt relativt lidt herhjemme.

Største flygtningekrise siden 2. verdenskrig

Ifølge FN's flygtningeorganisation, UNHCR, har EU modtaget omkring 4 millioner ukrainske flygtninge som konsekvens af krigen. Til sammenligning skønnes det, at der ankom 1,2 millioner flygtninge og migranter til EU under flygtningekrisen i 2015.

Det er særligt de østeuropæiske stater, der har taget imod flygtninge fra Ukraine. Polen har taget imod 1,4 millioner ukrainske flygtninge og Tjekkiet har taget imod 450.000. For begge landes vedkommende svarer det til omkring 4 procent af befolkningen. Til sammenligning opholder der sig lige nu omkring 34.000 ukrainske flygtninge i Danmark, svarende til 0,6 procent af den danske befolkning. Selvom EU-landene indtil nu har udvist en høj villighed til at tage imod de ukrainske flygtninge, udgør de mange flygtninge et betydeligt pres på de EU-lande, hvor de har taget ophold.

Antallet af flygtninge, der ankommer fra Ukraine, er dalet, men mange frygter, at vi hen over vinteren vil se et stigende antal ankomster. Det skønnes, at der er 6,5 millioner internt fordrevne i Ukraine. De vil ikke alle søge mod Europa, men det må formodes, at en delmængde vil, hvis krigen trækker ud. Dertil kommer, at hårdt vintervejr eller yderligere eskalering af krigshandlingerne kan betyde, at flere vil forlade Ukraine – særligt hvis de ikke har adgang til varme, vand og el.

Pres på flygtningeruterne

Udover de mange flygtninge, der er ankommet fra Ukraine, er der også et stigende pres på de traditionelle flygtningeruter ind i EU, særligt på Vestbalkanruten og den østlige og centrale midelhavsroute. I de første ti måneder af 2022 blev der registeret 281.019 ulovlige grænsekrydsninger, hvilket er højere end i hele 2021, hvor det tilsvarende tal var 199.898. På Vestbalkanruten er tallet mere end fordoblet i forhold til sidste år og mere end otte-doblet i forhold 2018.

Særligt Østrig og Cypern har oplevet stærkt stigende migrationspres. Begge lande har appelleret til, at man forsøger at finde europæiske løsninger, og Cypern har siden februar 2022 intensiveret samarbejdet med FRONTEX og EU's asylagentur for at få nedbragt antallet af asylansøgere. Selvom antallet af migranter, der ankommer via de tre store migrationsruter, ikke er i nærheden af det niveau, man så under flygtningekrisen i 2015, er der i øjeblikket et stort fokus på problemet i EU. En del af forklaringen er frygten for, at en kombination af et højt konfliktniveau i EU's nærområder, ekstreme vejrforhold og stigende fødevarepriser vil få antallet af ankomster til at stige hurtigt.

EU uden effektiv regulering

Ifølge den gældende flygtningeaftale, der er kendt som Dublinforordningen, skal asylansøgere, der ankommer til EU, ansøge

om asyl i det land, de først ankommer til. Det land har derefter ansvaret for at behandle ansøgningen, og andre lande har ret til at sende asylansøgeren tilbage til dette EU-land, hvor hun først er registreret. Reglerne er designet til at undgå, at flygtninge søger om asyl i flere EU-lande og dermed kan optimere deres chancer for at opnå asyl ved at vælge og vrage mellem flere forskellige asylsystemer. En effekt af reglerne er dog også, at de EU-lande, der ligger opad eller tæt ved EU's ydre grænse, lande som for eksempel Italien, Ungarn og Grækenland, har haft svært ved at følge med i behandlingen af ansøgningerne.

Under flygtningekrisen i 2015 blev presset på EU's ydre grænser så stort, at asylsystemerne i flere EU-lande måtte give op. Ungarn var den første stat, der tillod flygtninge at passere til andre EU-lande uden at registrere dem, og det blev hurtigt tydeligt, at det heller ikke var en reel mulighed at sende de flygtninge, der var registreret i lande som Grækenland og Italien tilbage, da disse lande ikke havde den fornødne kapacitet til at tage imod flere. Flygtningekrisen udstillede således, at det eksisterende system ikke fungerer, hvis presset er tilpas stort.

EU's nye asylpagt

De gældende reglers fallit fik i 2020 EU-Kommissionen til at stille forslag om en ny pagt, der har til formål at skabe en ny og mere holdbar europæisk ramme for migration, asyl, integration og grænseforvaltning. Danmark står på grund af retsforbeholdet udenfor de fleste nye beslutninger om EU's migrations- og asylpolitik. Forslaget til Pagten indeholder en række elementer, som skal lette og strømline blandt andet registrering, sikkerhedskontrol og behandlingen af ansøgninger.

Mest kontroversielt er dog, at Pagten lægger op til, at der skal fastlægges regler, som kan være med til at sikre solidaritet mellem EU-landene. De skal, ifølge Kommissionens forslag, blive enige om en solidaritetsmekanisme, der i krisesituationer vil bin-

de EU-landene til at hjælpe hinanden, for eksempel ved at flytte flygtninge fra et EU-land til et andet, ved at påtage sig ansvaret for hjemsendelse af flygtninge, der opholder sig i andre EU-lande, eller ved at give finansiel støtte til EU-lande, der tager imod et stort antal flygtninge.

Man er dog ikke kommet særligt langt i forhandlingerne af denne Pagt. Der er sket fremskridt i forhandlingerne om registreringen af flygtninge, og der er indgået en aftale om en frivillig solidaritetsmekanisme, hvor lande kan vælge at tilbyde at tage imod flygtninge fra andre EU-lande. Men på det kontroversielle spørgsmål om bindende forpligtelser på solidarisk fordeling af flygtninge, er man ikke kommet videre.

Den vanskelige solidaritet

Når det er svært for EU-landene at blive enige om fordelingen af flygtninge, skyldes det, at migration- og asylpolitik er et politisk sprængfarligt emne, der kan have store indenrigspolitiske konsekvenser. En anden grund har at gøre med flygtningekrisers natur og det forhold, at nogle slags kriser er mere fordrende for solidaritet end andre.

Under Covid-19 formåede EU-landene i vid udstrækning at indføre tiltag, der sikrede, at goder og byrder blev fordelt mellem landene. For eksempel besluttede landene at lade EU stå for fælles indkøb og fordeling af vacciner, og man flyttede også i begrænset omfang patienter mellem medlemsstater for at lette presset på de lande, hvis sundhedssystemer ikke kunne følge med. Og med EU's økonomiske genopretningspakke tillod man for første gang, at EU-landene i fællesskab optog gæld, hvoraf en stor andel tilfaldt Syd- og Østeuropa.

Da EU's stats- og regeringschefer mødtes i marts 2020 for at drøfte Covid-19-situationen, og hvordan EU skulle imødegå udfordringen, understregede de i en fælles udtalelse, at Covid-19-kri-

sen var udefrakommende, uden fortilfælde og en situation, der påvirkede alle EU-lande. Netop det, at Covid-19 blev fremstillet som udefrakommende og symmetrisk krise, var med til at give de bedst mulige betingelser for at udløse europæisk solidaritet. En krise, der potentielt kan ramme alle, og som ikke er nogens skyld, er fordrende for solidaritet.

Det forholdt sig nærmest omvendt med eurokrisen. Den dominerende politiske fortælling under eurokrisen var, at den var endogen – det vil sige forårsaget indefra. Man vurderede, at de lande, som havde levet over evne, var skyld i deres egen situation. Og derudover, at der var tale om en asymmetrisk krise, hvor problemet var størst for de EU-lande, der i forvejen havde høj gæld. Lidt forsimplet kan man sige, at europæiske solidaritetsmekanismer først blev iværksat, da man begyndte at frygte, at krisen i de enkelte EU-lande kunne destabilisere euroen. Da eurokrisen med andre ord overgik fra at være asymmetrisk til symmetrisk krise.

En asymmetrisk krise

Flygtninge- og migrationskriser er eksogene – det vil sige forårsaget udefra. Det er ikke selvforskyldt, at nogle EU-lande er eksponerede for et højere antal ankomster end andre, det skyldes primært landenes geografiske placering. Men selvom dette burde lette etableringen af solidaritetsforanstaltninger, er sådanne foranstaltninger på dette område besværliggjort af flygtninge- og migrationskrisers asymmetriske effekt. Det forhold, at det, i hvert fald normalt, er et mindre antal EU-lande, der mærker byrden.

Der er altså en interessekonflikt mellem de grænsenære EU-lande og så dem, der ligger længere væk fra EU's ydre grænse. Ironien er, at en af grundene til at flygtninge- og migrationskriser er asymmetriske, skyldes måden, man har designet Dublin-aftalen på.

Gennem Dublin-aftalen har man etableret et regulativt system, der opretholder asymmetrien, og som derfor er med til at modvirke, at en mere solidarisk regulativramme kan opnås. Det var igen først, da de grænsenære EU-lande i 2015-2016 lod flygtninge passere videre til lande længere væk fra EU's ydre grænse – og derved understregede, at flygtninge- og migrationskriser ikke nødvendigvis er asymmetriske – at arbejdet omkring en ny pagt gik i gang.

Ukrainske flygtninge følger et andet regelsæt

Da Rusland i februar invaderede Ukraine, valgte EU-landene at aktivere en krisemekanisme, der gav flygtninge fra krigen i Ukraine midlertidig beskyttelse i Unionen. Reglerne, der aldrig før har været anvendt, blev indført som følge af krigen i Eksjugoslavien og de flygtningestrømme, man efterfølgende oplevede i Europa. Reglerne sætter de almindelige asylprocedurer ud af kraft for en bestemt gruppe og er blandt andet lavet for at kunne beskytte EU-landenes asylsystemer mod overbelastning i situationer, hvor EU oplever en massetilstrømning af fordrevne personer.

Personer, der tildeles midlertidig beskyttelse, får adgang til ophold og en række basale ydelser i EU i en begrænset periode. Den midlertidige beskyttelse giver også ret til ophold, ret til at tage et arbejde og fri bevægelighed mellem EU-landene. Den giver også adgang til passende bolig, lægehjælp, skolegang samt ret til familiesammenføring i EU. Selvom Danmark på grund af retsforbeholdet står udenfor direktivet om midlertidig beskyttelse, valgte et bredt flertal af Folketingets partier i marts 2022 at indføre en særlov, som giver ukrainske flygtninge i Danmark stort set de samme rettigheder, som de har i resten af EU.

Beslutningen om at aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse og derved give flygtninge fra Ukraine rettigheder, der ikke tilfalder andre flygtninge, har givet anledning til kritik fra både civilsamfundsorganisationer og flere politiske grupper i Euro-

pa-Parlamentet. Kritikere fremhæver, at forskelsbehandlingen af forskellige flygtningegrupper er diskriminerende, og at den, ved for eksempel at give ukrainere en kortere vej til det europæiske arbejdsmarked, er med til at forstærke fortællinger om andre flygtningegrupperes manglede arbejdsvillighed.

Man skal dog huske på, at direktivet om midlertidig beskyttelse er tiltænkt en særlig slags krisesituationer. Det er indskrevet i direktivet, at det er en »usædvanlig procedure« reserveret til krisesituationer, hvor massetilstrømningen kommer fra et bestemt land eller et bestemt afgrænset geografisk område.

Direktivet er altså tiltænkt en flygtningestrøm, der kan afgrænses, og det skal også være muligt på forhånd at skønne, hvor mange mennesker det drejer sig om. Fordi det er møntet på flygtninge, som vil vende tilbage til deres oprindelsesland indenfor en kortere tidshorisont, skal de rettigheder, flygtningene tildeles, derfor også ses i relation til opholdets formodede længde.

Direktivet om imidlertid beskyttelse er således ikke et regelsæt, der er tiltænkt at kunne udbredes til generelle flygtninge- og migrationsstrømme. Og dertil kommer, at der er meget lav grad af politisk villighed i EU-landene til at åbne yderligere op for migrationsstrømme. Det er derfor ikke sandsynligt, at vi vil se en bredere anvendelse af det regelsæt, der gælder for ukrainske flygtninge.

To forskellige politiske logikker

Der er tale om to forskellige politiske logikker, når det kommer til håndteringen af ukrainske flygtninge og så generelle flygtningestrømme. Hvor behovet for at sikre de ukrainske flygtninge beskyttelse og rimelige vilkår, indtil de på et tidspunkt får mulighed for at vende tilbage til Ukraine, har været det mest preserende, har man også set takter hen imod at accelerere deres integration i Europa. Kommissionen har for eksempel lanceret en

jobportal, hvor Ukrainske flygtninge kan komme i kontakt med europæiske virksomheder, der mangler arbejdskraft.

OECD estimerer, at effekten af ukrainske flygtninge på det europæiske arbejdsmarked vil være omtrent dobbelt så stor sammenlignet med effekten af de generelle flygtningestrømme, som ankom til EU i perioden 2014-2017. En af forklaringerne er, at EU, hvad angår de generelle flygtningestrømme, indtil videre og i lyset af den manglende enighed om solidarisk fordeling, fokuserer på forebyggelse for eksempel igennem styrkede samarbejder med myndigheder i EU's nærområder og styrkelse af patruljeringsen ved EU's ydre grænse. Her handler fortællingen i mindre grad om dem, der bringes til EU's sikkerhed, og i højere grad om vigtigheden af at beskytte Unionens sikkerhed og sammenhængskraft.

De to logikker kan godt sameksistere. Men så længe de gør det, er det med til yderligere at udstille brutaliteten i de eksisterende regler for migration og asyl, og den manglende evne blandt EU-landene til at sikre en ny lovgivningsramme, der understøtter en bedre håndtering af de generelle flygtninge- og migrationsstrømme.

STRIDEN OM KRIGENS FORTÆLLING



Af Julie Arnfred Bojesen, leder af det ukrainsk-danske ungdomshus i Kyiv, tidligere sekretariatsleder i Det Udenrigspolitiske Selskab. Har tæt kontakt med mange unge i og fra Ukraine.

»Undskyld, men jeg bliver nødt til at spørge: Er Ukraine egentlig ikke et frygteligt land?«

Dette spørgsmål blev jeg stillet af en kulturperson i en anerkendt stilling i juni 2022, efter at jeg havde fortalt om de ukrainske unges effektive organisering og frivillighed i kampen mod den russiske storinvasion. Fortællinger om, hvordan ukrainerne holder fast i deres tro på frihed og ofrer livet for deres idealer, og som i en mere retfærdig verden ville få den danske modstandsbevægelse under den tyske besættelse til at blegne. Men de gamle stereotyper stikker dybt.

Indtil februar 2022 var Ukraine for de allerfleste vesteuropæeres vedkommende et ukendt sted, der repræsenterede alt det dårlige i myten om Østeuropa. Grå beton, kulde, fattigdom, håbløshed, kriminalitet og korrupsion. Landet har ikke været en del af vores fortælling om Europa, men eksisteret i periferien af vores selvopfattelse. Som et modstykke til det moderne demokratiske samfund, som vi selv synes, vi repræsenterer.

Nyt blik på Ukraine

Ruslands krig mod Ukraine har udfordret vores verdensforståelse og givet os en skelsættende mulighed for selvransagelse. Den 24. februar 2022 blev Ukraine brutalt presset ind som protagonist i fortællingen om Europa. Et land, som på trods af sin størrelse og geopolitiske vigtighed har fyldt meget lidt i den kulturelle og politiske repræsentation i Europa, siden landet blev uafhængigt i 1991.

Så lidt, at man i tiden op til Ruslands storinvasion holdt internationale sikkerhedsmøder om Ruslands trusler uden at invitere repræsentanter fra Ukraine med. Landets præsident blev fremstillet som en useriøs komiker, og det ukrainske folk blev i høj grad betragtet som fattige, undertrykte sovjetborgere i et korrupt system.

Heldigvis for os alle har ukrainerne haft en stærkere selvfortælling at holde fast i. Ukrainerne er op gennem historien kontinuerligt blevet kørt over af imperier, som har efterladt liden plads til deres egen kultur – både fysisk og socialt. Da århundreders imperialstruktur og gentagne folkemord ophørte ved Sovjetunionens sammenbrud i 1991, blev Ukraine en uafhængig nation efter 79 år under sovjetisk styre. Væk var pensionen, lønnen, staten, Gulag, den statslige overvågning og undertrykkelsen af den ukrainske kultur.

Det ukrainske sprog, som under Sovjetunionens russificering og centralisering blev regnet for udannet og bondisk og i øvrigt fejlagtigt omtalt som en »dialekt« af russisk, kunne gradvist tales i det offentlige rum uden skam eller negative konsekvenser. Ukrainske symboler og kulturelle udtryk kunne frit bruges og tanke- og ytringsfriheden skabte nye rum at vokse op i for den næste generation. En generation, som var de første ukrainere født frie i forfærdeligt mange år.

Demokrati i Ukraine

Demokratiet i Ukraine fik for alvor fat med Den Orange Revolution i 2004. Da samledes det ukrainske folk for første gang på tværs af landet for at udtrykke sin utilfredshed med korrupsion og valgfusk ved præsidentvalget i 2004. Oppositionens orange farve blev symbolet på folkets krav, og de fredelige demonstrationer endte med, at valget blev omstødt. Det var en stor folkelig sejr og etablerede billedet af ukrainerne som et samlet folk med handlekraft, demokratisk forståelse og politiske krav. Det

var et folk, som står sammen og ikke finder sig i at blive styret på en måde, de er uenige i.

Ti år senere var de unge generationer, der ikke havde oplevet tiden under Sovjet, blevet gamle nok til selv at tage del i kampen for en demokratisk fremtid. Utilfredsheden med manglende reformer, fremgang og politisk ansvar var i 2013 blevet for stor. En gruppe studerende samledes i stille protest mod den russiskvenlige tidligere præsident Viktor Janukovitj og trillede første snebold i det enorme skred, der herefter skulle ramme landet.

Værdighedsrevolutionen, der ofte omtales som Majdan-revolutionen efter navnet på Uafhængighedspladsen i Kyiv, samlede under EU-flaget millioner af ukrainere, som krævede deres ret. Retten til et retsstatssamfund uden korruption, til frie medier, til de nødvendige politiske reformer, til en bedre fremtid – og til at være en del af Europa.

»De himmelske hundrede« er betegnelsen for de 107 mennesker, som mistede livet de sidste dage af revolutionen i voldelige sammenstød med politiet og militærets specialenheder, som var indsat mod de civile demonstranter. Portrætterne af de faldne står i dag langs gaden ved Uafhængighedspladsen som symbolet på den ukrainske frygtløshed og ukuelighed.

Foreninger, rettighedsforkæmpere, uafhængige medier og nye kulturelle bølger udsprang af energien i de store folkemængder, som samledes på tværs af landet. Der blev skabt et civilsamfund, der kunne balancere den politiske magt og yde den modspil. Store politiske reformer blev iværksat, og den lange og svære kamp mod korruptionen fra det gamle system startede.

Ukrainsk selvbevidsthed

Revolutionen blev ikke kun starten på den reelle statsdannelse i Ukraine, men også en opvågnen mod større ukrainsk kulturel

selvforståelse. Ruslands invasion af Krim og krigen i Østukraine, som startede i februar 2014, var yderligere brænde på bålet. Revolutionen markerede for ukrainerne en bevægelse væk fra Sovjet og ind i det moderne Europa. Den fik med syvtommersøm slået fast, at folket besidder magt og ikke er bange for at bruge den, og at ukrainsk er noget, man kan være med stolthed. Ukrainerne har siden befundet sig i en proces mod udvikling af en moderne national identitet, hvor man tager den tidligere ydmygede »ukrainskhed« tilbage, som noget man er stolt af.

De unge generationer, som ikke levede under Sovjets autoritære styre, har haft et stort behov for at tage et opgør med den tyngende arv, de er blevet givet. De gamle Lenin-statuer på bytorve blev væltet af rasende folkemasser, nye parker blev anlagt hen over gamle sovjetiske mindesmærker og stakitter, garageporte og broer blev malet i blå og gult.

Den eksplosion af nationsskabelse, som Værdighedsrevolutionen startede, er blevet holdt i gang af Ruslands krige, som for det ukrainske folk netop har bevist, at de har noget at beskytte. Den ulovlige okkupation af Krim og den russiskledede krig i Østukraine har siden 2014 hærget landet. Allerede inden den 24. februar 2022 var 14.000 mennesker slået ihjel og hundredtusinder drevet på flugt.

Ukraine som oplevet trussel

Når et frit og demokratisk Ukraine, som nærmer sig Europa, er en trussel for det russiske regime, er det fordi, det truer Ruslands imperialistiske narrativ om at genskabe fordums storhed. Derfor er det afgørende for Rusland at forhindre den ukrainske egenart i at udfolde sig, og dermed er forsvaret af den ukrainske kultur også forsvaret mod udryddelse.

Kunstværker bliver stjålet, teatre bliver bombet, og ukrainske vartegn bliver ødelagt. På checkpoints bliver folk med ukrainske symboler tatoveret på kroppen taget til side og likvideret.

Hjem med klassiske ukrainske pyntegenstande bliver mineret. Børn bliver bortført og videresendt til »genopdragelse« i Rusland, og civile bliver tvangsdeporteret til Rusland, får ødelagt deres pas og bliver påtvunget et russisk statsborgerskab.

Efter at jerntæppet blev hævet, fandtes det eneste kighul fra Vesteuropa ind i den gamle østblok via Moskva, som stadig havde mulighed for at styre narrativerne om de lande i øst, som netop havde opnået uafhængighed. Disse landes kulturer og historier var ofte – også i rent fysisk forstand - beslægtet af Sovjetunionen og blev derfor præsenteret til verden af Rusland.

Ukrainerne har de seneste mange år kæmpet for at få deres kulturarv tilbage, for eksempel ved at få rettet navne og oprindelsesland på ukrainske kunstnere, som fejlagtigt er blevet fremstillet som værende russiske. Samtidig har det gjort, at vores narrativ om blandt andet Ukraine i mange år har været styret af Rusland. Korrupsionen i det politiske system er blevet overført til folket i et »frygteligt land«, og Ukraine er kontinuerligt blevet fremstillet som en forlængelse af Rusland.

Væk fra stereotyperne

Når det kommer til Ukraine, glemmer vi alt for ofte den vigtige skelnen, som vi er bedre til at huske i forhold til Rusland. At regimet er én ting, og borgerne en anden. De ukrainske borgere er frustrerede over at blive holdt fast i fortællingen om Ukraine som et korrump, underudviklet og russisk folk. Ikke at blive taget seriøst af resten af Europa, når de beviseligt er villige til at dø for Europa og det europæiske demokrati.

Ukrainere er trætte af at blive set som et bondesamfund, hvor alt er korrump, fattigt eller undertrykt og med en karikeret kulturgengivelse som enten er folkløst eller repræsentant for den vestlige forståelse af smagløst og gammeldags. De vil anses for at være moderne borgere med europæisk udsyn og en identitet, som respekteres på linje med deres europæiske naboer.

De seneste år er den ukrainske modstand mod de negative stereotyper blevet særligt markant. At Kyiv har investeret stort i turisme og i januar 2022 blev kåret til den bedste europæiske by at besøge, eller at Ukraines kulturministerium har indgivet en officiel klage til Netflix over brugen af nedladende stereotyper af ukrainske kvinder i serien »Emily in Paris«, er på én og samme tid symboler på selvhævdelse og desperat kamp for overlevelse.

En kamp om symboler

Den ukrainske selvforståelse er konkret: De er ikke russere. I otte år har de modstået en af verdens største hære. De har kæmpet mod undertrykkelse i århundreder, og de kommer ikke til at give efter nu. Efter storinvasionen i februar er de blot blevet endnu mere rasende. Rusland har i endnu højere grad formået at samle folket og givet den sidste europaskeptiske del af befolkningen et kraftigt skub i vestlig retning.

Den kulturelle undertrykkelse, som er foregået aktivt fra Ruslands side og passivt fra Vesteuropas side, har gjort ukrainerne enormt bevidste om narrativer og vigtigheden af symbolik og ordvalg – og det lader til, at alle ukrainere automatisk forstår vigtigheden af dette. Siden den 24. februar er det, som om alle ukrainere, uden nogen forudgående fælles koordinering, har kommunikeret det samme budskab og repræsenteret de samme værdier.

Blot et par uger inde krigen iværksatte regeringen en perfekt udtænkt, afstemt og timet rebranding-kampagne af landet. Populære skilte, plakater, t-shirts og klistermærker med det nye motto »Brave like Ukraine« dukkede op verden over. Fra beskyttelsesrum i Kyiv har nogle skarpe strateger set muligheden for, på et øjeblik, at vende fortællingen om det enorme land fra en negativ østblok-stereotyp til en eksemplarisk nation, som andre med ydmyghed bør følge. Mod er nu synonymt med

ukrainsk – ikke kun på slagmarken, men også i den store fortælling om krigen og landet. Præsident Volodymyr Zelenskyj inkarnerer dette billede på den ukuelige – men menneskelige og rummelige – modstand mod det store onde mørke.

Gode historier i krig

Som med én stemme har de yngre ukrainere kastet sig ind i fortællingen, formidlingen og diskussionen på de sociale medier, samtidig med at de med alle kræfter har mobiliseret hjælp til deres soldater, deres landsmænd og -kvinder og deres kultur.

Fortællinger om soldaternes heltedåd. Om ældre kvinder, som kysser de ukrainske soldater efter befrielsen og inviterer dem på pandekager. Om aktivister, der om natten piller alle gadeskilte med sovjetiske navne ned. Om landmænd, der kører afsted med russiske tanks. Om redningsfolk, der tager sig af skadede husdyr. Om postvæsenet, der bliver ved med at levere breve i sønderskudte postkasser. Modstanden kommer til udtryk gennem sange, tatoveringer, tøj, på cafémenuer, i indkøbsvaner, i ordvalg og den sammenbidte måde, hvorpå man lider. »Tag vores strøm og vores eget lys brænder stærkere.«

Overfor EU har ukrainerne med blod bevist, at de er absolut værdige medlemmer. Nogle har endda spøgt med, at Ukraine efter sejren bør falde under en EU-specialkategori.

Ukrainerne ved, at fortællingen om dem er helt afgørende. Internt er det den stærke fortælling om folkets mod og modstand, der sikrer, at de har en chance mod Rusland, både som nation og militært. Eksternt er det fortællingen om, hvordan de ofrer sig for de europæiske værdier og dør for at beskytte Europa, der sikrer opbakning og svækker Ruslands narrativ og giver Ukraine en central position på Europakortet.

Respekt og ligeværd

Vores fortællinger bygger på allerede eksisterende elementer,

men de er samtidig selvforstærkende. Når vi i Vesteuropa ikke anser vores nabolande som ligeværdige samarbejdspartnere, vil de heller aldrig blive det. I årtier har vores narrativ været, at de østlige naboskabslande er mindreværdige. Vi har under vurderet dem og deres evne til selv at forandre og udvikle sig. Vi har underkendt deres kultur og vigtighed. Og nu kan vi så med ærefrygt observere andre gøre alvor af de store ord, vi altid har smykket os selv med.

Hvis vi tidligere havde forstået kulturens rolle, og hvilken kraft der boede i ukrainerne, ville situationen i dag måske være anderledes. Tænk, at der skulle to krige til, før vi lyttede til ukrainernes fortælling.

Når vi beskæftiger os med EU's fremtid – og i det hele taget den verden, vi ønsker at skabe – er det afgørende vigtigt, vi har en ydmyg tilgang til andre lande og de erfaringer, de kommer med. Også dem i periferien. Det er afgørende, at vi tager kulturmøder og -udveksling alvorligt og giver plads til at lade folk definere sig selv. Hvis Ukraine skal integreres i EU, bliver vi nødt til at tage deres del af historien med i vores egen beretning.

Gensidig kulturudveksling og et europæisk narrativ om respekt og ligeværd med naboskabslandene er afgørende for EU's overlevelse. Et stærkere demokratisk Europa vil være det bedste bolværk mod de skiftende geopolitiske globale udfordringer, som gør demokratiet svagere. Og vi kan ikke være bekendt at lægge alt ansvaret over på Ukraine hver gang.

EU-FORBUDDET MOD RUSSISKE STATSMEIER



Af Staffan Dahllöf, freelancejournalist tilknyttet DEO og en lang række europæiske graverprojekter, underviser i EU-journalistik med særlig ekspertise i forhold til pressefrihed, aktindsigt og åbenhed i EU.

Krigen i Ukraine har betydet, at vi dag står med en ny debat om, hvorvidt og hvordan der må sættes grænser for, hvad vi må læse og lytte til. Siden den 1. marts 2022 har det inden for EU været forbudt at distribuere eller medvirke til distribution af indhold fra de russiske statsmedier RT (tidligere Russia Today) og Sputnik, der begge sender på engelsk. Den 3. juni blev sortlistningen udvidet til også at omfatte medierne Rossiya RTR/ RTR Planeta, Rossiya 24 og TV Centre International.

Forbuddet blev vedtaget som en del af omfattende ændringer i Ministerrådets »forordning om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands invasion af Ukraine«. Det vil sige beslutninger, som er truffet af regeringerne i Rådet og umiddelbart efter virker som gældende lov i samtlige EU-lande. Europa-Parlamentet var ikke en del af beslutningen, da udenrigs- og sikkerhedspolitik udgør et område, hvor Parlamentet ikke har de samme beføjelser som EU's ministerråd.

Sortlistningen af de russiske statsstøttede medier var en udvidelse af EU's første sanktioner mod Rusland i 2014 efter den russiske annektering af Krim, som i foråret blev fremsat som svar på Ruslands brud på international ret, FN-pagten og krænkelse af Ukraines suverænitet.

Ytringsfrihed eller ej

Når distributionsforbuddene ifølge Rådet ikke er en indskrænkelse af ytringsfriheden, skyldes det to forhold. Dels er forbud-

dene tidsbegrænsede – de vil ophøre med at gælde, når krigen er bragt til ophør. Og dels at de ansatte på RT, Sputnik og de andre nævnte medier fortsat tillades at lave research og interviews, altså arbejde som journalister, også selv om de altså ikke i alle tilfælde tillades at sprede deres indhold.

I den forholdsvis hurtigt overståede debat som fulgte i Europa, blev sortlistningen begrundet med, at de nævnte kanaler ikke repræsenterer medier i ordets egentlige forstand, men fungerer som propagandakanaler for regeringen i Moskva. Det er en påstand, som er forholdsvis let at dokumentere. Enhver som har fulgt de nu forbudte kanaler eller stadig gør det ad omveje kan konstatere, at de på ingen måde inkluderer kritiske stemmer mod krigen i Ukraine. Deres fortælling om invasionen og den efterfølgende krig er fortællingen om et Rusland, der blot forsvarer sig mod NATO's aggressioner, og Ukraine regeres af korrumperede og moralsk anstødelige politikere og må derfor »afnazificeres«.

Rådsbeslutningerne indeholder imidlertid ingen bestemmelser, hvad angår definitionen af et medie, eller hvad der tæller som acceptabel journalistik. De forbudte kanaler omtales ikke som propagandakanaler, men som »medieforetagender«.

Rådet havde kun akkurat truffet sin beslutning, da RT's station i Frankrig bad EU-domstolen om at få den ophævet. Domstolen afviste RT Frances begæring i en foreløbig beslutning fra retspræsidenten, men vendte tilbage i en længere afgørelse tre måneder senere. Den 27. juli fandt Retten, som er EU-domstolens første instans, at spredningsforbuddet mod de russiske medier var i overensstemmelse med ytringsfriheden.

I en pressemeddelelse udsendt af EU-domstolen samme dag fremgår det, at selv om indskrænkningen af ytringsfriheden er et alvorligt indgreb, så står den i et rimeligt forhold til den ekstraordinære politiske situation, som Rusland har skabt: »RT

France har i særdeleshed udsendt information, der retfærdiggør den militære aggression mod Ukraine, som udgør en betydelig og direkte trussel mod EU's offentlige orden og sikkerhed.«

Den offentlige orden

Diskussionen om ytrings- og informationsfrihed fylder 20 af dommens i alt 46 sider. I dommen peger EU-dommerne på, at ytrings- og informationsfriheden kan indskrænkes, hvis fire betingelser er opfyldt. Det skal gælde, at (1) muligheden for indskrænkelse skal være fastsat i lov, (2) indskrænkelse skal grundlæggende respektere ytringsfrihedens kerne, (3) indskrænkelse skal opfylde en målsætning, som EU har fastlagt, og (4) indskrænkelse skal være proportionelle. Fire betingelser, som ifølge Retten er opfyldte i EU-domstolens afgørelse.

Argumentet for et distributionsforbud handler ifølge Retten om nødvendigheden af at forhindre »alle former for ytringer, der udbreder, tilskynder til, fremmer eller retfærdiggør had baseret på intolerance, brug af vold og forherligelse af vold.« Retten giver også sit bud på, hvad der opfylder betingelserne for acceptabel journalistik, navnlig at journalister handler i god tro, formidler på grundlag af nøjagtige fakta, og at de leverer pålidelige og nøjagtige oplysninger i overensstemmelse med journalistisk etik.

Kigger man på dommen, er det åbenlyst, hvor stor en rolle hensynet til den offentlige orden har spillet for Rettens afgørelse. Da propaganda og desinformation truer selve demokratiet, har EU og medlemslandene ret til at forsvare sig, som det fremgår af EU-traktaten. Retten henviser til artikel 3.1, som siger, at »Unionens mål er at fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd« samt artikel 5, hvor den indledende sætning lyder: »Unionen forsvare og fremmer i forbindelserne

med den øvrige verden sine værdier og interesser og bidrager til beskyttelsen af sine borgere.« Ræsonnementet fra EU-domstolen lyder altså, at det er i orden at bringe de russiske medier til tavshed som et middel til at beskytte EU-borgerne, og fordi de russiske medier udgør en trussel mod den offentlige orden i EU.

I sin klage til domstolen påpegede RT France, at forbuddet ikke kun ramte de russiske medier, men også EU-borgernes ret til frit at modtage information. Et argument, som Retten afviste: »Hvad angår borgernes ret til at modtage information (...) så gælder, at hvis indgrebet i retten til at udsende programmer er berettiget, så gælder det samme så meget desto mere for offentlighedens ret til at modtage sådanne programmer.«

Grundlovens censurforbud

Fokuserer vi på debatten i Danmark, så fremgår det af Grundlovens § 77, at: »Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres.«

Til et møde i folketingets Europaudvalg i slutningen af marts 2022 spurgte Torsten Gejl, der på det tidspunkt var Alternativets eneste medlem af Folketinget, den daværende justitsminister Nick Hækkerup (S), om sortlistningen af de russiske medier er forenelig med Grundlovens § 77. Svaret var, at en sådan ordning, altså Rådets beslutning, »rejses efter Justitsministeriets opfattelse ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 77.«

Begrundelsen fra ministeriet fulgte to linjer. Forbuddet mod de russiske medier repræsenterer ikke censur i betydningen »forhåndskontrol«. Der er ikke tale om, at en myndighed kontrollerer indholdet af en tale eller skrift inden offentliggørelse, der er derimod tale om sprednings- eller distributionsforbud.

Og derudover, påpegede ministeren, er der forskel på formel og materiel ytringsfrihed. Formel ytringsfrihed er lovens bogstav om ret til offentliggørelse. Materiel ytringsfrihed indebærer, at der godt kan være indskrænkninger alligevel, hvis en domstol konstaterer, at det, som blev sagt eller skrevet, viser sig at være ulovligt. Man kan sige, hvad man vil, men er ikke efterfølgende straffritaget.

Jura og politik

I en verden med fuld materiel ytringsfrihed, ville man frit kunne udtale sig om alt uden at blive stillet til ansvar. Men sådan en verden findes kun i fantasien. Der vil altid vil være grænser for, hvad man ustraffet kan sige, for eksempel når det kommer til afsløringer af forsvarshemmeligheder, injurier, overtrædelser af racismeparagraffen etc.

Spredningsforbuddet af de russiske medier er ikke i sig selv et grundlovsproblem, da grundloven allerede åbner for, at der kan indføres begrænsninger på den materielle ytringsfrihed. Det mener Jørgen Albæk Jensen, professor emeritus Dr.jur. ved Aarhus Universitet, som er ansvarlig for kommentarerne til § 77 i 2015-udgaven af Grundloven, der indeholder kommentarerne, Justitsministeriet netop henviste til i deres svar til Torsten Gejl.

Hvor omfattende indgreb i den materielle ytringsfrihed kan være, hvordan sådanne indgreb motiveres, og hvorvidt de potentielt medvirker til at undergrave ytringsfriheden, er som udgangspunkt politiske og ikke juridiske spørgsmål, forklarer han. Men grundlovens § 77 gør den slags afvejninger mulige. Hvor grænserne skal trækkes, afgøres dog i sidste ende af domstolene.

Så hvor går grænsen for det tilladte? Vender vi tilbage til Rådets forordning af restriktive foranstaltninger på baggrund af Rus-

lands invasion af Ukraine, fremgår det af artikel 2f, at det er forbudt for operatører at udsende eller medvirke til udsendelse af indholdet fra bemeldte russiske medier. Derudover fremgår det af artikel 12, at: »Det er forbudt bevidst og forsætligt at deltage i aktiviteter, hvis formål eller følge er en omgåelse af forbuddene i denne forordning.«

Spørgsmålet er, hvorvidt artiklen betyder, at jeg, såfremt jeg for eksempel spreder indhold fra RT på en hjemmeside, i en Facebook-opdatering eller i et re-tweet, vil gøre mig skyldig i brud mod EU's sanktionsforordningen?

Et spørgsmål, jeg i foråret fik besvaret udenfor citat af en embedsmand i Ministerrådets generalsekretariat: »Jeg forestiller mig, at re-tweetet indhold fra de russiske medier falder inden for kategorien.« Svaret fra det svenske kulturdepartement på det samme spørgsmål i oktober lød, at overtrædelser af et forbud i en EU-forordning om økonomiske sanktioner er strafbart, men at mindre overtrædelser ikke medfører ansvar. Svensk politi havde på daværende tidspunkt ingen afsluttede eller igangværende efterforskninger om overtrædelser af spredningsforbudet. Derudover havde andre retshåndhavende myndigheder ikke nogen oplysninger at dele, kunne det svenske kulturdepartement meddele mig.

Uafhængige medier og andre

Efter en uges betænkningstid gav Kulturministeriet i Danmark i november så deres bud på en fortolkning af hensigten bag forordningen: »Som EU-Kommissionen også har understreget, handler forordningen ikke om at gribe ind i uafhængige mediers nyhedsformidling. Medierne skal fortsætte med at bruge de kilder, de finder nødvendige i forbindelse med deres journalistiske dækning af krigen.« Et opfølgende spørgsmål til ministeriet om, hvad der tæller som uafhængige medier, og om strafefrihed gælder for om privatpersoner, er ikke blevet besvaret.

»Man kan forestille sig, at uafhængige medier er dem, som omfattes af Medieansvarsloven, men jeg skal ikke gøre mig klog på, hvad der gælder som medier – det vil typisk være noget, som en domstol afgør,« siger professor Jørgen Albæk Jensen. Han tilføjer: »Det springende punkt i disse sager er ofte, om indgrebet er proportionalt – nødvendigt i et demokratisk samfund – og det tror jeg, man ville sige i en nærkrigssituation som den nuværende.«

Indgreb i den materielle ytringsfrihed, for eksempel forbuddet mod at gengive indhold fra de russiske medier, tæller med andre ord ikke som censur, så længe der ikke er krav om forhåndsgodkendelse inden offentliggørelse – heller ikke selv om de efterfølgende sanktioner er hårde.

»Derimod kan danske domstole tage stilling til, om man har overskredet grænserne for begrænsning af den materielle ytringsfrihed, som for eksempel følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 10 – som man har gjort i adskillige tilfælde – og som også er tilfældet i den afgørelse fra EU-domstolen, som du refererer,« uddyber Jørgen Albæk Jensen.

Strafferammen for overtrædelser af sanktionsforordningen er bøde eller fængsel indtil fire måneder eller under særligt skærpende omstændigheder indtil fire år. Begås forbrydelsen uagtensomt er straffen bøde eller fængsel indtil to år. Men det er ikke kun den foreløbige mangel på domstolsafgørelser i Danmark og andre medlemslande, som gør det uklart, hvor indgribende EU-sanktionerne mod russiske medier vil vise sig at være.

Den 27. september ankede RF France Rettens dom til Domstolen, som er højeste og sidste instans i EU-domstolen. Selskabet hævder via sin advokat, at man ikke har fået en fair behandling, da Ministerrådet vedtog sanktionerne, uden at RT France blev hørt, og at Retten i sin dom har fordrejet beviselementer ved at fastslå, at sanktionerne var nødvendige, egnede og pro-

portionale i forhold til ytrings- og informationsfriheden. Argumenter fra RF France, som alle er baserede på henvisninger til EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Hvor grænserne går for ytrings- og informationsfriheden i forhold til de russiske medier, er derfor endnu for tidligt at udtale sig om. Domstolen meddeler kun et par uger i forvejen, når en appelsag optages til forhandling, og når der kan forventes en dom. Den endelige afgørelse vil givetvis trække ud i flere år.

KRIGENS KONSEKVENSER FOR CIVILSAMFUND OG OPPOSITION I RUSLAND



Af Katrine Stevnhøj, Ph.d. -stipendiat ved Københavns Universitet, hvor hun forsker i belarussisk og russisk politisk aktivisme både i landene og blandt eksilgrupper.

»Denne bog handler om Vladimir Putin, men ikke som han normalt ses i Vesten. Ikke gennem rosenfarvede briller.«

Sådan indleder Anna Politkovskaja sit værk Putins Rusland fra 2004. Politkovskaja, der som undersøgende journalist og vedholdende kritiker af Putins regime dækkede Ruslands krigsførelse i Tjetjenien, blev myrdet i sin opgang den 7. oktober 2006. Drabet er fortsat uopklaret, og Politkovskajas dystre advarsel om Putins autoritære tendenser er siden blevet bekræftet.

Brud på menneskerettigheder og politiske friheder i Rusland er langt fra et nyt fænomen. I løbet af Putins mere end to årtier ved magten har det russiske samfund udviklet sig i en stadigt mere autoritær retning.

Alligevel markerede 2022 sig som et skelsættende år for politisk undertrykkelse i Rusland. Et dystert et af slagsen. Ved hjælp af lovgivning og retorik har regimet skruet op for forfølgelsen af systemkritikere og efterladt dissidenter med valget om at flygte, tie eller lade sig fængsle. Invasionen af Ukraine har haft store konsekvenser for civilsamfundet og oppositionen i Rusland.

Lovgivningen strammes

I Rusland bruger magthaverne lovgivningen til at inddæmme systemkritik. For at forstå vilkårene for civilsamfundet og oppositionen i Putins Rusland er det derfor nødvendigt at kaste et

blik på den lovgivning, der er blevet indført i løbet af det seneste årti, og som er blevet yderligere strammet i 2022.

I 2012 blev loven om »fremmedagenter« indført. I sin oprindelige form krævede loven, at ikke-statslige organisationer, der er involveret i politiske aktiviteter og modtager økonomisk støtte fra udenlandske kilder, skal registrere sig under betegnelsen »fremmedagent«. I loven er »politiske aktiviteter« vagt defineret, og det er derfor muligt at anvende den på en bred vifte af organisationer.

Når en organisation først er stemplet som en fremmedagent, er organisationen pålagt en række krav og restriktioner. Lever organisationen ikke op til disse krav, risikerer den at blive lukket. Det skete blandt andet for den internationale gren af menneskerettighedsorganisationen Memorial i slutningen af 2021. Hvis en organisation undlader at registrere sig selv som en fremmedagent, kan den straffes med bøder.

Loven om fremmedagenter har haft omfattende konsekvenser for det russiske civilsamfund, og organisationer har måtte ty til forskellige strategier for at overleve. En måde, hvorpå organisationer kan forsøge omgå den restriktive lovgivning, er ved at lade sig opløse og registrere sig på ny. En anden mulighed er at opløse organisationen og fortsætte arbejdet som et uformelt netværk baseret på donationer. En tredje mulighed er selvrensensur – at vælge at undlade at beskæftige sig med politiske emner.

Loven er siden sin vedtagelse i 2012 blevet ændret flere gange. I 2017 blev loven udvidet til også at gælde medier, og fra 2019 har den også omfattet enkeltindivider. Senest er loven i 2022 blevet udvidet til ikke alene at gælde organisationer eller personer, der modtager økonomisk støtte fra udlandet, men organisationer eller personer som er under »udenlandsk indflydelse«.

Ifølge den nye lovgivning, der trådte i kraft den 1. december 2022, bestemmes en fremmedagent som en person, der har modta-

get økonomisk støtte fra fremmede stater eller er under »udenlandsk indflydelse«, og som er engageret i politiske aktiviteter i Rusland.

»Udenlandsk indflydelse« forstås ifølge Dumaen som dette: »at yde støtte fra en udenlandsk kilde til en person eller at påvirke en person, herunder ved tvang, overtalelse eller andre midler.« »Støtte« dækker således ikke alene over økonomisk støtte, men også for eksempel organisatorisk, metodisk, videnskabelig eller teknisk bistand.

Ensretning af samfundet

I 2022 blev også loven om såkaldt »homoseksuel propaganda« strammet. Loven, der blev indført i 2013, gjorde det i sin oprindelige form strafbart at promovere »ikke-traditionelle« familieformer, herunder forhold mellem to af samme køn, til mindreårige. Med den nye stramning gælder loven ikke alene promovering rettet mod mindreårige, men promovering generelt.

Først og fremmest er stramningerne af den eksisterende lovgivning om »fremmedagenter« og »homoseksuel propaganda« med til at begrænse rummet for politisk deltagelse yderligere. Men derudover er de også en forlængelse af den værdimæssige ensretning af samfundet, som Kreml promoverer.

Også ytringsfriheden er blevet indskrænket yderligere som en direkte følge af krigen. Den 5. marts underskrev Putin en ny lov, der gjorde det strafbart at distribuere »falske nyheder« om den russiske hær. Overtrædelse af denne lov straffes med op til 15 års fængsel.

At distribuere »falske nyheder« har vist sig at dække over for eksempel at omtale Ruslands såkaldte militære specialoperation i Ukraine som en »krig«. I kølvandet på lovgivningen svandt antikrigs-protesterne i Rusland markant ind, og myndighederne tøver ikke med at bruge lovgivningen imod dem,

der forsat vover at ytre sig kritisk over for regeringens linje. Det billede tegner sig også, når vi kigger på den politiske opposition i Rusland.

To former for opposition

I Rusland skelnes mellem to former for opposition – den systemiske og den ikke-systemiske. Den systemiske opposition er den, der får lov til at eksistere inden for rammerne af det etablerede politiske system. Repræsentanter for den systemiske opposition har altså sæder i det russiske parlament, Dumaen, og inkluderer blandt andet Kommunistpartiet (KPRF) og det Liberal-demokratiske Parti (LDPR).

I princippet er partierne i opposition til Putin og hans støtteparti, Forenet Rusland, men denne opposition fungerer i praksis som en potemkinkulisse, der, ved at skabe en illusion om politisk pluralisme, blot medvirker til at legitimere præsidentens magt.

Til forskel fra den systemiske opposition eksisterer den ikke-systemiske opposition primært uden for det etablerede politiske system. Denne opposition forbindes hovedsageligt med politiske aktivister og systemkritikere, som for eksempel Aleksej Navalnyj, Vladimir Kara-Murza, Ilja Jasjin og Evgenij Roizman.

Enkelte politiske partier, der anses for at være en del af den ikke-systemiske opposition, har dog formået at bevare deres plads i det etablerede politiske system, heriblandt partierne Jabloko og Partiet for Folkets Frihed (PARNAS). Deres mulighed for politisk indflydelse er dog stort set ikkeeksisterende.

Ruslands ikke-systemiske opposition har længe ageret i et snævert og farligt manøvrerum, og i løbet af de seneste år har Putin kun strammet skruerne yderligere. Den 27. februar 2015 blev Boris Nemtsov, medlem af oppositionspartiet PARNAS og pro-

minent Putin-kritiker, skudt på åben gade i Moskva, og i august 2020 blev Navalnyj forgiftet med nervegiften Novitjok. En forgiftning, som ved hjælp af den undersøgende journalistgruppe Bellingcat efterfølgende blev kædet sammen med den russiske sikkerhedstjeneste, FSB.

Efter at have fået behandling for forgiftningen i Tyskland valgte Navalnyj til trods for den åbenlyse trussel mod hans person at rejse tilbage til Rusland, hvor han den 17. januar 2021 blev anholdt umiddelbart efter at være landet i Moskvas Sjeremetovo-lufthavn. I marts 2022 modtog han en dom på 9 års fængsel.

Navalnyj er ikke den eneste oppositionspolitiker, der er blevet fængslet for at kritisere regimet. I 2022 blev både Kara-Murza, Jasjin og Roizman anholdt som konsekvens af deres fordømmelse af krigen i Ukraine. Roizman blev senere løsladt, mens Kara-Murza og Jasjin fortsat er bag tremmer. De risikerer begge langvarige fængselsdomme.

Beskyldninger om femtekolonne

Et gennemgående retorisk greb fra Kremles side er fortællingen om vestlig indblanding i russiske forhold. Selv om skræmmebilledet af Vesten, der som en trojansk hest forsøger at splitte Rusland indefra, ikke er ny i Rusland, er der løbende blevet skruet op for retorikken fra Kremles side.

Ved et tv-transmitteret regeringsmøde den 16. marts 2022 omtalte Putin systemkritikere som »forrædere«. Han bedyrede, at »alle folk, og især det russiske folk, kan altid adskille ægte landsmænd fra afskum og forrædere. De vil spytte dem ud som et lille insekt, der tilfældigvis flyver ind i deres mund.« Vesten vil, ifølge præsidenten, »satse på en femte kolonne – på forrædere. På dem, som tjener penge her, men bor derovre. Ikke geografisk, men i deres hoved. I deres slaveagtige tankegang.«

I kølvandet på den tv-transmitterede tale blev der på sociale medier delt billeder af systemkritikeres døre, overmalet med skældsord og trusler, og der har været eksempler på personer, som er blevet angivet til myndighederne af deres medborgere. Hændelser, der viser, hvordan den politiske retorik siver ud i befolkningen og manifesterer sig i form af selvtægt. Noget, der giver mindelser som Sovjettidens tjekisme – en frygtkultur, der gennemsyrede alle dele af samfundet.

I talen sagde Putin endvidere, at »denne naturlige og nødvendige rensning af samfundet vil styrke vores samfund og solidaritet.« Regimet giver således udtryk for, at man ønsker at skille sig af med »uønskede elementer.«

Mindelser fra Sovjet

Det er ikke første gang i den russiske historie, at man aktivt forsøger at skille sig af med kritiske røster. Gentagende gange i den sovjetiske historie er prominente systemkritiske stemmer sendt i tvungent, eller i bedste fald opfordret, eksil uden for Sovjetunionens grænser. På denne måde kan politisk emigration fungere som en sikkerhedsventil for autoritære ledere, der ønsker at slå ned på systemkritikken.

Alligevel repræsenterer politisk emigration et dilemma for det russiske regime. Studier af emigration fra Rusland peger på, at fem millioner russere har forladt Rusland, siden Putin kom til magten ved årtusindeskiftet.

Forskningen peger derudover på, at emigration i stigende grad er politisk motiveret, og at det i særdeleshed er den unge, urbane og veluddannede befolkningsgruppe, som vælger en fremtid uden for Ruslands grænser. Rusland står på den måde over for en særdeles alvorlig demografisk udfordring i form af emigration af højt kvalificeret arbejdskraft.

Tendensen er blot blevet forstærket af krigen i Ukraine. Selvom det er vanskeligt at finde præcise opgørelser over antallet af

russere, der har forladt landet siden den 24. februar, lægger tallet ifølge nogle estimater på op mod 900.000 migranter, hvis vi også medregner den massive bølge af særligt unge mænd, som flygtede over grænserne i forbindelse med den delvise mobilisering, der blev annonceret den 21. september 2022.

Aktivismе over grænser

Til trods for den massive udvandring har Rusland i skrivende stund ikke indført grænselukning. I Europa har statsoverhoveder og udenrigsministre løbende diskuteret indførslen af visumrestriktioner for russiske statsborgere, hvilket i september førte til, at EU-landene vedtog en fuldstændig suspension af den visumlempelsesaftale, som EU og Rusland indgik i 2007.

Aftalen medfører blandt andet en øget kontrol ved udstedelse af visa til russiske statsborgere samt en mulig inddragelse og annullering af gyldige visa ved grænsen. I de officielle retningslinjer opfordres der til at gøre undtagelser i tilfælde af personer, der søger ophold af humanitære grunde. Set fra de politiske emigranternes perspektiv, er dette en yderst vigtig tilføjelse.

Det er nemlig langt fra alle politiske emigranter fra Rusland, der ansøger om politisk asyl i Europa. I stedet gør mange brug af Schengen-visum, som afhængigt af typen, giver mulighed for at rejse ind og ud af Schengen-området en, to eller flere gange i løbet af en periode på 180 dage. I denne forbindelse har visummet fungeret som en sikkerhedsforanstaltning for aktivister i Rusland, som har haft brug for at kunne forlade landet med kort varsel.

Foruden aktivister og organisationer har også en række uafhængige kritiske medier valgt at flytte deres aktiviteter ud af Rusland, heriblandt prominente medier som Dozjd' TV og Novaja Gazetas nyligt etablerede europæiske afdeling. Det samme gælder en række menneskerettighedsorganisationer, der forsøger at forbedre situationen i Rusland fra eksil.

Der er dog også organisationer, der fortsætter deres arbejde i Rusland. Herunder arbejdet med at dokumentere brud på menneskerettigheder og politisk vold samt at yde juridisk bistand til politisk forfulgte. Den massive udstrømning af politiske aktivister over Ruslands grænser repræsenterer ikke alene et dilemma for regimet, men også for civilsamfundet.

På den ene side betyder den omfattende politiske emigration, at det russiske civilsamfund mister styrke. Det kan eksempelvis lede til en intern mangel på menneskerettighedsadvokater, som både er i stand til og ønsker at forsvare retsforfulgte aktivister. På den anden side ser flere aktivister emigration som den eneste mulighed for at bevare en kritisk stemme og mulighed for handling under de aktuelle politiske forhold.

Der er ingen tvivl om, at krigen i Ukraine har forværret den igangværende autoritære udvikling i Rusland. Det i forvejen snævre politiske manøvrerum er blevet yderligere begrænset, og for en lang række aktivister og oppositionsfigurer har emigration vist sig som den eneste mulighed.

Men de russiske aktivister, medier, civilsamfundsorganisationer og systemkritikere, der har set sig nødsaget til at arbejde fra andre europæiske lande, repræsenterer også en mulighed for Europa til at støtte dem, der er i stand til at forestille sig et andet Rusland.

MOD ET MINDRE AFHÆNGIGT EUROPA



Af Morten Bønke Pedersen, freelance-redaktør og forfatter, tidligere analytiker og redaktør i Demokrati i Europa Oplysningsforbundet (DEO).

Vi vil se et mere selvstændigt Europa rejse sig efter Ruslands krig i Ukraine. Et Europa, der er mindre afhængigt af eksterne aktører, og som er i stand til at beslutte og agere, uanset hvad andre mener og gør. Det er i hvert fald håbet hos EU-Kommissionsformand, Ursula von der Leyen, der i sin »State of the Union« -tale i september 2022 opstillede en slags udviklings-trappe, som EU har bevæget sig op ad gennem de sidste femten år.

»Da finanskrisen kom, tog det os år at finde holdbare løsninger. Ti år senere, da den globale pandemi ramte, tog det os kun nogle uger. Da russiske tropper krydsede grænsen til Ukraine, handlede vi i fællesskab beslutsomt og øjeblikkeligt. Og det kan vi være stolte af. Vi har i Europa genfundet vores indre styrke.«

Det er ikke tilfældigt, at Ursula von der Leyen i sin tale fokuserer på EU's evne til i fællesskab at handle beslutsomt og øjeblikkeligt. I sit ordvalg trækker hun på en årtier lang debat om, hvordan EU kan stå stærkere i verden gennem mindre afhængighed til andre lande – nemlig debatten om EU's strategiske autonomi.

Ideen om »Strategisk Autonomi« blev oprindeligt brugt som en løftestang for et mere udbygget sikkerheds- og forsvarssamarbejde, og derved mindre europæisk afhængighed af USA og NATO-samarbejdet, men har årene spredt sig til snart sagt samtlige af EU's politikområder.

Fokus på europæiske interesser

Første gang »strategisk autonomi« optræder i et officielt EU-dokument, er i Det Europæiske Råds konklusioner om EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik fra 2013, hvor begrebet bruges i sammenhæng med ønsket om opbygningen af en stærkere europæisk forsvarsindustri.

Selv om der var tale et nyt begreb, fødtes det ud af en velkendt debat. En debat, der er historisk forbundet med medlemslandenes uenighed om et udbygget fælles forsvarssamarbejde, der kan spores tilbage til 1950'erne. Når et tættere EU-samarbejde på forsvarsområdet historisk har været svært at stable på bene, skyldes det, at medlemslande med stærke transatlantiske traditioner eller grænselinjer mod Rusland, har betragtet et sådant samarbejde som et ikke ønskværdigt alternativ – eller en direkte trussel – mod NATO-samarbejdet.

Med tiden overbeviste særligt EU's behov for at håndtere konflikter uden for Europas grænser medlemslandene om, at der findes opgaver, som fra et europæisk perspektiv ikke i tilstrækkelig grad udfyldes af NATO. Et behov, som i nyere tid og frem til midten af 2010'erne udgjorde det primære omdrejningspunkt for EU's sikkerheds- og forsvarspolitik.

Med Putins annektering af Krim i 2014, en række af voldsomme terrorangreb i europæiske hovedstæder samt flygtninge- og migrationskrisen i 2015-2016 flyttedes EU's sikkerhedspolitiske fokus fra midten af 2010'erne indad. De øgede sikkerheds-trusler i EU's nærområder gjorde, at det i højere grad nu gjaldt om at beskytte Europa og de europæiske borgere.

Europa uden USA

Valget at USA's præsident Donald Trump i 2016 satte skub i ambitionerne om et EU, der er mindre afhængigt af andre USA. Den uafhængighed handler ikke kun om selv at kunne klare sig i udenrigs- og sikkerhedspolitikken, men også om i

brede forstand at beskytte europæiske interesser i en stadig mere usikker verden.

Den øgede amerikanske protektionisme under sloganet »America First« og tilsvarende kinesisk ekspansionisme satte gang i nye tanker om mere europæisk autonomi – ikke mindst hos den franske præsident, Emmanuel Macron, der fra starten af sit embede i 2017 har promoveret »strategisk autonomi« som en bærende søjle i EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik.

At Europa fjernede sig fra forestillingen om europæisk sikkerhed som andet end et rent militært anliggende ses blandt andet med lanceringen af EU's forsvarsfond (2016), der støtter forskning og indkøb af militært isenkram gennem tilskud til europæiske virksomheder.

I det hele taget trak de nye sikkerhedspolitiske initiativer, som EU igangsatte, tiltagende på civile politikområder, som hidtil ikke var blevet betragtet som en del af udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Var målet mere global suverænitet, måtte områderne samtænkes. Industri, forsknings- og migrationspolitik skulle i stigende grad blive en del af Unionens samlede sikkerhedspolitiske arbejde.

Sårbare forsyningskæder

Covid-19-pandemien i begyndelsen af 2020 udstillede EU's industrielle afhængighed af omverdenen. Covid-19 blotlagde, hvor stor betydning særligt den kinesiske produktion har for den europæiske folkesundhed. En pointe, som blev udkrystalliseret af den tjekkiske EU-kommissær for værdier og gennemsigtighed, Věra Jourová, der i et tv-interview bemærkede, at »krisen har afsløret vores sygelige afhængighed af Kina og Indien, når det gælder lægemidler.«

Hvad angår den kinesiske produktions nøgleposition, var landet på pandemiens højdepunkt hovedleverandør af både lægemidler, medicinsk udstyr og værnemidler til Europa.

Ud over den strategiske sårbarhed, som kommissæren satte fingeren på, udstillede Covid-19 også en generel logistisk sårbarhed i EU's globalt forgrenede værdikæder, ofte kendetegnet ved en høj grad af kompleksitet, lange distancer og mange mellemled. En sårbarhed som blev åbenlys, idet antallet af flaskehalse på de globale markeder steg i takt med antallet af smittede på verdensplan.

Kampen for den globale folkesundhed involverede et globalt kludetæppe af tidsforskudte nedlukninger og rejserestriktioner, som medførte et konstant pres på værdikæderne, forsinkelser og køer. Ifølge en undersøgelse offentliggjort af Martijn Lofvers fra Supply Chain Movement (2020), blev 75 procent af de europæiske forsyningskæder ramt negativt af Covid-19.

Det var pludselig blevet akut påtrængende for EU at gøre sine værdikæder mere uafhængige – både overfor uforudsete logistiske forstyrrelser og ekstern politisk indgriben. Svaret på dette skulle findes i øget diversificering, det vil sige muligheden for at benytte flere leverandører, og gerne fra forskellige lande, så risikoen kunne spredes.

Covid-19-krisen afslørede EU's afhængighed af leverancer udefra – og dermed også af andre staters villighed til at levere. Diskussionen om strategisk autonomi var nu også spændt ud over sundheds- og beredskabsområdet, som man i lyset af kommende sundhedskriser måtte indrette med en styrket suverænitæt på sundhedsområdet – både i form af øget forsknings- og vaccinekapacitet og etablering af fælles europæiske medicin og værnemiddellagre.

Covid-19 understregede, at der findes dele af den europæiske infrastruktur, der for Europa er eksistentielt nødvendige – og derfor nødvendige at kunne kontrollere – hvis man ønsker at beskytte sig selv mod kriser. Funktioner i samfundet, som truer vores overlevelse, hvis de sættes ud af kraft. For eksempel forsyningslinjer, medicin, rørledninger, forsvar og internet.

At kontrollen med den europæiske kritiske infrastruktur er blevet en central EU-dagsorden, fremgår af EU-forordningen fra oktober 2020, der forpligter EU-landene til at samarbejde om screening og godkendelse af udenlandske opkøb i Europa. En forordning, der skal imødegå særligt Kinas købelyst, når det gælder europæiske havne, men for eksempel også robotfabrikker, vindmølleparker og dækproducenter.

En havn i Hamborg

Netop havne blev et betændt emne, da den tyske kansler, Olaf Scholz, forud for et handelsbesøg hos den kinesiske præsident, Xi Jinping, i efteråret, og under store protester fra sine egne ministre, sin egen sikkerhedstjeneste og EU-Kommissionen, tillod et delvist salg af Tysklands vigtigste industrihavn i Hamborg til kineserne.

Et salg, der afdækker en voksende tysk-fransk splittelse på spørgsmålet om Europas forhold til Kina. Bare få dage før salget udtalte den franske præsident Macron ved et topmøde i Bruxelles, at EU under finanskrisen i slutningen af 00'erne begik en »historisk fejltagelse« ved at presse økonomisk hårdt prøvede medlemslande til at sælge ud af deres infrastruktur.

Scholz' imødekommenhed overfor Kina, og dermed også afstanden til USA's tiltagende konfrontatoriske kurs overfor Kina, viser, hvor svær en balancegang EU befinder sig på, når man skal finde sin plads som global aktør mellem USA og Kina.

Kinesiske investeringer i Europa bydes ikke længere ukritisk velkommen som en styrkelse af den europæiske økonomi, som man så det for bare nogle år siden. Den tidligere primært handelsbaserede relation er i dag erstattet af en relation, der er langt mere geopolitisk. Få EU-lande benægter faren ved kinesisk adgang til strategisk europæisk infrastruktur og kerne-teknologi – og ikke mindst politisk indflydelse. Og alligevel er det svært for medlemslandene at tale med én stemme, når det

handler om at afveje truslen mod den europæiske sikkerhed og det hjemlige marked.

Særligt for Tyskland kan det være svært at istemme ønsket om mere strategisk autonomi over for Kina, da Tyskland udgør et af de lande, hvor Kina opkøber flest virksomheder. En verserende vittighed fortæller, at der ikke længere findes kinesisk industrispionage, fordi kineserne gennem opkøb efterhånden har fået adgang til den tyske teknologi på helt legal vis.

Selv om Olaf Scholz i en kronik i magasinet *Foreign Affairs* i december 2022 udtrykte tysk bekymring over Kinas handelspraksis, undgik han da også talen om strategisk autonomi. Han brugte i stedet udtrykket »smart globalisering med reduceret afhængighed« og tilføjede, at »Kinas opstigen ikke berettiger til at isolere Beijing eller neddrose samarbejdet.«

Frihedsenergi

Hvis målet om strategisk autonomi havde handlet om at mindske EU's afhængighed af USA, når det gælder sikkerhed, og afhængigheden Kina, når det gælder industriel produktion, så kaldte Ruslands invasion af Ukraine på et opgør med EU's afhængighed af russisk energi.

Allerede fra krigens begyndelse stod det klart for de europæiske ledere, at Putin var i besiddelse af et effektivt våben med en rækkevidde til at ramme hele kontinentet. Nemlig at afbryde de europæiske energiforsyninger under påskud af kontraktbrud og reparation af rørledninger. Våbengørelsen af energi – som både Europa og Rusland benytter sig af – sammenholdt med EU's sanktioner og beslutning om på sigt at udfase russisk energi har skabt en energikrise, som har betydet voldsomme stigninger i energipriser for alle europæere.

Når spørgsmålet om energiafhængigheden af Rusland også splitter Europa, er det fordi, energimanglen rammer meget for-

skelligt i de enkelte EU-landene. Da krigen brød ud, leverede Rusland omkring 45 procent af EU's samlede gas- og kulimport, men for nogen landes vedkommende helt op til 75 procent. For de lande og deres indbyggere er der store økonomiske omkostninger forbundet med at gøre sig fri af den russiske energi.

Derudover står ikke alle lande lige godt rustet, når det gælder en pludselig omstilling. Hvor dele af Europa har været låst fast i den russiske energiinfrastruktur, har andre lande benyttet den billige russiske naturgas som en midlertidig løsning, der under de rette økonomiske og teknologiske betingelser kunne ofres i den store grønne omstilling.

At krigen kunne ses som et kærkoment wake-up call til EU's grønne omstilling gav da også øjeblikkeligt politisk momentum til den europæiske energidebat. Meldingen var klar fra den tyske finansminister, Christian Lindner, da han allerede fire dage efter invasionen til et møde med EU's finansministre i Bruxelles omdøbte vedvarende energi til »frihedsenergi« og opfordrede til frigørelse fra autoritære energieksporører.

Med lanceringen af REpowerEU-planen fremsatte Kommissionen i marts en række forslag, som tilsammen sigter mod at udfase russiske fossile brændstoffer inden 2030. Strategien lægger derudover op til, at EU skal diversificere sit gasforbrug, også gennem øget produktion af biogas og brint, netop for at mindske afhængigheden af Rusland – men med øget import fra USA som konsekvens heraf.

Selvom viljen blandt EU's stats- og regeringsledere om hurtigst muligt at frigøre sig fra russisk fossil energi – også selv om det kommer til at gøre ondt, særligt på nogle EU-lande – i månederne efter invasionen ikke fejlede noget, er der en reel fare for, at de europæiske befolkningers tålmodighed og husholdningsbudgetter, der i øjeblikket lider under historisk høje inflations-

tal, med tiden kommer under pres. Mange frygter, hvad det vil betyde for den europæiske modstandsdygtighed, hvis de kommende vintre viser sig at blive mere end almindeligt kolde.

Sikkerhedens pris

Ukraine-krigen har bekræftet en europæisk naivitet – igen, vil nogle sige. At EU har lagt for meget vægt på afhængigheden og gensidigheden, som de grundlæggende komponenter i måden, Unionen arbejder på. Og at vi ikke har haft tilstrækkeligt blik for de sikkerhedspolitiske, forsyningsmæssige, økonomiske risici, som også følger med en åben økonomi og frihandelstankgang.

Covid-19 og særligt Ruslands krig i Ukraine har mindet os om, at velfærd findes i et trade-off med sikkerhed, og at vi længe har været villige til at afgive en stor portion sikkerhed for en relativt høj grad af velfærd.

Som følge af krigen bliver et stort spørgsmål, hvad det, at Putin har bragt fuldskalakrigen tilbage på europæisk jord – et fuldstændigt utænkeligt scenarie for bare lidt over et år siden – kommer til at betyde for befolkningernes villighed til at acceptere mindre velfærd i bytte for mere sikkerhed.

Om europæerne kan affinde sig med spare på strømmen, på vandet, betale mere for deres havregryn og kun bruge deres bil i weekenden, så længe de føler sig sikre. At gøre sig mindre afhængig og mere modstandsdygtig er dyrt – vi har nok kun set begyndelsen.

»VI HAR NÅET GRÆNSEN FOR, HVAD STRATEGISK AUTONOMI KAN BETYDE«



Interview med Rebecca Adler-Nissen, professor ved Institut for Statskundskab på Københavns Universitet, politolog og ekspert i europæisk politik. Forsker særligt i EU, international politik, digitale teknologier og diplomati.

Af Morten Bønke Pedersen

»På den ene side har Ukraine-krigen gjort det tydeligt, at vi skal være strategisk autonome, men militært og sikkerhedsmæssigt har det vist sig, at det kan vi ikke blive uden USA,« forklarer Rebecca Adler-Nissen, der er professor i statskundskab ved Københavns universitet og forsker i EU, international politik og digitale teknologier.

Hun leder til dagligt forskningsprojektet DIPLOFACE, der undersøger toppolitikeres og embedsmænds brug af sociale medier i internationale forhandlinger, og forskningsgruppen Digital Disinformation, som beskæftiger sig med staters brug af desinformation. Og så har hun blik for det grundlæggende paradoks, der knytter sig til EU's ønske om strategisk autonomi.

»Som jeg ser det, ligger det dybt i EU's DNA at være en åben økonomi – altså på mange måder det modsatte af strategisk autonomi. EU bygger på liberalisering, international handel og multilateralisme. At man indadtil forsøger at øge konkurrencen og nedbryde barrierer, men sådan set også gør det globalt i forhold til de handelsaftaler, EU indgår med andre lande. Vi har nogle økonomiske interesser, som betyder, at vi bliver nødt til stadigvæk at være åbne. Det er meget svært at forestille sig, at vi gør os uafhængige af Kina eller USA, da vores økonomier er så sammenvævede. Så vi står et sted, hvor det er rigtig svært at være strategisk autonome.«

Krigen tvinger os til at vælge side

Selv om Ukraine-krigen afslørede Europas afhængighed på en meget brutal måde, ville den nok være blevet afsløret uanset hvad, forklarer EU-professoren. »Det var jo nok på et eller andet tidspunkt sket, at det gik op for alle, at vi militært, strategisk og efterretningsmæssigt er afhængige af amerikanerne.«

Hun peger på, at Europa i perioden frem til invasionen gjorde sig flere tanker om, hvad det ville sige at være uafhængig og kunne handle autonomt, ikke mindst sikkerhedspolitisk. Men krigen skabt et nyt pres på de tanker. Krigen har tvunget EU til at vælge side.

»Det har Rusland fremprovokeret ved at kaste os i armene på amerikanerne, og her kommer vi til at være længe. Pludseligt er det også vores egen overlevelse, det handler om. Nu er det ikke så sjovt længere kun at lege med de her tanker om strategisk autonomi. Det er blevet et vilkår.«

Spørger man Rebecca Adler-Nissen, består de virkelige dilemmaer i spørgsmålet om, hvad den strategiske autonomi skal have af konsekvenser ud over selve krigen.

»Skal det også have konsekvenser for vores forhold til Kina og Brasilien? Til resten af verden? For amerikanerne kommer beskyttelsen ikke uden en pris, den kommer i form af loyalitet overfor deres linje i Stillehavet og alle mulige andre steder. Det har man jo allerede set. I det seneste strategipapir fra NATO, siger vi fra europæisk side ja til en amerikansk linje, der er meget hårdere over for Kina. Det er første gang, det nævnes i et NATO-papir, at Kina også repræsenterer en potentiel fjende. Det er jo ikke superfedt, hvis man sidder i Berlin, da tyskerne samhandel med Kina netop udgør landets vækstmotor – og dermed også Europas,« forklarer hun.

Hun fremhæver den tyske kansler Olaf Scholz' kontroversielle rejse til Kina som et godt eksempel på, at vi er nået til græn-

serne for, hvad strategisk autonomi kan betyde. Flankeret af topchefer fra blandt andet Volkswagen, BMW og Deutsche Bank mødtes Scholz i november måned med den kinesiske præsident, Xi Jinping, for at diskutere de to landes økonomiske samarbejde. Kanslerens rejse mødte stor kritik fra blandt andet menneskerettighedsorganisationer og kinesiske dissidenter, der anklagede ham for indirekte at støtte Kinas undertrykkelse af det muslimske uighur-mindretal.

»Man har så vidt muligt forsøgt at udvande det her. Dilemmaet mellem afhængigheden af amerikanerne på den ene side og så den her anden tilgang, hvor man ikke ønsker konfrontation med Kina. Et dilemma, vi kommer til at arbejde meget med under den hat, der hedder strategisk autonomi,« forudser Rebecca Adler-Nissen.

Den bipolære tankegang som tegner sig med et stærkt Kina og et stærkt USA er som udgangspunkt noget, Europa kun nødtvunget navigerer i. »Vi vil helst ikke vælge entydigt side. Vi vil selvfølgelig gerne beholde det gode transatlantiske samarbejde, men vi vil også gerne kunne samarbejde med Kina og resten af verden. Det problem tror jeg, vi kommer til at se rigtige mange eksempler på.«

Et historisk vendepunkt

Et andet dilemma er den oprustning, som EU har kæmpet med i forlængelse af invasionen. På den ene side stoler de europæiske ledere på, at amerikanerne giver os fuld rygdækning, selv når det er i EU's baghave, det brænder. På den anden side føler medlemslandene et akut og tiltagende behov for at opruste, så de kan selv, den dag amerikanerne ikke længere prioriterer at komme Europa til undsætning.

»Man kan godt have to sandheder,« forklarer Rebecca Adler-Nissen. »Det kan godt være sådan, at vi på den ene side har fået syn for, hvor afhængige vi er blevet af amerikanerne, og på den

anden side styrker vores eget forsvar – og dermed også til en vis grad vores egen militære handlekraft.«

Ønsket om at styrke vores eget forsvar må ses som et paradigmeskifte. Særligt tydeligt i Tyskland, hvor den tyske kansler, Olaf Scholz, har sagt, at den russiske invasion i Ukraine udgør et vendepunkt i Europas historie. Netop tyskerne, påpeger Rebecca Adler-Nissen, har om nogen mærket, hvordan dét pludselig at erstatte en pacifistisk udenrigspolitik med en forsvarsfond på 100 milliarder euro ikke bare sådan lader sig gøre, uden det kan mærkes ud i alle samfundets led og dele.

»Man kan næsten ikke overvurdere, hvor stor en revolution det er for den tyske selvforståelse og identitet at skulle gennemgå den her udvikling. At de nu bliver nødt til at opbygge et egentligt militær og også bidrage til den hårde del af sikkerhedspolitikken. Det er så stor en forandring, og der er så mange områder, hvor man nu skal tænke strategisk anderledes i hele bureaukratiet og befolkningen. Det er en hel anden måde at være en stormagt på, som man ikke har været siden Anden Verdenskrig. Det er virkeligt følsomt og virkeligt svært, og der rigtigt meget modstand internt i Tyskland.«

Væk med forsvarsforbeholdet

Også i Danmark er der forhøjet fokus på forsvarssporet. I foråret valgte regeringen som en del af det nationale kompromis at udskrive en folkeafstemning om det danske forsvarsforbehold, der blev afskaffet med næsten 67 procent af stemmerne. Det er den højeste ja-procent i en folkeafstemning om EU i Danmark, og de færreste ville nok have forventet et så markant resultat, hvis det ikke havde været for krigen i Ukraine. Helt konkret vil den fælles koordinering af militære indsatser komme til at fylde meget mere i EU-samarbejdet fremover, understreger Rebecca Adler-Nissen.

»I Danmark kommer vi også til at mærke et øget nordisk samarbejde. Selvfølgelig i regi af NATO, men også i EU. Pludselig er vi alle sammen en del af de samme klubber, og så kan vi jo koordinere på en helt anden måde. Så tyskernes genforhandling af deres egen rolle får bestemt en kæmpe stor betydning for hele EU.«

Et tilbagevendende spørgsmål i debatten om det danske forsvarsforbehold var ideen om en fælles EU-hær. Det er ikke noget, Rebecca Adler-Nissen forventer bliver realiseret, i hvert fald ikke inden for det næste årti. Men hun forudser dog, at vi kommer til at se en styrket europæisk autonomi på det militære område.

»Vi kommer til at se et helt nyt niveau af fælles tillidsopbygning mellem EU-landene på det militære område, det vil sige meget mere fælles indkøb af militær. Jeg tror, vi på sigt kommer til at se fredsbevarende EU-styrker i Ukraine. For det ligger ligesom i kortene, at amerikanerne – når krigen slutter – vil bruge al deres isenkram i Asien. Og så bliver det os, der kommer til at skulle varetage freden, når den en dag kommer. Det vil primært være EU, som kommer til at stå for det, men selvfølgelig sammen med NATO. Mange opgaver, som kommer til at minde om dem, vi varetog i Bosnien.«

Europas digitale årti

Digitaliseringen er blevet kaldt for den fjerde industrielle revolution, men det er i høj grad også en sikkerhedspolitisk revolution. Det har Ruslands digitale krigsførelse og Ukraine og Vestens modsvar understreget. Som med EU's sikkerhedsdagsorden handler teknologidagsordenen for Europa ifølge Rebecca Adler-Nissen også om at tage magten tilbage.

»Man erkender, at det i dag er amerikanerne og kineserne, der sidder på al digital infrastruktur, på alle de store techgigan-

ter, og som på mange måder har defineret, hvordan det digitale landskab ser ud. Det var Europa i starten ligeglad med, det gik jo nok. Og så fandt man ud af – blandt andet som konsekvens af russernes indblanding i det amerikanske præsidentvalg i 2016 og Cambridge Analytica-skandalen i 2018 – at det er faktisk ikke er supersmart, at man ikke sidder på noget som helst selv.«

EU's hidtidige, fodslæbende indstilling til teknologidagsordenen har betydet, at vi længe har haltet bagefter i den globale digitale kapløb, forklarer Rebecca Adler-Nissen. »Hele grundtanken er, at amerikanerne og kineserne har siddet på magten, og at det nu skal være slut. Fra EU kalder man det derfor også »Europas digitale årti«. Det siger noget om, hvor ambitiøst det er.«

Særligt de to store lovpakker, Digital Service Act (2022) og Digital Markets Act (2022), vil ifølge Rebecca Adler-Nissen få stor betydning for realiseringen af EU's vision om mere autonomi. Lovpakkerne handler om at regulere konkurrencen på det digitale marked og stiller krav til techgiganterne om at indrette deres platforme, så de både er demokratiske og rettighedsbaserede. Og det er kun begyndelsen. Forude venter også regulering af kunstig intelligens, og der er øget fokus på EU's digitale suverænitæt for eksempel i forhold til at kunne producere egne mikrochips i Europa og sikre europæiske systemer til datadeling.

»Den lovgivning, der er på vej, handler i høj grad om, hvordan vi beskytter de europæiske borgeres privatliv og data. Hvordan vi beskytter dem mod overvågning, og hvor gennemsigtige vores digitale aktiviteter skal være. Man kan sige, at den strategiske autonomi på den måde findes på et europæisk, men også på et individuelt niveau. Man ønsker, at den europæiske borger fortsat kan være et selvstændigt menneske, der selv vælger sin information og råder over sin egen data.«

Data og efterretninger

Men her kommer Ukraine-krigen også ind, bemærker Rebecca Adler-Nissen. For hvis Rusland ikke havde invaderet Ukraine, så EU uforstyrret være fortsat videre ned ad den vej, der handler om konkurrencelovgivning og beskyttelse af borgernes rettigheder på nettet. Men nu handler teknologidagsordenen først og fremmest om sikkerhedspolitik, forklarer hun.

»Konkret har der været ønsker om at begrænse det amerikanske efterretningsvæsen, NSA, i at aflytte os alle sammen og dele vores data med amerikanerne uden at vide, om vores rettigheder er beskyttet. Det er blevet meget sværere at argumentere for det, fordi man nu står i en situation, hvor man er fuldt og helt afhængig af amerikansk efterretningshjælp. Så er det jo nødvendigt for dem at have adgang til vores data.«

Den afhængighed er ifølge Rebecca Adler-Nissen et konkret eksempel på, at man godt kan have alle mulige ambitioner om fuldstændig kontrol med data, og med hvad andre lande ved om os. Men at sådanne ambitioner ikke er meget værd, hvis man i sidste ende er afhængig af, at de ved alt om os. Hun udpeger et andet dilemma, som krigen har sat i fokus, nemlig spørgsmålet om, hvilken information der får lov til at flyde rundt.

»I forlængelse af krigen har Kommissionen censureret de russiske regeringsstøttede medier RT (tidligere Russia Today, red.) og Sputnik. Det er jo ret vildt. Det vil sige, at det er ulovligt for de her platforme at operere på europæiske territorium. Platforme, som er nogle af de primære formidlere af den pro-russiske version af historien. Det har også fyldt meget i debatten, at man er blevet meget mere håndfast. Noget, man i fredstid ville sige, var ret kontroversielt, nemlig at EU censurerer andre landes informationskanaler. Det kommer vi til at se meget mere af. At man begynder at patruljere, når det gælder den information,

der flyder rundt, og rydder op i fake news og deep fakes og alle sådan nogle ting.«

Alle lande søger strategisk autonomi

‘Strategisk autonomi’ er et problematisk begreb, fordi det i årenes løb har betydet så meget. Så hvordan skal vi i dag forstå det som et konkret mål for EU’s globale strategi? Rebecca Adler-Nissen forklarer:

»Der findes efterhånden ikke noget europæisk politikfelt, der ikke er omfattet af det her begreb. Men samtidig ville man jo næsten ødelægge EU, hvis man gennemførte det ortodokst – hvis man gjorde sig fuldstændigt autonom. For så ville der ikke være noget tilbage af det, man har levet af. Så begrebet har sine grænser. Det er jo nok på udvalgte områder et udtryk for forsigtighed, og på andre områder siger man, at det her simpelthen er for farligt at overlade til andre.«

Der vil altid være en stor grad af pragmatisme forbundet med EU’s ønske om autonomi, understreger Rebecca Adler-Nissen. Uden fastholdelse af åbenheden som en helt grundlæggende og vital komponent af EU-samarbejdet, vil samarbejdet slet ikke give mening.

»Man hører flere og flere tale om »åben strategisk autonomi« – det gælder for eksempel på det digitale område, hvor man taler om »open digital autonomy«. Tanken er, at man finder et kompromis, der tager højde for EU’s grundlæggende DNA, så det hedder: Så åbent som muligt, og så autonomt som muligt.«

For EU er strategisk autonomi en ambition med indbyggede dilemmaer. At ville kunne selv og være uafhængig af resten af verden kræver en form for protektionisme og pleje af egeninteresser, som EU ser sig selv som et opgør imod. For de fleste stater er det logik for burhøns. Det gælder for eksempel i USA, hvor Joe Bidens økonomiske hjælpepakker, der skal dæmme op

for COVID-krisen og krigens efterdønninger, binder alle større investeringer, så de skal komme amerikanske virksomheder til gode. I det lys er strategisk autonomi og mere fokus på Europas egen interesser ikke en overraskende ambition for EU, hvis man spørger Rebecca Adler-Nissen.

»Alle andre lande gør det samme og har gjort det hele tiden. Enten i form af industripolitik gennem for eksempel statsstøtte eller høje todsatser. De fleste andre lande tænker jo sådan – det er bare os, der ikke gør det. Så derfor er det heller ikke så mærkeligt for andre lande, at vi begynder at stille nogle krav i forhold til at beskytte os selv en lille smule bedre.«

KRIGEN SET FRA BALTIKUM OG POLEN



Af Michael Birckjær Lauritsen, analytiker i Demokrati i Europa Oplysningsforbundet (DEO), faglig rejseleder og ekspert i europæisk politik og historie, særligt i forhold til Baltikum, Polen, Ungarn og Spanien.

Estland, Letland, Litauen og Polen danner grænse mellem EU på den ene side og Rusland, Belarus og Ukraine på den anden. Med Ruslands invasion af Ukraine blev de fire landes forsvars-, flygtninge- og mindretalspolitik med ét sat højt på den internationale dagsorden.

Landenes status i EU-samarbejdet ændredes, og de blev på nogle politikområder centrale europæiske spillere. Ikke mindst indtog de rollen som bannerførere for en hård linje overfor Rusland. I dette kapitel gøres nedslag i nogle af de temaer, der har domineret debatten i de fire lande som konsekvens af invasionen, og det undersøges, hvordan invasionen har været med til at forandre deres status i EU.

Flygtningepresset på Polen

Polen havde ved begyndelsen af 2022 en af EU's mest udskældte regeringer, notorisk for underminering af domstolenes uafhængighed, pres på mediefriheden, tilbagerulning af fri abort og udskamning af LGBT-samfundet. Polen var ikke bare bredt upopulær i Bruxelles, men også i økonomisk klemme, da udbetalingen af bestemte EU-midler, som konsekvens af EU-Kommissionens nye såkaldte retsstatsmekanisme, var blevet knyttet til en række retsstatskriterier.

Blot to måneder senere stod Polen på vej til at kopiere Tysklands rolle som Europas velvillige modtagerland. Allerede ved

invasionens begyndelse husede Polen hundredtusindvis af ukrainske arbejdere, der udover en 527 kilometer lang grænse også deler den slaviske sprogstamme med polakkerne. Som et naturligt mål for mange ukrainske flygtninge var Polen på uger blevet til en af verdens største modtagerlande af flygtninge. Ifølge FN ankom to millioner ukrainere til Polen i løbet af invasionens første tre uger, mens yderligere én million ankom til de øvrige vestlige grænselande Rumænien, Moldova, Ungarn og Slovakiet.

Det store pres på Ukraines naboer betød, at EU's stats- og regeringsledere den 4. april i Det Europæiske Råd besluttede at frigøre midler til at »sikre, at de medlemsstater, der modtager flygtninge, har tilstrækkelige ressourcer til at opfylde de voksende behov for boliger, uddannelse og sundhedspleje.«

Med beslutningen blev der åbnet for at omdirigere 17 milliarder euro til dækning af flygtningenes basale behov. Midlerne kom i form af forudbetalinger fra REACT-EU-programmet, en del af EU's genopretningsprogram efter Covid-19.

To dage senere godkendte Rådet en øjeblikkelig udbetaling på 3,5 milliarder euro til »Ungarn, Polen, Rumænien og Slovakiet, der grænser op til Ukraine, samt Østrig, Bulgarien, Tjekkiet, Estland og Litauen, som pr. 23. marts 2022 havde indkvarteret et antal fordrevne personer svarende til over 1 procent af deres befolkning.« Ifølge FN findes der i dag 1,5 millioner ukrainske flygtninge registreret i Polen, 1 million i Tyskland og knap 500.000 i Tjekkiet – EU's tre med afstand største modtagerlande.

Rådet har siden invasionen udvist et andet niveau af tolerance over for Polens regering, og også udenfor EU anses Polen som central spiller i konflikten. Gennem marts og april holdt Polens præsident, Andrzej Duda, personlige møder med både USA's præsident, Joe Biden, Storbritanniens premierminister,

Boris Johnson, Canadas premierminister, Justin Trudeau, og FN's generalsekretær, António Guterres.

De første ved fronten

Den 23. februar, dagen før invasionen, var Duda på besøg hos præsident Volodymyr Zelenskyj i Kyiv sammen med Litauens præsident, Gitanas Nausėda, og med dem begyndte den nærmest obligatoriske gestus for venligtsindede vestlige statsledere: at trykke hånd med Zelenskyj i Kyiv.

Den 15. marts ankom Polens statsminister, Mateusz Morawiecki, sammen med statsministrene fra Tjekkiet og Slovenien med toget til Kyiv. Det besøg gik verden rundt. Dels fordi det var det første statslederbesøg i Kyiv efter invasionen, dels fordi det foregik under et udgangsforbud grundet russiske missilangreb, og dels fordi det foregik på et tidspunkt, hvor det for mange analytikere var et spørgsmål om tid, før hovedstaden ville falde.

Da man var bange for, hvilken reaktion et »NATO-besøg« i Ukraine kunne fremkalde fra Rusland, blev besøget af nogle kritiseret for at være risikabelt. Men ikke af de store internationale medier, der gav besøget et skær af heltegerning.

Morawiecki greb det historiske øjeblik med et Twitter-billede af statsministrene omkring et togbord, hvorpå der var placeret et stort landkort. Teksten lød: »Det er her, i krigshægede Kyiv, at historien skrives. Det er her, friheden kæmper mod tyranniet. Det er her, vores alles fremtid balancerer. EU støtter Ukraine, som kan regne med sine venners støtte – denne besked bragte vi til Kyiv i dag.«

De tre statsledere medbragte beskeder fra både OECD og EU, og i en situation, hvor EU-landene havde tydeligt forskellige tilgange til invasionen, gjorde de tre, hvad de kunne, for at gribe dagsordenen.

Samme dag mødtes Litauens udenrigsminister, Gabrielius Landsbergis, med Ukraines udenrigsminister, Dmytro Kuleba, i den Vestukrainske by Lviv. Landsbergis, der er barnebarn af det frie Litauens første præsident efter uafhængigheden fra Sovjetunionen, brugte lejligheden til at dele et budskab på Twitter om våbenhjælp: »Nogle tror stadig, at bønner og pæne ord vil være nok. Men vi bliver nødt til at minde jer om, at nej – der er behov for Javelin'er (missiler, red.), mine kære.«

Landsbergis skrev også, at nu måtte Ukraines ønske om at blive EU-kandidat tages alvorligt. Det samme budskab havde Polen, Litauen og Slovenien proklameret den 23. februar.

Ukraine som EU-kandidat

Siden fulgte, foruden besøg fra baltiske parlamentarikere, statsministre og udenrigsministre, adskillige gæster. Storbritanniens premierminister, EU's Kommissionsformand og siden Danmarks, Spaniens, Canadas og Finlands statsministre besøgte Ukraine i løbet af foråret. På disse besøg blev det kuty-me at give konkrete løfter om våben og penge.

Da vi nåede til juni, havde lederne af mange støttelandske besøgt Ukraine – med USA, Tyskland, Frankrig og Italien som markante undtagelser. USA kunne måske undskylde sit fravær med henvisning til sin massive militære støtte til det ukrainske forsvar. Anderledes så det ud for den tyske kansler, Olaf Scholz, der i januar var blevet hånet for regeringens tilbud om 5.000 hjelme som militærassistance til Ukraine. For Frankrigs vedkommende havde præsident Emmanuel Macron mødt kritik for sine bestræbelser på at stable fredsförhandlinger med Rusland på benene, og Italiens daværende statsminister, Mario Draghi, stod i spidsen for det land i EU, der sammen med Tyskland importerede mest russisk gas.

Sammen med Rumæniens præsident, Klaus Iohannis, besøgte de tre statsledere Ukraine den 16. juni, og man forventede en

ambitiøs udmelding. Den forventning blev indfriet, da Macron for verdenspressen erklærede de fire landes støtte til Ukraine som EU-kandidatland. Støtten blev fulgt op af en identisk anbefaling fra EU-Kommissionen den 17. juni, og på Rådsmødet den 23.-24. juni blev alle EU's stats- og regeringsledere enige om at tildele Ukraine og Moldova kandidatstatus.

Ikke mere gas

På et andet område var landene omkring Østersøen også frontløbere. Den 1. april 2022 vedtog Litauen, Letland og Estland et koordineret stop for al import af russisk gas, ledsaget af følgende ord fra Litauens præsident Nausėda på Twitter: »For år tilbage traf mit land beslutninger, som i dag muliggør, at vi smertefrit kan bryde vores energibånd med aggressoren. Hvis vi kan gøre det, kan resten af Europa også!«

Sidste del af tweetet henviser til, at tæt på 100 procent af gasleverancerne til både Letland og Litauen få for år siden kom fra Rusland. Baltikum er fra Sovjettiden integreret i det russiske energinet, så det er et betydeligt bånd, der blev kappet.

Første del af tweetet henviser til, at Litauen for 12 år siden etablerede en LNG-terminal – liquefied natural gas eller flydende naturgas – i havnebyen Klaipėda, som siden 2014 har muliggjort import af komprimeret gas til hele regionen. Med LNG-terminalen og LNG-lagre i Letland blev det muligt at lukke for den russiske gas, og landenes behov er siden blevet dækket af flydende gas fra især Norge og USA.

Den 1. april 2022 er også datoen, hvor Ruslands præsident Putin og selskabet Gazprom erklærede, at betalinger for russisk gas fremover skulle falde i rubler, og at lande, der ikke imødekom dette krav, måtte imødesee et gasstop fra russisk side. Det gasstop nåede at ramme Finland, Polen, Bulgarien, Nederlandene og Danmark, indtil der fra juni fulgte flere omgange med drastisk reducere af gasstrømmen gennem ledningen Nord

Stream 1 – ifølge Gazprom på grund af vedligehold og tekniske problemer. Problemer, som mildt sagt kulminerede den 26. september, da der indtraf fire fremprovokerede undervandekspllosioner på Nord Stream 1 og 2 i nærheden af Bornholm.

Putin tilbød hurtigt at genoptage gaseksporten gennem den mindst beskadigede gasledning, Nord Stream 2. Tyskland behøvede blot at gennemføre den godkendelse af Nord Stream 2, som Scholz havde sat en stopper for i februar på grund af situationen i Ukraine. Det blev et nej fra Tyskland, som i mellemtiden havde etableret sin egen LNG-terminal ved hjælp af hurtige godkendelser og et meget dyrt leaset LNG-skib. Opførelsen af fem nye terminaler er planlagt til 2023, for selvom landets gasleje er fyldt op til vinteren, skal Tyskland både spare på privatforbruget og have gang i importen af flydende gas, hvis ikke industrien skal blive ramt.

Med EU-Kommissionens REPowerEU-plan fra 13. marts, der sigter mod uafhængighed af russisk olie og gas fra senest 2030, synes udviklingen i EU at følge efter udviklingen i Polen-Baltikum. Regionens længe forfægtede klage, nemlig at Rusland bruger eksport af fossile brændsler til at presse landene politisk, høres ikke længere som skingert, og en hurtig reducere af energiimport fra – og økonomisk svækkelse af – Rusland står nu som et fælles europæisk mål. Meget gerne med hjælp fra flydende gas, som Australien, Qatar og USA i dag er verdens suverænt største eksportører af.

Send flere NATO-soldater

Den altoverskyggende beslutning, som blev taget på NATO-topmødet den 29. juni i Madrid, var, at Finland og Sverige – der begge havde søgt om optagelse i maj – blev budt velkommen i alliancen. Før Østersøen bliver aldeles domineret af NATO, kræver det dog ratifikation fra alle medlemslandene – inklusive Tyrkiet og Ungarn – inden en egentlig optagelse kan finde sted.

Til topmødet medbragte de baltiske lande og Polen desuden et ønske om forøget NATO-tilstedeværelse i deres lande – et ønske, som blev bakket op af Tyskland. De fire lande var allerede i 2021 blandt de ni NATO-lande, der brugte mere end to procent af deres BNP på deres forsvar, og har alle siden hævet forsvarsbudgetterne.

På mødet blev det besluttet at forøge tilstedeværelsen af styrker i øst mellem Sortehavet og Østersøen med omtrent det dobbelte, og i tilgift har flere NATO-lande individuelt, heriblandt Danmark, efter invasionen valgt at forøge deres styrker i Baltikum.

NATO-tilstedeværelsen i øst har hidtil fulgt et »snubletrådsprincip«. Den skulle ikke opfattes som en trussel overfor Rusland, men have så mange NATO-lande repræsenteret at ét russisk angreb ville garantere et NATO-modsvar. I tråd med Polen og Baltikums ønsker synes der efterhånden at materialisere sig en militær tilstedeværelse, der udgør mere end en »snubletråd«.

Sovjetmonumenter står for fald

I den mere symbolske afdeling ændrede den lettiske hovedstad Riga og den litauiske hovedstad Vilnius i marts navne på de gader, hvor Ruslands ambassader hører til. De nye adresser, der kommer til at stå på de russiske ambassaders visitkort, er »Uafhængige Ukrainesgade« og »De Ukrainske Hertes gade«. Polen fulgte efter i november med en navneændring til »Ofrene for Russisk Aggression Allé«.

Også sovjetmonumenter har stået for skud. I Polen er fire monumenter blevet fjernet i løbet af efteråret, og i Estland er et kampvognsmonument til minde om Sovjetunionens ofre og sejr over Nazityskland blevet kørt på museum, mens andre er blevet fjernet.

Kampvognsmonumentet befandt sig nær grænsebyen Narva, hvis befolkning næsten udelukkende er fra det russisktalende

mindretal. Både Letland og Estland har et russisktalende mindretal, der udgør 25-30 procent af befolkningen. Monumentet fungerede som samlingspunkt for mindretallets 9. maj-fejring – for nogle en højtideligholdelse af russisk identitet, stolthed, ofre og kultur, mens for mange estere en stærkt militariseret markering af den sovjetiske besættelse fra 1945-91.

Letlands absolut største 9. maj-fejring er hvert år foregået i en park i udkanten af Rigas centrum for foden af et gigantisk sovjetisk sejrsmonument. Det blev sprunget i luften i august.

Demonteringen af sovjetmonumenter har i begge lande medført kritik fra dele af de russisksprogede. Nogle føler, at deres identitet er uvelkommen i deres hjemlande, mens de også føler sig fremmedgjorte overfor Putin. Hvor Vestens kritik af især Letlands og Estlands mindretalspolitik fyldte meget under selvstændighedsårene efter 1991, især under EU-optagelsesforhandlingerne, har efterårets begivenheder ikke afstedkommet mange løftede øjenbryn blandt de allierede.

Reaktionen fra de russisksprogede har også været langt mindre voldsomme end i 2007, hvor de estiske myndigheder flyttede monumentet »Bronzesoldaten« fra en park i Tallinn til en militærkirkegård – en begivenhed, der både skabte international kritik og flere dage med voldelige gadeoptøjer i Tallinn.

Til trods for at mange fra de russisksprogede mindretal i Estland og Letland op til invasionen fik dækket det meste af deres nyhedsdækning fra russiske tv-kanaler, viser meningsmålinger, at de ikke er ubetinget loyale overfor Putin og Rusland. For eksempel viste en måling i Letland i juli, at 40 procent af de russisksprogede fordømte krigen, mens blot 12 procent støttede den, 26 procent forholdt sig neutrale og 19 procent ikke ville svare. Meningsmålinger i Estland har vist faldende opbakning til Putin og stigende tillid til estiske overfor russiske medier i det russisksprogede mindretal.

En del russisksprogede tv-kanaler i Letland og Estland har efter invasionen fået inddraget deres sendetilladelser for at lukke for propaganda, men det forklarer næppe alene den faldende opbakning til Putin og hans krig. I hvert fald tyder resultatet fra parlamentsvalget i Letland 1. oktober på et større opbrud blandt mindretallet: Centrum-venstrepartiet Harmoni, der plejede at samle de fleste russisksprogede og har udgjort det største lettiske parti ved de tre sidste parlamentsvalg med en fjerdedel af stemmerne, blev ramt af uenighed under valgkampen, faldt under spærregrensen på fem procent og forsvandt ud af det lettiske parlament.

Koordineret og synlig opbakning

Siden Ruslands invasion har de baltiske lande og Polen koordineret deres internationale optræden med skiftende central- og østeuropæiske lande i EU. De har stået stabilt bag opfordringer til en hård sanktionspolitik, hurtig europæisk uafhængighed af russisk energi og opbakning bag ukrainsk EU-kandidatstatus. De har været synlige og deres synspunkter er for fleres vedkommende blevet til officiel EU-politik. På samme tid har en hårdere linje overfor de russisksprogede mindretal også vundet opbakning i Letland og Estland.

Det er utvivlsomt ikke alt sammen udviklinger fra toppen af Vladimir Putins ønskeseddel, om end et fast og pålideligt fjendebillede i Baltikum og Polen kan være med til at galvanisere de interne støtter i Rusland.

BØR UKRAINE BLIVE EU-MEDLEM PÅ REKORDTID?



Af Tina Mensel, debatchef og analytiker i Demokrati i Europa Oplysningsforbundet (DEO), medforfatter til en række bøger om europæisk politik.

Den 28. februar 2022 indsendte både Ukraine, Moldova og Georgien ansøgninger om at blive medlemmer af EU. Det skete kun fire dage efter, at Rusland havde invaderet Ukraine. Ukraines præsident, Volodymyr Zelenskyj, kom i den forbindelse med en bøn til EU om hurtig proces i forhold til ansøgningen med den begrundelse, at ukrainerne kæmper med livet som indsats for at forsvare netop de værdier og rettigheder, herunder demokrati og frihed, som det europæiske samarbejde bygger på.

Fire måneder senere tog EU en historisk beslutning om at give det krigshærgede Ukraine EU-kandidatstatus. Mens mange støtter beslutningen, har det også givet lidt panderynker hos de lande, der har siddet i EU's venteværelse i mange år. Det gælder særligt de seks lande på Balkan: Montenegro, Serbien, Nordmakedonien, Albanien, Bosnien-Hercegovina og Kosovo, der alle i varierende grad nærmer sig et medlemskab af EU, men som alle oplever, at EU, der ikke har optaget noget land siden Kroatien i 2013, har sat deres optagelsesprocesser på pause.

Hvordan bliver et land optaget i EU?

EU's udvidelsespolitik sigter mod at forene europæiske lande i et fælles politisk og økonomisk projekt. Siden Det Europæiske Fællesskab (EF) blev grundlagt i 1958 er 22 lande af syv omgange blevet optaget - udover de seks oprindelige lande. Udvidelserne har vist sig at være succesfulde redskaber til fremme

af politiske, økonomiske og samfundsmæssige reformer og til at konsolidere fred, demokrati og stabilitet i Europa.

I EU-traktaten fremgår det, at enhver europæisk stat, der respekterer EU's fælles værdier, og som forpligter sig til at fremme dem, kan ansøge om EU-medlemskab. Men vejen til rent faktisk at blive medlem er lang og kompliceret. Kandidatlande såvel som potentielle kandidatlande skal nemlig opfylde en lang række politiske og økonomiske kriterier for at blive medlem af EU.

De såkaldte Københavnerkriterier, der er opkaldt efter det Europæiske Råds møde i København i 1993, hvor kriterierne blev defineret, omfatter:

Det politiske kriterium, der kræver, at kandidatlandet skal have stabile institutioner, der sikrer demokrati, retsstat, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal.

Det økonomiske kriterium, der kræver en velfungerende markedsøkonomi og en tilpasning til konkurrencen og markedskræfterne inden for EU.

Kriteriet om overtagelse af EU's samlede regelsæt, der ofte omtales som EU's *acquis communautaire*. Landet skal være i stand til at påtage sig de forpligtelser, der følger af et EU-medlemskab. Det vil for eksempel sige, at landet skal acceptere målet om en politisk, økonomisk og monetær union. Landet skal indføre EU's regler og må ikke have egen lovgivning på de områder, EU allerede har lovgivet.

For at opnå medlemskab i EU skal ansøgerlande igennem en længere optagelsesproces. Først laver ansøgerlandet og EU en stabiliserings- og associeringsaftale (SAA), som skal ratificeres af samtlige EU-lande for at træde i kraft, og som kræver, at ansøgerlandet lever op til en række krav. Herefter kan ansøgerlandet officielt ansøge om EU-medlemskab. Det næste skridt

er, at EU-Kommissionen vurderer, om kandidatlandet lever op til kriterierne. Hvis vurderingen er positiv, skal alle medlemslande i Det Europæiske Råd enstemmigt beslutte at give landet kandidatstatus og starte forhandlinger.

Det tredje og mest krævende skridt er optagelsesforhandlingerne. Her skal ansøgerlandet arbejde sig igennem 35 forhandlingskapitler. Her screener EU alle hjørner af den nationale lovgivning i ansøgerlandet for at vurdere, hvor tæt ansøgerlandet er på EU's lovgivning, og hvilke reformer, der skal laves, så det stemmer overens.

Alle medlemslande skal være enige om, at kapitlerne kan lukkes og at landet kan optages. Når det er på plads, skal optagelsen godkendes af EU-Parlamentet, og til slut udarbejdes der en tiltrædelsestraktat, der så igen skal vedtages i alle de enkelte medlemslande.

Ukraines vej mod EU-medlemskab

Ukraine har siden 2017 haft en såkaldt associeringsaftale med EU, der går ud på at fremme dybere politiske bånd, stærkere økonomiske forbindelser og respekt for fælles værdier. Derudover har Ukraine blandt andet en aftale om visumfrihed for ukrainske statsborgere, en aftale om et fælles luftfartsområde og i 2022 indgik EU en aftale med Ukraine og Moldova om at koble deres elnet på det kontinentale europæiske net, så de ikke længere var afhængige af russisk elforsyning.

Da Ukraine den 28. februar sendte sin ansøgning om EU-medlemskab afsted, fulgte følgende ord fra Ukraines præsident Zelenskyj: »Vi beder EU om at optage Ukraine med det samme via en ny, særlig procedure.« Han efterspurgte »en ekspresrute til EU«, og hans bøn blev hørt.

Den 17. juni lød det fra EU-Kommissionen, der havde undersøgt Ukraines EU-egnhed, at landet var klar til at få kandi-

datstatus. Dog med en række betingelser såsom skærpet bekæmpelse af korrupsion, som skal være opfyldt, før Ukraine og EU kan indlede de egentlige forhandlinger. På baggrund af Kommissionens udtalelse besluttede de 27 stats- og regeringsledere ved enstemmighed at give Ukraine kandidatstatus på et topmøde i Bruxelles den 23. juni. Normalt tager det over et år at komme igennem processen med at få kandidatstatus.

Flere toppolitikere i EU var hurtigt ude for at hilse Ukraines ansøgning om EU-medlemskab velkommen med argumentet om, at landet hører hjemme i den europæiske familie, og at Ukraine og EU bør gå fremtiden i møde sammen. Men selv om reaktionerne fra EU-toppen var positive, så blev det også understreget, at det på ingen måde betød, at Ukraine via en smutvej ville blive optaget i EU, da landet lige som alle andre lande skal leve op til Københavnerkriterierne.

Positive reaktioner så man også fra stats- og regeringslederne fra særligt Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Letland, Litauen, Polen, Slovakiet og Slovenien, som i mange år har skubbet på for at give Ukraine et reelt europæisk perspektiv, og som mente, at Ukraine skulle tildeles kandidatstatus med det samme.

Anderledes var den umiddelbare reaktion i flere vesteuropæiske medlemslande, hvor især Frankrig, Tyskland og Holland var tilbageholdende med at give Ukraine kandidatstatus. De mente ikke, at EU skulle stille ukrainerne mere i udsigt, end de rent faktisk kunne holde, blot for at sende dem et positivt budskab midt i krigen. Den franske præsident, Emmanuel Macron, var samtidig afvisende over for at indlede optagelsesforhandlinger med et land i krig.

Ukraine langt fra optagelseskriterier

Det er ikke længe siden, at det var noget nært utænkeligt, at Ukraine kunne få tildelt kandidatstatus i EU. Landet er nemlig langt fra at opfylde alle de krav og betingelser, der ellers er en

forudsætning for, at et land kan blive optaget i EU. Derfor var det et klart signal fra EU til både Rusland og Ukraine, da EU valgte at give det krigshærgede land kandidatstatus.

Men selvom Ukraine har fået kandidatstatus, så er det for ukrainerne fortsat en lang og usikker vej, de går i møde. Og der er ingen garanti for, at Ukraine nogensinde bliver medlem af EU. Den hidtil hurtigste optagelse var Estland, som klarede rejsen på ni år. Selv da Island, der i kraft af sit medlemskab af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) allerede overholdt reglerne for EU's indre marked og Schengen-samarbejdet, og dermed havde store dele af EU's regler inkorporeret i sin nationale lovgivning, ansøgte om optagelse i EU i 2009, var det med en anslået tidshorison på mindst tre år.

Ukraine ville som medlem være det fattigste land i EU og det femtestørste land i EU. Modsat Island, der med sine 372.000 indbyggere ikke ville rykke det store i stemmebalancerne i EU, så vil det folkerige Ukraine for alvor ændre det økonomiske og politiske samarbejde.

Et stort og fattigt EU-land vil ikke alene få stor, politisk indflydelse i EU-Parlamentet med et antal pladser svarende til Polen og Spanien, men også potentielt stå til at modtage en meget stor økonomisk støtte fra EU. En støtte, der vil blive udbetalt på bekostning af andre mindre velhavende lande, medmindre EU-budgettet bliver udvidet væsentligt.

Hvis EU-budgettet skal vokse, så vil det være de velhavende lande i Nord- og Vesteuropa, som skal lægge en betydeligt større sum penge til deres EU-budgetter. I de seneste budgetforhandlinger var der massiv modstand fra »sparebanden« - der omfattede Danmark, Holland, Sverige, Finland og Østrig - mod at sende flere penge til EU. At optage et land som Ukraine vil ud fra landets økonomi og størrelse kræve en reform af EU's institutioner.

Derudover er Ukraine langt fra at opfylde optagelseskriterierne. Ifølge organisationen Freedom House, der holder øje med demokratiets udvikling i verdens lande, er der, trods en række positive reformer, fortsat store problemer i Ukraine, når det kommer til at bekæmpe korrupsion, sikre retsstaten og respektere journalisters, minoriteters og mindretals rettigheder.

Det er begrænset med frie medier i Ukraine, som under krigen kun har fået styrket sin censur, hvilket kun giver yderligere dystre udsigter for mediefriheden. Freedom House betegner Ukraine som et delvist frit demokrati eller hybridregime med en demokratiscore på 39 – et tal, der ligger langt under de øvrige EU-lande. Selv Ungarn, der på systematisk vis har udhulet EU's grundlæggende demokratiske værdier de sidste mange år, klarer sig med en demokratiscore på 45 bedre. En anden udfordring er sikkerheden og den territoriale integritet. På grund af krigen er den østlige del af landet på nuværende tidspunkt under russisk kontrol.

Udvidelsestræthed kan spænde ben for Ukraine

Problemer med nabolandene Polen og Ungarn i forhold til territorium og minoritetsrettigheder i Ukraine, kan også bremse for Ukraines vej mod EU-medlemskab. Det har man før set, at EU-lande har stillet specifikke krav om anerkendelse og særlige rettigheder for deres befolkning i ansøgerlandet – mest drastisk med Nordmakedonien, hvor landet blandt andet måtte ændre sit navn. Zlatko Jovanovic, der er Balkanalytiker i DEO, fortæller:

»Det er derfor ikke utænkeligt, at Polen og Ungarn vil gøre det samme i forhold til Ukraine. Officielt bor der cirka 150.000 polakker og det samme antal ungare i Ukraine, mens de mere nationalistiske politikere i de to lande hævder, at de reelle tal er meget højere. Der er desuden kræfter i begge lande, der ofte fremhæver, at områder i det vestlige Ukraine historisk har væ-

ret en del af Polen og Ungarn, og at disse områder burde høre til Polen eller Ungarn.«

En anden faktor som kan få betydning er, at der blandt EU's medlemslande er opstået en vis form for udvidelsestræthed. I perioden 2004-2013 blev der optaget 13 lande i EU – heriblandt lande som Rumænien, Bulgarien, Ungarn og Polen, som fortsat har væsentlige problemer med korruption, mediefrihed, frie og uafhængige domstole og mindretalsrettigheder.

Frustrerede Balkanlande

EU's beslutning om at give Ukraine kandidatstatus har som nævnt været en lidt bitter pille at sluge for de seks lande på Vestbalkan, som fortsat er placeret i venteværelset.

Nordmakedonien og Albanien, der blev kandidatlande i henholdsvis 2005 og 2014, har først i 2022 påbegyndt sine optagelsesforhandlinger. Den lange rejse gælder også Bosnien-Hercegovina, der først i december 2022 blev tildelt kandidatstatus efter at have været potentielt kandidatland siden 2003, og Kosovo, der stadig »kun« er et potentielt kandidatland. Ukraine og Moldova har dermed overhalet Kosovo, og befinder sig nu på samme trin som Serbien, Montenegro, Nordmakedonien, Albanien og Bosnien-Hercegovina, der først fik kandidatstatus flere år efter, de havde indsendt deres ansøgninger.

EU bør derfor overveje, hvilke signaler det sender til landene på Vestbalkan, som har ventet længe og gennemført smertefulde reformer – i Nordmakedoniens tilfælde endda skiftet landets navn – for at gøre sig fortjent til det, som Ukraine og Moldova håber på at opnå på rekordtid. Særligt når et land som Ukraine, der er længere fra at opfylde krav, hvad angår økonomi, korruption, mediefrihed og minoritetsrettigheder end for eksempel Bosnien-Hercegovina og Kosovo, kommer foran i køen. Tabellen nedenfor illustrerer, hvordan landene rangerer.

	BNP pr. indbygger	Korrupsions- indeks	Medie frihed	LGBTQ+ -rettigheder og accept
Bosnien- Hercegovina	7,041 \$ (95. plads)	35/100 (110. plads)	66/100 (67)	38% (ud af fuld accept)
Kosovo	4,649 \$ (115. plads)	39/100 (87. plads)	67/100 (61)	35%
Ukraine	4,164 \$ (116. plads)	32/100 (122. plads)	56/100 (106)	19%
Danmark	61,478 \$ (9. plads)	88/100 (1. plads)	90/100 (2)	74%

Kilde: Tal fra Verdensbanken (BNP pr. indbygger), Transparency International (korrupsionsindeks), Journalister Uden Grænser (mediefrihed) og ILGA (LGBTQ+-rettigheder).

EU's udvidelsespolitik

Beslutningen om at give Ukraine og Moldova kandidatstatus i EU, uden at de lever op til Københavnerkriterierne, rejser spørgsmålet om, hvorvidt EU's hidtidige udvidelsespolitik vil ændre karakter i fremtiden. Beslutningerne om at give kandidatstatus til Ukraine og Moldova er baseret på geopolitiske og sikkerhedspolitiske hensyn, ikke på de før så faste kriterier. Det åbner for spørgsmål om, hvad proceduren egentlig er fremover. Det kan blive svært for EU at stille krav til andre potentielle ansøgerlande i fremtiden, og EU kan være tvunget til at kigge på landes ansøgninger, selvom de ikke lever op til Københavnerkriterierne.

»Lande vil måske opgive deres bestræbelser på at opfylde Københavnerkriterierne og begynde at tænke andre, især geopolitiske, veje – eller smutveje – til EU-medlemskab, hvilket kan være en farlig udvikling, hvor demokratiske reformer vil blive nedprioriteret,« understreger Zlatko Jovanovic.

EU's strategiske beslutning om at give Ukraine kandidatstatus på baggrund af krigen kan på den anden side også vise sig at have en positiv effekt. Når et land er i krig, ser man ofte en indskrænkning af blandt andet mediefriheden samt individuelle

og kollektive friheder. Dermed kan der være en signalværdi i at give Ukraine kandidatstatus. Det kan føre til, at Ukraine i højere grad bestræber sig på at værne om de demokratiske værdier, selv i en tid, hvor landet er presset på grund af krig. Det kan samtidig give et incitament til at løse de problemer, der må opstå i forbindelse med at krigen afsluttes.

KRIGSFORBRYDELSE OG STRAF



Af Jakob v. H. Holtermann, lektor ved jura på Københavns Universitet, hvor han forsker i internationale straffedomstole, genoprettende retfærdighed og retsetik.

Den 9. oktober 2022 lagde den ukrainske forsvarsminister, Oleksii Reznikov, en tale ud på Twitter. Umiddelbart var det blot endnu en tale om krigen imod Rusland. Men set fra et folkeretligt og retsfilosofisk perspektiv var denne tale særlig interessant.

I tweetet adresserede forsvarsministeren nemlig muligheden for at holde russiske politiske og militære ledere individuelt ansvarlige, idet han lovede, at der ville blive »etableret et straffetribunal for at retsforfølge dem, der afgav ulovlige ordrer.«

Nogle ville måske mene, at Reznikov dermed tog svaret på flere kontroversielle spørgsmål for givet. Først og fremmest med hensyn til hvad der er geopolitisk og folkeretligt muligt, men i virkeligheden også med hensyn til hvad der er moralsk rigtigt og meningsfuldt – i hvert fald ud fra et fremherskende akademisk synspunkt.

I dette kapitel skal vi se på, om Reznikov tog munden for fuld. Vi skal for det første se på, hvilke konkrete retlige og institutionelle muligheder, der reelt er for at retsforfølge de skyldige for overtrædelse af krigens love i Ukraine.

Som det vil fremgå af kapitlets første del, er det en historie, hvori EU er reduceret til en birolle, og hvor den centrale institution lader til at være den permanente Internationale Straffedomstol – The International Criminal Court (ICC) i Haag. Det er også en historie, hvor udviklingen on the ground i Ukraine og i Rusland synes at modsige noget af den fremherskende teoretiske skepsis imod ICC. Det aspekt berører vi i kapitlets anden del.

Det juridiske bagtæppe

Fra et folkeretligt synspunkt er den umiddelbare udfordring ved krigen i Ukraine, at det ikke er oplagt, hvilken institution der ville kunne retsforfølge de ansvarlige for brud på krigens love. Én mulighed er at kopiere formatet for ad hoc-krigsforbryderdomstolene for det tidligere Jugoslavien og Rwanda. Begge disse tribunaler blev etableret på grundlag af en resolution fra FN's sikkerhedsråd og med en tids- og konfliktafgrænset jurisdiktion.

Problemet er imidlertid, at Rusland som permanent medlem i sikkerhedsrådet forventeligt vil nedlægge veto imod et nyt ad hoc-tribunal, beregnet til at retsforfølge landets egne politiske og militære ledere.

Forhåbningerne om at sikre effektiv retsforfølgelse af de skyldige for brud på krigens love har derfor i stedet samlet sig om Den Internationale Straffedomstol i Haag (ICC). I modsætning til de midlertidige særdomstole er det en permanent domstol, der er baseret på den såkaldte Rom-statut fra 1998, og som blev oprettet i 2002, efter 60 lande havde ratificeret statuten.

Dermed placeres EU på et sidespor. Selvom EU støtter straffedomstolen, og samtlige EU-lande i dag er tilsluttet domstolen, så spiller unionen ingen formel rolle i ved domstolen i Haag, der som domstol er baseret på, at lande tilslutter sig enkeltvis.

Et første problem ved at satse på Den Internationale Straffedomstol er imidlertid, at domstolen som udgangspunkt udelukkende har jurisdiktion over sager, hvor forbrydelsen enten er begået i et land, der er statspart til Rom-statuten, eller af en statsborger i et sådant land. Da hverken Rusland eller Ukraine er blandt de 123 lande, der i dag har ratificeret Rom-statuten, synes den vej lukket.

Imidlertid kan et land, der ikke er statspart, efter Rom-statuten acceptere domstolens jurisdiktion over en bestemt situation eller

konflikt. Og netop dette har Ukraine benyttet sig af, idet landet har bevilget ICC jurisdiktion over konflikten i Ukraine ræk-kende allerede helt tilbage fra 2013. I overensstemmelse hermed meddelte domstolens chefanklager Karim Asad Ahmad Khan den 2. marts 2022, at han åbnede en undersøgelse af krigen i Ukraine.

Ulovlig krig eller krigsforbrydelser

Det næste problem er imidlertid, at der gælder en afgørende be-grænsning på denne tildeling af ad hoc-jurisdiktion til ICC. I folkerettens doktrin om retfærdig krig skelner man traditionelt imellem såkaldte jus ad bellum- og jus in bello-forbrydelser.

Jus ad bellum vedrører selve den ulovlige krig, det vil sige brud-det med folkerettens magtanvendelsesforbud. Bryder man det-te forbud og angriber et andet land, så begår man den såkald-te aggressionsforbrydelse. Jus in bello er derimod en betegnelse for de forbrydelser, der måtte blive begået i en væbnet konflikt, når først den er brudt ud. Disse forbrydelser inkluderer ifølge Rom-statutten folkedrab, forbrydelser imod menneskeheden og krigsforbrydelser.

Men netop aggressionsforbrydelsen er ifølge Rom-statutten undtaget fra den mulighed for ad hoc-jurisdiktion, som Ukra-ine som ikke-statspart har benyttet sig af. Dermed er der risiko for, at Rusland, selv hvis det faktisk skulle lykkes at gennemføre et retsopgør ved ICC, kan slippe ustraffet fra at have begået ag-gressionsforbrydelsen imod Ukraine.

Og det er så her, der muligvis alligevel kan opstå en begrænset rolle for EU i forbindelse med et eventuelt retsopgør efter krigen. I hvert fald kom organisationen markant på banen den 30. no-vember 2022, idet formand for EU-Kommissionen, Ursula von der Leyen, meldte ud, at unionen ville arbejde for at etablere et FN-støttet ad hoc-tribunal, der specifikt skal forsøge at få Rus-lands ledelse dømt for aggressionsforbrydelsen.

Ved samme lejlighed kom von der Leyen ind på, at EU ville arbejde for at sikre, at Rusland betaler krigsskadeerstatning til Ukraine med udgangspunkt i de mange milliarder euro fra indefrosne og blokerede russiske konti.

Teoretisk skepsis møder krigens realiteter

Ovenstående tegner et overordnet billede af de mest sandsynlige retlige og institutionelle rammer for det mulige fremtidige retsopgør, som den ukrainske forsvarsminister hentydede til i sin tale. Som det fremgår, afhænger meget stadig af den videre udvikling, herunder ikke mindst om de ansvarlige politiske og militære ledere med Putin i spidsen fortsat kommer til at sidde ved magten i Rusland, eller om de bliver væltet og i givet fald af hvem.

Men selv hvis det faktisk skulle vise sig muligt at gennemføre et retsopgør, så ligger der stadig et mere grundlæggende spørgsmål nedenunder. Og det er et spørgsmål, som man faktisk også kan ane et svar på i Reznikovs tale.

Det er spørgsmålet, om det overhovedet vil være det rigtige at gøre. Om det overhovedet vil være en god idé, hvis Ukraine og det internationale samfund insisterer på, at der skal finde et retsopgør sted; at man bringer de ansvarlige russiske magthavere for ICC for at straffe dem for de forfærdelige krigsforbrydelser og folkedrab, der har fundet sted i Ukraine.

Det dominerende svar blandt forskere og eksperter har her været et rungende ... Nej! Hvilket jo umiddelbart lyder paradoksalt. For hvis vi skal straffe »almindelige« forbrydelser som cykeltyveri og hustruvold, og det skal vi jo nok, så ligner det en no-brainer, at vi også bør straffe dem, der i strid med krigens love slår tusindvis ihjel i krig.

Men sådan ser flertallet af straffeteoretikere ikke på det. Her kan den dominerende tilgang nok bedst beskrives som blasert. Man

trækker overbærende på skuldrene ad forestillingen om, at ICC kan retfærdiggøres. For, lyder kritikken, når det kommer til stykket, er ingen jo i virkeligheden ægte ansvarlige for folkedrab og krigsforbrydelser (medmindre de begås af Vesten, men det er en anden historie). Eller snarere, alle er – hvilket kommer ud på ét.

Dét mener man for så vidt allerede, når det gælder traditionel »indenrigskriminalitet«, hvor samfundets skyld ofte understreges. Men i endnu højere grad, når vi har at gøre med forbrydelser i væbnet konflikt. For her er alle i et eller andet omfang ofre for omstændighederne, siger man samstemmende, og henviser blandt andet til årtiers folkedrabsstudier.

Afskrækker straffen?

Den fremtrædende kritiker Mark A. Drumbl har anklaget ICC for at vedligeholde »den myte at en håndfuld mennesker er ansvarlige for udbredt vold i krig, og det bedrag der skjuler de myriader af politiske, økonomiske, historiske og koloniale faktorer, der skaber de underliggende betingelser for volden.« (Atrocity, Punishment, and International Law, 2007, side 172)

I særdeleshed er tanken om, at truslen om straf skulle kunne have en afskrækkende virkning, genstand for mild moro. I en desperat alles kamp mod alle, hvor alt handler om at adlyde ordrer og overleve til i morgen, så vil, som Martha Minow siger, »individer der begår grusomheder i folkedrabsskala, være utilbøjelige til at opføre sig som »rationelle aktører«, der afskrækkes af risikoen for straf.« (Between Vengeance and Forgiveness, 1998, side 50).

Når ICC alligevel findes, må det ifølge doktrinen derfor bero på en fejl. Eller rettere: på et bedrag – for man er vel kritisk i akademien. Og med kritiske briller bliver retfærdighed og afskrækkelse blot fromme fraser hevet af stalden for at skjule de virkelige interesser bag institutionen.

Særligt i den indflydelsesrige postkoloniale kritik hævder man, at ICC findes, fordi magtfulde aktører har villet det sådan. Uanset alle gode intentioner så er domstolen – ligesom andre institutioner i den liberale verdensorden – i bund og grund et redskab til at fastholde vestens hegemoni efter kolonialismens fald.

Eksempelvis har ICC indtil nu altovervejende lagt sager an imod afrikanske krigsherrer og diktatorer. Og det har ifølge den postkoloniale kritik intet at gøre med, at disse anklagede faktisk er skyldige i disse forbrydelser, men ifølge den ugandiske forsker Mahmood Mamdani derimod med at »ICCs oprindelige responsibility to protect-doktrin er blevet forvandlet til en hæv-delse af neokolonial dominans« (Lessons of Zimbabwe, 2008) Det er ikke svært at se, hvorfor denne analyse har været populær hos ikke bare afrikanske, men også russiske og kinesiske ledere.

En lidt anden, men beslægtet tilgang finder man i studier af ICC's fremvækst, hvor domstolen forstås ud fra en global elite af dommeres, juraprofessorers og diplomaters ønske om at skabe et lukrativt marked for deres ydelser. På den globale scene har man med skabelsen af den internationale strafferet groft sagt præsteret at skabe en ny butik for det i forvejen velnærede internationale jetset.

Og særligt dette sidste kan der være noget om. Man skal ikke have besøgt mange internationale miljøer – de såkaldte expat communities – omkring internationale organisationer, før desillusionen om de gode viljer melder sig.

Men denne blaserte teoretiske kritik af ICC som et formålsløst postkolonialt bedrag støder i øjeblikket frontalt sammen med realiteterne på jorden i Ukraine. For det første er det svært at se ICC's engagement i Ukraine som »en hæv-delse af neokolonial dominans«. Tværtimod intervenserer man på vegne af og efter ønske fra Ukraine, der ud fra enhver målestok er offeret for Ruslands neokoloniale dominans. For det andet er ICC tilsyne-

ladende alt andet end formålsløs og impotent, hvis man spørger de mennesker, den i hvert fald officielt var sat i verden for at beskytte, nemlig ofrene for grusomhederne.

Den enkelte soldats ansvar

Og så er vi tilbage ved den ukrainske forsvarsministers tale. For her må man konstatere, at i hvert fald Reznikov ikke abonnerer på denne teori. Tværtimod. I talen henvender han sig nemlig direkte til »soldaterne og sømændene, sergenterne og underoffice-rerne, kadetterne og officererne, generalerne og admiralerne – af den russiske hær.«

Tilsyneladende helt uafvidende om den i teorien hævdede umulighed af individuelt ansvar og valg, finder forsvarsministeren det både meningsfuldt og umagen værd at henvende sig personligt til alle disse mennesker netop som rationelle aktører. Mennesker, der fra hver deres placering i kommandokæden er aktivt involveret i at udføre krigsforbrydelser, forbrydelser imod menneskeheden og folkedrab i Ukraine.

Hele Reznikovs tale giver simpelthen kun mening ud fra en antagelse om et ægte valg for hver og én i den russiske hær. Det er dette eksistentielle valg for den enkelte russer, som Reznikov forudsætter og søger at påvirke. Og straffefilosofisk er det i lyset af ICC-kritikken særligt interessant, hvordan han bruger retlige incitamenter hertil – truslen om straf og løftet om straffrihed:

»Vi garanterer overlevelse, sikkerhed og retfærdighed til alle dem, der lægger våbnene fra sig med det samme. Og der vil blive etableret et straffetribunal for at retsforfølge dem, der afgav ulovlige ordrer (...) Men tiden løber ud. Lad være med at spilde den.«

For den overbeviste postkolonialist er en sådan henvendelse selvfølgelig kun et udtryk for bedragets omfang. Uanset om Reznikov selv er nyttig idiot eller vidende medskyldig, så er al hans snak om ret og regler, om ansvar, skyld og straf, dér midt i kri-

gen reelt blot et dække over endnu et vestligt hegemonisk forsøg på at holde nogen nede. I dette tilfælde ikke Afrika, men Rusland og Putin.

Eller også har Reznikov og Ukraine ret. Rusland og Putin er kolonisateurerne, og den enkelte russer i krigen – fra fodsoldat til general – har et valg, og derfor også et personligt ansvar og kan muligvis pådrage sig skyld og ifalde en retfærdig straf for deres handlinger.

At dømme efter en udtalelse på det statsejede russiske medie RT af Margarita Simonyan, en af de øverste russiske propagandister, kunne noget tyde på det. For ifølge hende er tanken om ICC i hvert fald så småt begyndt at indfinde sig hos »folk i magtens allerinderste cirkler, folk der er bange for Haag«.

(Dette kapitel baserer sig delvis på et indlæg bragt i Weekendavisen den 22. oktober 2022.)

KAN EU BRUGE INDEFROSNE MIDLER TIL AT GENOPBYGGE UKRAINE?



Af Zoé Elkær Nicot, demokrati-ambassadør i DEOung, ungdomsdelegat i DUF og stifter af European Debate Initiative og vinder af Den Europæiske Borgerpris (2021).

»Rusland skal betale for den ødelæggelse, man har forårsaget.« Sådan sagde EU-Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, i en video delt på Twitter den 30. november 2022. Man skønner, at Ruslands ødelæggelse indtil videre er i størrelsesordenen af 600 milliarder euro.

I videoen pegede kommissionsformanden samtidig på, at de allerede lande efter invasionen har indefrosset 300 milliarder euro fra den russiske centralbank. Et beløb, som altså svarer til halvdelen af de skønnede omkostninger ved genopbygningen.

Selv om Ukraine ifølge folkerettens regler er berettiget til fuld erstatning fra Rusland for den skade, invasionen har forårsaget, er der ingen reel udsigt til, at Rusland har tænkt sig at overholde denne forpligtelse. Og det er en vigtig grund til, at de indefrosne midler har påkaldt sig opmærksomhed. For de udgør muligvis det eneste russiske bidrag, der kan bruges til at kompensere Ukraine. Spørgsmålet er bare, hvad det kræver, for at midlerne kan bruges til genopbygningen af landet.

Folkeretten

Folkeretten er et retssystem, der regulerer forhold mellem stater, og består af regler, som forskellige lande er blevet enige om skal gælde internationalt. Folkeretten bliver skabt gennem aftaler (traktater) indgået mellem stater eller folkeretlig praksis og understøtter den regelbaserede internationale orden. I den sam-

menhæng repræsenterer FN både et forum, hvor folkeretlige aftaler forhandles, og en aktør, der arbejder for, at folkeretten efterleves.

Ifølge FN-pagten fra 1945, der beskriver de grundlæggende regler i folkeretten, har ingen stater lov til at bruge magt mod andre stater. Den fastsætter, at alle konflikter skal løses på fredelig vis og forbyder angrebskrig, krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og folkedrab. FN's sikkerhedsråd, hvor Rusland som permanent medlem har vetoret, og den Internationale Straffedomstol (ICC) har bemyndigelse til at afgøre, om et land har overtrådt folkeretten. Gør et land sig skyldig i dette, kan det medføre et internationalt ansvar.

Ruslands krig mod Ukraine er en klar overtrædelse af folkeretten og er fra invasionens start blevet mødt med fordømmelse fra store dele af det internationale samfund. Allerede den 24. februar beordrede FN's øverste domstol, Den Internationale Domstol (ICJ), Rusland at stoppe invasionen. Domstolens rolle er at afgøre tvister indsendt af en eller flere stater, og sagen er anlagt af Ukraine angående brud på FN-konventionen mod tortur. Både Ukraine og Rusland har tiltrådt FN's folke-drabskonvention fra 1948. Domstolen skal tage stilling til, om Ruslands angreb på Ukraine var baseret på falske anklager om folkedrab, og hvorvidt der i så fald er tale om misbrug af folke-drabskonventionen.

Den 2. marts 2022 vedtog FN's generalforsamling en resolution om russiske tilbagetrækning fra Ukraine – 141 lande stemte for, mens fem lande stemte imod. En lang række lande har siden interveneret i sagen ved den Internationale Domstol, og i en erklæring fra juli 2022 gav 42 lande deres støtte til Ukraines sag mod Rusland ved domstolen.

FN's udfordring består i, at Rusland ikke kan tvinges til at følge domstolens afgørelse. Der findes som bekendt ikke et internatio-

nalt politi for stater, og spørgsmålet er derfor, hvilke andre metoder der kan bruges, når et land tilsidesætter folkeretten.

Indefrosne midler til genopbygning

En metode handler om indefrysning af internationale reserver. Som reaktion på Ruslands angrebskrig har EU blandt andet indført forbud mod alle transaktioner med Ruslands centralbank. Et forbud som også medfører indefrysning af centralbankens aktiver, hvilket betyder, at centralbanken derfor ikke længere har adgang til aktiver anbragt i centralbanker og private institutioner i EU.

Ruslands internationale reserver beløber sig til 597 milliarder euro (februar 2022). Når centralbanker i det hele taget har valutareserver i udenlandske banker og private institutioner, skyldes det, at reserver i udenlandsk valuta bidrager til at holde valutakursen for landets egen valuta på et stabilt niveau, ligesom de kan opretholde likviditeten i tilfælde af en økonomisk krise.

Valutareserver er også et middel til at diversificere et lands portefølje. Ved at have forskellige valutaer og aktiver i reserver kan en centralbank sprede sin risiko. Den kan også træde ind og veksle sin udenlandske valuta til en lokal valuta, hvilket sikrer, at virksomheder kan fortsætte med at importere og eksportere konkurrencedygtigt.

EU anslår, at mere end halvdelen af alle russiske reserver på nuværende tidspunkt er indefrosset. Det betyder, at den russiske stat ikke kan bruge de penge, som den opbevarer i udenlandske banker. Og det gør sanktionerne mod Rusland mere effektive, da landet har brug for valuta fra andre lande til at forsyne sine egne banker med.

Indefrysning af midler er dog ikke det samme som konfiskation. Det ville nemlig gøre det muligt at inddrage aktiverne – i EU's tilfælde med ønsket om at overdrage dem til Ukraine for at fi-

nansiere genopbygningen af landet. Konfiskation er et strafferetligt redskab, som kræver at man kan fastslå, at der er sket en forbrydelse, og det er derfor ikke nok, at EU og andre lande har et politisk ønske om, at disse aktiver skal udbetales til Ukraine. Det skal også kortlægges, hvordan det kan lade sig gøre juridisk.

Omveje til den oplagte løsning

Selv om det kan virke som en oplagt løsning at bruge de inde-frosne russiske midler til genopbygningen af Ukraine, er vejen dertil ikke ligetil. For der findes i dag ikke noget klart lovgrundlag, der gør det muligt at konfiskere statslige midler.

Statsejet ejendom er nemlig beskyttet af folkeretlige immunitetsregler – et folkeretligt princip, som beskytter stater mod fremmede staters udøvelse af dømmende og udøvende magt. Princippet stammer fra international sædvaneret, en slags uskrevne regler, og betyder, at en stat og dens myndigheder og domstole ikke kan sagsøge en anden stat uden dennes samtykke. En ret, som er begrundet i hensynet til staters sameksistens.

En anden problemstilling handler om, at der i mange tilfælde er tale om private midler, når det gælder de russiske aktiver. Vælger man at konfiskere midler fra russiske oligarker, giver det åbenlyse problemer i forhold til den private ejendomsret. Problemer, som ikke bliver mindre af, at EU som udgangspunkt beskytter udenlandske midler mod at blive eksproprieret uden kompensation, så det på den måde er mere attraktivt for udenlandske investorer at investere i EU-landene.

Det er værd at fremhæve, at Ruslands invasion af Ukraine har medvirket til skabelsen af nye og stærke alliancer – hele 143 lande fordømte Ruslands angrebskrig gennem FN. Det kan gøre det lettere at argumentere for, at man inden for folkerettens regler skal være muligt at konfiskere russisk statsejendom, og under visse betingelser måske endda private midler.

Den helt centrale udfordring vil dog bestå i at finde den rette balance mellem to modsatrettede hensyn: På den ene side at reagere på Ruslands grove brud på folkeretten og på den anden side at opretholde retsstatsprincippet i de lande, der råder over indefrosne russiske midler. Den balance nødvendig at finde, hvis både uskyldige russiske borgeres ejendom skal beskyttes, samtidig med at den russiske stat og dens støtter ikke får mulighed for at udnytte den retsbeskyttelse, som de nyder i andre lande.

En undtagelse fra statsimmunitet?

Selv om kløften mellem politik og jura forværrer risikoen for, at omkostningerne for Ukraines genopbygning tilfalder Ukraine og de allierede lande – herunder Danmark og danske skatteydere – frem for den russiske stat, findes der veje at gå.

Anton Moiseienko, lektor i jura ved Australian National University, har foreslået, at man vedtager en lovgivning, der muliggør konfiskation af indefrosne midler, for så vidt angår statsejet ejendom.

Den første af tre muligheder er at indføre en lov om konfiskation af midler ejet af Rusland specifikt. Det vil være den mest direkte, men måske også mest kontroversielle vej at gå. En anden mulighed er at vedtage en lovgivning, som gør det muligt at konfiskere midler ejet af stater, der bryder med en afgørelse fra den Internationale Domstol (ICJ). En tredje mulighed er at lade lovgivningen fokusere på stater, der er involveret i væbnet aggression, men som ikke er blevet sanktioneret gennem FN's Sikkerhedsråd, netop fordi staten som permanent medlem selv har nedlagt veto. I stedet ville konfiskationen i så fald kunne ske på baggrund af et flertal i FN's Generalforsamling.

Moiseienko argumenterer for, at så længe konfiskation baserer sig på »executive action« – staters politiske beslutninger uden for domstolssystemet – frem for en beslutning fra den Internationa-

le Domstol, finder reglerne om statsimmunitet ikke anvendelse. Og selv hvis de gør, kan konfiskation muligvis retfærdiggøres som en undtagelse fra reglerne om statsimmunitet. En resolution fra FN's generalforsamling eller en ny traktat vil derudover kunne styrke legitimiteten af en sådan beslutning.

International arbejdsgruppe for sanktioner

En ting er at gennemføre konfiskationen af russiske midler gennem national lovgivning, noget andet er spørgsmålet om hvordan, de skal udbetales, og til hvem. Befolkningen, staten, virksomheder, civilsamfundet? På nuværende tidspunkt findes ingen fælles internationale instrumenter, der gør det muligt at overdrage den russiske stats aktiver til Ukraine.

Den internationale arbejdsgruppe for russiske sanktioner, der består af 61 uafhængige internationale eksperter, har foreslået, at man lader sig inspirere af måden, som midlerne fra Marshall-planen i sin tid blev administreret, da Europa skulle genopbygges efter 2. verdenskrig. I 1948 oprettede man en international organisation under navnet OEEC (Organization for European Economic Cooperation) netop for at varetage en gennemsigtig administration af genopbygningsmidlerne. At administrere en sådan proces er nemlig ikke uden udfordringer. Særligt korrupsion, som er et væsentligt og udbredt problem i Ukraine, kan stå i vejen for, at pengene ender, hvor de skal, og påføre enkeltpersoner og samfundet alvorlig og omfattende skade.

Ved at oprette en international kompensationsmekanisme og vedtage tilhørende national lovgivning, ville det være muligt at lave en fond for Ukraine, hvor fremtidige beslaglagte aktiver fra den russiske stat, russiske enkeltpersoner og russiske virksomheder også vil kunne indgå. Arbejdsgruppen understreger dog, at det i første omgang ville være mest oplagt og effektivt at gå efter den russiske centralbanks internationale valutareserver, der på nuværende tidspunkt er infrosne.

Vælger man at vedtage en sådan mekanisme, vil det imidlertid være afgørende, at den tilhørende nationale lovgivning også sikrer, at konfiskation kun kan ske under ekstraordinære omstændigheder. Det vil også være vigtigt, at lovgivningen omfatter klagemuligheder, samt at formålet for konfiskationen er specifikt definerede, for eksempel erstatning til ofre eller genopbygning af Ukraines beskadigede infrastruktur, under hensynet for retssikkerheden.

Hvad med oligarkernes penge?

Konfiskation af private midler, for eksempel fra russiske oligarker, der har tætte forbindelser til den russiske stat, er sværere at konfiskere end russiske statsmidler. Det skyldes den beskyttelse af borgernes rettigheder, og dermed også den private ejendomsret, som vi i Danmark, Europa og ligesindede lande nyder. For at kunne konfiskere oligarkernes aktiver skal man kunne bevise, at deres aktiver har direkte forbindelse til invasionen og på en eller anden måde bidrager til den russiske stats angrebskrig. Derudover må man også medtage sandsynligheden for, at personerne, som får frataget deres aktiver, vil sagsøge staterne.

Canada har som det første land allerede vedtaget en lov, der gør det muligt at konfiskere russiske indefrosne aktiver. Loven blev vedtaget i juni 2022, og den gør det muligt for den canadiske regering at igangsætte »økonomiske foranstaltninger« som konsekvens af brud på den internationale fred og sikkerhed, når »betydelig korrupsion« finder sted, eller hvor der er blevet begået systematiske menneskerettighedskrænkelser i en fremmed stat. Loven betyder, at canadiske myndigheder kan beslaglægge alle aktiver, der er under sanktioner og sælge dem. Dog er det stadig uklart, hvordan og til hvem pengene skal gå til i Ukraine.

EU's forslag

Som nævnt indledningsvis meldte EU-Kommissionen i november 2022 ud, at man er besluttet på at finde en måde, hvorved det

bliver muligt at bruge indefrosne russiske aktiver som kompensation for krigsskaderne i Ukraine. Ved samme lejlighed bakkede kommissionsformanden også om oprettelsen en specialiseret domstol, støttet af FN, som kan retsforfølge Rusland.

På kort sigt ønsker EU at skabe en struktur, der kan administrere de konfiskerede russiske midler og investere dem i genopbygningen af Ukraine. Når sanktionerne engang bliver løftet, er det ideen, at midlerne skal bruges, så Rusland på den måde betaler fuld kompensation for skaderne i Ukraine. Inspireret af flere af ovenstående ekspertforslag har EU annonceret, at man vil arbejde på en international aftale mellem allierede lande, som skal sikre netop denne struktur.

Men selv om noget kunne tyde på, at der både er politiske vilje og – med en smule kreativitet – juridisk råderum til at anvende russiske indefrosne midler til genopbygningen af Ukraine, er vejen dertil langt fra ryddet. For mange spørgsmål mangler fortsat at blive besvaret: Hvordan sikrer vi den rigtige balance i konfiskeringen af midlerne? Hvem skal modtage og administrere dem? Og hvordan sikrer vi, at de bliver brugt til de tiltænkte formål?

EFTERSKRIFT AF UKRAINES AMBASSADØR I DANMARK



Af Mykhailo Vydoinyk, Ukraines ambassadør i Danmark siden 2018, har en lang karriere bag sig i det ukrainske embedsværk.

(oversat af Marcus Poppov)

Denne bog er dedikeret til nogle af de mest forfærdelige sider i den moderne historie. På tidspunktet for bogens udgivelse har en altomfattende krig været i gang i Europas hjerte – i Ukraine – i et år.

Den 24. februar 2022 blev alle rædslerne fra Den Store Krig, som vi kender fra beskrivelser i historiske noveller og dokumentarfilm, pludselig til ukrainsk virkelighed og dagligdag.

Lyden af sirener. Ophold i beskyttelsesrum. Besættelse af byer. Konstant bombardement. Ødelæggelse af beboelsesejendomme og civil infrastruktur. Mangel på elektricitet, vand og kommunikationsmidler. Frygt, smerte og gråd. Tilfangetagelser og vold. Voldtægter, tortur og massehenrettelser. Filtreringslejre og tvunget deportation. Død, ødelæggelse og ubegribelig lidelse.

Den russiske aggression bragte minderne tilbage fra de mørkeste dage i Europas historie med frygtelige folkemord og udslettede verdenskrige. Den etablerede orden i det europæiske liv blev brudt. Alt fra sikkerhedsstruktur, økonomisk stabilitet til værdisystemet er brudt sammen. Klart står det, at lektien fra massakrerne og forfølgelserne i det forgangne århundrede desværre ikke er blevet lært.

Den demokratiske verden overså skabelsen af en ny aggressor. Den forstod ikke, at det moderne Ruslands territorium omfatter hundredvis af slavegjorte folkeslag. Den bemærkede ikke, at

det sidste imperium på kloden, som mentalt stadig befinder sig et sted i fortiden, aldrig opgav forsøget på at genvinde sin position som en supermagt. En position, den tabte som resultat af Den Kolde Krig.

Desværre er revanchisme (taberens hævnlyst over sejrherren, red.) en lidelse, der bliver ved med at hjem søge hele samfund. Putins historiske revanchisme er netop afhængig af den imperiale bevidstheds omfattende udbredelse i det russiske samfund. De imperiale ambitioner er altså ikke forsvundet, sådan som de vestlige stater ellers havde regnet med. Loyalitet mod totalitarismen og efterspørgsel på en aggressiv udenrigspolitik er et vedblivende træk ved den russiske offentlighed.

Da Putin kom til magten i år 2000, blev en genrejsning af den russiske imperiale strategi derfor iværksat. Med brugen af forhåndenværende økonomiske, infrastrukturelle og kulturelle midler blev en utilsløret ekspansion rullet ud – både i det post-sovjetiske område såvel som i omkringliggende internationale fora. Efter at være mislykkedes med hybride metoder, der forsager skiftevis kontrolleret kaos og eskalering, tyede Rusland til en sidste udvej med sin beslutning om at indtage Ukraine igennem en storskalakrig.

Erkendelsen af det, som var sat i gang, kom for sent. Mens Ukraine havde sit eget liv, etablerede en selvstændig stat og en moderne ukrainsk nation, blev det russiske samfund overhældt med propaganda, der besatte befolkningen med sovjetisk nostalgi og forestillinger om at kunne genskrive historien. Mens Vesten arbejdede for at afvæbne Ukraine og på samme tid demokratisere det russiske regime, konsoliderede sidstnævnte sin militære tilstedeværelse langs NATO's grænser og orkestrerede gentagne militære provokationer.

Desværre tog det otte lange år efter Ruslands væbnede invasion af Krim, før verden endelig kunne udråbe en aggressor som ag-

gressor – en krigsforbryder som krigsforbryder – og en krig som krig.

Krig bringer altid det op til overfladen, som man længe har vægret sig ved at indse. Krig er en tid med ubehagelige spørgsmål og vanskelige svar. 12 danske politologer, forskere, akademikere og aktivister forsøger i denne bog at give svar på nogle af spørgsmålene.

Hvordan vil krigen påvirke den nye sikkerhedsarkitektur, og hvilke roller vil EU og Ukraine spille i den? Hvordan skal yderligere sanktioner fra EU såvel som immigrations-, teknologi- og forsvarspolitik udvikles? Hvordan kan den internationale lov genoprettes? Hvordan kan vi bringe krigsforbrydere for retten og kompensere for al den skade, krigen har forårsaget? Hvordan forhindrer vi eskalering? Og er en principiel fred overhovedet mulig uden retfærdighed, uden straf til krigsforbryderne, terroristerne og de uansvarlige massemedier?

Nogle af disse emner kræver yderligere overvejelser og gentænkning. Men min egen holdning er, at hele den demokratiske verden er klar til denne svære, men nødvendige samtale.

Krigen i Ukraine fortsætter, og det er ikke til at sige hvor længe endnu. Med manglende succes ved fronten tyer aggressoren til terroristmetoder ved at ødelægge kritisk infrastruktur og forårsage en humanitær katastrofe i Ukraine. Men én ting står allerede klart: Ukraine kan ikke overvindes. Putins håndlangere kan måske besætte det ukrainske territorium midlertidigt, men de vil aldrig få kontrol over landet.

Selv i den sværeste periode i historien, da Ukraine ikke havde sin egen stat, modstod folket den russiske imperiale ondskab. Ukrainerne har altid været inspirerede og forenede af tanken om, at de ikke er slaver, men derimod et frit folk i deres eget land. Derfor er de stålfaste i deres beslutsomhed om at ville bekæmpe de invaderende styrker – og det med en utrolig udholdenhed, dedikation og selvpofrelse. De gør det, fordi de kæmper for deres

nationale værdighed, deres identitet og retten til deres hjem, deres land og deres frihed.

Det uprovokerede angreb på Ukraine var også et angreb på fælles europæiske værdier og den europæiske levevis. Derfor har Ukraine, i sit forsvar af fremtiden og retten til at eksistere, brug for hjælp. Ukraine har brug for hjælp fra hele den frie demokratiske verden i vores fælles kamp. Derfor må mennesker verden over markere deres oprigtige solidaritet med Ukraine i modstanden mod ondskab og terror

Respektløshed overfor civilisationens love og laden hånt om verdenssamfundet skal straffes. Og som virkeligheden ser ud, er der ikke andet for end at afvise det revanchistiske Kreml, at knuse myten om »den russiske verden« og de-imperialisere Rusland, selv om det er en smertefuld proces. Den internationale rets triumf bør blive til en sand sejr for hele verden.

Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 har forandret Europa. Den har haft betydning for alt fra geopolitik og forsvarsbudgetter til prisen på smør og værdien af pensionsopsparinger, men også helt overordnet for EU's fremtid.

Et år efter invasionen prøver vi med denne bog, der er skrevet sammen med en række af landets førende eksperter, at give bud på, hvordan krigen forandrer og udfordrer EU-samarbejdet.

Bogen indeholder bidrag fra: Ditte Maria Brasso Sørensen, Jakob v.H. Holtermann, Julie Arnfred Bojesen, Katrine Stevnhøj, Kim B. Olsen, Michael Birkkjær Lauritsen, Morten Bønke Pedersen, Mykhailo Vydoinyk, Rasmus Nørlem Sørensen, Rebecca Adler-Nissen, Staffan Dahllöf, Tina Mensel og Zoé Elkær Nicot.

DEO

ISBN 978-87-94125-14-7



9 788794 125147