

Demokrati eller droner – EU's sikkerhedspolitiske dilemma

Af Morten Jarlbæk Pedersen, ph.d.
adjungeret rådgiver, Tænketanken Prospekt
mail@taenketankenprospekt.dk

Hurtigt resumé:

- Det aktuelle pres gør ønsket om EU-sikkerhed stærkt, fordi USA trækker sig, Rusland er aggressiv, og verden bliver multipolær
- EU er ikke bygget til sikkerhedspolitik, unionens "genetiske kode" er regler, regulering og marked, ikke hurtige beslutninger om militær magt, krisehåndtering og krig.
- Ændringer i systemet forudsætter et brud med EU's nuværende institutionelle begrænsninger.
- Det peger på mindre national indflydelse, men befolkningerne kan have svært ved at acceptere, at andre lande får magt til at sende egne borgere i krig

Demokrati eller droner – EU's sikkerhedspolitiske dilemma

Det er hverken en hemmelighed eller en nyhed, at Europas sikkerhedspolitiske situation har forandret sig både hurtigt og drastisk gennem de seneste få år. Ruslands invasion af Ukraine, amerikanernes stadig tydeligere afstandtagen fra Europa – og i tilfældet Grønland endda en respektløshed over for kongerigets territoriale integritet – har skubbet til alt. Og i det fjerne lurer Kina og Indien, hvilket blot gør den globale spilleplade endnu mere uforudsigelig. En ekspert har talt om, at vi lever i pentarkiets tid, hvilket er en garanti for både usikkerhed, urolighed og utroværdighed, når det kommer til samarbejdet med andre.¹

Alt dette betyder også, at den politiske arkitektur, der har været rammen om Europas udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik gennem de seneste mange årtier er betydeligt udfordret. Nato og den amerikanske forsvarsgaranti er mindre troværdig end før, men der er for indeværende intet alternativ. Derfor står de europæiske lande, i særdeleshed EU-landene, famlende tilbage med et akut og stort behov for at genopfinde en ramme at agere både i og ud fra.

Pilen peger naturligt nok på det forhåndenværende: Den Europæiske Union. Sikkerhedspolitikken, og ønsket om at "europæisere" sikkerhedspolitikken, fylder således en hel del i Bryssel om omegn. Forklaringen er dobbelt: Der er på den ene side det åbenlyse og akutte behov, som man ikke umiddelbart har andre steder at gå hen for at møde, og der er på den anden side et mangeårigt ønske om via EU at fremme "europæisk autonomi".

Det store spørgsmål er imidlertid, om det er gennemtænkt at lade pilen pege den vej: Er EU den rette aktør til at håndtere de europæiske landes sikkerheds- og forsvarspolitiske udfordringer både på den korte og den lange bane?

At pege på EU som en sikkerhedspolitisk aktør medfører nemlig en række dilemmaer, hvoraf to skal behandles summarisk i det følgende. For det første er der en udfordring i unionens institutionelle design og tankerne bag dette: EU er slet ikke bygget til at være en sikkerhedspolitisk aktør. For det andet er der et medfølgende demokratisk dilemma: Hvis EU omkalfatres til at være en reel aktør i sikkerheds- og forsvarspolitikken, kan det kun ske ved at gøre unionen mindre demokratisk funderet end i dag, hvilket i sig selv vil underminere grundlaget for at kunne føre en troværdig sikkerheds- og forsvarspolitik.

¹ Struwe. L.B. (2021) *Magtbalancen i verden er i forandring*, Ræson <https://www.raeson.dk/2021/lars-bangert-struwe-magtbalancen-i-verden-er-i-forandring-en-varm-fred-vil-kendetegne-forholdet-mellem-5-stormagter/>

EU er en regulerende stat

Selvom EU på mange måder har udviklet sig over tid, og selvom føderaliseringen af unionen i dag er langt mere fremskreden, end de fleste er bevidste om, er EU stadig ingen stat i traditionel forstand.

Den afgørende forskel ligger lige præcis på det område, som er emnet her: Udenrigs-, sikkerheds- og i sidste ende forsvarspolitikken. Her er nemlig tale om område, der er præget af *beslutninger* frem for *regler*. Den Europæiske Union er derimod en størrelse, der er bygget på, med og af regler frem for beslutninger.

Den sondring kræver en uddybning. EU har siden sin spæde begyndelse været en markedsdefinerende og -opretholdende mekanisme. En juridisk ramme for medlemslandenes økonomier og markeder. I nyere tid er EU blevet kaldt en "regulerende stat", som – forstås – er noget andet end en stat i klassisk forstand.

Og der er noget om snakken. EU er mere end noget andet et regelsystem eller en retsorden. Det betyder, at unionen agerer gennem regler, gennem direktiver og forordninger og lignende. EU skaber rammerne for medlemslandenes regulering og i stadig højere grad også deres generelle ageren på andre politikområde.

Men sikkerhedspolitik er noget andet. Sikkerheds- og forsvarspolitik handler meget lidt om regler og systemer. Det handler om umiddelbare beslutninger: Hvilken forhandlingslinje skal man lægge? Hvilke kapabiliteter skal man vise frem? I sidste ende: Hvor og hvordan skal man placere sine tropper?

Selvfølgelig er sikkerhedspolitikken ikke adskilt fra alting – erhvervspolitik kan f.eks. også have en sikkerhedspolitisk dimension.

Men sikkerhedspolitik handler i sidste ende om militære kapabiliteter, muligheder og vilje. En sikkerhedspolitik, der ikke er bundet op på en stats vilje til at føre denne sikkerhedspolitik ud i livet med hård magt, er både menings- og betydningsløs. Sikkerhedspolitik handler i sidste ende om, hvor, hvornår og under hvilke vilkår man vil sætte et lands borgere under våben. Dermed adskiller sikkerhedspolitikken sig radikalt fra f.eks. reguleringen af fødevaretransporter, bygningernes energieffektivitet eller EU-borgeres adgang til dagpenge i Danmark.

Og hvor EU er både designet til og mere end øvet i at tage sig af det sidste, så kniber det alvorligt med det første. Udfordringen ligger i selve unionens genetiske kode og forfatningsmæssige struktur, så udfordringen er relevant, uanset om vi taler om det akutte behov for et alternativ til de amerikanske garantier, eller om det langsigtede, politiske ønske om "europæisk autonomi".

Det betyder, at EU i sin nuværende form vil have utrolig svært ved at føre en reel og troværdig sikkerhedspolitik. Svinger ministerrådet eller europakommissionen taktstokken? Hvilken rolle skal man reelt give parlamentet? Hvad nu, hvis medlemslandene ikke er enige – hvilket de meget

sjældent er på dette felt? Skal der vedtages et sikkerhedspolitisk direktiv eller måske endda en forordning, der styrer medlemslandenes sikkerhedspolitiske ageren, hvis man vil sikre ensretning? Spørgsmålene – også de mere kuriøse af slagsen – melder sig hurtigt.

Det demokratiske dilemma

Løsningen for mange vil være at bygge om i EU-systemet: at give unionen kraft og evne til at tage sikkerhedspolitiske beslutninger på medlemslandenes vegne. Det er den løsning, man mange steder i Bryssel og omegn higer efter at virkeliggøre – f.eks. ved at foreslå, at der skal være flertalsafgørelser på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område eller ved at foreslå deciderede militære kapaciteter under EU-flag.

Men den løsning er ikke uden omkostninger. Det kræver nemlig, at der gøres op med de begrænsninger, som følger af EU's genetiske kode, som beskrevet ovenfor.

Dilemmaet er egentlig meget simpelt: Hvis EU skal kunne føre en troværdig sikkerhedspolitik på alle medlemslandenes vegne, skal EU på det sikkerhedspolitiske område afdemokratiseres. Man skal være villig – ligesom med reguleringen af fødevaretransporter, bygningernes energieffektivitet eller EU-borgeres adgang til dagpenge i Danmark – at lade sig stemme ned af andre landes repræsentanter og alligevel føre de trufne beslutninger ud i livet.

Men sikkerhedspolitikken er som nævnt et særligt domæne; sikkerheds- og forsvarspolitiske beslutninger kan jo i sidste ende koste både liv og lemmer for de praktisk involverede. Derfor kræver det i et demokrati en særlig stærk legitimitet at kunne føre denne slags politik. I EU vil en effektiv sikkerhedspolitisk kompetence i praksis betyde, at man skal bredt i de europæiske befolkninger skal acceptere, at andre lande sender dine medborgere i konflikt og krig.

En sikkerhedspolitisk union vil derfor stå med det dilemma, at man måske vil kunne træffe sikkerhedspolitiske beslutninger, men den demokratiske styrke af disse beslutninger vil være begrænset, og det kan risikere at sætte opbakningen til hele unionsprojektet som sådan over styr. En opbakning, der i flere lande allerede er udfordret alene på det forhåndenværende grundlag.