

NUP

Internasjonal **POLITIKK**

4 • 08

Øystein Jensen

**Kontinentalsokkelens avgrensning utenfor
200 nautiske mil: Norske og russiske perspektiver
i de nordlige havområder**

Hans Morten Haugen

**Retten til selvbestemmelse og naturressurser:
Eksemplet Vest-Sahara**

Douglas Brommesson

**«New medievalism» frå teori till empiri:
Malteserorden som modell**

Fokus:

Kina

*Kristin Dalen, Arne Jon Isachsen, Henning
Kristoffersen, Cecilie Figenschou Bakke*

REDAKSJON

REDAKTØRER

BENJAMIN DE CARVALHO HALVARD LEIRA
NUPI [bdc@nupi.no] NUPI [hl@nupi.no]

BOKREDAKTØR

KRISTIN M. HAUGEVIK
NUPI [kmh@nupi.no]

REDAKSJONSSEKRETÆR

JAN RISVIK
NUPI [jr@nupi.no]

REDAKSJONSUTVALG

Cecilie Hellestveit, *Universitetet i Oslo [NCHR]* Leonard Seabrooke, *Copenhagen Business School*
Nicolai Nyland, *Universitetet i Oslo* Ole Jacob Sending, *NUPI*
Pernille Rieker, *NUPI* Henrik Urdal, *PRIO*

REDAKSJONSRAÐ

Jens Bartelson, *Københavns Universitet* Jon Harald Sande Lie, *Universitetet i Bergen*
Annika Björkdahl, *Lunds universitet*, Henriette Lunde, *FAFO*
Helge Blakkisrud, *NUPI* Desmond McNeill, *Universitetet i Oslo [SUM]*
Torkel Brekke, *Universitetet i Oslo* Lars Mjøset, *Universitetet i Oslo*
Morten Bøås, *FAFO* Morten Bremer Mærli, *NUPI*
Walter Carlsnaes, *Uppsala universitet* Iver B. Neumann, *Universitetet i Oslo*
Kristin Dalen, *FAFO* Kari Osland, *NUPI*
Karin Dokken, *Universitetet i Oslo* Lars Rowe, *Fridtjof Nansens Institutt*
Sunniva Engh, *Universitetet i Oslo* Johannes Rø, *Institutt for forsvarsstudier*
Christoffer Eriksen, *Universitetet i Oslo* Andreas Selliaas, *NUPI*
Nils Petter Gleditsch, *PRIO* Eli Starnes, *NUPI*
Jan Erik Grindheim, *Universitetet i Agder* Astri Suhrke, *Christian Michelsens Institutt*
Martin Hall, *Lunds universitet* Ulf Sverdrup, *Universitetet i Oslo [ARENA]*
Annika Hansen, *Forsvarets forskningsintstitutt* Henrik Thune, *NUPI*
Lene Hansen, *Københavns Universitet* Bent Sofus Tranøy, *Universitetet i Oslo*
Hilde Henriksen Waage, *Universitetet i Oslo* Ståle Ulriksen, *NUPI*,
Nina Græger, *NUPI* Arild Underdal, *Universitetet i Oslo*
Sten Inge Jørgensen, *Morgenbladet* Mikkel Vedby Rasmussen, *Dansk Institut for Militære Studier*
Torbjørn Knutsen, *NTNU* Elana Wilson Rowe, *NUPI*
Anna Leander, *Copenhagen Business School*

UTGIVER

© Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2008

MANUS

Sendes til: bdc@nupi.no eller hl@nupi.no. Retningslinjer for innsendte manus, finnes på <http://www.nupi.no/ip>.
Alle synspunkter i *Internasjonal Politikk* står for forfatterens regning og kan ikke tillegges NUPI.

DESIGN TRYKK

Liv Høivik Hegland trykkeri

Internasjonal Politikk er indeksert i
The International Bibliography of the Social Sciences,
International Political Science Abstracts og
Gale Directory of Publications and Broadcast Media

Medlem av Norsk Tidsskriftforening: www.tidsskriftforeningen.no

PRISER

NOK 480 [utenfor Norden]
NOK 360 [innen Norden]
NOK 115 [+ porto/eksp.]
NOK 250 [studenter]

4 hefter i året
www.nupi.no
e-post: ip@nupi.no

Innhold



- 559 **Leder**
- 563 **Kontinentalsokkelens avgrensning utenfor 200 nautiske mil:
Norske og russiske perspektiver i de nordlige havområder**
Øystein Jensen
- 591 **Retten til selvbestemmelse og naturressurser:
Eksemplet Vest-Sahara**
Hans Morten Haugen
- 615 **«New medievalism» från teori till empiri:
Malteserorden som modell**
Douglas Brommesson
- Fokus: Kina*
- 633 **Demokrati på kinesisk**
Arne Jon Isachsen
- 645 **Den kinesiske middelklassens støtte til partiet:
Fornuft, følelser og nasjonalisme**
Henning Kristoffersen
- 655 **Legitimitet i en ny kontekst:
Det kinesiske regimets utfordringer**
Kristin Dalen
- 667 **Menneskerettighetsdiskurs i Kina:
Påvirkning gjennom dialog og samarbeid**
Cecilie Figenschou Bakke

Anmeldelser:

- 681 **Kina: Vår tids drama**
Tor Vidar Mykland
- 683 **Constructing Community and Order in Europe and Southeast Asia**
Einar Wiggen
- 687 **International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice**
Randi Solhjell
- 691 **On Global Order**
Petter Hojem
- 696 **Topptidsskrifter i internasjonal politikk (V): European Journal of International Relations**
Iver B. Neumann

Debatt:

- 699 **Om topptidsskrifter i internasjonal politikk**
Nils Petter Gleditsch & Henrik Urdal
- 701 **Svar til Gleditsch og Urdal**
Iver B. Neumann
- 703 **Fagfeller benyttet av Internasjonal Politikk juni 2007–desember 2008**
- 705 *Summaries*
- 707 *Bidragstere*
- 709 *66. Årgang (2008)*

Leder



Med dette nummeret avslutter redaksjonen sin første hele årgang av *Internasjonal Politikk*, en årgang vi er godt fornøyde med. Dette nummeret er også det siste som gis ut av NUPI. Da vi tok over redaktøransvaret for *Internasjonal Politikk* gjorde vi det til en uttalt målsetning at tidsskriftet skulle representere bredden av tilfang og perspektiver på internasjonale og globale spørsmål som er representert i Skandinavia. Vi mener artiklene i denne årgangen reflekterer denne ambisjonen, og håper våre lesere finner seg enige i dette.

Siden tidsskriftet ble stiftet av Norsk komité for internasjonale spørsmål i 1937, har tidsskriftet hatt flere hjem og utgivere. Fra og med årgangen 2009 vil *Internasjonal Politikk* utgis av Universitetsforlaget. Det er likevel ikke snakk om noen skilsmisse. NUPI vil fortsatt være tidsskriftets intellektuelle hjem, ved at man beholder eierskapet til tidsskriftet og det redaksjonelle ansvaret. Redaksjonen vil derfor være den samme, den faglige profilen vil ligge fast og vi opprettholder de ufravikelige kravene til kvalitetssikring, som at alle artikler vurderes anonymt av (minst) to fagfeller. Vi i redaksjonen er svært godt fornøyde med den avtalen som NUPI har fått med Universitetsforlaget. For vår del vil den frigjøre arbeidskapasitet til de faglig-redaksjonelle oppgavene som er de viktigste for å sikre og heve tidsskriftets kvalitet. For våre forfattere vil endringen forhåpentligvis bare merkes som en ytterligere profesjonalisering av den tekniske tidsskriftsdriften, og for våre lesere håper vi at den viktigste endringen blir at dere over tid vil bli enda mer fornøyde med det produktet dere holder i hendene. Det vil også bli mulig å få tilgang til tekstene fra tidsskriftet på nett via tidsskriftsportalene idunn.no, en nyvinning som har vært etterspurt fra mange.

Årsskifte og utgiverskifte gjør det rimelig å takke for innsatsen. På NUPI har *Internasjonal Politikk* de siste årene blitt korrekturlest av Jan Risvik, som jevnlig har fått ros for sitt arbeid fra våre forfattere, og som har vist en stor evne til å vaske store mengder tekst på kort tid. Bidragsytere så vel som lesere har også satt pris på den nye layouten som har blitt innarbeidet i løpet av den siste halvannen årgangen, og som Ole Dahl Gulliksen var sentral i utformingen av. Ole og Liv Høivik har også i denne perioden stått for mesteparten av ombrekkingen av tidsskriftet fra Word-format til det lekre produktet våre lesere mottar. Informasjonssjef Lisa Bang har utvist

stor interesse for tidsskriftets ve og vel, og har tilrettelagt på best mulig måte for redaksjonens faglige arbeid.

Vi vil også rette en særlig takk til de mange fagfellene som har vurdert artikler og bokessay for oss, en samlet oversikt over de som har vurdert arbeider siden vi overtok finnes bakerst i dette nummeret. Vi er stolte av at våre forfattere hittil nesten unison har gitt tilbakemeldinger på at de er meget fornøyde med kvalitetssikringen av bidragene. Enkelte har vært rent ut begeistret over kommentarene de har mottatt fra anonyme fagfeller. For egen del har vi flere ganger smilende kunne konstatere at fagfellevurderingene er helt på høyde med det man kan forvente fra gode internasjonale tidsskrifter. Det er ikke til å komme forbi at det ofte byr på utfordringer å finne fagfeller som både kjenner fagfeltet, leser språket og ikke øyeblikkelig gjenkjenner forfatteren, men ved å aktivt søke i hele det skandinaviske språkområdet har vi klart å skaffe kompetente vurderinger av alle arbeider vi har sendt ut.

Fagartiklene i dette nummeret illustrerer på fin måte bredden i fagfeltet internasjonal politikk, men også de utfordringene man kan stå overfor når fagfeller skal kontaktes for å vurdere arbeider. *Øystein Jensens* artikkel om kontinentalsokkelens avgrensning i nord tar opp et helt sentralt emne i den dagsaktuelle norske utenrikspolitikken, norsk nordområdepolitikk, som mange har kunnskaper om og vil ha glede av å lese. Den presenterer sammensatte folkerettslige emner på en lett forståelig måte, men krevde fagfeller som kunne folkeretten godt nok til å vurdere artikkelen også som fagarbeid. Koblingen mellom folkerett og naturressurser finner vi enda klarere uttrykt i *Hans Morten Haugens* artikkel, selv om det geografiske nedslagsfeltet her er Vest-Sahara, ikke Norge. Det er mange i Norge som er opptatt av den politiske situasjonen i Vest-Sahara, og vi er glade for å kunne presentere dette rettsbaserte perspektivet på viktige problemstillinger. Med den siste artikkelen tar vi i noen grad skrittet ut av geografiske rammer. I sin artikkel om Malteserordenen som ikke-territoriell politisk aktør presenterer *Douglas Brommesson* en empirisk inngang til debattene om îden nye middelalderenî, som redaktørene, gitt deres interesse for historisk internasjonal politikk, er særlig fornøyde med å kunne presentere. Samlet illustrerer disse tre artiklene hvordan analyser som tangerer fag som historie og folkerett gir nye perspektiver til fagfeltet internasjonal politikk. For egen del er vi altså ikke minst fornøyde med at det har vært mulig å finne kompetente skandinaviske fagfeller til å vurdere så vidt forskjellige arbeider.

Til å redigere Fokus-spalten om Kina har vi denne gangen hatt gjesteredaktørhjelp fra *Kristin Dalen* ved FAFO, et av mange skattede medlemmer av vårt redaksjonsråd. Hun har satt sammen en spalte som belyser helt sentrale spørsmål ved dagens Kina, et land som får en stadig viktigere rolle i internasjonal politikk, men som mange i Norge ikke kan på langt nær nok om.

I tillegg har vi som vanlig en fyldig bokspalte, og gjennomgangen av topptidsskrifter fortsetter dels med presentasjon av *European Journal of International Relations*, dels med ytterligere debatt om rangeringsprinsipper og utvalget av tidsskrifter.

Alle bidragsytere til den siste halvannen årgangen fortjener også takk, og ikke minst vil vi takke våre lesere. Vi håper og tror at dere vil bli like fornøyde med overgangen til Universitetsforlaget som det vi er, og ønsker dere alle et godt nytt år.

Benjamin de Carvalho, Halvard Leira & Kristin M. Haugevik

Ordingprisen 2009

Internasjonal Politikks pris for beste studentpaper



Internasjonal Politikk inviterer med dette bidrag til Ordingprisen 2009. Ordingprisen er tidsskriftets årlige pris for beste artikkel av allmenn interesse, skrevet av en student fra et av de nordiske landene [bachelor- og masternivå]. Konkurransen er åpen for alle studenter som er under utdanning eller ferdig med sin grad i foregående kalenderår. Bidragene kan være spesialskrevet til konkurransen, et kapittel fra et lengre arbeid, et eksamensarbeid, en seminaroppgave eller liknende.

Temaet kan være hvilket som helst innenfor fagfeltet internasjonal politikk og beslektede emner. Det oppfordres spesielt til å sende inn arbeider som ligger utenfor tradisjonelle rammer og faggrenser. Bidraget bør ikke overskride 60.000 tegn med mellomrom / 10.000 ord og skal følge *Internasjonal Politikks* mal for referanser og bibliografi. Bidrag som er tidligere publisert eller levert til vurdering annensteds vil ikke bli vurdert. Den første vurderingen av bidragene vil foretas av redaksjonen og medlemmer av redaksjonsrådet, og de beste

bidragene vil også vurderes av eksterne fagfeller.

De sentrale vurderingskriteriene er allmenn interesse og tilgjengelighet, originalitet og argumentasjonsstyrke. Gitt at kvaliteten er høy nok, vil vinnerbidraget publiseres i *Internasjonal Politikk*. Bidrag kan være skrevet på de skandinaviske språkene eller engelsk, men vil bare publiseres på skandinavisk språk og det forutsettes at forfattere selv bidrar til eventuell oversettelse av innsendt bidrag.

Prisen har fått navn etter Arne Ording, som var *Internasjonal Politikks* første redaktør [1937–1960], det viktigste bindeledd mellom utenrikspolitikk og academia i den samme perioden og en sentral veileder for den første generasjonen historikere som syslet med internasjonal historie etter 1945.

Vinneren av Ordingprisen i 2008 var Johan Skog Jensen med paperet «Danmark-Norges etablering og tidlige ekspansjon i India»

Manuskript sendes *Internasjonal Politikk* elektronisk [ip@nupi.no], og merkes med «Bidrag Ordingprisen 2009».

Frist for innsendelse av arbeider for vurdering er 30. juli 2009.

Kontinentalsokkelens avgrensning utenfor 200 nautiske mil: Norske og russiske perspektiver i de nordlige havområder

ØYSTEIN JENSEN

Fridtjof Nansens Institutt



Ikrafttredelsen av FNs havrettskonvensjon har brakt til overflaten folkerettslige problemstillinger av særlig viktighet for de arktiske kyststater. Denne artikkelen gir en oversikt over reglene som omhandler fastsettelsen av kontinentalsokkelens yttergrenser utenfor 200 nautiske mil. For Norge og Russland reiser implementeringen av Havrettskonvensjonens bestemmelser viktige spørsmål i relasjon til overlappende sokkelkrav i det nordlige Barentshavet og forvaltningen av kontinentalsokkelen i Svalbards tilstøtende havområder. Det nye med Havrettskonvensjonens bestemmelser er likevel først og fremst at de gir anvisning på hvilke geologiske kriterier som er rettslig relevante for å avgjøre kontinentalsokkelens utstrekning – og at den etablerer en spesiell kommisjon for å bekrefte tilstedeværelsen av slike omstendigheter: FNs kontinentalsokkelkommisjon. Endelig gjøres noen rettspolitiske bemerkninger i relasjon til den ekspanderende norske og russiske kontinentalsokkeljurisdiksjon i de nordlige havområder.

Under ledelse av parlamentsmedlem og mangeårig arktisk oppdager Artur Tsjilingarov maktet en russisk ekspedisjon sommeren 2007 for første gang å ta seg ned på havets bunn ved polpunktet i Nordishavet. Som symbol på en vellykket ekspedisjon og for å synliggjøre Russlands tilstedevæ-

Forfatteren vil takke Douglas Brubaker, Jørgen Holten Jørgensen, Arild Moe, Svein Rottem og Davor Vidaz for gjennomlesning og kommentarer til et første utkast av denne artikkelen.

relse i nord ble et russisk titanflagg satt igjen på over 4000 meters dyp. Flagplantingen førte umiddelbart til medieoppslag verden over og ble av mange betraktet som starten på et kappløp om de nordlige havområder. Men hva var egentlig bakgrunnen for den russiske ekspedisjonen? Og hva er sammenhengen med rapportene fra FNs klimapanel som blant annet viser at isen i Arktis smelter langt raskere enn først antatt, og at menneskene sannsynligvis selv er skyld i dette? Er det klimaendringer, issmelting og økt ressurstilgang som gjør at de arktiske kyststater i langt større grad enn tidligere synes å være interessert i Polhavets kontinentalsokkel og potensielt store ressurser?

Denne artikkelen søker å vise at forklaringen for det vesentlige er en annen og tar utgangspunkt i at Russland, på lik linje med alle andre stater som er part i FNs havrettskonvensjon fra 1982,¹ har en folkerettslig forpliktelse til å etablere kontinentalsokkelens yttergrenser der man akter å fastsette disse lengre enn 200 nautiske mil fra territorialfarvannets grunnlinjer. Artikkelen gjør først og fremst en rettslig analyse av Havrettskonvensjonens artikkel 76, som blant annet omhandler hvordan Norge og Russland skal gå frem for å fastsette endelige og bindende yttergrenser for sine kontinentalsokler. Innledningsvis ses det i denne sammenheng kort nærmere på kontinentalsokkelinstituttets fremvekst og sentrale betydning i den moderne havretten og hvilke rettigheter Norge og Russland kan påberope seg i anledning jurisdiksjon over denne. Videre drøftes hvilken betydning implementeringen av artikkel 76 har for de uløste jurisdiksjonsspørsmål mellom Norge og Russland i de nordlige havområder. Det gis en kort oversikt over hvilke spørsmål vi her står overfor og hvorvidt prosessen med å fastsette kontinentalsokkelens yttergrenser er relevant i relasjon til de maritime grensespørsmål i Barentshavet og for forvaltningsregimet som gjelder kontinentalsokkelen rundt Svalbard.

Sett i lys av det folkerettslige rammeverk, gjøres til slutt en rettspolitisk vurdering av den ekspanderende norske og russiske kontinentalsokkeljurisdiksjon i de nordlige havområder. Det har vært hevdet at de arktiske kyststater kan opptre provoserende eller konfliktskapende ved å følge Havrettskonvensjonen i disse spørsmål og at man heller bør avstå fra å hevde sine krav i tråd med det konvensjonen bestemmer. I denne sammenheng har det blant annet vært anført at hensynet til miljøet må prioriteres og at arktiske havområder underlagt nasjonal jurisdiksjon vil kunne være en trussel mot det marine miljø. Bør ikke havretten også her være den grunnleggende premissleverandør for hvordan kyststatene velger å opptre, og hensett til de rettslige og politiske realiteter, hva er i så fall alternativet?

1 Publisert i Møse (1995: 464-465).

Det folkerettslige rammeverk: Fra Truman-proklamasjonen til FNs havrettskonvensjon

Kontinentalsokkelen var et geologisk begrep lenge før det fikk sin juridiske tilnærming. Utviklingen av instituttet i rettslig forstand falt senere sammen med statenes voksende energi- og ressursbehov etter den andre verdenskrig og samtidig med at det ble mulig å utnytte havbunnens ressurser lengre fra kyststatenes territorium. Muligheten til å sikre seg rettigheter over disse ressurser stod imidlertid overfor et rettslig hinder: På havbunnen utenfor kyststatens territorialfarvann gjaldt reglene om det åpne havs frihet, først og fremst retten til navigasjon og fiske.² For at kyststatenes ønske om jurisdiksjon over havbunnen ikke skulle komme i konflikt med disse grunnleggende rettigheter, var det nødvendig å komme til enighet om et nytt rettslig rammeverk.

Det første forsøk på å formulere en ny rettstilstand for kontinentalsokkelen var president Harry Trumans proklamasjon av 28. september 1945 (Whiteman 1965). Truman erklærte at ressursene på den amerikanske kontinentalsokkel var underlagt amerikansk jurisdiksjon og der kontinentalsokkelen grenset opp mot en annen stats sokkel, var det opp til statene selv å komme til enighet om en delelinje. En rekke andre kyststater valgte å opprette tilsvarende soner. Enkelte latinamerikanske og afrikanske stater hevdet imidlertid ikke bare at man hadde begrensede rettigheter til ressursene på kontinentalsokkelen, men endog at kyststatens *suverenitet* gjaldt så langt som til 200 nautiske mil fra kysten. Forvirringen som hersket på slutten av 1940- og tidlig 1950-tallet gjorde likevel to ting klart. For det første var man enige om å etablere en ny havsone som gjaldt undersøkelse og utnyttelse av kontinentalsokkelens naturforekomster. For det andre, hensett til både sonens geografiske utstrekning og reglenes materielle innhold, måtte den nye rettsorden være basert på et kompromiss mellom retten til havets frihet på den ene siden og kyststatenes interesser i å nyttiggjøre seg havbunnens ressurser på den andre.

FNs første havrettskonferanse vedtok i 1958 Genèvekonvensjonen om Kontinentalsokkelen (UNTS 1958). Det ble imidlertid klart at denne traktaten ikke maktet å avveie de mange hensyn som etter hvert gjorde seg gjeldende. Dette gjaldt for eksempel forholdet mellom utviklingsland og industriland og ønsket om en mer rettferdig fordeling av havbunnens ressurser. Hovedproblemet var likevel at konvensjonens bestemmelser ikke

2 Den nederlandske juristen Hugo Grotius introduserte reglene om havets frihet i *Mare Liberum* i 1609. Boken er imidlertid mindre kjent for det den virkelig var i denne sammenheng: en manifestasjon av statspraksis. I sin doktrine om havets frihet forfektet Grotius i realiteten interessene til Det nederlandske ostindiske kompani og presenterte et teoretisk rammeverk for De forente Nederlandenes praksis med å utfordre de spanske og portugisiske monopoler i den østindiske region (Brown 1992: 169-170).

i tilstrekkelig grad tok høyde for den teknologiske utviklingen som fant sted på 1960-tallet. Kyststatene var etter hvert i stand til å utnytte havbunnens naturforekomster på langt mer enn 200 meters dyp. Konvensjonens artikkel 1 åpnet riktignok for dette, men definerte kontinentalsokkelens yttergrenser etter et meget vagt kriterium: «... to where the depth of the superjacent waters admits of the *exploitation* of the natural resources ...» (mine uth.).

At havbunnen i sin helhet kunne bli underlagt nasjonal jurisdiksjon bekymret flere. Det var likevel først da Maltas ambassadør Arvid Pardo talte til FNs generalforsamling i 1967 at problemstillingen for alvor fikk global oppmerksomhet. Pardo henvendte seg til verdenssamfunnet med ønske om en ny rettsorden for havene, en rettsorden som på en mer tilfredsstillende måte definerte grensene for den nasjonale jurisdiksjon og samtidig anerkjente havbunnen utenfor som menneskehetens felles arv (UNGA 1967–1968).³

Pardos notable redegjørelse er en milepæl i den moderne havrettens historie og var direkte medvirkende til at nye kompromisser ble gjenstand for drøftelser under FNs tredje havrettskonferanse mellom 1973 og 1982, samtidig som flere rettssaker vedrørende kontinentalsokkelinstituttet stod til prøve hos Den internasjonale folkerettsdomstol i Haag.⁴ Forhandlingene ledet frem til vedtakelsen av FNs havrettskonvensjonen (UNCLOS 1982), et globalt regelverk for nasjonal lovgivning, hvis formål blant annet er å opprette en rettsorden for havene som skal lette internasjonalt samkvem og sikre en rett, rimelig og effektiv utnyttelse av deres ressurser. Reglene om kontinentalsokkelen finnes i konvensjonens del VI.

Kyststatens jurisdiksjon: «Suverene rettigheter»

Betydningen kontinentalsokkelinstituttet har i den moderne havrett kan bare forstås under hensyntagen til de beføyelser som kyststaten tilkommer i medhold av regelverket. Havrettskonvensjonens artikkel 77 slår fast

-
- 3 Ideen om «the common heritage of mankind» ble først lansert av den argentinske juristen José León Suárez. I en rapport utarbeidet for Folkeforbundet vedrørende de folkerettslige regler for utnyttelse av marine organismer foreslo Suárez at disse ressurser, og da hval i særdeleshet, skulle anses som menneskehetens felles arv: «Les richesses de la mer (...) constituant un patrimoine de l'humanité, et notre Commission, constituée par la Société des Nations, est tout indiquée pour proposer au Gouvernement un moyen d'action avant qu'il ne soit trop tard» (Folkeforbundet 1927: 123).
 - 4 Mellom 1977 og 1982 undergikk kontinentalsokkelinstituttet judisiell eksaminasjon i flere saker, inkludert voldgiftssaken mellom Frankrike og Storbritannia (ILM 1979), Den internasjonale folkerettsdomstols avgjørelse i saken mellom Hellas og Tyrkia vedrørende kontinentalsokkelen i Egeerhavet (ICJ 1978), saken mellom Island og Jan Mayen/Norge (ILM 1981) og Den internasjonale folkerettsdomstols avgjørelse av 24. februar 1982 i saken vedrørende delingen av kontinentalsokkelen mellom Tunisia og Libya (ICJ 1982).

at kyststaten har «suverene rettigheter» over kontinentalsokkelen for det formål å undersøke den og utnytte dens naturforekomster. Kontinentalsokkelen er altså ikke en del av kyststatens territorium (Churchill & Lowe 1999: 151). Det følger videre av artikkel 77 nr. 3 at rettighetene eksisterer automatisk, i kraft av at kyststaten faktisk har en kontinentalsokkel, og helt uavhengig av noen rettsakt for øvrig. Havrettskonvensjonen slår her fast prinsipputtalelsen fra Den internasjonale folkerettsdomstol i saken *North Sea Continental Shelf* i 1969. Domstolen uttalte den gang at

the rights of the coastal State in respect of the area of continental shelf that constitutes a natural prolongation of its land territory into and under the sea exist *ipso facto* and *ab initio* by virtue of its sovereignty over the land, and as an extension of it in an exercise of sovereign rights for the purpose of exploring the seabed and exploiting its natural resources. In short there is here an inherent right (ICJ 1969).⁵

Begrepet «suverene rettigheter» er et verbalt kompromiss som stammer fra FN's første havrettskonferanse (Rozakis 1989: 787). Noen stater mente termen «suverenitet» best beskrev kyststatens rettigheter over havbunnen, andre ønsket heller å legge vekt på at kontinentalsokkelen bare skulle være en funksjonell sone for positivt angitte rettigheter. I relasjon til Havrettskonvensjonen er de «rettigheter» vi snakker om, knyttet til både selve virksomheten på sokkelen og konkrete naturressursforekomster. Rettighetene er positivt angitt i den forstand at konvensjonens artikkel 77 f. l. gir regler om hva som ligger i begrepet «naturforekomster» og nærmere hvordan disse kan undersøkes og utnyttes. Naturforekomstene som omfattes, inkluderer for det første mineralske og andre ikke-levende forekomster på havbunnen og i undergrunnen (for eksempel olje og gass). For det andre omfattes levende organismer tilhørende de sedentære arter. Ifølge Havrettskonvensjonens artikkel 77 nr. 4 er dette organismer som på det stadium da de kan utnyttes, enten er ubevegelige på eller under havbunnen eller ute av stand til å bevege seg uten å være i konstant fysisk kontakt med havbunnen eller undergrunnen. Eksempler på dette er koraller og muslinger, men slik at fisk som bare tidvis oppholder seg på havbunnen faller utenfor.⁶ Utnyttelsen av disse er «suverene» i den forstand at ingen andre kan undersøke eller utnytte dem uten uttrykkelig samtykke fra kyststaten. Dette gjelder også dersom kyststaten selv avstår fra å nyttiggjøre seg ressursene, jf. Havrettskonvensjonens artikkel 77 nr. 2.

5 For en nærmere analyse av dommen, se Mahmoudi (1987: 63–65).

6 Det avgjørende vil være om organismene er «i konstant fysisk kontakt med havbunnen eller undergrunnen». Det knytter seg derfor noe usikkerhet til om for eksempel krabbe og hummer er omfattet av bestemmelsen.

Kontinentalsokkelens utstrekning: Havrettskonvensjonens artikkel 76

Kyststatens jurisdiksjon over sokkelen er ikke bare avhengig av hva som materielt sett kan legges beslag på av naturressurser, men selvsagt også av kontinentalsokkelens størrelse. Geologiske kriterier er *utgangspunktet* for den folkerettslige definisjon av begrepet «kontinentalsokkel». Konvensjonens artikkel 76 består av 10 underpunkter som for det vesentlige omhandler avgrensningen av sokkelen der denne strekker seg lengre enn 200 nautiske mil fra territorialfarvannets grunnlinjer.⁷ Artikkel 76 nr. 1 definerer kontinentalsokkelen som

havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder som strekker seg ut over dens sjøterritorium gjennom hele den naturlige forlengelse av dens landterritorium til ytterkanten av kontinentalmarginen, eller ut til en avstand av 200 nautiske mil fra grunnlinjene som sjøterritoriets bredde måles fra, i de tilfeller der ytterkanten av kontinentalmarginen ikke strekker seg ut til denne avstanden.

Her fastslås altså minimumsgrensen for kontinentalsokkelens utstrekning som et rent avstandskriterium («200 nautiske mil»). I tillegg er geomorfologiske kriterier («ytterkanten av kontinentalmarginen») avgjørende for sokkelens utstrekning. Avstandskriteriet faller sammen med kyststatens rettigheter etter artikkel 56, jf. 57, om retten til en eksklusiv økonomisk sone. Det har følgelig bare selvstendig betydning der kontinentalmarginen ikke strekker seg så langt som 200 nautiske mil fra grunnlinjene eller der hvor kyststaten ikke har opprettet en slik sone.

Havrettskonvensjonen gir hjemmel for at sokkelen kan strekke seg vesentlig utover denne minimumsgrense. Artikkel 76 nr. 4 gir i så tilfelle nærmere anvisning på hvordan yttergrensene nærmere skal fastsettes. Kyststaten har to alternativer; enten med referanse til tykkelsen av bergartene i kontinentalsokkelstigningen (nr. 4 a, i);⁸ eller basert på et avstandskriterium (nr. 4 a, ii). Kyststaten avgjør selv hvilket alternativ som skal legges til grunn. Det synes heller ikke å være noe i veien for å velge ulike alternativer ut ifra hva som på ethvert punkt på sokkelen vil gi det mest gunstige resultat.

Maksimumsgrensen for kontinentalsokkelens utstrekning er slått fast i artikkel 76 nr. 5. Yttergrensen skal ikke ligge lengre enn 350 nautiske mil

7 Se Havrettskonvensjonens artikkel 5.

8 Kontinentalsokkelens utstrekning relaterer seg da til de geologiske forhold på havbunnen. Regelen innebærer at hvis tykkelsen for eksempel er 1 kilometer i et område i kontinentalsokkelstigningen, vil yttergrensen kunne trekkes 100 km fra nærmeste område av kontinentalsokkelskråningen. Formelen er likevel praktisk vanskelig siden den forutsetter omfattende sedimentmålinger.

fra grunnlinjene eller 100 nautiske mil fra dybdekurven 2500 meter.⁹ Vilkåret i artikkel 76 nr. 1 om at kontinentalmarginen må utgjøre den naturlige forlengelse av landterritoriet må selvsagt hele tiden være oppfylt, men i realiteten betyr regelen at en kyststats kontinentalsokkel kan strekke seg vesentlig utover 350 nautiske mil.

Artikkel 76 nr. 6 har videre en spesialbestemmelse for såkalte undersjøiske rygger og undersjøiske forhøyninger. *Undersjøiske rygger* kan høyst ligge 350 nautiske mil fra grunnlinjene. Her gjelder altså ikke avstands- og dybdekriteriet i nr. 5. Begrensningen angår imidlertid ikke de *undersjøiske forhøyninger* som utgjør naturlige deler av kontinentalmarginen. Sondringen mellom hva som i rettslig forstand er en undersjøisk rygg og en undersjøisk forhøyning, har altså avgjørende betydning for hvor yttergrensen trekkes. Dette er relevant med tanke på flere kyststaters fremtidige krav i Nordishavet. For eksempel har USA argumentert for at Chukchi-platået nord for Alaska og Beringstredet er en undersjøisk forhøyning og ikke en havrygg (Treaty Doc. 1994). Aktuell er også den såkalte *Lomonosov Ridge* som strekker seg tvers over Polhavet mot Russland i nordøst og Canada og Grønland i sørvest. Det var nettopp her det russiske flagg gikk til bunns sommeren 2007, og det kan med tiden bli grunnlag for å hevde at kontinentalsokkelen i juridisk forstand strekker seg tvers over Polhavet med dertil hørende kyststatsjurisdiksjon.

Nordishavet – omgitt av kyststater

Implementeringen av Havrettskonvensjonens regler om kontinentalsokkelen har i de nordlige havområder stor betydning. Virkningene av klimaendringene har satt utenrikspolitikk og havrett i nord på dagsordenen. Det er grundig dokumentert at isen i Polhavet smelter raskere enn tidligere antatt (IPCC 2007: 353), noe som med tiden kan medføre økt tilgjengelighet for menneskelig aktivitet. Den arktiske havbunn består i betydelig grad av brede og grunne kontinentalsokler, og mulighetene for funn av olje og gass er dessuten antatt å være store (Offerdal 2007: 139).¹⁰ Kombinert med en forventet nedgang i produksjonen andre steder, vil dette samlet sett kunne bidra til at deler av den arktiske sokkel i fremtiden blir meget interessant i en global, geopolitisk sammenheng.

9 Dybdekurven er en linje som forbinder punkter på kontinentalsokkelen der hvert punkt ligger på 2500 meters dyp.

10 For en mer inngående analyse av potensielle forekomster av hydrokarboner i Arktis, se Sawhill (2005).

Først og fremst skyldes imidlertid regelverkets voksende aktualitet det faktum at Nordishavet er omgitt av kyststater som alle (utenom USA) har ratifisert Havrettskonvensjonen. Konvensjonens artikkel 76 inneholder blant annet regler om hvordan kyststatene skal gå frem for å fastsette kontinentalsokkelens yttergrenser utenfor 200 nautiske mil. Dette er regelverket Arvid Pardo etterlyste fra FNs talerstol i 1967. Og det er disse reglene som foreskriver hvor grensene for nasjonalstatenes jurisdiksjon over havbunnen og dens undergrunn skal ligge.

Myndigheten som overvåker anvendelsen av artikkel 76, er FNs kontinentalsokkelkommisjon. Kommisjonen er opprettet med hjemmel i Havrettskonvensjonens vedlegg II og består av 21 eksperter på områdene geologi, geofysikk og hydrografi. Disse er nominert og valgt av Havrettskonvensjonens medlemsstater, likevel slik at de gjør tjeneste i sin personlige egenskap. Kontinentalsokkelkommisjonens hovedoppgave er å vurdere data og annet materiale som kyststatene legger frem vedrørende sokkelens utstrekning, og å gi anbefalinger i samsvar med artikkel 76. Basert på disse anbefalingene skal kyststatene så fastsette sokkelens yttergrenser. Ifølge artikkel 76 nr. 9 blir disse «endelige og bindende».

Den formelle årsak til at den arktiske kontinentalsokkel nå for alvor er kommet i fokus er at alle kyststater som krever en sokkel utenfor 200 nautiske mil innen 10 år etter at Havrettskonvensjonen er trådt i kraft for vedkommende stat, skal forelegge opplysninger om sokkelens utstrekning for Kontinentalsokkelkommisjonen.¹¹ Tidsfristen kunne nok ved Havrettskonvensjonens tilblivelse i 1982 synes som mer enn tilstrekkelig nok for de på verdensbasis omlag 30 stater som har mulighet til en kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil.¹² Det var også usikkert når, og i det hele tatt om, Havrettskonvensjonen fikk det nødvendige antall tiltredelser for å tre i kraft.¹³ Men tiden går fort, ikke minst når det er snakk om tidsfrister.

Konvensjonen trådte i kraft i 1994. Kort tid deretter hadde både Norge og Russland ratifisert.¹⁴ Begge stater bestrebet seg på å overholde 10-årsfristen, selv om man måtte anta at nøyaktige geologiske undersøkelser, særlig i Polhavet, ville være både tid- og kostnadskrevende. Medlemsstatene og kommisjonen så imidlertid at mange stater ville få problemer med å bli ferdig i tide. Til fordel for disse ble reglene derfor endret slik at fristen ikke

11 Se artikkel 4 i vedlegg II til Havrettskonvensjonen.

12 Angola, Argentina, Australia, Brasil, Canada, Danmark, Ecuador, Fiji, Frankrike, Guinea, Guyana, Island, India, Indonesia, Irland, Japan, Madagaskar, Mauritius, Mexico, Mikronesia, Myanmar, Namibia, New Zealand, Norge, Portugal, Russland, Seychellene, Sør-Afrika, Spania, Surinam, Storbritannia, USA og Uruguay (Egede 2004: 160).

13 Havrettskonvensjonens artikkel 308.

14 Norge ratifiserte Havrettskonvensjonen 24. juni 1996, Russland 12. mars 1997.

for noen stat begynte å løpe før i 1999 (FN-dokument 2001).¹⁵ Både Norge og Russland hadde likevel hele tiden basert seg på å følge den opprinnelige frist, og som første traktatpart leverte Russland sine opplysninger til Kommissjonen allerede i 2001.¹⁶ Kommissjonen var imidlertid ikke i stand til å gi noen anbefalinger på grunnlag av det russiske forslaget. Det ble returnert som mangelfullt og med oppfordring om å foreta ytterligere undersøkelser. Per oktober 2008 gjøres det på russisk side stadig undersøkelser som skal danne grunnlag for et nytt forslag.

Norge på sin side startet arbeidet med seismiske undersøkelser og annen datainnsamling for å kartlegge sokkelens utstrekning kort tid etter ratifikasjonen i 1996. Det norske forslaget ble overlevert i november 2006 og omfattet tre områder: Smutthullet i Barentshavet, Nansen-bassenget i Nordishavet nord for Svalbard og Smutthavet i Norskehavet.¹⁷ Smutthullet i Barentshavet og deler av Nansen-bassenget er gjenstand for avgrensingsdrøftelser med Russland. I Smutthavet vil også Island og Danmark/Færøyene kunne dokumentere sokkel utover 200 nautiske mil, og man har for den sørlige delen av Smutthavet derfor undertegnet en forhandlingsprotokoll som gir anvisning på fremtidige avgrensingsløsninger.¹⁸ For de øvrige arktiske kyststater som har ratifisert traktaten, Canada (ratifikasjon 7. november 2003) og Danmark (ratifikasjon 16. november 2004), utløper fristen for å oversende sokkelkrav i henholdsvis 2013 og 2014.

Kontinentalsokkelens avgrensning utenfor 200 nautiske mil: spesielle juridiske problemer

Det er bare dersom kyststaten «akter å fastsette» yttergrensene for sin kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil at forpliktelsen i artikkel 76 nr. 8 inntre, jf. artikkel 4 i vedlegg II til Havrettskonvensjonen. I så fall slår konvensjonens artikkel 300 fast det grunnleggende prinsipp *pacta sunt servanda*: Statspartene skal i god tro oppfylle alle forpliktelser etter konvensjo-

15 Flere stater vil likevel ha problemer med å levere sine forslag til kommissjonen innen 2009. Det 18. medlemsstatmøte vedtok derfor i juni i år at en kyststat kan begrense seg til å innge såkalt «preliminary information indicative of the outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles and a description of the status of preparation and intended date of making a submission» (FN-dokument 2008). Dette kan forstås som en presiserende fortolkning av artikkel 4 i vedlegg II til konvensjonen eller som en endring av selve konvensjonen. Vedtaket er uansett uttrykk for at man ønsker å ivareta interessene til de kyststater som har problemer med å overholde tidsfristen, samtidig som man i størst mulig grad vil ivareta tilliten til prosessen foreskrevet av artikkel 76.

16 Det russiske forslaget er publisert på FNs kontinentalsokkelkommissjons nettsider (CLCS 2007).

17 Se *Continental Shelf, Submission of Norway in respect of areas in the Arctic Ocean, the Barents Sea and the Norwegian Sea*. Publisert på Kontinentalsokkelkommissjonens nettsider (CLCS 2007).

18 *Ibid.*

nen.¹⁹ Plikten til å meddele kommisjonen opplysninger om kontinentalsokkelens yttergrense følger utvetydig av konvensjonens artikkel 76 nr. 8, jf. formuleringen «skal».

Konsekvenser for kyststaten ved ikke å overholde fristen?

Artikkel 76 har fått en komplisert ordlyd og lar seg ikke lett implementere. Bestemmelsens innhold er av så vidt teknisk karakter at forpliktelsene er både praktisk, tidsmessig og økonomisk krevende for traktatpartene.²⁰ En problemstilling i denne forbindelse er om kyststaten ved å oversitte tidsfristen mister sin jurisdiksjon over kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil. Konvensjonen skiller klart mellom kontinentalsokkelen innenfor og utenfor denne grense, og kyststatens og andre staters rettigheter og forpliktelser er ikke helt sammenfallende i disse to områder.²¹ Man kan derfor stille spørsmål om det bare er ut til 200 nautiske mil at kyststaten beholder sine rettigheter, til tross for at man forsømmer sin plikt til å meddele kommisjonen opplysninger om sokkelens utstrekning. Når konvensjonen gir anvisning på et spesielt regelverk for å etablere sokkelens yttergrenser, skulle man tro at idet man misligholder det rent prosessuelle, så mister man også de suverene rettigheter som ellers ville følge. Kommisjonens tekniske retningslinjers artikkel 2.2.4 slår også fast at

[i]f (...) a State does not demonstrate to the Commission that the natural prolongation of its submerged land territory (...) extends beyond 200 nautical miles, the outer limit of its continental shelf is automatically delineated up to that distance as prescribed in paragraph 1 [av Havrettskonvensjonens artikkel 76] (Guidelines 1999).

Betyr dette at området utenfor 200 nautiske mil automatisk blir å betrakte som havbunn «utenfor grensene for nasjonal jurisdiksjon»?²² Havrettskonvensjonens artikkel 77(3) taler med tyngde mot et slikt standpunkt. Den sonderer ikke mellom sokkelen utenfor eller innenfor 200 nautiske mil og slår fast at rettighetene over kontinentalsokkelen ikke er betinget av noen effektiv eller nominell okkupasjon eller uttrykkelig proklamasjon. Regelen avspeiler votumet i Den internasjonale folkerettsdomstols ovenfor nevnte

19 Prinsippet er også kommet til uttrykk i avsnitt 3 i fortalen til Wien-konvensjonen om traktater. Publisert i Møse (1995: 345-346).

20 Per oktober 2008 har kommisjonen mottatt tolv forslag (fra Russland i 2001, Brasil i 2004, Australia i 2004, Irland i 2005, New Zealand i 2006, Norge i 2006, et felles krav fra Frankrike, Irland, Spania, Storbritannia og Nord-Irland i 2006, Frankrike i 2007, fra Mexico i 2007, fra Barbados i 2008, et felles krav fra Storbritannia og Nord-Irland i 2008 og fra Indonesia i 2008). Alle krav er publisert på Kontinentalsokkelkommisjonens nettsider (CLCS 2007).

21 Se Havrettskonvensjonen artikkel 82 om kyststatens bidragsplikt i forbindelse med utnyttelse av kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil.

22 Havrettskonvensjonens artikkel 1 nr. 1, 1.

sak *North Sea Continental Shelf* fra 1969 (ICJ 1969). Kyststatens rettigheter over kontinentalsokkelen avledes av suvereniteten en kyststat har over sitt landterritorium og eksisterer *ipso facto* og *ab initio*, altså som en iboende rett uavhengig av noen ytterligere rettsakt på kyststatens hånd.²³ At plikten til å meddele kommisjonen opplysninger dessuten er av rent prosessuell karakter og ingen følge av å oversitte tidsfristen, er uttrykkelig spesifisert.

Men selv om kyststaten ved passivitet ikke mister sin rett til suveren rettighetsutøvelse over sokkelen, kan man likevel tenke seg at man etter fristens utløp mister retten til å sende inn opplysninger til kommisjonen, eventuelt også at denne ikke vil ha noen plikt til å gjøre en substansiell vurdering av det som mottas. Konsekvensen blir i så fall at det vil herske tvil vedrørende sokkelens utstrekning i hvert tilfelle der kyststaten forsømmer sin plikt, og følgelig også tvil vedrørende myndighetsutøvelsen i det aktuelle området (Elferink 2006: 280–83).

Kyststatens «opplysninger» og kommisjonens «anbefalinger»

Havrettskonvensjonens system for å etablere sokkelens yttergrenser baserer seg på et samarbeid mellom kyststatene og Kontinentalsokkelkommisjonen. Kommisjonen skal gi «anbefalinger» på bakgrunn av kyststatens «opplysninger» om havbunnen i det konkrete tilfelle. Kommisjonen har altså ikke noe mandat (eller for den saks skyld mulighet) til selv å innhente geologiske data, men er prisgitt at kyststatene aktivt gjør sitt for å samle inn og presentere tilstrekkelig informasjon.

Det første forslag kommisjonen fikk seg forelagt er illustrerende i så henseende. Russlands «opplysninger» ble i 2001 avvist som utilstrekkelige. Uten at begrepet «opplysninger» er nærmere definert i artikkel 76 nr. 8, viser dette at det stilles visse substansielle krav til de opplysninger kommisjonen får seg forelagt. For å hindre at prosessen trekker ut, er det opplagt i kyststatens egen interesse å gjøre et mest mulig grundig forarbeid. Det viser dessuten at kommisjonen vegrer seg for å gi anbefalinger på et for tynt grunnlag.

Kommisjonens «anbefalinger» gjøres på bakgrunn av en forberedende kommisjons arbeid i det konkrete tilfelle. Begrepet «anbefalinger» er ikke nærmere definert i Havrettskonvensjonen, men kommisjonens saksbehandlingsregler gir detaljerte anvisninger for fremgangsmåten (Rules of Procedure 2004). Den endelige beslutning skal ifølge disse, jf. artikkel 53 nr. 2 og artikkel 35, treffes ved konsensus. Det heter endog uttrykkelig i artikkel 53 nr. 2 at man i det lengste skal bestrebe seg på å komme til enighet.

23 Motsatt er det med reglene for den eksklusive økonomiske sone der det antas at kyststaten uttrykkelig må proklamere opprettelsen og spesifisere utstrekningen, jf. Havrettskonvensjonen artikkel 75 nr. 2 (St prp 1995-1996).

Kyststaten skal fastsette yttergrensene «på grunnlag av» kommisjonens anbefalinger

Konvensjonens artikkel 76 nr. 8 bestemmer at kyststaten skal fastsette yttergrensene «på grunnlag» av kommisjonens anbefalinger. Må kyststatens endelige beslutning samsvare nøyaktig med de anbefalinger som kommisjonen gir?

Under den niende sesjon av Havrettskonferansen ble uttrykket «ta i betraktning» erstattet med formuleringen «på grunnlag av». Man mente at dersom statene bare skulle «ta i betraktning» kommisjonens anbefalinger, gav man anføring på en altfor vid skjønnsmargin som lett kunne lede til at de endelige yttergrensene i realiteten avvek betraktelig fra kommisjonens anbefalinger (Pulvenis 1991: 360). Oxman hevdet at uttrykket «ta i betraktning» ville kunne føre til at

[t]he coastal state can establish final limits binding on the rest of the world simply by «taking into account», but possibly in significant respects rejecting the Commission's recommendations (Oxman 1980: 22).

Endringen gir oss likefullt få holdepunkter med hensyn til fortolkningen av begrepet «på grunnlag av», og det spørres om Oxmans bekymring ble mye mindre etter dette. Helt sikkert er det imidlertid at dersom kommisjonen fullstendig avviser kyststatens forslag, men man likevel fastsetter grensene uavhengig av kommisjonens oppfatning, da er ikke sokkelens yttergrenser fastsatt «på grunnlag av» kommisjonens anbefalinger. Vanskeligere er det i de tilfeller der kommisjonen bare er uenig i kyststatens forslag og kommer med anbefalinger i strid med disse. Vedlegg III i kommisjonens saksbehandlingsregler foreskriver at kommisjonen i så fall skal begrunne sitt avvikende syn. Dersom kyststaten følger kommisjonens anbefalinger, er grensene klart nok fastsatt «på grunnlag av» disse. Hvis kyststaten på den annen side er uenig, må denne «innen rimelig tid» legge frem nye opplysninger, jf. artikkel 8 i vedlegg II til Havrettskonvensjonen.²⁴ Det gis imid-

24 To ting kan bemerkes i relasjon til denne tidsfristen. For det første, når begynner fristen å løpe? Vil «innen rimelig tid» alltid falle senere enn første gang kyststaten har plikt til å presentere sitt krav? Det meste taler for at man må fastlegge begrepets innhold uavhengig av 10-årsfristen i artikkel 4 i vedlegg II. «Innen rimelig tid» knytter seg utelukkende til vedtaket fra kommisjonen om å få seg forelagt et nytt krav. Hvorvidt kyststaten selv har valgt å levere inn kravet før 10-årsfristens utløp, kan som utgangspunkt ikke «belønnes» i relasjon til hva som er «rimelig» i artikkel 8 i vedlegg II. For det andre, hva er fristens lengde? Mye taler for at den bør være kortere enn den opprinnelige 10-årsfristen. Et revidert eller nytt krav må antas å være basert på det opprinnelige slik at det er mindre undersøkelser som må utføres av kyststaten. Man vil også ha kommisjonens anbefalinger å forholde seg til, som på de punkter der den er uenig, har gitt eksplisitt uttrykk for dette.

lertid ingen anvisning på hva som skjer dersom uenigheten består etter at et nytt krav er presentert. Blir kravet igjen sendt tilbake til kyststaten? Og hvor mange ganger kan man eventuelt gjenta denne prosessen?

I denne sammenheng reiser det seg også enkelte spørsmål vedrørende åpenheten i prosessen med å fastsette kontinentalsokkelens yttergrenser. Havrettskonvensjonens artikkel 76 foreskriver at arbeidet skal foregå som et samarbeid mellom kyststaten og Kontinentalsokkelkommisjonen. Det er imidlertid uklart i hvilken grad kommisjonen forholder seg til innspill fra tredjestater på ulike stadier i prosessen. Problemstillingen ble satt på spissen da USA la frem geologiske data i anledning Brasil sitt forslag i 2004.²⁵ Slik det fremgår av vedlegg II i kommisjonens saksbehandlingsregler (Rules of Procedure 2004), ble USA den gang informert om at tredjestater bare kunne komme med bemerkninger i anledning grensetvister eller andre uavklarte jurisdiksjonsspørsmål, og ikke vedrørende geologisk informasjon om havbunnen. Men all den tid Kontinentalsokkelkommisjonens saksbehandlingsregler er relativt klare på dette punkt, er det kommisjonen som avgjør hvilke data den vil bygge sine anbefalinger på. Og det er tredjestaten som bestemmer hvilke data den ønsker å legge frem.

Det gjenstår også å se om andre stater vil bli gjort tilstrekkelig kjent med kommisjonens anbefalinger i det konkrete tilfelle og derved i hvilken grad de kan ta stilling til om kyststaten virkelig har fastsatt sine grenser «på grunnlag av» kommisjonens anbefalinger.

Hva ligger i at kontinentalsokkelens yttergrenser blir «endelige og bindende»?

Dersom kyststaten fastsetter kontinentalsokkelens yttergrenser «på grunnlag av» kommisjonens anbefalinger, blir de «endelige og bindende», jf. artikkel 76 nr. 8. Denne rettsfølge inntreffer når sjøkart og relevante opplysninger som gir en varig beskrivelse av grensene, er deponert og offentliggjort av FNs generalsekretær på behørig måte, jf. artikkel 76 nr. 9. Men hva ligger nærmere i at de blir «endelige og bindende»?

For kyststaten selv byr ikke dette på vesentlige problemer. Den sentrale vurdering – i hvilken grad man eventuelt kan avvike fra kommisjonens anbefalinger – blir det vanskeligste. Grensene blir videre bare bindende ved at kyststaten selv fastsetter disse etter den prosessuelle form som landets interne rett krever. For Norges og Russlands del betyr det at sokkelens endelige utstrekning må hjemles i lov eller forskrift med hjemmel i lov.

25 USAs bemerkninger publisert på Kontinentalsokkelkommisjonens hjemmesider (CLCS 2007).

Mer interessant er det kanskje likevel hvorvidt sokkelens yttergrenser blir bindende for andre stater. Norges og Russlands nordlige havområder er illustrerende i så henseende og vil drøftes i det følgende.

Forholdet mellom fastsettelsen av kontinentalsokkelens yttergrenser og uavklarte jurisdiksjonsspørsmål mellom Norge og Russland i de nordlige havområder

Bli kontinentalsokkelens yttergrenser «endelige og bindende» for andre stater dersom de fastsettes i tråd med det ovenfor nevnte regelverk? I så fall, på hvilken måte? For å forstå hvilken betydning implementeringen av Havrettskonvensjonens artikkel 76 har for de stadig uløste jurisdiksjonsspørsmål i Norges og Russlands nordlige havområder, er det først og fremst viktig å ha på det rene hvilke spørsmål vi her står overfor. Folkerettslig snakker vi om forskjellige problemstillinger, og de må følgelig behandles som sådanne.

For det første har Norge og Russland, med unntak av en avtale inngått i 1957 vedrørende Varangerfjorden (UNTS 1957),²⁶ ikke kommet til enighet om en delelinje for kontinentalsokkelen og de eksklusive økonomiske soner/fiskerisoner i Barentshavet. Allerede i 1967 kontaktet norske myndigheter Sovjetunionen med sikte på å komme til enighet om en delelinje. Begge stater er part i Genèvekonvensjonen om Kontinentalsokkelen av 1958 (UNTS 1958) og både norsk og russisk rett refererte i sin respektive lovgivning til konvensjonens hovedprinsipp i artikkel 6 om midtlinjen, altså at grensen skal trekkes slik at hvert punkt av delelinjen ligger like langt fra kysten på begge sider, med mindre «special circumstances» tilsa en annen delelinje.²⁷ Forskjellen var imidlertid at den norske loven manglet referanse til kriteriet om «spesielle omstendigheter». Det er nettopp på denne bakgrunn at uenigheten har oppstått.

Norge henviste til hovedregelen i artikkel 6 om at grensen skal følge midtlinjen. Sovjetunionen på sin side refererte til en rekke «spesielle omstendigheter» som man mente gav grunnlag for å flytte grensen lengre mot vest. Foruten å påberope seg demografiske, økonomiske og sikkerhetsmessige faktorer, bygde Russland på det såkalte sektorprinsipp. Etter russisk rett har prinsippet sitt grunnlag i en erklæring fra Den russiske

26 Avtalen ble oppdatert, presisert og undertegnet på nytt 50 år senere, den 11. juli 2007 (St prp 2007-2008).

27 For norsk rett, se lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster av 21. juni 1963 nr. 12 §1 annet punktum (Flock & Stuevold Lassen 2006). For russisk rett, se Sbornik (1938–1975).

føderasjon til De allierte stater under første verdenskrig i 1916.²⁸ Erklæringen ble formalisert ved lov av 15. april 1926, der alle «land og øyer» i Nordishavet mellom den 32. østlige og 168. vestlige lengdegrad ble underlagt russisk høyhetsrett i en sektor helt opp til Nordpolen (Dokumenty 1965). Russisk juridisk litteratur hevdet tidligere at suvereniteten også omfattet havområdene i Arktis og ikke bare landområder (se for eksempel Korovin 1926). Det er imidlertid ikke grunnlag for å hevde at det offisielle Russland/Sovjetunionen noen gang har sett på grensene for den arktiske sektor som sine *territorielle* grenser.²⁹ Men den vestlige sektorlinjen har blant annet blitt anlagt i delelinjeforhandlingene med Norge, og det er denne som fremdeles er utgangspunkt for Russland sitt såkalte «sektorkrav» i Barentshavet.³⁰

I dag er Havrettskonvensjonen det gjeldende folkerettsgrunnlag i spørsmålet om delelinjen mellom Norge og Russland. Konvensjonens artikkel 74 og 83 har imidlertid ingen referanse til verken sektorprinsippet, midtlinjen eller spesielle omstendigheter. Partene skal isteden bestrebe seg på å oppnå en «rett og rimelig løsning». En rettslig tilnærming til spørsmålet om delelinjen kan således synes noe overflødig, også på bakgrunn av at Norge og Russland (med begrensning av andre staters rettigheter) i prinsippet kan komme til enighet om en hvilken som helst delelinje de måtte ønske. Hva som er en «rett og rimelig løsning» er imidlertid først og fremst et juridisk spørsmål, og Den internasjonale folkerettsdomstol har i en rekke avgjørelser måttet ta stilling til hva som nærmere ligger i begrepet. En vurdering av de norske og russiske myndigheters syn på hvor delelinjen bør gå, er derfor fremdeles en aktuell problemstilling, særlig i lys av nyere domspraksis og på bakgrunn av at de tradisjonelle synspunkter fremdeles synes påberopt av partene. Hvorvidt Norge og Russland vil komme til et

28 Sektorprinsippet ble første gang påberopt i en tale av senator P. Poirier i det canadiske senat i 1907. Han foreslo at «a country whose possession today goes up to the Arctic regions will have a right (...) to all the lands that are to be found in the waters between a line extending from the eastern extremity north, and another line extending from the western extremity north. All the lands between the two lines up to the North Pole should belong and do belong to the country whose territory abuts up there» (Pharand 1988: 10).

29 Disse «is er land»-synspunkter synes for øvrig for Russlands del uansett å være forlatt (Franckx, 1993: 152–54), og vedtakelsen av Havrettskonvensjonens artikkel 234 dokumenterer bred internasjonal enighet vedrørende havrettens anvendelse også i polare farvann. Utover det som er bestemt for en kyststats territorialfarvann i Havrettskonvensjonens artikkel 2, er det fra et rettslig ståsted derfor ytterst tvilsomt å snakke om en stats suverenitet i noen del av Nordishavet.

30 Når det gjelder fiskerijurisdiksjon, har både Norge og Russland opprettet en eksklusiv økonomiske sone. Norge ved lov om Norges økonomiske sone av 17. desember 1976 nr. 91 (Flock & Stuevold Lassen 2006) og Russland ved lov av 28. februar 1984 (Vedomosti 1984). Den norske loven refererer til midtlinjeprinsippet i §1 annet ledd, mens den russiske lov inkorporerer Havrettskonvensjonens artikkel 74 nr. 1 under henvisning til at avgrensningen skal skje ved avtale. Fremdeles kontrolleres fisket i det omtvistede området på grunnlag av den såkalte Gråsonavtalen (Overenskomster 1978).

kompromiss eller om saken vil bli gjenstand for judisiell eksaminasjon, gjenstår likevel å se.

For det andre er Russland og Norge uenige om Svalbardtraktatens (LNTS 1920) forståelse og geografiske anvendelsesområde, herunder også den rettslige status til øygruppens tilstøtende havområder utenfor territorialfarvannet.³¹ Ifølge traktatens artikkel 1 har Norge full og uinnskrenket suverenitet over Svalbard. Borgere av de øvrige traktatparter skal likevel ikke diskrimineres i utøvelsen av nærmere bestemte rettigheter (fiske, jakt, gruvedrift etc.). Etter sin ordlyd gjelder traktaten imidlertid bare på Svalbards (og de i artikkel 1 nevnte øyers) territorium og for visse tilfeller i de tilstøtende «territorielle farvann».³² Både kontinentalsokkelen og den økonomiske sone er rettsordninger som oppstod først lenge etter at Svalbardtraktaten ble undertegnet i 1920. Traktaten har derfor ingen eksplisitt henvisning til disse områdene.

Spørsmålet har derfor oppstått hvorvidt Norge kan kreve suverene rettigheter med hensyn til havområdene og havbunnen rundt øygruppen, eller om traktatens likebehandlingsregler skal komme til anvendelse også her. Norges offisielle syn er klarligvis at Svalbardtraktatens likebehandlingsregler *ikke* gjelder for kontinentalsokkelen eller de tilstøtende havområder. Det er hevdet at man ikke kan anvende traktaten i relasjon til rettslige konsepter som har sitt utspring i den moderne havretten og som senere har fått sine egne regler vedrørende ressursforvaltning. Statusen til havområdene utenfor øygruppens territorialfarvann må vurderes på bakgrunn av havrettens regelverk, og man kan ikke anvende traktatens bestemmelser analogisk på bakgrunn av en antakelse om at statene også ville gitt traktaten anvendelse på kontinentalsokkelen og de tilstøtende havområder dersom disse rettsordninger hadde vært kjent i 1920. For kontinentalsokkelen som Svalbard ligger på, gjelder i tillegg at denne er en kontinuerlig sokkel som allerede suvereniteten over Nord-Norge gir grunnlag for (Fleischer 1994: 112).

Enkelte russiske forfattere argumenterer annerledes og synes endog å legge til grunn at havområdene og sokkelen rundt Svalbard er «åpent hav» og slik at for eksempel fiske og petroleumsvirksomhet bare er underlagt flaggstatens myndighet (Vylegzhanin & Zilanov 2007: 57). Til grunn for en slik argumentasjon må man forutsette en oppfatning om at de for lengst anerkjente regler om alle kyststaters rett til tilstøtende maritime soner ikke

31 Et spørsmål som må ses i forlengelse av denne og den forutgående problemstilling er spørsmålet om delingen av kontinentalsokkelen og havområdene mellom Svalbard og Franz Josef Land.

32 Noen artikler i Svalbardtraktaten refererer eksplisitt til de maritime områder (artiklene 2(1), 2(2), 3(1) og 3(2)), mens noen refererer til «the territories specified in Article 1» (artiklene 3(3), 4, 5, 7(1), 8(1), 8(2), 9 og 10(2)). For en utførlig drøftelse av disse spørsmål, se Ulfstein (1995: 409 flg).

gjelder, og at man anser «Svalbard» som kyststat, og ikke Norge. Resonnementet er problematisk. Svalbard er en del av Norge, og det er ingenting – verken i Svalbardtraktaten eller reglene om havets folkerett – som tilsier at Norge ikke kan opprette maritime soner rundt øygruppen (Churchill & Ulfstein 1992: 40).

Enkelte andre stater (deriblant Island og Storbritannia) har også uttalt seg om disse spørsmål, men det må presiseres at de aller fleste av de 40 statene som har ratifisert Svalbardtraktaten ikke har sagt noe eksplisitt vedrørende traktatens anvendelse utover de områder som er spesifikt angitt i traktaten selv. Det er derfor misvisende å si at Norge står «alene» i disse spørsmål. Til nå har problemstillingen imidlertid forblitt av akademisk interesse. For det første er kontinentalsokkelens rundt Svalbard ikke blitt åpnet for kommersiell virksomhet. For det andre, der problemstillingen om Svalbardtraktatens anvendelse *har* hatt praktisk betydning – i relasjon til fiskeressursene – har Norge begrenset seg til å opprette en såkalt ikke-diskriminerende fiskevernsoner.³³

I relasjon til implementeringen av Havrettskonvensjonens artikkel 76 må de ovenfor nevnte problemstillinger drøftes separat. Det første spørsmål, vedrørende de uløste maritime grenser i Barentshavet, er uttrykkelig regulert i Havrettskonvensjonen. Utgangspunkt er klart: Kontinentalsokkelens avgrensning mot en annen stats sokkel er et forhold mellom to kyststater, mens spørsmålet om kontinentalsokkelens yttergrenser angår forholdet mellom kyststaten på den ene siden og det internasjonale samfunn eller, mer presist, det som i Havrettskonvensjonens artikkel 1 betegnes som det internasjonale havbunnsområde, på den annen. Havrettskonvensjonens artikkel 76 nr. 10 slår således fast at reglene i artikkel 76 ikke berører spørsmålet om avgrensning av kontinentalsokkelens mellom stater med kyster som ligger overfor eller støter opp til hverandre. Det kan også vises til artikkel 46 nr. 2 og vedlegg I av Kontinentalsokkelkommissjonens saksbehandlingsregler, der det heter at kommisjonen ikke skal berøre spørsmål som angår avgrensning i forhold til stater med overlappende kontinentalsokkelkrav. Disse spørsmål reguleres som andre maritime grensespørsmål av Havrettskonvensjonens artikkel 83.³⁴

Kommisjonen står likevel overfor særlige prosessuelle problemstillinger i slike tilfeller. Skal eller bør den ta til behandling et kontinentalsokkelkrav som vil bli berørt av uløste maritime grensespørsmål? Ifølge vedlegg I til kommisjonens saksbehandlingsregler er det *kyststatene selv* som skal

33 Ved kgl.res. 3. juni 1977 med hjemmel i lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 1 (Flock & Stuevold Lassen 2006). Ifølge forskriftens §2 kommer lovens §3 – forbudet mot utlendingers fiske – «foreløpig» ikke til anvendelse i fiskevernsonen. Norge forbeholder seg altså retten til senere å opprette en eksklusiv økonomisk sone, likevel slik at man også i dag regulerer og kontrollerer fisket i området.

34 For en nærmere analyse av disse spørsmål, se Elferink (2006: 281–83).

informere kommisjonen om eventuelle slike.³⁵ Dette har to umiddelbare implikasjoner. For det første, områder som er gjenstand for konkurrerende jurisdiksjons- eller suverenitetskrav vil ikke alltid bli anerkjent *som sådanne* av kyststaten som legger frem opplysninger om kontinentalsokkelens utstrekning. Man kan for eksempel ikke regne med at en stat vil tilkjenne en grensetvist dersom staten i utgangspunktet nekter for at en slik i det hele tatt foreligger. En innrømmelse vil klarligvis kunne bidra til å undergrave statens offisielle standpunkt i saken. For det andre, der en nabostat ikke har fullført sitt arbeid med å kartlegge sokkelens utstrekning, vil det fremdeles være usikkert om soklene faktisk overlapper. Kommisjonen vil i slike tilfeller mer eller mindre måtte forestille seg i hvilke områder kravene vil overlappe, og utelate disse fra sin vurdering (McDorman 2004: 479). Dette var for eksempel tilfelle med Russlands forslag i 2001, der Danmark i sin *note verbale* påpekte at man fremdeles arbeidet med å skaffe data vedrørende sokkelens utstrekning utenfor Grønland.³⁶ Man kunne altså ikke automatisk bygge på russernes oppfatning om at ingen grensetvist forelå.

Problemstillingen er likevel mindre aktuell der eksistensen av slike tvister er anerkjente og åpenbare, for eksempel i forholdet mellom Norge og Russland. Prinsipielt er det imidlertid plausibelt å spørre om Kontinentalsokkelkommisjonen opptrer særlig klokt ved å ta sokkelkrav til vurdering til tross for at man i slike tilfeller ikke nødvendigvis vil få den fulle og hele oversikt før eventuelle grensespørsmål er klart identifisert. Som vi har sett, skiller regelverket distinkt mellom fastsettelsen av sokkelens yttergrenser på den ene siden og avgrensning av sokkelen overfor nabostat på den annen. Det vil være fordelaktig om også Kommisjonen følger denne linje i praksis og opptrer med varsomhet i relasjon til eksistensen og omfanget av eventuelle uløste grensespørsmål.

Det andre spørsmål, rettsstillingen vedrørende kontinentalsokkelen rundt Svalbard, er heller ikke først og fremst et spørsmål om kontinentalsokkelens avgrensning i relasjon til Havrettskonvensjonens artikkel 76. Spørsmålet om og eventuelt i hvilken grad Svalbardtraktatens likebehandlingsregler gjelder for sokkelen som Svalbard ligger på, angår forvaltningen av selve området, for eksempel på hvilke vilkår man kan drive olje- eller gassvirksomhet. I så måte er Russlands offisielle reaksjon i etterkant av det norske kravet illustrerende. Det russiske forbehold i sakens anledning gjaldt nettopp spørsmålet om Svalbardtraktatens anvendelse på kontinentalsokkelen rundt øygruppen. Det het i Russlands tilsvaer at

35 Artikkel 2(a).

36 Publisert på Kontinentalsokkelkommisjonens hjemmesider (CLCS 2007).

[t]he recommendations made of the Commission in regard to the submission made by Norway shall be without prejudice to the provisions of the Treaty concerning Spitsbergen of 1920 and, accordingly, to the regime of the maritime areas adjacent to Spitsbergen.³⁷

Ved siden av å underbygge Russlands offisielle ståsted vedrørende diskusjonen rundt Svalbardtraktatens anvendelse, har ikke et slikt forbehold noen rettslig betydning. Det illustrerer likefullt at reglene om å fastsette sokkelens yttergrenser ikke gjelder noe mer enn nettopp å avgjøre *størrelsen* på Norges kontinentalsokkel. At reglene som gjelder forvaltningen av selve området, herunder spørsmålet om Svalbardtraktaten, kan gis en videre geografisk anvendelse enn traktatens ordlyd isolert sett tilsier, er et annet spørsmål og har i prinsippet ingenting med dette å gjøre. At det er forståelse blant de arktiske kyststater omkring disse spørsmål, fremgår også av de øvrige responser som er gitt i anledning det norske forslaget.³⁸

Spørsmålet om fastsettelse av kontinentalsokkelens yttergrenser har imidlertid en side til jurisdiksjonsspørsmålene rundt Svalbard og da om vi legger til grunn det synspunkt at Norge ikke har noen form for jurisdiksjon over kontinentalsokkelens som Svalbard ligger på. Kan den pågående prosessen med å fastsette kontinentalsokkelens yttergrenser ses på som en erkjennelse fra andre stater av at Norge har rett til en kontinentalsokkel rundt øygruppen, med dertil hørende kyststatsjurisdiksjon (eventuelt bare med de materielle begrensninger som følger av Svalbardtraktaten)?

Problemstillingen er åpenbar: Prosessen med å fastsette kontinentalsokkelens yttergrenser forutsetter at det i geologisk forstand finnes en kontinentalsokkel rundt Svalbard. Derfor er det også nærliggende å spørre hvorfor stater som vil pretendere å være uenig i dette, ikke eksplisitt har gitt uttrykk for sitt synspunkt innenfor de rammer artikkel 76-prosessen gir anledning til. Slik norsk jurisdiksjon over havbunnen ikke er betinget av Russlands eller andre staters aksept eller anerkjennelse – men av suvereniteten over et landområde – er det heller ikke noen *rettslig* plikt til å ta forbehold, verken i relasjon til Norges rett til å kreve en sokkel eller eventuelt omfanget av norsk forvaltningsmyndighet. Men all den tid states rettigheter og forpliktelser ikke er betinget av hva de måtte legge frem av juridiske synspunkter i sakens anledning, er reaksjonene – eller rettere mangelen på slike, kanskje en indikasjon på hva de fleste ser på som hovedproblemstillingen i relasjon til Svalbards tilstøtende havområder: Ikke om Norge har jurisdiksjon, men *hvordan* myndigheten skal utøves

37 Den russiske respons er publisert på FNs kontinentalsokkelkommisjons hjemmesider (URL: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm).

38 *Ibid.*

innenfor det området som etter artikkel 76 vil bli endelig definert som en del av Norges kontinentalsokkel.

Russlands ovenfor nevnte tilsvaer synes da ogsaa å forutsette at kommisjonen har anledning til å gi anbefalinger på grunnlag av det norske forslaget, og derved at det i rettslig forstand eksisterer en sammenhengende kontinentalsokkel som strekker seg utenfor 200 nautiske mil. Om dette ikke kan betraktes som en erkjennelse av at sokkelen rundt Svalbard ikke er et «myndighetsløst» område, synes Russland likevel å akseptere at kommisjonen vil kunne bekrefte tilstedeværelsen av geologiske omstendigheter som er rettslig relevante for kontinentalsokkelens utstrekning utenfor 200 nautiske mil, og følgelig at denne del av havbunnen etter Havrettskonvensjonens artikkel 76 nr. 1 utgjør «den naturlige forlengelse» av et landterritorium hvor Norge har suverenitet. Med mindre man da legger til grunn at allerede suvereniteten over fastlands-Norge gir grunnlag for en kontinentalsokkel rundt øygruppen.

Problemstillingen her er klarligvis ogsaa relevant med hensyn til opprettelsen av Norges fiskevernsoner rundt Svalbard. Innrømmer man at Svalbard genererer en kontinentalsokkel, så innrømmer man ogsaa langt på vei at Norge har rett til å forvalte de levende naturforekomster i vannmassene over havbunnen. Dette besvarer ikke spørsmålet om Norges myndighetsutøvelse skal undergis reglene i Svalbardtraktaten. Men det antyder kanskje et dilemma ved å hevde at havområdene rundt øygruppen under enhver omstendighet er unntatt kyststatens jurisdiksjon slik den alminnelige folkerett gir grunnlag for.

Havrettens grunnleggende betydning for norsk og russisk virksomhet i de nordlige havområder

Er det ovenfor nevnte regelverk tilstrekkelig og hensiktsmessig med tanke på de utfordringer man står overfor i Arktis? Problemstillingen har fått en viss offentlig interesse både som en følge av Havrettskonvensjonens ikrafttredelse, flaggplanting på havets bunn og klimaendringer. Det har imidlertid tidvis vært en lei tendens til å blande sammen både begreper og problemkomplekser i denne sammenheng. For det første må man spørre seg hvilke utfordringer kyststatene i Arktis faktisk står overfor. For det andre må man ta stilling til hvordan, og eventuelt om, disse relaterer seg til det nevnte regelverk. En rettspolitisk analyse krever at man ser sammenhengen mellom disse spørsmål.

For eksempel, et bidrag til debatten ble presentert i en kronikk i *Dagbladet* 13. november 2007 (Hansson 2007) under tittelen «En spurv i tranedans». Der stilte lederen i WWF-Norge seg tvilende til om Norges rettslige strategi i Arktis burde basere seg på Havrettskonvensjonens bestem-

melser. Som illustrasjon ble fremhevet nettopp det arbeid som nå utføres av kyststatene og Kontinentalsokkelkommisjonen med sikte på å fastsette kontinentalsokkelens yttergrenser. Kronikkforfatteren hevdet blant annet at Norges hovedinteresse i nord i realiteten er større nasjonal kontroll og at utfordringene man der står overfor neppe best lar seg løse ved å henfalle til det som «teknisk sett» hviler på trygg folkerettslig grunn. Som følge av at mange stater ikke har tiltrådt Havrettskonvensjonen, skulle et alternativ være at Norge gikk foran med et godt eksempel og avholdt seg fra å fastsette sokkelens yttergrenser i tråd med konvensjonens bestemmelser. Man burde heller bestrebe seg på å komme til enighet om en ny internasjonal avtale for Arktis, med miljø, klima og samarbeid som grunnleggende forutsetninger.

For en kontinuerlig diskusjon av hvordan kyststatene i Arktis, og for så vidt verden for øvrig, best skal møte de mange utfordringer som for eksempel relaterer seg til vern av det marine miljø, er det utelukkende positivt at det settes spørsmålstejn ved det gjeldende regelverk. Det påkaller imidlertid oppmerksomhet når det blir hevdet at Norge ved å følge Havrettskonvensjonens bestemmelser vil kunne oppføre provoserende eller konfliktskapende. Dernest har det lite for seg å hevde at norsk tilbakeholdenhet i disse spørsmål vil være særlig miljømessig fordelaktig, politisk stabiliserende eller på annet vis til gagn for det internasjonale samfunn.

En rettspolitisk drøftelse av jurisdiksjonsspørsmålene i Arktis krever ikke bare at man har kjennskap til de materielle regler som for eksempel prosessen med å fastsette kontinentalsokkelens yttergrenser bygger på. Man må også basere seg på en forståelse av de legislative hensyn som ligger til grunn for regelverket, herunder den moderne havets folkerett, og da Havrettskonvensjonen i særdeleshet. Sistnevnte representerer det lengste skritt det internasjonale samfunn noensinne har tatt i retning av et globalt, rettslig regime for en bærekraftig ressursforvaltning for verdens havområder. Det skyldes for det første at arbeidet som ledet frem til vedtaket av konvensjonen, foregikk under FNs organisasjon og følgelig slik at nesten samtlige av verdens stater hadde anledning til å delta. For det andre, drøftelsene angikk noen av vår tids viktigste spørsmål: miljøvern og marin ressursforvaltning. Ønsket om en ny rettsorden for havene kan ikke utelukkende ses på bakgrunn av kyststatenes ønske om å nyttiggjøre seg ressursene i de nære havområder, heller ikke Norges eller Russlands mulige ønske om å drive sokkelvirksomhet i nord. Store områder som tidligere var underlagt reglene om havets frihet, har blitt gjenstand for et mer balansert regime der kyststatene også er forpliktet som forvaltere. Man var enig om at det var i alles interesse at én stat – kyststaten – hadde det primære forvalteransvar.

Under FNs tredje havrettskonferanse fra 1973 til 1982 var det bred enighet om at den nye rettsorden også skulle gjelde for Nordishavet. Vedta-

kelsen av Havrettskonvensjonens artikkel 234 står som bevis på dette og angår eksplisitt kyststatens rett til å vedta regler for skipsfart i isdekket farvann. Det er i dag derfor klart at havretten er det relevante rammeverk for nasjonal lovgivning også i Arktis. I alle mellomstatlige forhold (foreløpig med unntak av USA) som angår spørsmål som saklig sett er omfattet av Havrettskonvensjonens bestemmelser, kan konvensjonen derfor anvendes som direkte rettsgrunnlag. En rettslig handlemåte eller utenrikspolitisk strategi som fullt og helt er i tråd med disse regler, kan derfor vanskelig kritiseres. Og ser man Russlands og Norges handlemåte under denne synsvinkel, lar det seg vanskelig hevde at denne bare er et uttrykk for et reelt ønske om større nasjonal kontroll.

Verdt å nevne i denne sammenheng er også at flere enn 150 stater har tiltrådt Havrettskonvensjonen. Man må for alle tilfeller anta at disse har gjort en grundig analyse av det regelverk de har inngått på, inkludert de detaljerte bestemmelser som angir fremgangsmåten for hvordan kontinentalsokkelens yttergrenser skal fastsettes. Skal man peke på noen som har grunn til å bestride denne fremgangsmåten, må man naturligvis peke på de stater som *ikke* har tiltrådt konvensjonen. På verdensbasis snakker vi da om et stort mindretall. Det kan videre bemerkes at på FNs tredje havrettskonferanse anslo man at 33 kyststater hadde mulighet til en kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil.³⁹ Av disse igjen er det altså bare Ecuador og USA som ennå ikke har tiltrådt konvensjonen.⁴⁰ Men til tross for at et lite mindretall formelt sett står utenfor Havrettskonvensjonen, vil man få problemer med å begrunne et standpunkt om at for eksempel Norge og Russland nå utnytter traktaten for å sikre seg rett til havbunnens potensielle ressurser. Det er ikke bare Havrettskonvensjonen som binder statene i disse spørsmål. Den folkerettslige sedvanerett er bindende for alle og uansett om det foreligger noen uttrykkelig aksept for regelen.⁴¹ Konvensjonens bestemmelse om at kyststaten har rett til en kontinentalsokkel utover dens sjøterritorium, er en kodifisering av gjeldende sedvanerett og således bindende for alle stater, traktatpart eller ikke. Det kan i denne sammenheng bemerkes at kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil ikke er en ny rettsvinning som følge av artikkel 76 i Havrettskonvensjonen. Kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil har vært med oss hele tiden. Det nye med artikkel 76 er at den gir anvisning på hvilke geologiske forhold som er rettslig relevante for det formål å avgjøre sokkelens utstrekning, og at

39 Se note 13 over.

40 USA har signert Havrettskonvensjonen, og det er forventet en ratifikasjon i nærmeste fremtid.

41 En stat som konsekvent protesterer mot en praksis som fører til sedvanerettsdannelse, vil likevel ikke bli bundet av sedvaneretten. Den internasjonale domstol forutsatte en slik «persistent objector rule» i *Anglo-Norwegian Fisheries* (ICJ 1951: 131). Aksepterer man at sedvaneretten blir bindende også for en protesterende stat, så aksepterer man en prinsipielt viktig begrensning i suverenitetsprinsippet. Se nærmere, Ruud, Ulfstein & Fauchald (1997: 23–24).

den etablerer en spesiell kommisjon som skal bekrefte tilstedeværelsen av disse omstendigheter.

I forlengelsen av dette må det minnes om det som i realiteten har vært gjenstand for internasjonal interesse den siste tiden. Som konkludert ovenfor, er spørsmålet om hvor yttergrensene for en kyststats kontinentalsokkel skal ligge, noe annet enn spørsmålet om hvilke regler som skal gjelde *innenfor* det aktuelle området. Det er imidlertid klart at det er de sistnevnte regler man må påberope seg om man ønsker å sette fokus på for eksempel miljøutfordringer knyttet til petroleumsvirksomhet i Arktis. Men det er heller ikke slik at kyststaten på kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil har noen plikt til å utnytte eventuelle ressurser den måtte komme over. På samme vis som innenfor 200 nautiske mil vil kyststatens jurisdiksjonsutøvelse være begrenset i henhold til havrettens regelverk for øvrig og av hensyn til andres bruk av havet.

Bakgrunnen for at grensene for nasjonalstatenes jurisdiksjon over den arktiske sokkel har kommet på spissen, skyldes også først og fremst at tidsfristen som Havrettskonvensjonen stiller opp for å etablere sokkelens yttergrenser, for noen nå er i ferd med å løpe ut. Klimaendringer eller ikke, det flere har valgt å kalle et «kappløp om Arktis» er i realiteten en bestrebelse på å oppfylle en for de fleste godt gjemt folkerettslig forpliktelse. De vel dokumenterte klimaendringer som ismeltingen i Arktis på sett og vis er blitt symbolet på, er sannsynligvis den største miljømessige utfordring i vår tid. Det er likevel klart at disse bekymringer har liten eller ingen relevans i denne sammenheng.

Man kan meget vel kritisere det å plante sitt flagg på den arktiske havbunn, ikke minst som unødig provoserende. Omstendighetene for øvrig taler imidlertid for at de arktiske kyststater forholder seg til *havretten* som den viktigste premissleverandør for hvordan man velger å opptre internasjonalt i disse spørsmål. Å la være å følge Havrettskonvensjonens bestemmelser vil også være problematisk i det helt grunnleggende. For det første bør man betrakte den folkerettslige forpliktelse som et argument i seg selv. I denne sammenheng må bemerkes at regelverket rent substansielt gir en akseptabel fremgangsmåte for det som her er problemstillingen: å oppnå en klar grense for den nasjonale jurisdiksjon. Hensett til det overveldende flertall av ratifikasjoner blant verdens stater, er det også global enighet i denne retning. For det andre er det et åpenbart rettsbrudd å bryte en folkerettslig forpliktelse under henvisning til hensyn som i realiteten ikke har noe med forpliktelsen å gjøre. Endelig vil en slik passivitet medføre akkurat det motsatte av det bestemmelsene tar sikte på å oppnå: uklarhet med hensyn til grensene for nasjonal myndighetsutøvelse i Polhavet.

Innenfor havrettens regelverk bør det derfor til enhver tid være opp til de ansvarlige myndigheter å ta stilling til så vidt sentrale spørsmål. Man kan ikke basere seg på at tilbakeholdenhet på vegne av den norske eller

russiske stat vil være særlig formålstjenlig. Hvem vil eventuelt tjene på at Norge eller Russland gir avkall på det folkeretten her gir grunnlag for? Og fins det andre stater eller aktører som er bedre tjent med et restriktivt miljøregime eller har større interesse i et politisk stabilt Arktis?

Avsluttende bemerkninger

«En spurv i tranedans» kan også bety at rettssystemet har bestått sin prøve. Havretten danner ikke bare rammene for hva som til enhver tid vil være politisk opportunt for Norge og Russland å hevde med hensyn til sin juridiksjonsutøvelse i de nordlige havområder. Regelverket bidrar, her som ellers, til forutsigelighet, stabilitet og godt internasjonalt samkvem. Styrken ligger blant annet i at også «små» stater behandles på like vilkår. Prosessen med å fastsette kontinentalsokkelens yttergrenser er intet unntak. Mye arbeid gjenstår både på kommisjonens og kyststatenes hånd, men det er konklusjonen her at havretten bør være den grunnleggende premissleverandør for hvordan Norge, Russland og andre arktiske kyststater velger å opptre i disse spørsmål.

Så skal likevel det substansielle regelverk alltid være gjenstand for et kritisk blikk – og med den erkjennelse at en rettsdogmatisk tilnærming i alle relasjoner vil kunne være lite hensiktsmessig under hensyntagen til den spesielle utenrikspolitiske kontekst de arktiske kyststater befinner seg i. Kanskje var også Polhavet bare av akademisk interesse for dem som forhandlet frem den nye havets folkerett. Kanskje trenger vi etter hvert nye regler som er spesielt tilpasset arktiske forhold. Kanskje vil det bli behov for ytterligere internasjonalt samarbeid. Poenget her er likevel at det gjeldende regelverk – også det som spesielt angår fastsettelsen av kontinentalsokkelens yttergrenser – på ingen måte forhindrer etableringen av nye forvaltningsregimer eller samarbeidsmekanismer. Tvert imot, implementeringen av disse regler vil være en grunnleggende forutsetning for å gjendrive selve de bekymringer som aksentuerte behovet for en ny, global rettsorden for havene. Det skal således også advares mot å sette likhetstegn mellom den kontinuerlige analyse av havrettens konkrete bestemmelser, eller det å kritisere dens utilstrekkelighet på enkelte punkter, og det at en slik utilstrekkelighet er en karakteristisk svakhet ved folkeretten som en stabiliserende faktor i internasjonale relasjoner.

Litteratur

- Brown, E.D. (1992) «Law of the Sea, History» i Bernhardt, Rudolf (red.) *Encyclopedia of Public International Law* 3. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Churchill, Robin & Vaughan Lowe (1999) *The Law of the Sea*. Manchester: Manchester University Press.
- Churchill, Robin & Geir Ulfstein (1992) *Marine Management in Disputed Areas: The Case of the Barents Sea*. London: Routledge.
- Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) (2007) *Oceans and Law of the Sea*. Tilgjengelig på http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm.
- Dokumenty (1964) Publisert i *Dokumenty Vneshnej Politiki SSSR* 9, 1964: 28, i Rozakis (1989).
- Egede, Edwin (2004) «The Outer Limits of the Continental Shelf: African States and the 1982 Law of the Sea Convention», *Ocean Development and International Law* 35: 157–78.
- Elferink, Alex G. Oude (2006) «Article 76 of the LOSC on the Definition of the Continental Shelf: Questions concerning its Interpretation from a Legal Perspective», *The International Journal of Marine and Coastal Law, Special Issue, Symposium on the Outer Continental Shelf* 21: 269–85.
- Flock, Hans & Birger Stuevold Lassen (red.) (2006) *Norges Lover*. Mikkeli: St. Michel Print Oy.
- FN-dokument (2001) *Decision regarding the date of commencement of the ten-year period for making submissions to the Commission on the Limits of the Continental Shelf set out in article 4 of Annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea*. SPLOS/72, 29. mai.
- FN-dokument (2008) *Decision regarding the workload of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the ability of States, particularly developing States, to fulfill the requirements of article 4 of Annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea, as well as the decision contained in SPLOS/72, paragraph (a)*. SPLOS/183, 20. juni.
- Fleischer, Carl August (1994) *Folkerett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Folkeforbundet (1927) *Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, Report to the Council of the League of Nations on the Questions Which Appear Ripe for International Regulation*. Genève: Folkeforbundets publikasjoner.
- Franckx, Erik (1993) *Maritime Claims in the Arctic – Canadian and Russian Perspectives*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Guidelines (1999) «Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf». Vedtatt av FNs kontinentalsokkelkomisjon 13. mai 1999 på dens femte sesjon, New York 3.–14. mai.
- Hansson, Rasmus (2007) «En spurv i tranedans», *Dagbladet* 13. november.
- ICJ (1951) *Fiskerisaken* (Norge mot Storbritannia). Publisert i *International Court of Justice Reports*: 1951: 116.
- ICJ (1969) *Nordsjøsak*. Publisert i *International Court of Justice Reports*: 1969: 3.
- ICJ (1978) Dom av 19. desember 1978, *Hellas mot Tyrkia*. Publisert i *International Court of Justice Reports*: 1978: 3.
- ICJ (1982) Dom av 24. februar 1982, *Tunisia mot Libya*. Publisert i *International Court of Justice Reports*: 1982: 18–323.

- ILM (1979) Voldgiftsavgjørelse av 30. juni 1977, *Frankrike mot Storbritannia*. Gjengitt i *International Legal Materials*: 18, 1979: 397–494.
- ILM (1981) *Dom, Island mot Norge (Jan Mayen)*. Gjengitt i *International Legal Materials*: 20, 1981: 797.
- IPCC (2007) *Climate Change: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korovin, E. A. (1926) «SSSR i polar polyarnye zemli» [The USSR and the Polar lands], *Sovetskoe pravo*: 3: 43–46.
- LNTS (1920) Publisert i *League of Nations Treaty Series* 2, 1920: 7.
- Mahmoudi, Said (1987) *The Law of Deep Sea-bed Mining*. Stockholm: Almquist & Wiksell International.
- McDorman, Ted (2004) «A Note on the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the Submission of the Russian Federation» i D. Caron & Harry Scheiber (red.) *Bringing New Law to Ocean Waters*. Martinus Nijhoff Publishers (467–81).
- Møse, Erik (red.) (1995) *Folkerettslige tekster*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Offerdal, Kristine (2007) «Oil, gas and the environment» i Olav Schram Stokke & Geir Hønneland (red.) *International Cooperation and Arctic Governance – regime effectiveness and northern region building*. Oxon: Routledge (138–63).
- Overenskomster (1978) *Overenskomster med fremmede Stater* 1978: 436.
- Oxman, B. H. (1980) «The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The English Session (1979)», *American Journal of International Law* 74: 1–47.
- Pharand, Donat (1988) *Canada's Arctic waters in international law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pulvenis, J.F. (1991) «The Continental Shelf Definition and Rules Applicable to Resources» i R. Dupuy & D. Vignes (red.) *A Handbook on the New Law of the Sea*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers (315–82).
- Rozakis, Christos (1989) «Continental Shelf» i Rudolf Bernhardt (red.) *Encyclopedia of Public International Law* 1. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Rules of Procedure (2004) *Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. Vedtatt av kommisjonen 30. april 2004, FN-dokument CLCS/40.
- Ruud, Morten, Geir Ulfstein & Ole Kristian Fauchald (1997) «Utvalgte emner i folkerett». Otta: Tano Aschehoug.
- Sawhill, S. (2005) «Ressurser i nordområdene – hva vet vi?», *Horisont – næringspolitisk tidsskrift* 3: 48–59.
- Sbornik (1938-1975) *Sbornik Zakonov SSR I Ukazov* 2, 1938-1975: 404, i Rozakis (1989).
- St. prp. (1995-1996) Stortingsproposisjon nr. 37 *Om samtykke til ratifikasjon av De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982, med tilhørende norske erklæringer og tiltredelse til avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982*.
- St. prp. (2007-2008) Stortingsproposisjon nr. 3 *Om samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 11. juli 2007 mellom Norge og Russland om den maritime avgrensning i Varangerfordområdet*.
- Treaty Doc. (1994) *Message of 7 October 1994 from the President of the USA to the Senate, Treaty Doc.* 103-39: 56.

- Ulfstein, Geir (1995) *The Svalbard Treaty – From Terra Nullius to Norwegian Sovereignty*. Oslo. Scandinavian University Press.
- UNCLOS (1982) *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Montego Bay, 10. desember. Konvensjonens tekst i *International Legal Materials*: 21, 1982L: 1, 26 l ff.
- UNGA (1967–1968) *Official Records of the United Nations General Assembly 22nd Session Plenary Meetings, September 19–December 19, 1967, April 24–June 12, 1968 and September 23, 1968*, Vol. III, UN, New York 1971, 1639th Plenary Meeting, Agenda item 92.
- UNTS (1957) Publisert i *United Nations Treaty Series*: 312: 289.
- UNTS (1958) Genèvekonvensjonen om kontinentalsokkelen, publisert i *United Nations Treaty Series*: 499: 311.
- Vedomosti (1984) *Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR* 47, 1984: 174, i Rozakis (1989).
- Vylegzhanin, A.N & V.K. Zilanov (2007) *Spitsbergen: Legal Regime of Adjacent Marine Areas*. Utrecht: Eleven International Publishing.
- Whiteman, M.M. (1965) «State Department Publication, Washington, District of Columbia», *Digest of International Law* 4: 756–57.

Internasjonal POLITIKK

Artikler mottas/Call for Papers

Tidsskriftet *Internasjonal Politikk* vil med dette invitere bidragsytere til å levere materiale til kommende numre.

Internasjonal Politikk er i dag det ledende skandinaviskspråklige fagtidsskriftet innen fagområdet Internasjonal Politikk. Tidsskriftet kombinerer det beste av faglig innsikt med et ønske om å opplyse og informere bredere lag av befolkningen, og mottar bidrag fra akademikere så vel som praktikere. Det er det eneste skandinaviskspråklige tidsskriftet innen fagområdet som rangeres på Thomson Scientifics *Journal Citation Reports*, for 2005 på 48. plass, som høyest rangerte ikke-engelskspråklige tidsskrift.

Internasjonal Politikk representerer en åpen og bred tilnærming til fagområdet, som tar utgangspunkt i det vi studerer, ikke hvordan vi studerer det. Derfor søker vi aktivt etter artikler fra fagområder som internasjonal politisk økonomi, internasjonal historie og folkerett. Tidsskriftet er, og skal være, ledende innen studier av norsk utenrikspolitikk og faglig-politisk debatt omkring den samme politikken, men mottar artikler fra hele det vide fagfeltet internasjonal politikk. Vi mottar gjerne artikler som er eksperimenterende i form og/eller innhold. Det er ikke gitt at den tradisjonelle, teoritende eller empirifremleggende artikkelen også er den artikkelen som gir best innsikt, og vi vil

derfor gjerne motta til vurdering bidrag som tematiserer nye emner eller kjente emner på nye måter.

Internasjonal Politikk indekseres i *The International Bibliography of the Social Sciences*, *International Political Science Abstracts* og *Gale Directory of Publications and Broadcast Media* og er rangert på nivå 1 i det norske UHR-systemet, på linje med anerkjente internasjonale tidsskrifter som *Survival*, *Security Dialogue*, *Nations and Nationalism*, *Millennium*, *International Relations*, *International Politics*, *International Peacekeeping*, *Global Governance* og *Foreign Affairs*.

Ved siden av fagartiklene publiserer *Internasjonal Politikk* også aktualitetsstoff, debattinnlegg og anmeldelser. Tidsskriftet eies av Norsk Utenrikspolitisk Institutt [NUPI], utgis i samarbeid med Universitetsforlaget og utkommer fire ganger i året.

Innsendte artikler bør ikke overstige 50.000 tegn med mellomrom [om lag 10.000 ord]. Vi mottar ikke bidrag som samtidig er sendt til andre skandinaviskspråklige tidsskrifter. Fagartikler og bokessay vurderes av eksterne fagfeller, under prinsippet om dobbel anonymitet, før de eventuelt kommer på trykk.

Manuskript sendes tidsskriftet elektronisk [ip@nupi.no].

Tidsskriftet redigeres av

Benjamin de Carvalho og *Halvard Leira*.

Kristin M. Haugevik er bokredaktør, og henvendelser angående anmeldelser kan rettes til henne pr e-post [kmh@nupi.no].

Henvendelser kan rettes til redaksjonssekretær *Gerd Granhaug* [ip@nupi.no]

Retten til selvbestemmelse og naturressurser: Eksemplet Vest-Sahara

HANS MORTEN HAUGEN
Diakonhjemmets Høgskole



Fosfat, fisk og sannsynligvis olje og gass utgjør viktige naturressurser på territoriet og utenfor kysten til Vest-Sahara. Betydningen av disse ressursene er avgjørende for å forstå vanskelighetene i avkoloniseringsprosessen med Marokko, en prosess som nå har pågått i over 30 år. Artikkelen analyserer ressursdimensjonen innenfor *retten til selvbestemmelse*. Denne retten er anerkjent i menneskerettighetskonvensjoner, i resolusjon III fra Havrettskonferansen og i årlige resolusjoner fra FNs generalforsamling. Dersom ressursene utvinnes på en måte som ikke kommer den aktuelle befolkningen i det ikke-selvstyrte området til gode, er utvinningen ulovlig. Artikkelen viser at dagens utvinning skjer på en måte som ikke tar hensyn til interessene til saharawiene. Artikkelen hevder også at nylig inngåtte lisensavtaler med saharawiske myndigheter innenfor olje og gass uttrykker en ny og mer konstruktiv tilnærming fra internasjonale selskapers side.

FN-paktens artikkel 1.2 knesetter *prinsippet* om folkenes selvbestemmelsesrett. Ikke-selvstyrte områder, hvor folkene ennå ikke har oppnådd selvbestemmelse, skal styres av en administrasjonsstat på vegne av FN, i samsvar med artikkel 73 i FN-pakten. Senere har prinsippet om selvbestemmelse blitt anerkjent som en *menneskerettighet* i felles artikkel 1 i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

Rettighetene til naturressurser skal sikres for folket i slike ikke-selvstyrte områder. Dette innebærer at det ikke er forbudt å utvinne ressurser fra slike selvstyrte områder. Slik utvinning skal imidlertid skje i samsvar

Artikkelen bygger videre på resonneringer som er uttrykt i to andre artikler av samme forfatter (se Haugen 2007a og 2007b).

med ønskene til det ikke-selvstyrte folket, og en rimelig del av inntektene fra slik utvinning skal tilfalle det. På denne måten skal staten som har ansvaret for det ikke-selvstyrte området, legge til rette for at folket i det ikke-selvstyrte området på sikt kan bli i stand til å styre seg selv.

Marokko invaderte i 1975 Vest-Sahara i strid med internasjonal rett og utøver effektiv myndighet i store deler av den tidligere spanske kolonien. Det har lenge vært et anerkjent prinsipp innenfor det afrikanske samarbeidet (OAU nå: Den afrikanske unionen, AU) at tidligere kolonigrenser skal respekteres. Den afrikanske unionens anerkjennelse av Vest-Sahara har medført at Marokko har meldt seg ut av organisasjonen.

Denne artikkelen vil finne svar på om det saharawiske folket får sine rettigheter ivaretatt i samsvar med internasjonal rett. Med utgangspunkt i ressursdimensjonen ved folkenes rett til selvbestemmelse reiser artikkelen spørsmålet om ressursutvinningen skjer i samråd med det saharawiske folket og i samsvar med dets ønsker. Det vil først bli gjort kort rede for Vest-Saharas folkerettslige status. Deretter vil spørsmålet om råderett over ressurser i ikke-selvstyrte områder bli gjort nærmere rede for. Marokkos plikter som okkupant vil også bli avklart. Avslutningsvis vil drøftingen eksemplifisere de folkerettslige reglene som er blitt identifisert for tre ressurser, nemlig fosfat, fisk og olje.

Vest-Saharas folkerettslige status

Denne delen drøfter en rekke folkerettslige spørsmål knyttet til Vest-Sahara. For det første avklares hvilken stat som *de jure* har ansvaret for administrasjonen av Vest-Sahara, som må skilles fra en *de facto* territorial kontroll. For det andre drøftes folkerettslige spørsmål rundt denne faktiske territoriale kontrollen, utøvd av Marokko. For det tredje avklares saharawienes status som «folk», og hvilke rettigheter dette folket har som folkerettslig subjekt.

Etter å ha vært spansk koloni (fra 1885), og deretter spansk provins (fra 1958), ble prosessen for en avkolonisering for Vest-Sahara hindret av den marokkanske invasjonen, som hadde blitt innledet med flyangrep allerede i oktober 1975. «Den grønne marsjen» ble annonsert og gjennomført den 6. november. FN maktet ikke, til tross for utvetydige resolusjoner – og en rådgivende uttalelse fra Den internasjonale domstolen i Haag fra 16. oktober samme år, som slo fast at verken Marokko eller Mauretania hadde legitime territoriale krav på området (FN 1975, 68, avsnitt 162) – å hindre marokkansk invasjon. Invasjonen førte til at mer enn halvparten av befolkningen ble fordrevet inn i det vestlige Algerie. Den skjedde i strid med FN-pakten og må defineres som en aggresjonshandling.

Spania trakk seg formelt ut som kolonimakt den 26. februar 1976. Imidlertid har Spania aldri rettslig «[...] overdratt suvereniteten over ter-

ritoriet [...]» (FN 2002, avsnitt 6) til Marokko. En slik overdragelse kan kun skje etter prosedyrer fastsatt av FN. Derfor har Spania fortsatt ansvaret for administrasjonen over Vest-Sahara, i henhold til FN-paktens artikkel 73 (se Miguel 2006 for en utdyping). Madridavtalen av 14. november 1975,¹ som hadde Spania, Marokko og Mauretania som parter, fritok ikke Spania fra et *de jure* ansvar for administrasjonen over Vest-Sahara. Madridavtalen ble inngått i strid med de prinsippene FN hadde lagt til grunn. Ingen annen stat har positivt anerkjent Marokkos territoriale kontroll over store deler av Vest-Sahara. Marokko opplever samtidig å få klar støtte for sin politikk, i første rekke fra Frankrike. Anslagsvis 25 prosent av territoriet – bak den minelagte marokkanske muren – kontrolleres av Polisario.

Vest-Sahara oppfattes av FN å være et «ikke-selvstyrt område», regulert av kapittel XI i FN-pakten. Samtidig behandles Vest-Sahara av Generalforsamlingens 4. komité, den såkalte spesielle politiske komité, som har ansvar for saker knyttet til avkolonisering. Begrepet «okkupasjon» er imidlertid brukt i flere resolusjoner vedtatt av FNs generalforsamling. Som eksempel kan nevnes resolusjon 34/37 fra 1979 hvor to avsnitt direkte henviser til okkupasjonen. Avsnitt 5 lyder: «Beklager sterkt forverringen av situasjonen som resultat av den fortsatte okkupasjonen [...]» Avsnitt 6 oppfordrer Marokko til å «avslutte okkupasjonen av Vest-Saharas territorium.» Selv om Marokkos militære kontroll over størstedelen av det vest-saharawiske territorium må forstås som en okkupasjon, er det relativt sjelden at FN omtaler situasjonen som en okkupasjon. Marokkos plikter som okkupant forklares nærmere i et eget kapittel. Kort fortalt har ikke Marokko noen andre plikter enn å legge til rette for en folkeavstemning som kan avklare den framtidige statusen til territoriet Vest-Sahara.

Saharawiene opplever selv å være et folk med en felles identitet som er ulik marokkanerne, og hvor forankringen til territoriet er meget sterk (Kirkerud 2004). Saharawiene har en særegen arabisk dialekt (hassani), livsform (nomadisme) og identitet, som i særlig grad er formet av å være en spansk koloni, og etter hvert provins. Den felles identitetsbygging utover stammenivå skjøt for alvor fart på 1960- og 70-tallet. Dette er ikke ulikt situasjonen generelt, verken i den arabiske eller den afrikanske verden, som tradisjonelt har vært fremmede for begrepene nasjon og nasjonalstat.

Det faktum at grensene for saharawienes utbredelse ikke sammenfaller helt med grensene for Vest-Sahara, og det faktum at mange saharawier har flyttet mellom dagens Vest-Sahara og Sør-Marokko som del av deres nomadiske livsform, kan ikke brukes som argument mot at saharawiene har en

1 Madrid-avtalen, som delte den spanske provinsen Spansk Sahara mellom Marokko og Mauretania (trakk seg ut i 1979) mot at Spania fikk ivaretatt noen økonomiske interesser, er i strid med både FN-resolusjon 1514 av 1960 om tidligere kolonifolks rett til selvbestemmelse, med den rådgivende uttalelsen fra Den internasjonale domstolen i Haag avgitt 16. oktober 1975, og med en rekke spesifikke FN-resolusjoner.

spesiell identifikasjon med Vest-Sahara. Marokkanske myndigheter anerkjenner ikke saharawiene som eget folk, men sier at de er marokkanere. På samme måte omtaler Marokko Vest-Sahara som «Sahara» eller «Southern Province». Marokko vil derfor ikke erkjenne at ressursutvinningen fra Vest-Sahara er folkerettsstridig. FN-resolusjoner som sier økonomiske aktiviteter i ikke-selvstyrte områder må unngås dersom disse ikke ivaretar interessene til de ikke-selvstyrte folkene (FN 2007, avsnitt 5), og som ber alle FN-stater om «[...] å treffe alle mulige tiltak for å sikre at den permanente suvereniteten til folkene i ikke-selvstyrte områder over deres naturressurser blir fullt ut respektert og sikret» (*ibid.*: avsnitt 8), blir vedtatt årlig – med Marokkos stemme. Stemmegivningen forklares mer i neste kapittel.

Hvilke rettslige og politiske konsekvenser en erkjennelse av at et folk har selvbestemmelse rent faktisk vil ha, vil variere avhengig av situasjon. Siden saharawiene er et ikke-selvstyrt folk, har de rettigheter både over sine ressurser og til å bestemme over sitt territoriums status, en rettighet som ikke er gitt andre folk som ikke regnes som ikke-selvstyrte. Dette forklares mer under. Saharawiene er representert gjennom Front Polisario, som også fungerer som en regjering i eksil, ved at de organiserer flyktingleirene i Algerie og ivaretar diplomatiske funksjoner på vegne av saharawiene. Det kan her også nevnes at i FNs fredsplan for Vest-Sahara (FN 1991), omtales Polisario som det organet som representerer saharawiene (se også FN 2002: avsnitt 24), og som en av to «parter» i konflikten. Det finnes saharawier i Vest-Sahara som har økonomiske interesser av å knytte seg til marokkanske myndigheter. Disse opplever ikke at Front Polisario representerer dem. Likevel synes det klart at flertallet av saharawiene i okkuperte områder støtter uavhengighetskampen og retten til selvbestemmelse.

Vest-Sahara behandles i FN som et ikke-selvstyrt område, men uten å trekke inn Spania, som formelt fortsatt har ansvaret for administrasjonen. En presis forståelse av den rettslige situasjonen i Vest-Sahara er at den staten som har ansvaret for administrasjonen av territoriet (Spania), ikke hindrer at den staten som okkuperer størstedelen av territoriet (Marokko), henter ut naturressurser på en måte som er i direkte strid med rettighetene til det folket som har rettigheter knyttet til naturressursene (saharawiene). Før vi går videre er det nødvendig å fastslå hvordan folkeretten regulerer ressurs spørsmål i ikke-selvstyrte områder.

FN-konvensjoner og -resolusjoner som omhandler råderetten over ressurser

Hvordan spesifiserer FN-pakten, FN-konvensjoner samt ulike FN-resolusjoner de folkerettslige forpliktelsene? Her vil jeg også se på hvorvidt ressursdimensjonen innenfor folkenes selvbestemmelsesrett er en del av

internasjonal sedvanerett. FN-paktens artikkel 73(b) sier at at medlemsland som «har eller som påtar seg ansvaret for administrasjonen av områder hvis folk ennå ikke har nådd selvstyre i fullt mål», plikter «å utvikle selvstyre, ta rimelig hensyn til folkenes politiske ønskemål og å støtte dem i den gradvise utvikling av frie politiske institusjoner [...]»

Artikkel 73 i FN-pakten bruker begrepene «innbyggerne» («inhabitants») og «folk» («peoples»). Disse to er nødvendigvis ikke det samme. Det er presisert i FN-resolusjoner (se under) at det er «folk», inklusive urfolk,² som har rettigheter til naturressursene i et ikke-selvstyrt område. Innbyggere er et videre begrep og omfatter også dem som ikke opprinnelig stammer fra området. Det er rimelig å forså at alle innbyggernes rettigheter skal respekteres, men at det er «folket» som tradisjonelt har hatt tilhørighet til et ikke-selvstyrt område, som har rettigheter hva gjelder råderetten over naturressursene.

For det andre er ressursdimensjonen knyttet til retten til selvbestemmelse regulert i to paragrafer av artikkel 1 i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.³ Paragraf 2 sier at «Alle folk kan for sine egne formål fritt råde over sine naturrikdommer og -forekomster [...]» Paragraf 3 gjelder spesifikt for stater som har ansvaret for administrasjonen av ikke-selvstyrte områder. Disse «[...] skal arbeide for å virkeliggjøre folkenes selvbestemmelsesrett, og skal respektere denne rett i overensstemmelse med bestemmelsene i De forente nasjoners pakt.» Denne bestemmelsen bekrefter innholdet i FN-pakten, men konvensjonene regulerer i større grad og i større detalj staters atferd enn hva tilfellet er for FN-pakten.

I de to paragrafene i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, er fokuset forskjellig. Paragraf 2 retter seg til «folk». Paragraf 3 retter seg til «stater som har ansvaret for administrasjonen av ikke-selvstyrte områder». Denne siste bestemmelsen sier samtidig at denne plikten skal oppfylles for å «virkeliggjøre folkenes selvbestemmelsesrett». Dette betyr at paragraf 3 i artikkel 1 både tydeliggjør forpliktelsene for staten og rettighetene for de angjeldende folk.

2 Det har vært enkelte regjeringer, inklusive John Howards regjering i Australia, som konsekvent har nektet å anerkjenne urfolk som «folk» (peoples), og som derfor har brukt betegnelsen «indigenous people» (ikke «indigenous peoples») for å understreke at de ser urfolk som en gruppe mennesker som ikke utgjør noe folkerettslig rettssubjekt. De aller fleste opererer i dag med «indigenous peoples», som innebærer at urfolk anerkjennes som folk, som i visse sammenhenger kan utgjøre et folkerettslig rettssubjekt.

3 FNs menneskerettighetskomité har avgitt en tolkningskommentar (general comment) om artikkel 1. Her sier komiteen: «The right to self-determination is of particular importance because its realization is an essential condition for the effective guarantee and observance of individual human rights, and for the promotion and strengthening of those rights.» (FN 1984: 1. avsnitt).

Dette er bindende bestemmelser, siden FN-pakten er bindende for alle medlemsstatene, og siden Marokko og Spania begge er part i de to konvensjonene. Hovedforskjellen mellom FN-pakten og FNs menneskerettighetskonvensjoner er at pakten oppstiller FNs ansvarsområder og hvordan de ulike oppgavene skal håndteres. Medlemsstatene gis en rolle i å understøtte FNs arbeid, men det er FN som er subjektet. Menneskerettighetskonvensjonene forplikter direkte de statene som har ratifisert konvensjonene, og regulerer direkte forholdet mellom staten og personer som lever under statens effektive jurisdiksjon.

Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har uttalt: «The Committee notes with regret [...] [t]he fact that no clear solution has yet been found to the question of self-determination for the people of Western Sahara» (FN 2006: avsnitt 13b). Denne uttalelsen må forstås å relatere seg til hele artikkel 1 i Konvensjonen, noe som gir den større tyngde enn dersom den bare var relatert til artikkel 1 paragraf 3. FNs menneskerettighetskomité, som overvåker FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, uttaler at den fortsatt er bekymret for mangelen på framgang i realiseringen av retten til selvbestemmelse for befolkningen i Vest-Sahara (FN 2004: avsnitt 8). Komiteen uttaler videre: «The State party should make every effort to permit the population groups concerned to enjoy fully the rights recognized by the Covenant.»

Vi ser at verken artikkel 1 paragraf 2 eller paragraf 3 er løftet fram spesielt i disse to påpekningene fra de to overvåkingskomiteene, men begge er klare på at saharawiene har en rett til selvbestemmelse på generelt grunnlag. I tillegg finnes en rekke ikke-bindende resolusjoner. For det første finnes resolusjon 1514 (XV) om tidligere kolonifolks rett til selvbestemmelse, vedtatt i 1960 (FN 1960a),⁴ der selvbestemmelsen skal komme til uttrykk gjennom folkenes «fritt uttrykte ønske og vilje». Selv om ikke uttrykket «referendum» blir brukt, er det ingen tvil om at alle som tilhører tidligere kolonifolk, i kraft av denne tilhørigheten skal gis en slik rettighet, uten diskriminering.

For det andre utdyper resolusjon 1541 (XV) pliktene for stater som har ansvaret for administrasjonen av ikke-selvstyrte områder, og opplister prinsippene som må følges for de tre mulige utfall for et ikke-selvstyrt område: full innlemmelse, assosiering eller full uavhengighet (FN 1960b: tillegg, prinsipp VII–IX). Det heter her at både innlemmelse i og assosiering med en annen stat krever befolkningens frie tilslutning, uttrykt gjennom åpne

4 FN 1960a: avsnitt 5: «Immediate steps shall be taken, in Trust and Non-Self-Governing Territories or all other territories which have not yet attained independence, to transfer all powers to the peoples of those territories, without any conditions or reservations, in accordance with their freely expressed will and desire, without any distinction as to race, creed or colour, in order to enable them to enjoy complete independence and freedom.»

og demokratiske prosesser, basert på allmenn stemmerett. Når det er benyttet en flertallsformulering («prosesser»), kan ikke dette brukes som et argument mot at det også her er tale om en folkeavstemning. Selv om ikke uttrykket «referendum» er benyttet, er det rimelig å hevde at det kun er gjennom en folkeavstemning at folkenes frie vilje og ønsker reelt kan komme til uttrykk.

For det tredje sier resolusjon III fra FNs havrettskonferanse fra 1982:

«In the case of a territory whose people have not attained full independence or other self-governing status recognized by the United Nations, or a territory under colonial domination, provisions concerning rights and interests under the Convention shall be implemented for the benefit of the people of the territory with a view to promoting their well-being and development.» Resolusjoner er ikke folkerettslig bindende. Resolusjonen fra Havrettskonferansen må samtidig forstås i lys av selve Havrettskonvensjonen. Vedrørende fiske sier artikkel 61, paragraf 1 i konvensjonen at «Kyststaten skal fastsette den tillatte fangst av de levende ressurser i sin eksklusive økonomiske sone.» Vedrørende oljeleting sier artikkel 77, paragraf 1 at rettigheter til både leting («exploring») og utvinning («exploiting») ligger til kyststaten. Resolusjon III fra Havrettskonferansen må forstås slik at det saharawiske folkets interesser skal sikres i implementeringen av Havrettskonvensjonen. Dette prinsippet var sentralt for Det etiske råd under Statens pensjonsfond – Utland i anbefalingen om uttrekk (Finansdepartementet 2005a).

For det fjerde tydeliggjør resolusjon 1803 (XVII) at «nasjoner» og «folk» har tilsvarende rettigheter, ved å pålegge stater å «[...] respektere suvereniteten til folk og nasjoner over deres naturrikdommer og ressurser» (FN 1962: avsnitt 8).

For det femte vedtar FNs generalforsamling årlige resolusjoner med tittelen «Economic and other activities which affect the interests of the peoples of the Non-Self-Governing Territories». Det heter blant annet at rettighetene til folkene i ikke-selvstyrte områder til deres ressursene er «uavhengelige»,⁵ og FN pålegger administrasjonsstaten å treffe effektive tiltak for å sikre deres eiendomsrettigheter over disse ressursene.⁶ Begrepet «eiendomsrettigheter» må sies å være et rettslig sterkt begrep. Denne

5 Schrijver (1997: 262) finner at de fleste resolusjoner om ikke-selvstyrte folks rettigheter over sine naturressurser vedtatt tidligere, brukte uttrykket «permanente», men i den senere tid synes det som om «uavhengelige» brukes mest.

6 Se FN (2007: avsnitt 9) (utdrag): «Urges the administering Powers concerned to take effective measures to safeguard and guarantee the inalienable right of the peoples of the Non-Self-Governing Territories to their natural resources and to establish and maintain control over the future development of those resources, and requests the administering Powers to take all necessary steps to protect the property rights of the peoples of those Territories...» Se også avsnitt 5 og 8, gjengitt over.

resolusjonen ble vedtatt med 176 stemmer mot to, med to avholdende,⁷ og Marokko har stemt for resolusjonen de siste tre årene. Selv om det ut fra artikkel 1.2 i de to FN-konvensjonene må sies å være klart at ressursdimensjonen ved folkenes selvbestemmelsesrett er en del av internasjonal traktatrett, kan det også være interessant å spørre om disse rettighetene er en del av internasjonal sedvanerett. Kravene for etablering av internasjonal sedvanerett er for det første konsistent statspraksis, og for det andre en erklæring (*opinio juris*) om at en norm utgjør internasjonal sedvanerett. Kriterier for å bestemme statspraksis er blant annet praksisens varighet, innhold og antall deltakende stater (Byers 2002: 83). Det kreves ikke at absolutt alle stater må slutte opp om praksisen. Videre er det ikke slik at en stat kan hindre etableringen av sedvanerett gjennom å være en «persistent objector». Med utgangspunkt i de mange resolusjonene om folkenes ikke-avhendelige rett knyttet til sine naturressurser, og med svært få stater som ikke støtter resolusjonene, er det grunnlag for å hevde at denne rettigheten er en del av internasjonal sedvanerett. Ressursdimensjonen av retten til selvbestemmelse er nylig også blitt bekreftet av International Law Commission (FN 2001: 336).

Vi ser altså at både konvensjoner og resolusjoner har bekreftet prinsippet om råderetten over naturressursene. Den viktigste bestemmelsen innenfor internasjonal rett, nemlig artikkel 1 paragraf 2 i Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, er i liten grad analysert i juridisk litteratur som har tatt for seg folkenes rett til selvbestemmelse (Alston 2001), men er trukket inn i en bok som spesifikt handler om selvbestemmelse og Vest-Sahara (Arts & Pinto Leite 2007).

Har Marokko spesielle plikter som okkupant?

Selv om begrepet «illegal» ikke er blitt brukt om Marokkos tilstedeværelse i Vest-Sahara – i motsetning til bruken av begrepet om Sør-Afrikas tilstedeværelse i Namibia – er det rimelig å hevde at Marokko også okkuperer store deler av Vest-Sahara. På denne bakgrunn vil det nå bli sett på hvorvidt internasjonal humanitærrett har bestemmelser som er anvendelige for å analysere naturressurssituasjonen i Vest-Sahara.

Okkupasjoner som vedvarer etter en væpnet konflikt, reguleres generelt av de bestemmelsene som identifiseres i artikkel 6 i IV. Genèvekonvensjon om beskyttelse av sivile i krigstid. Artikkel 6, 3. ledd lyder: «[...] okkupasjonsmakten skal imidlertid så lenge okkupasjonen varer – hvis denne makt utøver regjeringsmyndighet på de omhandlede områder – være bun-

7 USA og Israel stemte mot, Storbritannia og Frankrike stemte avholdende. Tilsvarende stemmemønstre finnes for de tidligere resolusjonene.

det av bestemmelsene i følgende artikler i denne konvensjon: 1–12, 27, 29–34, 47, 49, 51, 52, 53, 59, 61–77 og 143.» Redegjørelsen under vil bare behandle enkelte bestemmelser som er omfattet av artikkel 6, 3. ledd i IV. Genèvekonvensjon.

Blant de bestemmelsene i IV. Genèvekonvensjon som fortsetter å gjelde under en okkupasjon, gitt at okkupasjonsmakten utøver myndighetskontroll i det aktuelle området, er artikkel 33, 2. ledd, som sier: «Plyndring er forbudt.» Selv om det her primært menes plyndring av privat eller kollektiv eiendom, må det spørres om også naturressurser kan omfattes av forbudet mot plyndring. Her har Den internasjonale domstolen uttalt i saken om D.R. Kongo:

«Whenever members of the UPDF were involved in the looting, plundering and exploitation of natural resources in the territory of the DRC, they acted in violation of the jus in bello [...] The Court notes in this regard that both Article 47 of the Hague Regulations of 1907 and Article 33 of the Fourth Geneva Convention of 1949 prohibit pillage» (Den internasjonale domstolen 2005: 252, avsnitt 245). Selv om dette altså handlet om plyndring av naturressurser under militære operasjoner, fortsetter artikkel 33, 2. ledd i IV. Genèvekonvensjon å være gyldig også mens okkupasjonsmakten utøver regjeringsmyndighet. Vi så også over at uttrykket «eiendom» var brukt om ikke-selvstyrte folks forhold til sine naturressurser, noe som peker i retning av et direkte eierskap. På denne bakgrunn synes det klart at en okkupasjonsmakt som henter ut naturressurser fra det okkuperte området, risikerer å handle i strid med forbudet mot plyndring i IV. Genèvekonvensjon artikkel 33, 2. ledd.

Videre sier artikkel 49, 6. ledd: «Okkupasjonsmakten kan ikke deportere eller flytte en del av sin egen sivilbefolkning til det område som den okkuperer.» Antallet marokkanske bosettere er vanskelig å fastslå med nøyaktighet, men å si at det dreier seg om 150–200.000 er et forsiktig anslag. Ressursutvinningen fra Vest-Sahara skjer i en tett allianse mellom enkelte mektige saharawifamilier, marokkanske militære ledere og marokkanske bosettere (France Libertés-AFASPA 2003: 32–33). Investeringene bidrar til å integrere den saharawiske økonomien sterkere inn i den marokkanske, en integrasjon som er vurdert å ha «[...] potensielt enorme implikasjoner for den marokkanske økonomien [...]» (Shelley 2004: 36, min overs.). I denne sammenheng er det også relevant å peke på at FNs «Charter of Economic Rights and Duties of States» (FN 1974: avsnitt 16.2) har nedfelt at: «No State has the right to promote or encourage investments that may constitute an obstacle to the liberation of a territory occupied by force.»

Hva omfatter eiendomsretten over ressursene innenfor retten til selvbestemmelse?

Hva innebærer rent faktisk rettighetene over naturressursene? Den mest detaljerte bestemmelsen er artikkel 1, paragraf 2 i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Hele paragrafen lyder:

Alle folk kan for sine egne formål fritt råde over sine naturrikdommer og -forekomster, så lenge dette ikke setter til side forpliktelser som følger av internasjonalt økonomisk samarbeid, basert på prinsippet om gjensidig nytte og folkerettens regler. Ikke i noe tilfelle må et folk bli berøvet sitt eget eksistensgrunnlag.

Denne bestemmelsen gir relativt sterke substansielle rettigheter for et folk. Særlig er det viktig å undersøke hva formuleringene «fritt råde over», «berøvet» og «eksistensgrunnlag» rommer. «Fritt råde over» kan ikke bety at det kan være en ubegrenset bruk av en ressurs, men at økologiske grenser må respekteres. Bærekraftig utvikling eksisterte verken som begrep eller prinsipp på 1950- og 60-tallet da de to konvensjonene ble forhandlet. I dag er bærekraftig utvikling et anerkjent prinsipp i internasjonal rett som legger rammer for forvaltningen og bruken av naturressurser. Eksempelvis må da formuleringen «den mest mulig effektive utvikling og utnyttelse av naturrikdommene» i artikkel 11, paragraf 2(a) i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter tolkes slik at prinsippet om bærekraftig utvikling tas i betraktning. Videre må «råde over» i praksis bety «å forvalte». Formuleringen «berøvet» relaterer seg til en situasjon hvor krefter utenfor kontrollen til det aktuelle folket aktivt undergraver ressursbasen. «Eksistensgrunnlag» må vise til alt som er avgjørende for å opprettholde livet.

Særlig sentral er formuleringen «ikke i noe tilfelle må et folk bli berøvet sitt eget eksistensgrunnlag». Retten til tilfredsstillende levestandard, inklusive mat, er av de sentrale menneskerettigheter som kan trues dersom eksistensgrunnlaget berøves. En forfatter viser til at denne paragrafen utgjør en forpliktelse for den enkelte stat til å «treffe tiltak for å sikre at ens eget folk ikke under noen omstendigheter blir berøvet sitt eget eksistensgrunnlag, inklusive mat [...] og å undersøke enhver situasjon hvor slik berøvelse hevdes å ha skjedd» (Alston 1984: 40, min overs.). En annen forfatter viser til at retten til kontroll over naturressursene er helt avgjørende for realisering av retten til mat, og at denne retten til kontroll over naturressursene utgjør en «miljøforankret» menneskerettighet (Hancock 2003).

Finnes det ytterligere kriterier for å skille mellom ressurser, knyttet til hvorvidt de utgjør et eksistensgrunnlag eller ikke? Det kan argumenteres for at begrepet «eksistensgrunnlag» ikke bare kan forbeholdes de ressur-

sene som er for direkte menneskelig konsumpsjon. Også mineraler som kan selges og dermed generere kapital, kan representere eksistensgrunnlag. Uten noen inntekter fra slike mineralressurser eller eventuelt oljeressurser blir det umulig å sikre det bredere eksistensgrunnlaget. Det synes derfor ikke hensiktsmessig å skille mellom de ulike ressursene ut fra hvilken direkte betydning disse ressursene har for folks eksistensgrunnlag. Både ressurser som kan konsumeres direkte og ressurser som kan selges for å generere inntekter til å kjøpe nødvendighetsgoder og investere i nødvendig infrastruktur, må sies å representere et folks eksistensgrunnlag.

Innenfor en anerkjent forståelse av statenes menneskerettighetsforpliktelser er det vanlig å skille mellom tre nivåer, nemlig respektere, beskytte og oppfylle (fasilitere og besørge). Knyttet til fenomenet «berøve» er det mulig å identifisere to forpliktelser på nivået å respektere. For det første plikter myndighetene til å unngå å berøve både personer og folk evnen til å være selvforsynte gjennom eget arbeid. For det andre plikter myndighetene å avstå fra å berøve personer sitt eksistensgrunnlag, i første rekke land (Sepúlveda 2003: 212–14).

I den juridiske litteraturen er det derfor en klar forståelse av hva ressursdimensjonen av retten til selvbestemmelse innebærer. Likevel er retten til selvbestemmelse omstridt, fordi begrepet oppleves å være svært tøyelig, og lett kan misbrukes til å fremme folkerettslig ubegrunnede krav om territoriell løsrivelse. Som det er vist over, er det kun for tidligere kolonifolk at retten til selvbestemmelse kan omfatte muligheten for å oppnå full uavhengighet dersom folket gir uttrykk for dette ønsket gjennom en folkeavstemming. Det er altså bare i situasjoner hvor et territorium omfattes av kapittel XI og kapittel XII om tilsynsområder i FN-pakten at territoriet kan gis full uavhengighet.⁸

Ut fra denne gjennomgangen vil det nå identifiseres om saharawiene faktisk hindres fra å utøve retten til selvbestemmelse, som medfører at

8 Tilfellet Kosovo er her spesielt, siden Kosovo har en fortid som serbisk autonom provins, noe som ikke gir folkerettslig basis for uavhengighet. Avsnitt 2, 3. ledd i slutterklæringen fra Verdenskonferansen for menneskerettigheter (FN 1993) gir et svakt, men mulig grunnlag for uavhengighet for Kosovo, men det er viktig å kjenne til at både denne og den erklæringen den viser til, ikke er folkerettslig bindende: Avsnittet lyder:

«In accordance with the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in accordance with the Charter of the United Nations, this shall not be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a Government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind.»

Med andre ord, dersom «like rettigheter», «inkluderende representasjon» og «ingen diskriminering» er realiteten, skal statenes territoriale integritet og politiske enhet sikres. Behandlingen av kosovoalbanere på 1990-tallet, og særlig etter at den væpnede kampen økte i intensitet i 1997–98, kan hevdes å ikke møte disse kravene.

naturressursene ikke kan fritt rådes over. Det vil bli gjort rede for to eksisterende ressurser, nemlig fosfat og fisk, samt en ressurs hvor det foreløpig ikke er påvist tilstrekkelige drivverdige forekomster, nemlig olje.

Fosfat

Det er beregnet at det fortsatt finnes betydelige mengder fosfat, til tross for omfattende uttak både av Spania og Marokko. Ifølge US Geological Survey sitter Marokko og Vest-Sahara på 50 prosent av verdens påviste fosfatreserver og 60 prosent av verdens potensielle forekomster.⁹ Store deler av disse ressursene finnes i Vest-Sahara. Fosfat er en viktig råvare simpelthen fordi den er ikke-substituerbar.

Det ble anført av en bredt sammensatt FN-delegasjon som besøkte den da spanske provinsen Spansk Sahara i mai 1975: «[...] territoriet vil bli blant de største fosfateksportører i verden» (FN 1975: 81, egen overs.). Fosfat må anses som en naturrikdom som omfattes av artikkel 1, paragraf 2 av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Saharawiene skal dermed selv råde over og forvalte sine naturressurser. I denne delen av artikkelen vil jeg ta for meg hvorvidt dette faktisk skjer.

Fosfat-forekomstene ble vurdert å være så viktige at Spania, gjennom Madrid-avtalen av 14. november 1975, sikret seg 35 prosent av aksjene i Bou Craa-gruven. Spania har nå solgt seg ut. De kjente ressursene ved Bou Craa er 132 millioner tonn, og den årlige utvinningen er nå nesten tilbake på 1975-nivået, men fortsatt under tre millioner tonn (Pazzanita 2006: 348), noe som gjør den til den tredje største fosfatgruven kontrollert av Marokko (Shelley 2004: 70–71). Potensialet ved Bou Craa er imidlertid langt større. Da Marokko invaderte Vest-Sahara i 1975, kom 70 prosent av Marokkos eksportinntekter fra fosfathandelen. (*ibid.*:72, se også Hodges 1983:174). De marokkanske motivene for å sikre seg kontroll over fosfatgruvene ved Bou Craa var åpenbare siden Marokko gjennom en slik kontroll ville bli i stand til å kontrollere verdens fosfathandel. Forsatt er Marokko verdens største fosfateksportør.

Truslene og de faktiske angrep fra Polisario, både mot gruven og mot det 100 kilometer lange transportbåndet, er blitt færre, både som følge av den godt bevoktede muren som går gjennom hele territoriet, bygd på begynnelsen av 1980-tallet, og våpenhvilen fra 1991. Så sent som høsten 2006 ble imidlertid transportbåndet utsatt for angrep, uten at det er mulig å knytte dette angrepet direkte til Polisario.

9 Se US Geological Survey (2008) og Rosemarin (2004).

Produksjonen fra Bou Craa bringes ut via El Aaiún, og det er ingen mangel på villige kjøpere. En av dem som har innrømmet å ha kjøpt fosfat fra El Aaiún er norske Yara, hvor den norske stat eier 36,2 prosent av aksjene. Yara uttaler at man vil «[...] søke å unngå handel nå [...]», med basis i «[...] interne forretningsmessige retningslinjer». Likevel uttaler kommunikasjonsdirektør Arne Cartridge at «[...] vi utelukker ikke at vi etter en ny totalvurdering vil ta opp denne handelen igjen» (*Dagens Næringsliv* 2005). Ny innførsel fra Bou Craa skjedde sommeren 2008, men det ble da uttalt at dette bare var for testformål (*Aftenposten* 2008). Norske myndigheter har imidlertid tydeliggjort at selv om det etter norsk rett ikke er noen hjemmel for forbud mot å handle med produkter med opprinnelse i Vest-Sahara, *fraråder* Utenriksdepartementet norsk næringsliv å engasjere seg i Vest-Sahara (Utenriksdepartementet 2006).

Fosfathandelen fra Vest-Sahara foregår kontinuerlig (France Libertés-AFASPA 2003: 30 og 2003: 44), og fosfat er fortsatt Vest-Saharas viktigste naturressurs. Et forslag fra Western Sahara Resource Watch, et internasjonalt nettverk, krever at alle myndigheter må nekte å motta skip som frakter fosfat fra El Aaiún.¹⁰ På bakgrunn av de klare henstillingene i FN-resolusjoner om å «treffe alle mulige tiltak» for å sikre at den permanente råderetten over naturressursene ivaretas for folkene i ikke-selvstyrte områder (se FN 2007: avsnitt 8), synes dette å være et berettiget krav.

Selv om fosfat vil fortsette å være en viktig ressurs for Vest-Sahara, har utvinningen og omsetningen til nå foregått på en måte som ikke ivaretar interessene til folket i Vest-Sahara, saharawiene. Som en illustrasjon er antallet saharawier som arbeider ved Bou Craa redusert fra 1600 i 1968 til 200 (av 2000) i 2002; disse har de minst attraktive stillingene, den svakeste sosiale sikkerheten, og de opplever reelle lønnsreduksjoner (France Libertés-AFASPA 2003: 26–27). En slik praksis bryter med ikke-diskrimineringsforbudet som er en helt sentral del av det internasjonale menneskerettighetsvernet, og som er gjentatt i utallige resolusjoner (se FN 2007: avsnitt 10).

Vi kan derfor konkludere med at saharawiene verken råder over eller sikres reell medbestemmelsesrett i forvaltningen av den hittil viktigste naturressursen i Vest-Sahara, nemlig fosfat. Med unntak for lønnsutbetaling til (et stadig synkende antall) saharawiske fosfatarbeidere går inntektene til marokkanske selskaper. Både paragraf 2 og 3 i artikkel 1 i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs konvensjon

10 Se Western Sahara Resource Watch (2005), hvor følgende argumenter fra Western Sahara Resource Watch presenteres:

- fosfathandel representerer en plyndring av Vest-Saharas naturressurser
- fosfathandel bistår den ulovlige marokkanske okkupasjonen
- fosfathandel gir legitimitet til denne okkupasjonen.

om sivile og politiske rettigheter synes ikke å være respektert, siden ressursene tømmes uten at inntektene bidrar til å fremme utvikling av reelt selvstyre for saharawiene. Snarere kan det synes som om kontrollen over Vest-Saharas fosfatressurser gir Marokko motivasjon til å opprettholde sin tilstedeværelse og sin ressursutvinning.

Fisheries Partnership Agreement mellom EU og Marokko

Mengden av fisk som blir levert på havna i den okkuperte vestsaharawiske byen Laayoune, utgjør alene ca. 40 prosent av den registrerte marokkanske fiskefangsten (Shelley 2004: 75). Dette gjør det overveiende sannsynlig at over halvparten av fisken som fanges utenfor kysten av det territoriet som Marokko effektivt kontrollerer, er fanget utenfor kysten av Vest-Sahara.

Havrettskonferansens resolusjon III knesetter at interessene til folket i kyststaten skal sikres i implementeringen av Havrettskonvensjonen. Med utgangspunkt i fiskeriatalen mellom EU og Marokko vil det nå bli analysert hvorvidt det saharawiske folkets interesser er blitt sikret, slik det er nedfelt i resolusjon III fra Havrettskonferansen.

Etter å ha passert fiskerikomiteen og plenum i Europaparlamentet, ble fiskeriministrene i EUs medlemsstater den 22. mai 2006 enige om en fiskeriatale med Marokko. Avtalen gir 119 fiskebåter fra EU-stater, de fleste av dem spanske, adgang til «havet under Marokkos suverenitet og jurisdiksjon». Denne tvetydige formuleringen tolkes av partene til avtalen å omfatte Vest-Sahara. Også tidligere avtaler mellom EU og Marokko inkluderte Vest-Sahara med bruk av liknende formuleringer. Forsøkene på å ekskludere havet utenfor Vest-Sahara fra denne avtalen førte ikke fram. I løpet av prosessen med avtalen ble flere argumenter framsatt av ulike representanter fra EU. Disse argumentene skal presenteres og analyseres.

EUs fiskerikommissær Joseph Borg uttalte i februar 2006 at avtalen var i samsvar med FNs juridiske betenkning (FN 2002).¹¹ Dette blir imøtegått av forfatteren bak FNs juridiske betenkning, Hans Correll. I et intervju i etterkant av EUs beslutning, der han kommenterte at Sverige, som eneste land, hadde stemt imot EUs fiskeriatale med Marokko, sa han at: «[de svenske protestene] er faktisk konsistente med det synspunktet jeg uttrykte i en erklæring jeg avga til Sikkerhetsrådet da jeg var leder av FNs juridiske kontor» (Sahara Update 2006b).

I februar 2006 avga EU en juridisk betenkning der det vises til FNs juridiske betenkning fra 2002, og hvor det understrekes at «[...] utvinning av ressurser i ikke-selvstyrte områder er i strid med internasjonal rett der-

11 Gjengitt i pressemelding fra 29. mai 2006: «New EU–Morocco fisheries agreement in breach of international law» (Fiskerisekretariatet 2006).

som slik utvinning ikke respekterer interessene og ønskene til folket i ikke-selvstyrte områder» (Europaparlamentet 2006: avsnitt 40, min overs.). Videre sies det at det «[...] ikke kan utelukkes at Marokko ikke vil etterleve sine folkerettslige forpliktelser vis-à-vis folket i Vest-Sahara.» (*ibid.*: avsnitt 42, min overs.).

Denne påstanden ignorerer det som har vært Marokkos faktiske politikk til i dag. Det er lite som tyder på at landet vil legge til rette for en fiskeripolitikk som utformes sammen med og i samsvar med ønskene til det saharawiske folket. Videre presiserer ikke avsnittet at det utelukkende er den tidligere kolonibefolkningen (saharawiene) som har rettigheter knyttet til naturressursene, ikke dagens befolkning i territoriet, som for en stor del består av marokkanske bosettere.

Marokkos forpliktelser overfor den saharawiske befolkningen er å legge til rette for at befolkningens ønske om framtidig territoriell status kan komme til uttrykk gjennom en folkeavstemning. Det administrative ansvaret ligger fortsatt på Spania. Saharawienes representanter er sterkt imot fiskeriatvaten. Eksempelvis omtaler Mohamed Sidati, Polisario Minister Delegate for Europe, fiskeriatvaten som en «very grave blunder» (Sahara Update 2006a). Siden størsteparten av befolkningen er flyktninger, og siden saharawiene representerer en svært liten andel av dem som er fiskere i Vest-Sahara, er det liten sannsynlighet for at saharawiene vil ha noen som helst fordel av denne avtalen.

Det kan også hevdes at fiskeriatvaten mellom EU og Marokko representerer en *de facto* anerkjennelse av Marokkos fortsatte okkupasjon av Vest-Sahara. Det EU har gjort er å inngå en avtale som også gjelder et område hvor Marokko ikke har noen territoriell rettslig status. Dette betyr at Marokko ikke har noen juridisk kompetanse til å inngå noen rettslige avtaler vedrørende dette territoriet. Det heter i pressemeldingen fra Finansdepartementet hvor det bekjentgjøres at Kerr-McGee skal utelukkes fra Petroleumsfondets investeringsunivers: «Marokko har i en årrekke, til tross for sterk fordømmelse fra FN, okkupert Vest-Sahara. Kerr-McGee legger etter rådets vurdering til rette for Marokkos mulige utnyttelse av naturressursene i området. Rådet anser slik virksomhet som et «særlig grovt brudd på grunnleggende etiske normer» blant annet fordi dette kan bidra til å legitimere Marokkos suverenitetskrav og dermed undergrave FNs fredsprosess (Finansdepartementet 2005b; se også Finansdepartementet 2005a).

EU-kommisjonen hevdet flere ganger at det er Marokko, og ikke Spania, som har det administrative ansvaret i okkupert Vest-Sahara. Det er særlig bekymringsfullt at dette synspunktet er hevdet av Spania, i første rekke fra fiskeriminister Miguel A. Moratinos, som viser til Madridavtalen fra 1975 for å grunnngi sitt synspunkt (Miguel 2006). Verken Madridavtalen eller andre avtaler har formelt overdratt det administrative ansvaret til

Marokko. Madridavtalen ble inngått i strid med generelle prinsipper for avkolonisering, siden den delte et tidligere koloniterritorium uten at kolonibefolkningen hadde fått anledning til å uttrykke sin mening, og er også i strid med den rådgivende uttalelsen fra Den internasjonale domstolen i Haag fra 16. oktober 1975 (Den internasjonale domstolen 1975).

Hva gjelder fiskeressursene, må også resolusjon III fra FNs havrettskonferanse bringes inn i den folkerettslige vurderingen. Det er grunn til å hevde at måten fisket på kysten utenfor Vest-Sahara foregår, er i strid med saharawienes rettigheter og interesser, og dermed ikke skjer «[...] for the benefit of the people of the territory with a view to promoting their well-being and development», slik det heter i denne resolusjonen. Derfor, ut fra et folkerettslig perspektiv og i samsvar med generelle EU-posisjoner vedrørende Vest-Sahara, er det to løsninger: Enten må fiskeriatvaten mellom EU og Marokko revideres for å sikre at det bare er havressurser under Marokkos suverenitet som omfattes av avtalen. Alternativet er å si opp hele fiskeriatvaten, siden den bygger på et feil premiss om at Marokko har juridisk kompetanse til å inngå en avtale om ressursutvinning utenfor kysten av Vest-Sahara.

Også her ser vi altså at det saharawiske folkets interesser ikke er ivarettatt, slik det er forutsatt at skal skje dersom ressursutvinning skjer i ikke-selvstyrte områder. Prinsippet om at det ikke-selvstyrte folkets interesser skal tas hensyn til, er blitt oversett. Dette skjer selv om et premiss for betenkningen fra EUs juridiske kontor (EU 2006: paragraf 40) er at «[...] utvinning av ressurser i ikke-selvstyrte områder er i strid med internasjonal rett dersom slik utvinning ikke respekterer interessene og ønskene til folket i ikke-selvstyrte områder».

Indikerer olje- og gassavtalene anerkjennelse for prinsippet om selvbestemmelse?

Mengden av olje og gass på territoriet og under havbunnen er fortsatt vanskelig å beregne, men det faktum at det antakelig finnes håndterbare mengder av olje og gass er vurdert å «[...] vanskeliggjøre enhver løsning» (Jensen 2005: 120, min overs.). Ikke mindre enn åtte selskaper inngikk våren 2006 kontrakter med de vestsaharawiske myndighetene (Den saharawiske arabiske demokratiske republikk, SADR) for leting og utvinning av olje i ni lisensblokker, seks i havet og tre på land (SADR Petroleum Authority 2006). Samlet sett har petroleumsmyndighetene avmerket og utlyst 19 leteblokker. I dag er bare deler av de annonserte leteblokkene ikke under Marokkos kontroll, og omtales av Polisario som «frigjorte områder».

Avtalene bygger på en erkjennelse av at ressursene ikke skal utnyttes uten at dette skjer til fordel for den saharawiske befolkningen, i samsvar

med synspunktene til deres valgte representanter. Vi husker ovenfor at Havrettskonvensjonens artikkel 77 sier at ingen kan undersøke kontinentalsokkelen og utnytte dens naturforekomster uten kyststatens samtykke.

Interessen fra oljeselskapene for å utforske oljeforekomster i og utenfor kysten av Vest-Sahara var merkbar på 1960- og 70-tallet, men ingen virksomhet ble startet (Pazzanita 2006: 340–42, se også Campbell 2006: 159, Fisera 2005: 47, Shelley 2004: 65). De første kontraktene om leting ble inngått i 2001 mellom det marokkanske statsoljeselskapet ONHYM og respektive Kerr-McGee og Total (tidligere TotalFinaElf), og i 2002 mellom petroleumsførvaltningen i SADR og Fusion Oil & Gas.

Total avsluttet sin virksomhet i 2004. I 2006 ble kontrakten med ONHYM om virksomhet i Vest-Sahara terminert av Kerr-McGee. Samtidig ble hele åtte nye kontrakter inngått mellom relativt små oljeselskaper og SADR. Disse kontraktene har en bestemmelse som sier at oljeutvinning først skal skje når man har funnet en løsning på konflikten. I løpet av 2006 er det imidlertid inngått nye kontrakter mellom marokkanske myndigheter og vestlige oljeselskaper, for virksomhet på både Vest-Saharas landterritorium og kyst.¹²

Dette formuleres slik av selskapet EnCore Oil, basert i Storbritannia: «Ingen utvinning av Vest-Saharas ressurser offshore vil ble gjennomført før den aktuelle konflikten er blitt løst» (EnCore Oil 2006, min overs.). Et annet selskap som har inngått en tilsvarende avtale bruker følgende formulering: «[...] vellykket løsning hva gjelder territoriets suverenitet» (Europa Oil & Gas 2008, min overs.).

Disse klargjøringene representerer utfordringer for den marokkanske regjeringen og det marokkanske statsoljeselskapet ONHYM. Ved at lisensavtalene understreker at leting og utvinning kun skal skje etter at en territoriell løsning er funnet, må det hevdes at disse åtte oljeselskapene opererer innenfor internasjonal rett, som gjort rede for av FNs tidligere under-generalsekretær for juridiske saker (FN 2002).

Olje- og gassavtalene er viktige på tre måter. For det første er de inngått med representanter for saharawiene. For det andre er de formulert på måter som gir saharawiene rett til å fatte alle beslutninger vedrørende utvinning av ressurser i området. For det tredje er de formulert på en måte som implisitt uttrykker at en løsning på den territoriale konflikten vil bli funnet.

Samtidig er ikke lisensavtalene tydelige på hva en akseptabel løsning faktisk innebærer. Å «løse en disputt» er forskjellig fra en «vellykket løs-

12 De to kontraktene ble inngått henholdsvis i mai 2006 mellom ONHYM og Kosmos Energy (se Office National des Hydrocarbures et des Mines 2006) og i desember 2006 mellom det marokkanske selskapet San Leon og GB Oil and Gas Ventures Limited (30 %) og Island Oil & Gas plc (20 %) (Island Oil and Gas 2006).

ning hva gjelder territoriets suverenitet». Den siste formuleringen må sies å være mer ambisiøs enn den første. Det første selskapet som inngikk en avtale med SADR, Fusion Oil & Gas, har uttrykt eksplisitt at de forventer «[...] en rettferdig løsning som tillater saharawiene å kontrollere sitt eget territorium» (PESA News 2003). En slik formulering er mer direkte enn ordlyden valgt av de åtte selskapene som inngikk kontrakter med SADR i 2006, men også disse peker i samme retning.

Det kan derfor konkluderes med at det foreløpig ikke har skjedd en ressursutvinning som har satt til side det saharawiske folkets interesser. Samtidig er det inngått avtaler mellom Marokko og vestlige selskaper som bereder grunnen for at en slik utvinning kan finne sted. Slik avtalene er formulert, vil dette skje *uten* samtykke fra befolkningen som tilhører det ikke-selvstyrte området, og i strid med deres interesser og rettigheter.

De avtalene som er inngått med petroleumsmyndighetene til Den saharawiske arabiske demokratiske republikk og ni oljeselskaper kan likevel foreløpig ikke iverksettes, så lenge Marokko *de facto* kontrollerer store deler av territoriet, samt kysten utenfor. Disse avtalene må likevel forstås som inngått *med* samtykke fra befolkningen som tilhører det ikke-selvstyrte området.

Konklusjon

Som vi har sett er det ulike scenarier for ressurskontroll, avhengig av om en ser på situasjonen innenfor fosfat og fiske, eller situasjonen innenfor olje. Marokkos økonomiske motiver er minst like viktige som de politiske motivene for å sikre seg fortsatt effektiv kontroll over territoriet (Shelley 2004: 61–80, Knight 1991, Fisera 2005: 10). Samtidig er det grunn til å tro at oppmerksomheten knyttet til ressursutvinning i Vest-Sahara, har skapt generelt større bevissthet, både blant diplomater og næringslivsledere,¹³ om hva som er de folkerettslige regler. De sentrale reglene finnes i de to menneskerettighetskonvensjonene, FN-pakten og resolusjon III fra Havrettskonferansen.

Artikkel 1 i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter stiller opp de mest forpliktende reglene for statene, mens kapittel XI i FN-pakten regulerer både de substansielle og prosessuelle forpliktelsene for en stat som har ansvaret for administrasjonen av et ikke-selvstyrt område. Resolusjonen

13 Brennpunkt-dokumentaren «Diplomatisk dobbeltmoral», vist 2. mai 2005 (NRK 2005) illustrerer manglende innsikt både hos den norske ambassadøren til Marokko og hos fiskeforedlingsbedrifter.

fra Havrettskonferansen er mer en presisering av forpliktelser som allerede gjelder etter internasjonal rett.

Løsningene er i prinsippet svært enkle. For det første må EU revidere fiskeriatvaten for å holde Vest-Sahara utenfor avtalen. Dette er gjort i USAs frihandelsavtale med Marokko.¹⁴ Det burde ikke være vanskeligere for EU.

For det andre må internasjonalt press utøves mot Marokko for å sikre tilslutning og lojal oppfølging av den fredsavtalen som allerede er vedtatt med enstemmighet i FNs sikkerhetsråd, den såkalte Baker II-planen (FN 2003).¹⁵ Sikkerhetsrådet vedtok planen gjennom resolusjon 1495 av 31. juli 2003, som i paragraf 1 sier: «[...] supports strongly the efforts of the Secretary-General and his Personal Envoy and similarly supports their Peace plan for self-determination of the people of Western Sahara [...]». Marokkos svar er en autonomiplan, gjennomført uten å bygge på prinsippet om selvbestemmelse (Marokko 2007).

For det tredje, mens det arbeides med å finne en løsning på konflikten i tråd med internasjonal rett, og i samsvar med Sikkerhetsrådets resolusjon 1495, må det ikke finne sted ressursutvinning i det ikke-selvstyrte territoriet. Erfaring viser at en slik utvinning, dersom den forekommer, med nødvendighet vil finne sted uten tilslutning fra saharawiene eller deres representanter.

Det er spesielt bekymringsfullt at det er EU som bidrar til å legitimere tappingen av fiskeressursene fra Vest-Saharas kyst, og at dette arbeidet føres an av Spania, som selv bærer en stor del av ansvaret for saharawienes situasjon. EUs argumenter framført i løpet av prosessen med en fiskeriatvate er ikke overbevisende og undergraver en rettferdig fredsløsning for Vest-Sahara.

Olje- og gassavtalene, på den andre siden, representerer viktige skritt på veien mot å sikre saharawiene råderetten over ressursene som befinner seg på deres territorium og langs deres kyst. Disse kan legge til rette for at ressursutvinningen kan skje på en måte som sikrer saharawienes interesser og rettigheter, slik folkeretten forutsetter.

14 Daværende US Trade Representative Robert Zoelick skrev 20. juli 2004 at USA–Marokkos FTA «...will cover trade and investment in the territory of Morocco as recognized internationally, and will not include Western Sahara» (Pitts 2004).

15 Det er verdt å merke seg at Baker II-avtalen gir betydelige innrømmelser til Marokko, blant annet ved å gi stemmerett i en folkeavstemning til alle som befant seg på territoriet pr 31.12.99 – også marokkanske bosettere. Avtalen er imidlertid ikke så velvillig overfor Marokko som Baker I-avtalen, en avtale som ble avvist av FNs sikkerhetsråd.

Litteratur

- Alle nettsteder besøkt 21. oktober 2008
- Aftenposten* (2008) «Yara brøt norske etiske råd», *Aftenposten* 8. september. Tilgjengelig på <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article2641304.ece>
- Alston, Philip (1984) «International Law and the Human Right to Food» i Philip Alston & Katerina Tomasevski (red.) *The Right to Food*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers (9–68).
- Alston, Philip (red.) (2001) *Peoples' Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Arts, Karen & Pedro Pinto Leite (red.) (2007) *International Law and the Question of Western Sahara*. Oporto: International Platform of Jurists for East Timor.
- Bastagli, Francesco (2006) «The Forgotten Referendum», *International Herald Tribune* 24. November. Tilgjengelig på <http://www.iht.com/articles/2006/11/24/opinion/edbastagli.php>
- Byers, Michael (2001) «Power, Obligation, and Customary International Law», *Duke Journal of Comparative and International Law* 11(1): 81–88.
- Campbell, Helen (2006) «Marokko og Vest-Saharas selvstendighet: Olje eller ei» i Sigurd Jorde (red.) *Oljespill: Jakten på Afrikas svarte gull, Fellesrådets Afrikaårbok 2007*. Oslo: Fellesrådet for Afrika (157–63).
- Dagens Næringsliv* (2005) «Yara innrømmer tvilsomme fosfat-kjøp», 7. juli. Tilgjengelig på <http://www.dn.no/forsiden/naringsliv/article549477.ece>
- Den internasjonale domstolen (1975) «Western Sahara», Advisory Opinion of 16 October 1975, *ICJ Reports* 1975, 12.
- Den internasjonale domstolen (2005) «Case concerning armed activities on the territory of the Congo: (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)», Judgment of 19 December 2005, *ICJ Reports* 2005, 167.
- EnCore Oil (2006) «Western Sahara». Tilgjengelig på <http://www.encoreoil.co.uk/pages/content/index.asp?PageID=53>
- Europaparlamentet («Legal Service») (2006) *Legal opinion: Proposal for a Council Regulation on the conclusion of the Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Kingdom of Morocco – Compatibility with the principles of international law*», SJ-0085/06, 20. februar (finnes hos forfatteren).
- Europa Oil & Gas (2008) «Operations in West Sahara». Tilgjengelig på <http://www.europaoil.com/default.asp?contentID=616>
- Finansdepartementet (2005a) *Tilråddning om uttrekk av Kerr-McGee*, tilråddning fra Petroleumsfondets etiske råd av 12. april. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/sub/Styret-rad-utvalg/etikkradet/Tilradninger/Tilradninger/Tilradning-om-uttrekk-av-Kerr-McGee.html?id=425309>
- Finansdepartementet (2005b) *Første selskap utelukket fra Petroleumsfondet*, pressemelding 6. juni. Tilgjengelig på http://odin.dep.no/fin/norsk/tema/statens_pensjonsfond/p30005696/pressemeldinger/006071-070638/dok-bn.html
- Fisera, Raphaël (2005) «People vs. Corporations? Self-determination, Natural Resources and Transnational Corporations in Western Sahara», M.A.Thesis, European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation, Venice and University of Deusto, Bilbao. Tilgjengelig på <http://www.arso.org/WSthesisFi.pdf>

- Fiskerisekretariatet (2006) «New EU – Morocco fisheries agreement in breach of international law» (29.05). Tilgjengelig på <http://www.fishsec.org/article.asp?CategoryID=1&ContextID=13>
- FN (1960a) Generalforsamlingsresolusjon 1514 (XV) *Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples.*
- FN (1960b) Generalforsamlingsresolusjon 1541 (XV) *Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73e of the Charter.*
- FN (1962) Generalforsamlingsresolusjon 1803 (XVII) *Permanent Sovereignty over Natural Resources.*
- FN (1974) Generalforsamlingsresolusjon 3281 (XXIX) *Charter of Economic Rights and Duties of States.*
- FN (1975) UN doc. A/10023/Rev.1: *Report of the UN Visiting Mission to Spanish Sahara.*
- FN (1984) General comment 12: *The right to self-determination of peoples (Article 1)* (Twenty-first session of the Human Rights Committee).
- FN (1991) S/RES/690: *The Situation Concerning Western Sahara*, vedtatt 29. april 1991.
- FN (1993) *Vienna Declaration and Programme of Action*, A/CONF.157/23.
- FN (2001) UN doc A/56/10, General Assembly Official Record, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10: Report from the International Law Commission on its fifty-third session.
- FN (2002) S/2002/161, Letter dated 29 January 2002 from the Under-Secretary-General for Legal Affairs, the Legal Counsel, addressed to the President of the Security Council.
- FN (2003) *The Peace plan for self-determination of the people of Western Sahara*, Annex II to Report S/2003/565.
- FN (2004) CCPR/CO/82/MAR: *Concluding observations of the Human Rights Committee: Morocco.*
- FN (2006) E/C.12/MAR/CO/3: *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights : Morocco.*
- FN (2007) A/RES/62/113: *Economic and other activities which affect the interests of the peoples of the Non-Self-Governing Territories*, vedtatt 17. desember 2007.
- France Libertés-AFASPA [Association Française d'Amitié et de Solidarité avec les Peuples d'Afrique] (2003) Report: *International Mission of Investigation in Western Sahara 28 October to 5 November 2002*. Tilgjengelig på <http://www.arso.org/FL10102e.pdf>
- Hancock, Jan (2003) *Environmental Human Rights: Power, ethics and law*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Haugen, Hans Morten (2007a) «The Right to Self Determination and Natural Resources: The Case of Western Sahara» *Law, Environment and Development Journal* 3(1): 70–81
- Haugen, Hans Morten (2007b): «Fisk, olje og folkerett i Vest-Sahara», *Babylon* 5(2): 22–33
- Hodges, Tony (1983) *Western Sahara: The Roots of a Desert War*. Westport, CT: Lawrence Hill.
- Island Oil and Gas (2006) «Press Release: Island Oil & Gas Plc Awarded Exclusive Licence In Morocco» (12.12) Tilgjengelig på <http://www.islandoilandgas.com/default.asp?docId=12442&newsItem=12760>

- Jensen, Erik (2005) *Western Sahara: Anatomy of a Stalemate*, International Peace Academy Occasional Paper Series. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Knight, Richard (1991) *The Reagan Administration and the Struggle for Self-Determination in Western Sahara*, paper written for the American Committee on Africa. Tilgjengelig på <http://richardknight.homestead.com/files/wsreagan.htm>
- Kirkerud, Eirik Hjort (2004) *Our homeland is not our destination, it's our destiny: diaspora og nasjonsbygging blant vestsahariske flyktninger i Algerie*, hovedoppgave i sosialantropologi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Marokko (2007) *Moroccan Initiative for Negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region*. Tilgjengelig på <http://www.maec.gov.ma/Initiative/Docs/Initiative%20ang.pdf>
- Miguel, Carlos Ruiz (2006) *Los Acuerdos de Madrid, inmorales, ilegales y políticamente suicidas*. Tilgjengelig på <http://www.gees.org/articulo/2344>
- NRK (2005) «Diplomatisk dobbeltmoral» [Brennpunkt-dokumentar vist 2. mai]. Se <http://www.nrk.no/programmer/tv/brennpunkt/4717346.html>
- Office National des Hydrocarbures et des Mines (Kingdom of Morocco) (2006) «Exploration Permits and Reconnaissance Licences Maps». Tilgjengelig på http://www.vest-sahara.no/files/pdf/onhym_agreements_2006.pdf
- Pazzanita, Anthony G. (2006) *Historical Dictionary of Western Sahara* (3rd ed.). Lanham, MD: The Scarecrow Press (340-44).
- Pitts, Congressman Joseph R. (2004) «Statement of Congressman Joseph R. Pitts, United Nations Fourth Committee of the United Nations General Assembly» (06.10). Tilgjengelig på <http://www.house.gov/pitts/press/speeches/041006s-UN-wsahara.htm>
- PESA News (2003) «Fusion provides 200,000 km² study for new African acreage chance». Tilgjengelig på http://www.pesa.com.au/Publications/pesa_news/april_03/sahara.htm
- Rosemarin, Arno (2004) «The Precarious Geopolitics of Phosphorous», *Science and Environment Fortnightly* (June 30). Tilgjengelig på http://www.sei.se/dload/2004/Rosemarin_NP.pdf
- SADR Petroleum Authority (2006) «SADR Offshore Oil & Gas License Awards: Successful Conclusion of the 2005 Western Sahara Licensing Oil and Gas Initiative». Tilgjengelig på <http://www.sadroilandgas.com/pdfs/permits06.pdf>
- Sahara Update (2006a) «Polisario statement regarding EU-Morocco fisheries agreement», 22. mai. Tilgjengelig på <http://groups.yahoo.com/group/Sahara-Update/messages>
- Sahara Update (2006b) «EU accepted agreement in occupied waters: Interview with the UN's former legal chief, Hans Corell», *Swedish Radio* 22. mai. Tilgjengelig på <http://groups.yahoo.com/group/Sahara-Update/messages>
- Schrijver, Nico (1997) *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sepúlveda, Magdalena (2003) *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Antwerpen, Oxford, New York: Intersentia.
- Shelley, Toby (2004) *Endgame in Western Sahara: What Future for Africa's Last Colony?* London: Zed Books.

- Shelley, Toby (2006) «Natural resources and the Western Sahara» i Claes Olsson (red.) *The Western Sahara Conflict: The Role of Natural Resources in Decolonization*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet (17–21).
- US Geological Survey (2008) «Phosphate Rock». Tilgjengelig på http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/phosphate_rock/phospmcs96.pdf
- Utenriksdepartementet (2006) «Forespørsel om å vurdere lovligheten av fosfatimport fra Vest-Sahara», brev av 6. november til Advokatfirma Hus, Panzer & Co (finnes hos forfatteren).
- Western Sahara Resource Watch (2005) «New Zealand's Phosphate Trade With Western Sahara And Why It Is Wrong». Tilgjengelig på <http://www.greens.org.nz/node/14031>

Norsk statsvitenskapelig tidsskrift

Norsk statsvitenskapelig tidsskrift publiserer bidrag innenfor fagets hovedområder: Politisk teori og metode, offentlig politikk og administrasjon, komparativ politikk og politisk atferd og internasjonal politikk.

Det legges stor vekt på at artiklene skal reflektere bredden i den statsvitenskapelige forskning i Norge. Tidsskriftet er derfor åpent for ulike tematiske bidrag, og bringer både artikler basert på forskningsresultater, oversiktsartikler, kommentarer og debattinnlegg. Gjennom bokanmeldelser holdes leserne orientert om ny litteratur. Tidsskriftet utgis med støtte fra Norges forskningsråd.

Ansvarlige redaktører: Håvard Hegre og Bjørn Høyland.

Medlemskap i Norsk statsvitenskapelig forening inkluderer abonnementet på Norsk statsvitenskapelig tidsskrift. Medlemskapet koster kr 775,- for institusjoner, kr 535,- for privatpersoner og kr 260,- for studenter. Ditt medlemskap bestiller du ved å sende en e-post til: anne.rame@aschehoug.no

Et privatabonnement på tidsskriftet koster kr 500,-. Du bestiller ved å sende en e-post til: abonnement@universitetsforlaget.no

Norsk statsvitenskapelig tidsskrift finner du på idunn.no

Her publiserer vi løpende nye utgaver og du kan lese eldre årganger tilbake til 2002.

På idunn.no kan du:

- Tegne abonnement på papirutgaven.
- Tegne e-abonnement.
- Kjøpe artikler og utgaver online.
- Motta nyhetsvarsling på e-post.
- Søke blant 43 norsk- og nordiskspråklige tidsskrifter.

Bli en idunn.no bruker du også!

Les *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* på nett.

Har du spørsmål: post@idunn.no



«New medievalism» från teori till empiri: Malteserorden som modell

DOUGLAS BROMMESSON

Växjö universitet



I artikeln argumenteras för att den statsvetenskapliga diskussionen kring *new medievalism* saknat empirisk substans och att begreppet använts svepande och anekdotiskt. Utifrån ambitionen att ge ett bidrag till den empiriska substansen av begreppet studeras den medeltida, men alltjämt verksamma, katolska riddarorden Suveräna Malteserorden genom ett induktivt tillvägagångssätt. Utifrån olika empiriska illustrationer formuleras fyra karaktärsdrag hos Malteserorden som en (ny)medeltida aktör i internationell politik; icketerritorialitet, överlappande suveränitet, värdebaserat aktörskap och stöd för en internationell rättsordning. Dessa karaktärsdrag relateras till den europeiska integrationsprocessen, med empiriska illustrationer från Lissabonfördraget, givet att relationen mellan EU och medlemsstaterna ofta framhålls som det främsta exemplet på en nymedeltida ordning. I artikeln argumenteras för att situationen i EU matchar den tidigare mer svepande förståelsen av *new medievalism* men att det fortfarande saknas komponenter för att situationen i EU ska kunna beskrivas som ett nymedeltida fall i enlighet med den ambitiösare Maltesermodellen.

När såväl de politiska som ekonomiska relationerna blivit alltmer internationellt överlappande har samhällsvetenskapen försökt beskriva denna – i förhållande till ett system med avgränsade och suveräna nationalstater – förändrade situation. Ett begrepp som återkommande använts för att beskriva det överlappade systemet är *new medievalism* (ungefär en nyme-

Jag vill tacka professor Peter Kurill-Klitgaard, professor Bo Theutenberg, fil dr Henrik Friberg Fernos, fil lic Lars F Eklund och två anonyma granskare för viktiga kommentarer på tidigare versioner av denna artikel. Alla kvarvarande tillkortakommanden är naturligtvis mitt eget ansvar.

deltida ordning) (se Bull 1977, Friedrichs 2001, Rennger 2000, Waever 1997, Wolfers 1962, Zielonka 2007). Argumentet bakom begreppet är att medeltidens politiska system med en mångfald av aktörer med överlappande suveränitet även kan illustrera dagens situation. Trots begreppets intuitiva styrka har *new medievalism*, med något undantag, främst diskuterats i tämligen svepande termer. Särskilt tydlig är avsaknaden av empiriska bidrag kring den medeltida ordningen och dess koppling till dagens situation.

I den här artikeln argumenterar jag för att empiriska studier av medeltida aktörer kan ge nödvändig empirisk substans till begreppet *new medievalism*. Jag ger själv ett första bidrag till en sådan empirisk substans genom ett antal empiriska illustrationer av den katolska riddarorden Suveräna Malteserordens – eller mer formellt Den Suveräna Militära och Hospitalära Orden av Sankt Johannes av Jerusalem, Rhodos och Malta (nedan Malteserorden) – karaktär. Jag uppehåller mig vid Malteserorden som ett intressant «avvikande fall» i internationell politik – åtminstone i förhållande till en traditionell westfalisk världsordning – och argumenterar för att vad jag kallar «Maltesermodellen» kan ge fördjupad empirisk substans till begreppet *new medievalism*. Denna empiriska substans relateras i slutet av artikeln till den europeiska integrationsprocessen som ofta framhållits som det tydligaste exemplet på en nymedeltida ordning med överlappande suveränitet mellan EU och medlemsstaterna. Diskussionen i denna del illustreras med exempel från Lissabonfördraget.

En nymedeltida ordning?

Malteserordens roll i modern internationell politik ska placeras in i en situation där såväl territoriell suveränitet som begreppet «folk» alltmer kommit att ifrågasättas inom olika samhällsvetenskapliga discipliner. Globaliseringen utmanar staters möjligheter att kontrollera gränsöverskridande flöden, oavsett om flödena utgörs av informationsmängder på Internet eller människor i händerna på hänsynslösa flyktingsmugglare. Med en tilltagande migration får vi också mer heterogena befolkningar där etnicitet och kultur inte längre är den förenande länken i samma utsträckning. Med andra ord ser vi sammantaget en bild växa fram där den traditionella bilden av staten är satt under press, där staterna destabiliseras (Bjereld, Demker & Ekengren 2005: 9–12, jfr Cox 2008). Det internationella statsbaserade samfundet har främst reagerat på utmaningarna genom en tilltagande internationalisering med politiskt samarbete inom mellan- och överstatliga organisationer med syftet att tygla globaliseringen. Därmed har staterna gemensamt kunnat återvinna något av sin förlorade handlingskraft – eller sin politiska suveränitet, om man så vill, men detta är alltså en hand-

lingskraft som i allt större utsträckning återfinns på internationell och internationell nivå (jfr Beck 1998: 55–56).

Mot bakgrund av såväl globalisering som internationalisering har suveränitetsbegreppet således kommit att förändras i grunden. Medan globaliseringen har urholkat staternas suveränitet har internationaliseringen istället främjat en återvunnen handlingskraft på internationell nivå. När suveränitet tidigare var en exklusivt nationalstatlig angelägenhet är suveräniteten idag därför betydligt mera mångfacetterad. Inom somliga politikområden återfinns suveräniteten på internationell nivå, inom många andra områden på europeisk nivå och inom andra områden har staterna behållit kontrollen. Statsvetenskapen beskriver ofta situationen i termer av *multi-level governance*. Det politiska styret utövas med andra ord på flera nivåer samtidigt (jfr Pierre & Peters 2000). Suveränitet som en exklusivt nationalstatlig affär tycks tillhöra det förflutna.

Ett annat sätt att beskriva situationen med överlappande suveränitet är i termer av «New medievalism» (ungefär en nymedeltida ordning). I sitt klassiska verk *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics* diskuterade statsvetaren Hedley Bull begreppet som en av flera alternativa modeller till den klassiska bilden av en westfalisk världsordning med suveräna nationalstater som grundstenar (Bull 1977, jfr Wolfers 1962). Bull såg hur staterna skulle få svårt att upprätthålla sin suveränitet givet globaliserade flöden av varor, information, människor, utsläpp, osv. Men också de politiska svaren på globaliseringen med en mer internationaliserad politik satte press på staterna. Bull hävdade inte att detta betydde att statsbegreppet var överspelat, men staten behövde kompletteras av andra aktörer. Och enligt Bull kunde en återblick till medeltiden hjälpa oss att förstå hur ett (av flera) mer mångfacetterat alternativ till den statscentrerade världsordningen kunde se ut.

Bull beskrev den medeltida världsordningen i termer av överlappande auktoritet och multipla lojaliteter (Friedrichs 2001: 482). Överlappningen stod att finna i relationerna mellan Imperiet och Kyrkan och mellan Imperiet och kungar och furstar där de olika nivåerna i systemet utövade auktoritet inom olika områden. När så relationerna mellan stater i modern tid kunde anses bli alltmer sammanvävda och när även internationella organisationer växte fram som viktiga aktörer i den internationella politiken argumenterade Bull för att det kunde vara en ny medeltida ordning som bevitnades.

Bull specificerade däremot inte närmare den nymedeltida ordningen i internationell politik utifrån empiriska observationer av den ursprungliga medeltida ordningen. Bull beskrev istället ett antal teoretiska kriterier som skulle vara uppfyllda för att vi skulle kunna tala om en nymedeltida ordning, vilka Bull menade inte var uppfyllda till fullo 1977 när han förfat-

tade sin bok.¹ Men även dessa kriterier var en teoretisk konstruktion av en nymedeltida modell, snarare än empiriska iakttagelser av den medeltida världsordningen. Även andra forskare som följt i Bulls spår och diskuterat en nymedeltida ordning har gjort så i teoretiska snarare än empiriska termer. Ett exempel är Jörg Friedrichs teoretiska rekonstruktion av *new medievalism* som mynnar ut i en definition av begreppet som «ett system av överlappande auktoritet och multipla lojaliteter, som hålls samman av en dualitet av universella anspråk» (Friedrichs 2001: 475). Friedrichs bidrag är ett av de mer seriösa exemplen på en systematisering av begreppet, men det är alltså en i allt väsentligt teoretisk definition som bygger på en teoretisk rekonstruktion och inte empiriska iakttagelser.²

I forskningen hittar vi andra bidrag som använt sig av begreppet *new medievalism* i tillämpade studier. Ett sådant exempel är Neil Winns antologi om inbördeskrig, där sönderfallande nationalstater sedan slutet av kalla kriget blir en företeelse som pekar tillbaka på en medeltida ordning och framåt mot en nymedeltida ordning (Winn 2004). Vi finner också exempel i forskningen på ett antal andra bidrag som mer anekdotiskt har rört vid en nymedeltida ordning (se t.ex. Kaplan 1994 och Held 1995: 137–40). Sammantaget kan det hävdas att forskningen kring en nymedeltida ordning innan Friedrich var tämligen utvecklad, såväl teoretiskt som empiriskt. Friedrich har bidragit till den teoretiska utvecklingen av begreppet, men de empiriska luckorna kring en nymedeltida ordning kvarstår till stor del. Ett sätt att ändra på detta är att studera medeltida aktörer i internationell politik för att genom dessa aktörers karaktärsdrag också fånga en djupare substans i det medeltida internationellpolitiska aktörskapet. Genom aktörskapet kan vi också få en bild av den nymedeltida internationellpolitiska ordningen.

Här förefaller Malteserorden vara ett sällsynt lämpligt fall att studera givet dess levande rötter i den medeltida ordningen, samtidigt som orden fortfarande är aktiv och utgör en aktör i internationell politik med allt bredare relationer. I mer metodologiska termer menar jag att Malteserorden kan beskrivas som ett typiskt nymedeltida fall (Esaïasson *et al.* 2007: 187).

-
- 1 Bulls fem kännetecken på en nymedeltida trend var en regional integration av stater, sönderfallande stater, återkomsten av privatiserat internationellt våld, uppkomst av transnationella organisationer och ett teknologiskt enande av världen (Bull 1977). Precis som Rennger noterar, har Bulls kriterier större relevans idag än när Bull själv först lanserade dem (Rennger 2000: 59).
 - 2 För andra exempel se Rennger 2000: 57–63 och Guehenno 1995. Båda diskuterar globaliseringens konsekvenser i termer av *new medievalism*. Här ska också Buzans diskussion kring den Engelska skolan och en eventuell förändring från ett internationellt samhälle (*international society*) mellan stater till ett världssamhälle (*world society*) mellan individer nämnas. Buzan diskuterar en sådan förändring i nymedeltida termer där inte minst icke-statliga organisationer får en större plats på bekostnad av staternas utrymme (Buzan 2004: 42–43). Ett annat tema, vid sidan om kopplingen mellan globaliseringens konsekvenser och *new medievalism*, som jag själv återkommer till i slutet av den här artikeln, är diskussionen av den europeiska integrationsprocessen i nymedeltida termer (se t.ex. Zielonka 2007 och Waever 1997).

Jag vill därför nu rikta sökarljuset mot Malteserorden och dess karaktärsdrag i internationell politik för att på induktiv väg fånga karaktärsdragen i ordens internationellpolitiska aktörskap och därmed kunna säga mer om den empiriska substansen i en nymedeltida ordning. Jag beskriver Malteserordens karaktärsdrag genom olika empiriska illustrationer från såväl tidigare forskning som primärkällor.

En suverän orden

Folkrättsjurister har traditionellt argumenterat för att ett erkännande av en stat baseras på fyra grundläggande kriterier. Att det för det första finns ett folk, för det andra ett territorium, för det tredje en regering som har kontroll över folket och territoriet och slutligen att den presumtiva staten har möjlighet att etablera utrikespolitiska förbindelser (Ekengren 1999: 85–86). Men det finns undantag från dessa kriterier. Malteserorden är ett sådant undantag som på ett grundläggande sätt avviker från en traditionell definition av suveränitet. Malteserordens framväxt och status genom historien kan illustrera detta.

Vad som senare skulle komma att kallas Malteserorden etablerades redan 1048, vid den här tiden benämndes orden den Hospitalära orden eller bara hospitalärerna och medlemmarna sågs som munkar i St. Johannes efterföljd. I modern tid har också benämningen Johanniterriddare använts som namn för denna första tid. Ordens verksamhet handlade till en början om att ge sjukvård och hjälp till nödställda pilgrimer i det heliga landet, ett arbete munkarna av St. Johannes utförde vid hospitalet i Jerusalem. Dessa munkar fanns alltså redan på plats när det första korsståget anlände till Jerusalem 1099 och troligtvis var det rika handelsmän från Amalfi som hade bekostat såväl kyrka, kloster som hospital (Trischitta 1996: 5, Seward 1995: 30, Malteserorden 2003).

Tidigt efter etablerandet kom munkarnas uppgifter även att omfatta ett militärt försvar av pilgrimerna på väg till de heliga platserna. Det militära försvaret av pilgrimerna var som bekant en uppgift som Johanniterriddarna delade med Tempelherreorden och Tyska orden. Ryktet om de stridande munkarna nådde vida omkring i det Heliga Landet och som ett erkännande av Johanniterriddarnas framgångsrika arbete stadfäste påve Paschalis II orden i bullan *Pie postulatio voluntatis* år 1113.³ Med stadfästandet följde också självbestämmande för orden och riddarna fick själva fritt sköta styret av ordens angelägenheter och de fick också själva välja sin stor-

3 Trischitta (1996: 5). Här kan noteras att vissa argumenterar för att kontinuiteten med den verksamhet som erkändes 1113 är grunden för Malteserordens internationellrättsliga legitimitet idag givet att det är erkännandet 1113 som var det första steget som så småningom ledde till full suveränitet (Capponi 2005).

mästare. Förvisso skulle påven godkänna valet av ordens stormästare, men det var en situation som orden delade med de världsliga furstarna inom den katolska sfären. Valet av dessa furstar krävde också påvens samtycke. Malteserorden kan med andra ord vid denna tidpunkt beskrivas som i reell mening lika självbestämmande som någon annan stat i Europa (Theutenberg 2003a: 11).

Den danske statsvetarprofessorn Peter Kurrild-Klitgaard beskriver Malteserordens utveckling mot suveränitet som en process från påvens erkännande av ordens verksamhet 1113, via påvens erkännande av ordens stormästare som en suverän furste 1446 till ordens fulla suveränitet med den helt *de jure* suveräna kontrollen av Malta från mitten av 1700-talet (Kurrild-Klitgaard 2007: 3).⁴ Givet att Malteserorden idag saknar territorium menar Kurrild-Klitgaard, med stöd av Guy Stair Sainty, att en rimlig beskrivning av Malteserorden är som ett suveränt internationellt subjekt, snarare än som en suverän stat (*ibid.*: 6. Jfr Stair Sainty 2006 och Cox 2008). Men oavsett var vi landar i denna distinktion mellan subjekt och stat är orden alltså att se som suverän.

Malteserorden kan sammantaget beskrivas som ett av världens äldsta ännu existerande internationellt suveräna subjekt.⁵ Att orden också var utan eget territorium när ordens självbestämmande erkändes av påven är inte utan betydelse. Johanniterriddarna var förvisso territoriellt baserade i Kungariket Jerusalem, men orden förfogade inte exklusivt över territoriet. Malteserordens självbestämmande var med andra ord icke-territoriellt baserat redan från början. Även efter att Malteserorden erkändes som suverän följde icke-territoriella perioder. Poängen här är att icke-territoriell suveränitet inte är något sentida påfund. Tvärtom är det en del av såväl den internationella rättens historia som Malteserordens historia.

Maltesermodellen

Idag åtnjuter Malteserorden diplomatiskt erkännande av drygt 100 stater. Däremot har ingen av de skandinaviska staterna eller några andra protestantiska västeuropeiska stater upprättat diplomatiska förbindelser med Malteserorden. Främst återfinns istället de stater som erkänt orden i Latinamerika, Afrika och delar av Asien. I många fall är det samma stater som erkänt orden som också utgör föremål för de moderna malteserriddarnas och damernas hjälpsatser. Förutom erkännande från de dryga 100 staterna innehar Malteserorden likt Den Heliga Stolen också observatörs-

4 Denna *de jure* suveränitet kan jämföras med den *de facto* suveräna kontrollen av Rhodos mellan 1309–1523 och den första tiden på Malta från 1530 fram till mitten av 1700-talet då Malteserorden kontrollerade Malta i praktiken men formellt var underställd den romerske kejsaren (*ibid.*).

5 Närmare bestämt näst äldst efter Den Heliga Stolen (Matlary 2007).

status i FN och i dess olika institutioner. Vidare har Malteserorden representationer vid en rad andra internationella organisationer, bl.a. EU.⁶ Malteserorden kan med andra ord beskrivas som en aktör i internationell politik. Men samtidigt är det en aktör med mycket speciella karaktärsdrag.⁷

Två av Malteserordens fastigheter i Rom, ett fort på Malta som orden hyr under 99 år och ytterligare några fastigheter åtnjuter extraterritoriella rättigheter, men Malteserorden besitter inte något eget territorium i egentlig mening (Stair Sainty okänt publiceringsår). Fastigheterna med extraterritoriell status kan med andra ord jämföras med främmande staters ambassader. Räkna vi fastigheterna som territorium är Malteserorden världens klart minsta stat, men i allt väsentligt menar jag att vi bör se Malteserorden som icke-territoriell. Dess verksamhet baseras inte på ett definierat territorium och dess status som suveränt internationellt subjekt har hållits intakt även under perioder när Malteserorden varit utan territorium.

Så var fallet efter att Malteserorden förlorat Rhodos 1522. Fram till 1530, då Malteserorden tog Malta i besittning, var orden utan territorium. Nästa period utan territorium inträffade 1806 med det Heliga Tyskromerska rikets fall, under det Heliga Tyskromerska riket hade nämligen Malteserorden haft kontroll över Heidersheim. Innan 1806 hade dessutom Malteserorden förlorat kontrollen över Malta när Napoleon erövrade ön 1798. Malteserriddarna förblev utan territorium fram till 1834 när orden slog sig ner i Rom (Theutenberg 2003a: 22). Men genom dessa icke-territoriella perioder behöll Malteserorden status som ett suveränt subjekt och erkändes som sådant av andra stater.

Av diskussionen så här långt framstår icke-territoriell suveränitet som ett första viktigt karaktärsdrag hos Malteserorden. Låt mig vidare peka på tre andra karaktärsdrag som jag menar är centrala för Malteserorden och som också utgör viktiga komponenter i det jag kallar Maltesermodellen.

Den andra komponenten efter den icke-territoriella suveräniteten är Malteserordens överlappande karaktär. Malteserriddare och Malteserdamer i diplomatisk tjänst utrustas med den suveräna ordens pass. Dessa, men också övriga medlemmar, kan i någon mening ses som medborgare i den icke-territoriella «staten» (Theutenberg 2003). Samtidigt är riddarna och damerna medborgare i sina ursprungliga stater. Vidare är Malteserorden idag verksam i många delar av världen, men hela tiden utövas verksamheten på en annan stats territorium. Vi kan således tala om ett slags över-

6 För en översikt över Malteserordens bilaterala och multilaterala relationer se Malteserorden (2008). För en diskussion kring Malteserordens status i FN-systemet, se Willets (2000).

7 Som kuriosum kan tilläggas att Malteserorden har sina egna pass, präglar sina egna mynt och ger ut egna frimärken. Orden har också en egen flagga, liksom stormästaren har ett eget vapen som kan liknas vid till exempel det svenska stora riksvapnet som också är den svenska kungens personliga vapen. Alla dessa företeelser hos Malteserorden får ses som statsliknande praktiker.

lappande medborgarskap och i någon mån också en överlappande suveränitet. Det överlappande medborgarskapet ska inte nödvändigtvis ses som synonymt med den gängse betydelsen av dubbelt medborgarskap, snarare är det fråga om två olika former av medborgarskap. Ett medborgarskap som är territoriellt baserat och ett som är icke-territoriellt till sin karaktär.

Den överlappande suveräniteten är framträdande i relationen mellan Malteserorden och den Katolska kyrkan. En kommitté av kardinaler, särskilt tillsatta för att granska relationen mellan Den Heliga Stolen och Malteserorden, konstaterade på 1960-talet att orden var beroende av Katolska kyrkan och dess Kongregation för ordensfolk. I alla fall var och är detta fallet för de riddare som avlagt så kallade eviga löften (jfr munkar). Dessa lyder i religiösa frågor under Katolska kyrkan och därmed kan enligt somliga inte Malteserorden sägas vara fullständigt suverän i frågor av religiös natur (Cox 2002: 14 i Kurrild-Klitgaard 2007: 9, Cox 2008). Men såväl Den Heliga Stolen som Malteserorden har varit tydliga med att detta inte påverkar ordens internationellrättsliga ställning och självbestämmande (Stair Sainy okänt publiceringsår). Vidare är det inte unikt för Malteserordens riddare att lyda under Katolska kyrkan i religiösa frågor, det samma torde ytterst gälla för alla katoliker.

Malteserordens relation till Den Heliga Stolen har också genomgått förändringar mot större självbestämmande sedan 1960-talet. Idag informeras t.ex. bara påven om valet av ny stormästare, att jämföra med påvens vetorätt tidigare i historien. De möjliga hoten mot ett bredare erkännande av Malteserorden som ett suveränt subjekt har därmed kunnat undanröjas (Theutenberg 2003a: 22). Men även om de formella banden mellan Malteserorden och Kyrkan har blivit lösare är de andliga banden fortsatt starka. Den klerikala närvaron i olika associationer inom orden är tydlig och även på central nivå är relationerna mellan Kyrkan och orden varma och intensiva. Inflytandet från Kyrkan äger rum samtidigt som orden är suverän i enlighet med internationell rätt. Relationen mellan Katolska kyrkan och Malteserorden speglar med andra ord den relation som under århundraden rådde mellan Kyrkan och världsliga furstar med en överlappande suveränitet där Kyrkans inflytande var tydlig inom vissa områden samtidigt som fursten hade suveränitet inom andra områden. Relationen mellan Katolska kyrkan och Malteserorden kan sammantaget beskrivas som en relation präglad av överlappande suveränitet där Kyrkan åtnjuter en andlig suveränitet och orden en internationellrättslig suveränitet. Frågan om överlappande suveränitet och relationen mellan Malteserorden och Katolska kyrkan illustrerar också att med en överlappande ordning följer också en diskussion kring vilka frågor som ska avgöras på vilka nivåer. Det är således fråga om såväl ett horisontellt överlappande med aktörer sida

vid sida, som ett vertikalt överlappande där aktörerna till viss del intar olika positioner i en hierarkisk ordning.⁸

Från icke-territoriell och överlappande går vi vidare till den tredje komponenten i Maltesermodellen, nämligen Malteserordens karaktär som en värdebaserad aktör i den internationella politiken. Malteserordens motto beskriver värdegrunden på ett tydligt sätt: *Till trons försvar och de nödställdas hjälp*. Med Malteserordens bakgrund i hospitalet i Jerusalem var sjukvården och omsorgen om de utsatta en viktig del av ordens verksamhet från dess första början. Snart därefter kom också försvaret av tron och framförallt de troende att spela en framträdande roll med de «stridande munkarna» som själva sinnebilderna av kristna riddare. I modern tid har sjukvård och annan biståndsverksamhet fortsatt en central position i ordens verksamhet. Orden är en av världens största biståndsorganisationer. Även trons försvar är fortfarande en del av Malteserordens verksamhet, men idag är det en uppgift som utförs med betydligt fredligare medel. Inte minst handlar det om att stödja och utveckla medlemmarnas tro och på så sätt också möjliggöra att medlemmarna blir vägvisare till Gud.⁹

Fra Andrew Bertie, Malteserordens prins och stormästare fram till sin död 2008, uttryckte detta värdebaserade aktörskap på följande sätt i ett representativt uttalande när han tog emot den italienska senatens talman på ett officiellt besök 2006:

As you (*den italienske talmannen, min anmärkning*) well know we are not political, we simply serve people who suffer. In a spirit of humility and with reference to our religious vocation, we fully concord with the words of His Holiness Benedict XVI, which you quoted in your manifesto: «today the West no longer loves itself.» To

8 Diskussionen kring Malteserordens icke-territoriella suveränitet och dess överlappande karaktär kan relateras till den mer sentida debatten inom statsvetenskapen kring suveränitetsbegreppet. Krasner har här argumenterat för att suveränitet är ett förbrukat begrepp som är att se som ett organiserat hyckleri (*organized hypocrisy*). Detta eftersom de klassiska kriterierna för suveränitet (se ovan) med fokus på kontroll inte utgör en garanti för att en stat betraktas som suverän, med rätt till icke-intervention, istället är det förmågan att upprätthålla en auktoritet som gör att en stats rätt till icke-intervention respekteras, enligt Krasner (Krasner 1999: 220, 238). Det är med andra ord inte en lämplighetslogik grundad i den internationella institutionen suveränitet som styr bemötandet av andra stater, det är istället den auktoritet eller styrka som denna stat kan uppvisa som är avgörande, en konsekvenslogik med andra ord. Diskussionen så här långt kring Malteserorden i internationell politik pekar, menar jag, i en annan riktning. Erkännandet av Malteserorden som en suverän aktör utan några militära eller några avgörande ekonomiska resurser, i alla fall i ett mellanstatligt perspektiv, indikerar en stark normativ kraft i suveränitetsbegreppet som sätter ramar för internationella aktörers handlande enligt en lämplighetslogik. Malteserorden speglar, vill jag hävda, vad Walker har beskrivit som sensuveränitet. En uppfattning om suveränitet som inte bygger på en klassisk westfalisk betoning av icke-inblandning i andra staters angelägenheter, utan som snarare betonar en flerdimensionell syn på suveränitet där olika typer av aktörer åtnjuter suveränitet inom olika områden (Walker 2003).

9 För en mer utförlig diskussion kring dessa Malteserordens etiska grundvalar se Matlary (2007). Se också de Anna *et al.* (2001) och Riley-Smith (2005: 32–33).

overcome this crisis, more commitment and more courage are needed to address the issues of our civilisation (Malteserorden 2006).

Talmannen i den italienska senaten vid den här tiden, professor Marcello Pera, sammanfattade sin egen bild av Malteserorden i liknande termer:

The values and principles inspiring the Order of Malta are a heritage of humanity. They find concrete application in the humanitarian and spiritual mission that the Order is carrying out in more than a hundred countries all over the world to help men and women in need, without distinction of religious belief, race or ethnic origin. This mission is underpinned by values and principles of Christianity that are also universal: they are called the protection of rights, the freedom of conscience and religion, the equality of all human beings and the dignity of every individual (*ibid.*).

Vi ser här exempel på hur såväl ordens självbild som en extern betraktare betonar en värdedimension i Malteserordens verksamhet som överskrider sårintressen och istället betonar gemensamma universella värderingar som motiveras utifrån en kristen idétradition. Ordens verksamhet har med andra ord ett tydligt värdeperspektiv i såväl sina humanitära insatser som i uppgiften att försvara tron och detta är ett värdeperspektiv som också härleds till sina kristna källor.

Den fjärde komponenten i Malteserordens karaktär, slutligen, är ordens starka stöd för den internationella rätten. Om det värdebaserade agerandet rör substansen i Malteserordens agerande så handlar stödet för den internationella rätten formen för agerandet. Stödet framgår tydligt i ordens egen praktik med diplomatiska erkännanden av andra stater och en generell ambition att upprätthålla diplomatiska sedvänjor. Malteserorden förlitar sig själv på den internationellrättsliga möjligheten att deklarerera neutralitet för att därmed möjliggöra engagemang i medlingsuppdrag och även andra typer av engagemang i konflikthärdar.¹⁰ Tillsammans med Malteserordens status som ett erkänt internationellrättsligt subjekt visar detta på den internationella rättsordningen som ett fundament för ordens verksamhet som också möjliggör för orden att verka i den form som nu sker.

Studerar man olika uttalanden från Malteserorden framkommer också än tydligare uttryck för stödet för den internationella rättsordningen som ett redskap för fred och stabilitet i de internationella relationerna. Ett intressant nutida exempel är upprättandet av diplomatiska förbindelser mellan

10 Ordens neutralitet har också historiska anor. I fredsfördraget från freden i Amiens från 1802 tillerkände både Frankrike och Storbritannien territoriell suveränitet över Malta till Malteserorden som enligt fördraget även fortsättningsvis erkändes som en neutral makt (Stair Saintry, okänt publiceringsår).

Malteserorden och Jordanien i juni 2003. Bo Theutenberg, tidigare svensk folkrättsprofessor och ambassadör, hade efter sin pensionering från sina svenska poster varit drivande i upprättandet av de diplomatiska förbindelserna och blev också Malteserordens första ambassadör till Jordanien. Vid undertecknandet av protokollet som upprättade de diplomatiska förbindelserna kunde Theutenberg lyfta fram Jordaniens roll i fredsprocessen i Mellanöstern och även den egna ordens roll som en medlande och konfliktförebyggande aktör i internationell politik. Att dessutom samma riddarorden som var en viktig del av korstågen upprättade diplomatiska förbindelser med det Hashemitiska kungadömet Jordanien med dess anor hos Muhammed ger också en bild av bredden i Malteserordens diplomatiska relationer i modern tid (Theutenberg 2003b).

Sammantaget har jag så här långt identifierat fyra komponenter i vad jag kallar Maltesermodellen i internationell politik. Malteserordens suveränitet är icke-territoriell till sin karaktär, orden är överlappande gentemot andra aktörer, Malteserorden är tydligt värdebaserad och bygger slutligen sin verksamhet på ett starkt stöd för den internationella rättsordningen. Maltesermodellen kan framstå som speciell och avvikande i förhållande till våra gängse bilder av stater. Även i ett historiskt perspektiv är det svårt att hävda att Malteserorden någonsin har kunnat beskrivas som en genomsnittlig aktör i internationell politik. Men just givet Malteserordens speciella förutsättningar och karaktärsdrag, inte minst den icke-territoriella suveräniteten, går det att argumentera för att orden har kunnat ägna sin kraft åt uppfyllandet av sitt motto om trons försvar och de nödställdas hjälp, utan andra lojaliteter.

Men vad spelar då denna Maltesermodell för roll för vår förståelse av internationell politik idag? Är inte detta bara ett, förvisso spännande, men i allt väsentligt avvikande fall utan reella kopplingar till den mer gängse internationella politiken? Mitt svar är nej. Jag vill påstå att Maltesermodellen pekar på en alternativ internationell ordning, i termer av en nymedeltida ordning i en mer empirisk och djupare betydelse än den tämligen tunna definition tidigare teoretiska studier erbjudit.

Hittills har som redan påpekats den statsvetenskapliga diskussionen om en nymedeltida ordning främst refererat till situationen i Europa med de överlappande relationerna mellan EU och medlemsstaterna. Givet att Europa hävdats vara det främsta exemplet på en nymedeltida ordning enligt den tunnare teoretiska förståelsen av begreppet, blir det intressant att diskutera huruvida ordningen i Europa kan beskrivas som nymedeltida också i den djupare meningen av begreppet som jag menar Malteserorden erbjuder. Av denna anledning vill jag avslutningsvis diskutera några jämförande iakttagelser mellan Maltesermodellen och den överlappande internationella ordning vi ser växa fram i Europa. Utan att ha ambitionen att genomföra en heltäckande fallstudie vill jag ändå diskutera huruvida

situationen i Europa bör beskrivas som en nymedeltida ordning eller ej – i den djupare empiriska mening som Maltesermodellen ger uttryck för.

Tillbaka till medeltiden?

Applicerar vi de fyra komponenterna i vad jag här har kallat Maltesermodellen på det alltmer integrerade Europa, framträder åtminstone delvis en nymedeltida ordning så som den diskuterats här i förhållande till Maltesermodellens fyra komponenter. Men det finns också en diskrepans mellan en nymedeltida ordning i den djupare betydelse som Maltesermodellen erbjuder och situationen i Europa.

Maltesermodellens första komponent handlade om en icke-territoriell karaktär. Visserligen går det inte att hävda att EU är fullständigt icke-territoriell till sin karaktär. Men likväl är EU:s territoriella bas högst flytande. Ser vi på utvidgning av EU sedan de ursprungliga sex staterna på 1950-talet är det tydligt att EU inte handlar om en berättelse om ett etniskt avgränsat folk på ett specifikt territorium. Istället har dessa begrepp förändrats under integrationsprocessens gång. Dessutom är medlemsstaternas territorium just medlemsstaternas territorium. EU utövar således sin politiska makt utan grund i ett exklusivt territorium. EU:s icke-territoriella aktörskap, baserat på åtminstone en delegerad suveränitet inom vissa avgränsade områden, utgör ett nutida exempel på en förändrad syn på suveränitet från en klassisk westfalisk ordning där icke-intervention i andra staters interna angelägenheter betonats (Krasner 1999: 20–25), till fokus på handlingskapacitet, eller funktion, i en mångdimensionell postwestfalisk ordning präglad av vad Neil Walker beskriver som sensuveränitet (Walker 2003: 19 ff). Här blir EU således ett exempel på en sensuveränitet som i ljuset av diskussionen ovan kring Malteserorden blir att se som en återgång till en tid före den westfaliska ordningen.¹¹

Rör vi oss vidare till den andra komponenten i Maltesermodellen, den överlappande karaktären, finner vi tydliga spår också av denna komponent i EU:s karaktär. Hela EU:s politiska makt överlappar medlemsstaternas självbestämmande. En del har beskrivit detta som att medlemsstaterna har delegerat makt till EU, andra som att EU har utvecklat en egen suveränitet. Oavsett vilket kan den politiska makten i Europa beskrivas som överlappande där olika aktörer är självbestämmande inom olika områden. En liten detalj som illustrerar den europeiska överlappningen är unionsmedborgarnas pass där det framgår att innehavaren är medborgare i såväl den Europeiska unionen som en medlemsstat. Men det kanske tydligaste exemplet

11 Se fotnot 7 ovan.

på den överlappande karaktären är den starka betoningen av subsidiaritetsprincipen. I Lissabonfördraget heter det att

enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå (Lissabonfördraget, artikel 3b, punkt 3).

Precis som i fallet med relationerna mellan Malteserorden och Katolska kyrkan framträder bilden av såväl en horisontell som en vertikal överlappande karaktär i relationen mellan EU och medlemsstaterna. Gällande den vertikala överlappande karaktären är frågan om ansvarsfördelning mellan nivåerna tydlig i fördragstexten med utgångspunkten att lägsta möjliga effektiva nivå ska fatta beslut.

För det tredje beskrev jag Malteserorden ovan som en värdebaserad, snarare än territoriell, aktör i internationell politik. Gäller detta också för EU? Sett till delar av den statsvetenskapliga forskningen är svaret ja. Den svensk-brittiske docenten i statsvetenskap Ian Manners har t.ex. beskrivit EU som en normativ makt i internationell politik som – till skillnad från mer traditionella aktörer med främst militära medel – har nått inflytande genom sin förmåga att påverka staters normativa uppfattningar om rätt och fel. Detta har enligt Manners skett på grundval av en tydlig uppfattning om fem grundläggande värderingar; fred, frihet, mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatliga principer (Manners 2002, 2006, 2008). Samtidigt har vi sett hur EU uppvisat en tydlig ambivalens inför källorna till sin värdegrund. Tydligast blev detta i samband med konventet som arbetade fram det ursprungliga förslaget till konstitutionellt fördrag. Den intensiva diskussionen kring frågan om kristendomens betydelse för Europa skulle skrivas in i ingressen till fördraget eller ej visade på grundläggande skillnader i synen på källorna till den egna värdegrunden. För somliga framstod kristendomens historiska inflytande i Europa som mer besvärande än inspirerande.

I Lissabonfördraget, som kan ses som något av en lightversion av det ursprungliga förslaget till konstitutionellt fördrag, framträder återigen Manners bild av EU som en normativ aktör. Lissabonfördraget slår fast att i sina externa förbindelser ska EU

bidra till fred, säkerhet, hållbar utveckling av vår jord, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter, samt till strikt efterlev-

nad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga (Lissabonfördraget, artikel 2, punkt 5).

Trots den tveksamma attityden till att nämna kristendomens betydelse för Europa i det ursprungliga fördragsförslaget från konventet nämns dessutom i ingressen till Lissabonfördraget att EU har

inspirerats av Europas kulturella, religiösa och humanistiska arv, ur vilket de universella värden har utvecklats som utgörs av människans okränkbara och oförtytliga rättigheter liksom frihet, demokrati, jämlikhet och rättsstaten.

Även om inspirationen och källorna till EU:s värderingar inte diskuteras i explicita termer är ändå formuleringarna i inledningen ett exempel på ett förhållandevis tydligt förhållningssätt till den egna värdegrunden. Inte minst om vi jämför med åtminstone en del av medlemsstaternas konstitutioner. Jag menar sammantaget att EU i stor utsträckning kan beskrivas som en värdebaserad aktör i internationell politik.

Sett till den fjärde komponenten, stödet för den internationellrättsliga ordningen, har det stora flertalet av EU:s medlemsstater traditionellt uppvisat ett starkt stöd för den internationella rätten, även om det också funnits gradskillnader i detta stöd (jfr också Lissabonfördraget, artikel 2, punkt 5, citerad ovan). Ett omdiskuterat exempel på gradskillnaderna i stödet för den internationella rättsordningen såg vi i samband med invasionen av Irak 2003 av «de villigas koalition» med USA och Storbritannien i spetsen. Här blev skillnaderna i respekten för internationell rätt mycket tydliga. EU:s medlemsskara rymde såväl några av invasionens starkaste försvarare som några av dess starkaste kritiker.

I jämförelse med Malteserorden framstår vidare EU:s betydligt mera oklara internationellrättsliga status som en avvikelse från Maltesermodellen. Medan Malteserorden har en etablerad roll enligt den internationella rätten är EU:s status betydligt oklarare. EU tillerkänns ofta en formell status som internationell organisation, likt FN eller OSSE. Men samtidigt är de flesta överens om att EU har en makt som överstiger traditionella internationella organisationer (jfr Cannizzaro 2002: xiii ff). Ett steg mot en tydligare roll i internationell rätt kan komma att tas om Lissabonfördraget ratificeras av medlemsstaterna. I Lissabonfördraget slås nämligen fast att EU ska utgöra en juridisk person, vilket inte varit fallet tidigare (Lissabonfördraget, artikel 46a). Detta förstärker bilden av EU som en aktör med en mer självständig roll. Men fortfarande återstår en betydande otydlighet kring vad för slags aktör EU ska ses som i relation till internationell rätt.

Situationen i det nutida Europa med vad som kan beskrivas som överlappande suveränitet, icke-territoriella drag och, enligt somliga, ett värdebaserat agerande uppvisar sammantaget flera likheter med den Malteser-

modell jag presenterat. Samtidigt saknar vi också viktiga delar. Jämför vi med de mer begränsade definitionerna av en nymedeltida ordning som lanserats av statsvetenskapen, kommer situationen i Europa bra nära med flera överlappande politiska nivåer. Men jämför vi med den mer ambitiösa Maltesermodellen ser vi hur en mer fördjupad värdegrund saknas. Hos EU framskymtar förvisso ett värdeperspektiv i det internationella agerandet, men en medvetenhet om mer exakt varför just dessa värderingar är att se som europeiska saknas många gånger.¹² Även i förhållande till EU:s internationellrättsliga status finns mer att önska. När Malteserorden haft en förvisso föränderlig men ändå tydlig förankring i internationell rätt att falla tillbaka på under mer än 900 år, är EU:s status mer oklar. När somliga ser EU som inget annat än ett verktyg i medlemsstaternas hand, ser andra EU som en begynnande stat. EU:s problem med sin egen värdegrund och sin internationellrättsliga status kan möjligen också förklara EU:s bristande förankring hos breda folklager i Europa. Medan EU varit framgångsrik i att harmonisera sin inre marknad och utveckla tekniska fördragstexter har unionen haft svårare att berätta för sina uppdragsgivare, medborgarna, vad dess uppdrag och värdegrund är.

Statsvetenskapens diskussion om en nymedeltida ordning har satt fingret på den medeltida karaktären med överlappande auktoriteter och multipla lojaliteter i internationell politik (Bull 1977). I det perspektivet framstår dagens Europa som ett begynnande exempel på en nymedeltida ordning. Men som jag visat i den här artikeln kan vi nå än längre i diskussionen kring den medeltida ordningens relevans idag genom empiriska närstudier av medeltida aktörer. Genom ett sådant exempel på en empirisk närstudie har jag till exempel visat hur den medeltida ordningen också inkluderade en tydlig värdegrund i den internationella politiken. Här är den nutida utvecklingen i Europa mer ambivalent. Malteserordens karaktär under såväl medeltiden som under senare tid med både en överlappande som tydligt värdebaserad karaktär – tillsammans med dess internationellrättsliga status – kan härvidlag bidra med viktig empirisk substans för vår förståelse av en nymedeltida ordning.

En sådan substans breddar således vår förståelse av en nymedeltida ordning, från en övergripande teoretisk förståelse till också en empirisk förståelse där de överlappande auktoriteterna och multipla lojaliteterna kan beskrivas i mer detalj. Detta gäller inte minst förståelsen av konsekvenserna av de överlappande auktoriteterna och multipla lojaliteterna. Med en bredare förståelse av suveränitets- och aktörsbegreppen förändras de

12 Detta illustreras av Ian Manners forskning om EU som en normativ makt i internationell politik (Manners 2002, 2006, 2008). Manners definierar de europeiska normerna i internationell politik utifrån det faktiska agerandet. I en empirisk forskningsuppgift där syftet är att kartlägga normer i ett visst agerande är detta en rimlig väg, men resultatet säger inget om varför vissa normer har kommit att uppfattas som «europeiska».

grundläggande förutsättningarna för vad som inom den Engelska skolan i internationella relationer beskrivits som ett internationellt samhälle av suveräna stater (jfr Buzan 2004).

Litteratur

- Beck, Ulrich (1998) *Vad innebär globaliseringen? Missuppfattningar och möjliga politiska svar*. Göteborg: Daidalos.
- Bjereld, Ulf, Marie Demker & Ann-Marie Ekengren (2005) «Makt, identitet & modernitet. Individualisering och destabilisering i en globaliserad värld» i Ulf Bjereld *et al.* (red.) *Det hyperindividualiserade samhället?* Umeå: Boréa (9–32).
- Bull, Hedley (1977) *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. London: Macmillan.
- Buzan, Barry (2004) *From International to World Society. English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cannizzaro, Enzo (red.) (2002) *The European Union as an Actor in International Relations*. Haag: Kluwer Law International.
- Capponi, Neri (2005) «Lo status giuridico dell'Ordini di Malta», *Traditio Melitensis* 7(1): 27–29.
- Cox, Noel S.B. (2002) «The acquisition of sovereignty by quasi-states: The case of the order of Malta», *Mountbatten Journal of Legal Studies* 6(1-2): 26–47.
- Cox, Noel S.B. (2008) *The Continuing Question of Sovereignty and the Sovereign Military Order of Jerusalem, of Rhodes and of Malta* (<http://ssrn.com/abstract=1140462>) (besökt 29 juni).
- De Anna, Luigi *et al.* (red.) (2001) *Milites Pacis. Military and Peace Services in the History of Chivalric Orders*. Åbo: University of Turku.
- Ekengren, Ann-Marie (1999) *Av hänsyn till folkrätten? Svensk erkännandepolitik 1945–1995*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Esaiasson, Peter *et al.* (red.) (2007) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Friedrichs, Jörg (2001) «The meaning of new medievalism», *European Journal of International Relations* 7(4): 475–502.
- Guehenno, Jean-Marie (1995) *The End of the Nation State*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Held, David (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kaplan, Robert (1994) «The Coming Anarchy», *The Atlantic Monthly* 273(2): 44–76.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2007) «The status and recognition of the chivalric orders of St. John. A comparison of the Order of Malta and the Johannite Orders» i *Convegno Internazionale «Storia, funzione, valori et attualità degli Ordini Cavallereschi e di Merito: i sistemi premiali nel Mondo e nell'Italia pre-unitaria sino al moderno Stato federalista*. Agrigento: International Commission for Orders of Chivalry.
- Krasner, Stephen D. (1999) *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- «Lissabonfördraget» i *Europeiska unionens officiella tidning*, C 306/38 SV.

- Malteserorden (2003) *Activity report 2003*. Rom: The Sovereign Military and Hospitaller Order of St. John of Jerusalem, of Rhodes and of Malta.
- Malteserorden (2006) *The Grand Master Receives the Speaker of the Italian Senate Marcello Pera* (<http://www.orderofmalta.org/site/notizia.asp?IDNotizia=312&idlingua=5>) (besökt 8 juni 2008).
- Malteserorden (2008) «Government» tilgjengelig på <http://www.orderofmalta.org/site/struttura.asp?idlingua=5> (besökt 8 juni 2008)
- Manners, Ian (2002) «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies* 40(2): 235–58.
- Manners, Ian (2006) «European Union ‘Normative Power’ and the Security Challenge», *European Security* 15(4): 405–21.
- Manners, Ian (2008) «The Normative Ethics of the European Union», *International Affairs* 84(1): 45–60.
- Matlary, Janne Haaland (2007) «En post-nasjonal militæretikk – et empirisk argument *ad fontes*», *Pacem* 10(1): 5–19.
- Pierre, Jon & B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State – Political Analysis*. New York, NY: St Martin’s Press.
- Rennger, N.J. (2000) «European communities in a neo-medieval global polity – The dilemmas of fairyland?» i Morten Kelstrup & Michael Williams (red.) *International Relations Theory and the Politics of European Integration – Power, Security and Community*. London: Routledge.
- Riley-Smith, Jonathan (2005) «The Military-Religious Orders. Their History and Continuing Relevance», *Traditio Melitensis* 7(1): 31–39.
- Seward, Desmond (1995) *The Monks of War – The Military Religious Orders*. London: Penguin Books.
- Stair Sainty, Guy (okänt publiceringsår) *The Order of Malta, Sovereignty and International Law* (<http://www.chivalricorders.org/orders/smom/maltasov.htm>) (besökt 7 juni 2008).
- Stair Sainty, Guy (2006) «The Sovereign Military Hospitaller Order of Malta» i Sainty & Heydel-Mankoo (red.) *Burke’s Peerage & Gentry: World orders of knighthood and merit*. London: Burke’s Peerage and Gentry (7–54).
- Theutenberg, Bo (2003a) *The Holy See, the Order of Malta and International Law*. Skara: Skara stiftshistoriska sällskap.
- Theutenberg, Bo (2003b) «Uttalande av den Suveräna Malteserordens befullmäktigade ombud ambassadör Bo Theutenberg den 29 juni 2003 i Amman, Jordanien, i samband med upprättandet av diplomatiska förbindelser mellan den Suveräna Malteserorden och det Hashemitiska kungadömet Jordanien» återgivet i Bo Theutenberg (2006) *Folkungar och Korsriddare*. Skara: Skara stiftshistoriska sällskap.
- Trischitta, Marcello Maria Marrocco (1996) *The Knights of Malta – a legend towards future*. Rom: the Association of the Italian Knights of the Sovereign Military Order of Malta.
- Waever, Ole (1997) «Imperial Metaphors: Emerging European Analogies to Pre-Nation-State Imperial Systems» i Ola Tunander *et al.* (red.) *Geopolitics in Post-Wall Europe: Security, Territory and Identity*. London: Sage.
- Walker, Neil (2003) «Late Sovereignty in the European Union» i Neil Walker (red.) *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart Publishing.

- Willets, Peter (2000) «From Consultative Arrangements to Partnership: The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN», *Global Governance* 6(2): 191–212.
- Winn, Neil (2004) *Neo-medievalism and Civil Wars*. London: Routledge.
- Wolfers, Arnold (1962) *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Zielonka, Jan (2007) *Europe as Empire – The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press.

FOKUS

Demokrati på kinesisk

ARNE JON ISACHSEN

Handelshøyskolen BI



Den 4. juni 1989 ble det bråstopp for demokratibevægelsen i Kina. Deng Xiaoping, Kinas utbestridte leder den gang, satte foten ned. Partiets dominerende og enerådende posisjon ville han ikke tillate utfordret. Tanks rullet inn på Den himmelske freds plass. Studenter og andre demonstranter ble brutalt fordrevet eller arrestert. Med tap av menneskeliv. Hvor mange vites ikke.

Med denne maktdemonstrasjonen gjorde Deng Xiaoping det klinkende klart hvor grensen gikk. Det la grunnlaget for stabilitet og etterfølgende økonomisk vekst. Den jevne kineser har bedre forståelse for Dengs handlemåte her enn folk flest i Vesten.

Hensikten med denne artikkelen er å vise at Kina er mer demokratisk enn vi vanligvis tenker oss.¹ Ikke i betydningen at folket gjennom frie valg bestemmer hvem som skal sitte i nasjonalforsamlingen og dermed hva slags politikk landet skal føre. Men i den forstand at visse grunnleggende rettigheter i form av ytringsfrihet, eiendomsrett og likestilling er på fremmarsj.²

Hvor man skal bo, hvem man skal gifte seg med, hva man skal utdanne seg til, hvem man skal jobbe for – i hjemlandet eller i utlandet – har kinesere aldri hatt større frihet til å bestemme selv enn i våre dager. Dette gjelder i langt større grad i byene enn på landet.

Demokrati i betydningen etablert lovverk og uavhengig rettsvesen som den enkelte kan bringe sin sak inn for, er også under utvikling i Kina. Rettsvesenet er imidlertid underlagt politisk kontroll. I avgjørende saker bestemmer partiet.

1 For nyttige kommentarer til en tidligere versjon takker jeg Harald Havnen, Anders Magnus og Thomas Voght-Eriksen. De skal ikke bebreides gjenværende feil og mangler.

2 For nærmere om begrepet demokrati, se Popper (1945). For en kortfattet og god gjennomgang av sentrale sider ved demokrati, se USINFO (1998).

Et vesentlig element i demokratibegrepet er ryddig overføring av makten i et land. Jiang Zemin gav frivillig fra seg tøyene til Hu Jintao. Vil den neste generalsekretæren som skal ta over i 2012, bli valgt av de om lag 370 kineserne som nå sitter i partiets sentralkomité, snarere enn bli pekt ut ved en hestehandel på bakrommet der bare den engere krets har adgang?

Demokrati som frihet

I dag kan kinesere seg imellom snakke fritt om det aller meste. Slik var det ikke i Maos tid. Da gjaldt det å holde den ideologiske fanen høyt – ha de rette meningene. Under Kulturrevolusjonen kunne hva mor og far snakket om hjemme, bli uteskjet på skolen dagen etter. Med katastrofale konsekvenser om høyreavvik og borgerlig dekadanse dermed ble avslørt. Eller påstått avslørt.

I forelesninger ved Fudan University i Shanghai kan jeg peke på et dårlig fungerende rettsvesen i Kina og argumentere for innføring av demokrati. Marked og demokrati er to sider av samme sak. Folk gis alternativer, og faren for å bli valgt bort virker skjerpene på atferden. I en markedsøkonomi vil bedrifter som ikke leverer, miste kunder. I verste fall går de konkurs. Det vet kinesere alt om. I et demokrati er det på tilsvarende vis. Politikere som ikke leverer det de lover, mister velgere. I neste omgang mister de makt. Positive erfaringer med veletablerte markeder gir forståelse av hva demokrati dreier seg om. Går det an å ha det ene uten det andre? Vil et demokrati med kinesiske kjennetegn tvinge seg frem?

Å legge frem slike vurderinger i en forelesning ved et universitet er én ting. At kinesere går på barrikaden og forlanger demokrati her og nå, er noe annet. Kommunistpartiets ledende rolle i samfunnet skal ikke utfordres. Om en kineser argumenterer for det, stående på en margarinkasse midt i Shanghai, snakkende kinesisk, vil det neppe gå lang tid før han blir tatt av.

Opprør mot partiets maktmonopol skal man vokte seg vel for i dagens Kina. Direkte kritikk av toppledelsen i landet er heller ikke å anbefale. Hu og Wen og de syv andre i politbyråets faste komité, samt byråets øvrige medlemmer, pluss ledende militære og andre høyt på strå, er hevet over mishagsytringer fra folket.

At de på toppen selv erkjenner problemer og situasjoner hvor de kommer til kort, og ber om unnskyldning for det, slik statsminister Wen Jiabao gjorde med megafon til reisende som var blitt stående fast på en jernbanestasjon i fire–fem dager tidlig i februar 2008, snarere enn å komme hjem for å feire kinesisk nyttår – problemet skyldtes uventet kulde og snø kombinert med en prispolitikk for elektrisitet som gjorde at de kullfyrte e-verkene hadde for lite kull, de var nemlig blitt nektet å heve prisen på strøm selv om

prisen på kull stadig steg, og ventet derfor med å etterfylle kullagrene i håp om lavere pris frem i tid – det er greit nok. Men om noen skulle si noe eller skrive om udugelige ledere, som går inn for prisregulering av elektrisitet med det til følge at hundretusener kinesere fryser seg halvt i hjel, med klar adresse til statsminister eller partisjef, ville det avstedkomme ubehageligheter for vedkommende.

Saklig kritikk av det meste ellers er stort sett lov. Hu og Wei oppmuntrer til det. Få frem korrupsjon og kriminalitet. Trekk frem udugelige bedriftsledere og slappe byråkrater som ikke tjener folket. Fordi den tredje statsmakt – den dømmende – langt fra er fullt utviklet,³ blir oppgaven til pressen og media, den fjerde statsmakt, viktig.

Men igjen, her finnes grenser. Nyheter fra utlandet siles systematisk. Når man ser på CNN på hotell i Shanghai, som har tilgang på denne utenlandske nyhetskanalen, kan det skje at skjermen med ett flimrer for så å bli svart et lite minutt. Da har CNN ganske sikkert hatt noe om Kina som kinesere ikke har godt av å kjenne til.

I vel halvannet år fra januar 2007 fikk utenlandske pressefolk anledning til å reise temmelig fritt rundt i Kina for å samle bakgrunnsstoff for Olympiaden. Da lekene var over, rett før denne midlertidige ordningen skulle opphøre, ble den gjort permanent. Imidlertid omfattes ikke kinesiske journalister av disse mer liberale reglene.

Fra lang tid tilbake har kinesere hatt tilhørighet til den byen eller landsbyen de kom fra. Å flytte fritt har det ikke vært anledning til. Å få sitt identitetskort – eller *hukou* – endret fra land til by, er ingen smal sak. Likevel, noen hundre millioner kinesere har allerede flyttet fra landsbygda til byene siden Deng tok over.

Ytringsfrihet og frihet til å bosette seg der man vil i landet – begge deler innen temmelig stramme rammer, sammenlignet med hva vi i Norge er vant med – er nytt for kinesere.

Frihet i valg av jobb og av ektefelle er betydelige større for dagens unge kinesere enn for foregående generasjons. «Da pappa fikk følge med mamma, måtte han si fra på sin arbeidsplass,» fortalte Ms. Hong Liang, en skarp analytiker hos Goldman Sachs i Hong Kong som jeg hadde en samtale med våren 2006. Alt skulle myndighetene vite. Hun snakket lavmælt Ms. Hong, en stillferdig kvinne født i Kina under Kulturrevolusjonen. «Og mamma hatet jobben sin,» fortsatte hun, «men hadde ikke mulighet til å skifte jobb.» Heller ikke sin egen arbeidskraft hadde kineserne råderett over.

Frihet til å reise utenlands er også noe helt nytt for kineserne. For ti år siden måtte man ha tillatelse fra arbeidsgiver og fra partisekretæren i

3 Se Saich (2004) for en god innføring i det politiske styringssystemet i Kina. Her gis også en gjennomgang av den historiske utviklingen siden 1949.

bedriften, samt fra det lokale politi, bare for å søke om pass. Så ville det fort vekk gå et halvt år før pass ble utstedt, om man overhodet kom gjennom nåløyet. I dag tar det mindre enn en uke, og godkjenning er henimot automatisk (Thornton 2008).

Frihet til å omgås utlendinger i Kina er også dramatisk endret. For mindre enn to tiår siden måtte utlendinger i Beijing bo på egne områder, bevoktet av militærpoliti, med minimal kontakt med befolkningen. I dag lever kinesere og utlendinger noen steder side om side.

Ting som her er diskutert, som har med frihet å gjøre, er hva kinesere flest forbinder med begrepet demokrati. Større frihet for den enkelte er den største endringen som har skjedd i Kina de siste 30 årene. Til tross for større frihet på mange områder har ikke kinesere rettigheter som er et demokrati verdig.

Rettigheter eller tillatelser?

Kina er midt oppe i en urbaniseringsprosess. Tre hundre millioner bønder forventes å gjøre byfolk av seg i løpet av de neste 20 årene. Vi snakker her om den største folkevandringen i verdenshistorien. Med en produktivitet i byene som er tre–fire ganger høyere enn på landet, ligger mye av forklaringen til Kinas raske økonomiske vekst nettopp i urbaniseringen. Også mange av de miljøproblemene Midtens rike sliter med, skriver seg fra en uhemmet vekst i byer med store investeringer i infrastruktur og lite miljøvennlig teknologi for mange industribedrifter.

Mr. Wang, som er 41 år gammel, kom til Shanghai for ti år siden. Som ingeniør fikk han jobb i et større selskap med både utenlandske og kinesiske eiere. Han fikk også endret sitt hukou, dvs. han ble hjemmehørende i Shanghai. Det skulle gå fem år før datteren fikk hukou i byen. Hadde hun ikke det fått, måtte hun ha reist nord i landet til besteforeldrene for der å gå på videregående skole. Kona til Wang fikk hukou i Shanghai etter nye fem år. Så da jeg snakket med ham våren 2007, var hele familien omsider blitt «shanghaiere».

Beslutningen om å la folk utenbys få hukou er en diskret avgjørelse, dvs. noen må ta den. Her er ingen automatikk. Ingen rettigheter. Den som sitter med beslutningsmyndigheten – eller stemplet – har således makt. Og kan, om han det vil, prøve å ta seg betalt for tjenesten. Forholdene ligger godt til rette for korrupsjon.

I et system der tillatelser snarere enn rettigheter gjelder, kan den enkelte byråkrat eller partipamp få stor makt. På den bakgrunn er det lett å forstå den motstanden ulike forslag til et mer rettighetsbasert samfunn møter blant dem som da vil miste makt. Og mulighet til ekstraintekter som ikke tåler dagens lys.

På dette punktet er det interessant å observere hvordan professor Gregory Chow, født i Kina, men nå professor ved Princeton University, har et mer nyansert syn på korrupsjon enn vi i vest. For en byråkrat som gjør en god jobb, er det ikke noe galt i å motta en beskjeden godtgjørelse, mener han. De tjener dårlig og for mange regnes denne muligheten inn som del av lønnen. Som eksempel trekker Chow frem byråkraten som disponerer en tjenestebil og bruker den til småkjøring for venner og kjente (Chow 2004: 93). Slik er det i mange land i Asia. Innen visse grenser er dette greit.

Skillet mellom vennetjenester og korrupsjon er kulturelt betinget. I Kina kommer i tillegg systemet med *guanxi* inn i bildet. Med *guanxi* forstås et nettverk av tidligere gitte tjenester i forventning om selv å få noe igjen, gjerne over en større gruppe aktører. Som når et foretak lettere får ordren på vinduer til en kontorbygning under oppføring, om man i forkant bidrar med midler til ny fotballbane for klubben der innkjøpsjefen bor.

Det sivile samfunn vokser sakte frem

Partiet eier makten i Kina. Tabben Gorbatsjov gjorde i Sovjet ved å la politiske rettigheter komme før økonomisk vekst, har kineserne med flid unngått.

På det økonomiske området har Kina lenge gått i liberal retning. De senere årene har hensynet til den enkelte fått økende betydning. Den brutale form for kapitalisme som mange steder praktiseres, blir i stadig mindre grad akseptert. Gruvearbeidere som holdes som slaver. Eller gjestearbeidere som ikke betales, men der entreprenøren i stedet slår seg konkurs, og via et korrupt nettverk slår til seg alle pengene.

Slavedriften i gruver og kullmiler som ble avslørt våren 2007, hadde sitt utspring i 400 foreldre som la frem sin bekymring om forsvunne barn på internett. Da det hele ble avslørt og bilder av blødende barn vist på fjernsyn, skrev den kjente kronikøren Liu Shinan i *China Daily* at verken ordet sinne eller noen av dets synonymer var sterke nok til å uttrykke folks raseri. Som en lege sa ved en annen anledning der mange gruvearbeidere mistet livet: «Det er sikkert og visst at livet til småkårsfolk ikke betyr stort i Kina. Det er alltid på samme måten.»

Med internett som kanal for engasjerte folk og med 60 millioner bloggere på nettet skal det mindre til før sinne og raseri over økonomisk utbytting og ulovligheter sprer seg. I 2005 var det 87.000 ulovlige demonstrasjoner i Kina – eller «mass incidents» som de kalles – der folk gir til kjenne sin misnøye med konkrete begivenheter. Mange av demonstrasjonene hadde med lokale partipampers omdisponering av jord å gjøre, der bønder som mister sitt livsgrunnlag, kun får en symbolsk kompensasjon. Pengene finner i stedet veien til lommene på utro tjenere i systemet.

Utbredt uro kan i sin tur true stabiliteten i Midtens rike. De på toppen har knapt noe valg. Utviklingen i retning av et sivilisert samfunn med større trygghet for den enkelte vil bli prioritert. Det kan i sin tur være med å legge veien åpen for et folkestyre – med kinesiske kjennetegn.

Den tredje statsmakt i krabbegir

Empiriske studier viser klart en positiv sammenheng mellom «rule of law» – et lovstyrt samfunn – og økonomisk vekst. Egentlig lite å forbauses over. I et lovregulert samfunn vet man hva man har å forholde seg til. Og man vet hva man eier. Avtaler som ikke blir oppfylt, kan man bringe inn for rettsapparatet. Villigheten til å satse forretningsmessig blir større. Lovregulering av et samfunn og økonomisk vekst virker gjensidig forsterkende på hverandre.

Et lovstyrt samfunn – i hvert fall på det sivile området, innbefattende alt som har med forretningsliv å gjøre – fordrer imidlertid ikke noe demokrati. Singapore, et samfunn Kina elsker å se hen til – Singapore i megautgave, er det hva Kina aspirerer til fire–fem tiår frem i tid? – har ikke noe folkestyre. Intet valg mellom alternativer hva gjelder den politiske ledelsen av landet. Men et uovertruffent effektivt samfunn for forretningsdrivende som topper de fleste lister over hvor det er enkelt å etablere seg og å drive næringsvirksomhet.

I 1978 startet Kina fra bunnen av med å bygge opp et lovstyrt samfunn. Siden den gang har om lag 250 lover blitt vedtatt av Folkekongressen. Men bare én lov i perioden 1967–1976, da Kulturrevolusjonen raste.

I starten bestod dommerstanden i Kina i hovedsak av avdankede militære. De dømte etter partiets retningslinjer og den rådende ideologi. Ikke sjelden ble dommere instruert av lokale partifolk om hvordan en sak skulle håndteres. Den tiltalte ble ansett som skyldig inntil det motsatte var bevist. Noen egen forsvarsadvokat kom sjelden på tale – ganske enkelt fordi slike ikke fantes.

Det første private advokatfirmaet ble etablert i 1988–89. Ved inngangen til år 2008 fantes det 12.000 slike firmaer med i alt 118.000 advokater. (USA har åtte ganger så mange advokater – med en fjerdedel så mange innbyggere.) Fremdeles vinner aktoratet ni av ti saker. Men med dyktige og mer erfarne advokater har både dommere og aktorat fått noe å bryne seg mot.

Fortsatt hender det at partiet blander seg inn i følsomme saker og bestemmer hvordan det skal dømmes. Videre er dommere ansatt og lønnet av partiet. Det gir rom for en blanding av kortene som ikke hører hjemme i en rettsstat. Korrupsjon i selve rettsapparatet er heller ikke ukjent. Når dommere har anledning til å konferere med partene mens rettsaken

pågår, øker sjansene for at den med fetest lommebok drar av sted med seieren – og en litt mindre fet lommebok.

Noen modige advokater tar tak i slike ulovligheter. Med fare for selv å ende opp på tiltalebenken og dernest i fengsel.

I partiet er det et eget organ for behandling av disiplinærsaker. Lederen av dette organet har sin selvsikre plass i politbyråets faste komité. I 2006 ble over 97.000 saker behandlet internt i partiet. Korrupsjon og finansielle ulovligheter står sentralt her. Dommene som blir utro tjenere i partiet til del, er neppe noe mildere enn i det sivile rettsapparatet.

Mens alle ni i politbyråets faste komité i perioden 2002–2007 var ingeniører, er komiteen nå bredere sammensatt. Li Keqiang, som er satt på som ny statsminister i 2012, har doktorgrad i økonomi fra Peking universitet. Han hører med til det berømmelige 1982-kullet – det første som gikk ut med universitetseksamen etter at Kulturrevolusjonen var over.

Allerede i 1989 fikk Kina en egen lov som gjør det mulig for den enkelte å gå til sak mot staten. I 2007 var det mer enn 150.000 som gjorde det. Noen vant frem, ofte med rosende omtale i media. En sak som fikk stor oppmerksomhet – også internasjonalt – var parets i Chongqing midt i Kina som ikke ville selge huset de bodde i. For å gjøre huset ubeboelig lot utbygger grave en stadig dypere og stadig bredere grøft rundt det. Her skulle forretningsbygg reises. Huset fremstod som stående på toppen av en spiker, og fikk på folkemunne raskt navnet «Spikerhuset».

Det hele slo tilbake på utbyggeren selv. Et ramaskrik reiste seg over hele Kina. Regjeringen i Chongqing fikk titusener av meldinger over nettet om hva folk syntes. Aviser skrev. Og tv filmet. Enden på visa ble at det standhaftige huseierparet som ikke hadde gitt etter for krav fra utbygger og de lokale myndighetene, fikk den avtalen de ville.

Kanskje mest bemerkelsesverdig i denne saken var hva en ledende avis skrev i etterkant: «Dette er en inspirasjon for det kinesiske folk ... medias dekning av saken har vært rasjonell og konstruktiv. Dette lover godt for borgere som i fremtiden vil forsvare sine rettigheter med loven i hånd.»

Jusprofessor Zhuo Zeyuan ved partiskolen i Beijing er opptatt av at partiet og partimedlemmer må innse at de ikke står over loven. «Med lov skal landet bygges, og ei med ulov ødes,» som det heter i Gulatingsloven. I 2007 holdt han en totimers forelesning for det 24 mann store politbyrået om temaet.

Og likevel, om ting topper seg, vil kommunistpartiet ha det avgjørende ordet selv om lovligheten i beslutningen kan bestrides. Da Deng Xiaoping lot statsminister Zhao Ziyang fjerne under studenturoen våren 1989, var det ikke med loven i hånden.

Det er et godt stykke frem til den tredje statsmakt står solid og på egne ben.

Demokratiske valg

Hva gjelder demokrati i betydning av valg mellom ulike kandidater til politiske verv, skjer det mer i Kina enn de fleste aner. Tidlig på 1980-tallet, da det kollektive jordbruket ble avviklet, oppstod et maktvakuum. Landsbyer startet å velge sine egne ledere. Beijing så med positive øyne på dette – lokale ledere som kunne bistå ved iverksettelse av beslutninger bestemt på sentralt hold. Som den dramatiske beslutningen om at antall barn skulle begrenses til ett. I 1987 fikk Kina en lov som regulerer hvordan de mer enn 700.000 landsbyene i landet kan velge sine egne ledere.

Da man tidlig på 1990-tallet konstaterte at bare 40 % av landsbylederne var medlem av kommunistpartiet, skapte dette en viss uro. Hvordan skal partiets ledende rolle opprettholdes når man på grunnplanet opplever en slik utvanning? Tiltak ble iverksatt for å styrke partiet på landsbygda. Nå er majoriteten av landsbyledere atter partikamerater. Om ikke idet de velges, så sørger man for å få dem med i partiet etterpå. På den måten får bøndene lederne de liker. Og partiet bevarer sin ledende rolle.

På nivået over landsby («village») finner vi småby («township»), som er det laveste administrative nivå under sentralmyndighetene i Beijing. På dette nivå blir ledere pekt ut av den lokale folkekongressen, som partiet har styringen med, og stiller således ikke til valg. Ledere i småbyer som er engstelige for jobbene sine, er sterkt imot at demokratiet flyttes opp på deres nivå. Ville de blitt valgt ved frie valg?

Men også her foregår det eksperimenter der man introduserer ulike former for konkurranse mellom alternative kandidater. De som vinner frem her, opptrer tidvis med større tyngde vis-à-vis partisekretæren. Hvorfor? Fordi det å vinne et valg gir større autoritet. Partiet kan komme i et dilemma: en dyktig ordfører, demokratisk valgt, som folk lytter mer til enn partisekretæren i byen. Skille mellom stat og parti blir skarpere. Og partiets dominerende rolle kan bli utfordret.

Erfaringene med valg på småbynivå studeres nøye ved partiskolen i Beijing. Det gjør også valg på nivået over – kommuner («counties») – hvor man i 11 slike har prøvd med valg av viseordfører.

Også i valg til de lokale folkekongressene kryper demokratiet frem. Mens færre enn 100 uavhengige kandidater stilte til valg her i 2003, var det mer enn 40.000 fire år senere (til i alt mer enn 3 millioner verv). Få ble valgt. Men villigheten til å delta vil trolig fortsette å vokse. Med et stadig mer åpent og diversifisert samfunn blir også interessene forskjellige. Dermed øker etterspørselen etter alternativer å velge blant.

Lederne i Beijing ser skriften på veggen. Som statsminister Wen Jiabao sa: «Vi må bevege oss i retning av demokrati. Vi har mange problemer, men vi vet i hvilken retning vi går.»

Mer demokrati innen partiet

I tradisjonell, marxistisk teori snakkes det om *demokratisk sentralisme*. Det betyr at man innenfor partiets fire vegger gjerne må drøfte ulike måter å møte en situasjon på, men når den sentrale ledelsen har fattet sin beslutning, må alle nedover i hierarkiet rette seg etter denne beslutningen. Her er ikke rom for noen vakling eller noen omkamp.

Når partileder Hu Jintao snakker om behovet for å bedre og videreutvikle den demokratiske sentralismen, har han i tankene prosesser for å arbeide seg frem til enighet gjennom saklig analyse og argumentasjon der alle kan komme frem med sitt. Det gjelder å unngå tilfeldige beslutninger tatt av de få. Trening og opplæring av partifolk på alle nivåer skal bedres. Større vekt skal legges på å få minoriteter og kvinner med i partiarbeidet.

Ved beslutninger om opprykk i partiet tar Hu til orde for interne valg mellom konkurrerende kandidater. Ved valg av ledere innen partiet på grunnplanet vil man også la folk utenfor partiet foreslå kandidater. En større grad av desentralisering, der partiet på lavere plan har større rom for å treffe selvstendige beslutninger, slo han også til lyd for under sin store tale til partikongressen i oktober 2007. Sentralismen svekkes.

Videre legger Hu vekt på mekanismer for tilbakemeldinger innen partiet. Politbyrået skal melde mer regelmessig tilbake til sentralkomiteen og godta overoppsynet herfra. Tilsvarende nedover i organisasjonen skal engere grupper redegjøre for sine beslutninger til dem som har pekt dem ut.

Sammenfatningsvis legger dagens toppleder i Kina vekt på utvikling av systemer som sikrer en gjensidig og balansert fordeling av makt innen partiet. Og som gir partiet større legitimitet i samfunnet. Et konstitusjonelt system der politisk valgte representanter lager lover som den utøvende myndighet må rette seg etter, og som den dømmende myndighet følger med på skjær, har imidlertid ikke Kina. Partiet eier makten. Ved viktige beslutninger er det den nå ni mann, ingen kvinner, store faste komiteen i partiets politbyrå som har det avgjørende ordet. Og denne komiteen er uten noe mandat fra folket.

Lederskap og demokrati

I en ettpartistat er de på toppen av pyramiden alltid engstelige for fraksjonsvirksomhet. Hvilket er døden for en ettpartistat, om slik virksomhet drives langt nok. Winston Churchill kunne vandre fra det konservative partiet over til det liberale, og så tilbake til det konservative igjen – et tilbud kinesiske politikere ikke har.

Verken Jiang Zemin i sin tid eller Hu Jintao nå er i nærheten av å ha en personlig autoritet som den Deng, enn si Mao, hadde. En gradvis insti-

tusjonalisering av den politiske styringen og ledelsen av Midtens rike har dermed tvunget seg frem. Lederen skal ikke primært treffe beslutninger. Den viktigste oppgaven for lederen er å føre gruppen frem til konsensus. Det ser man tydelig når delegasjoner fra Kina er på reise til utlandet for å lære. Teori og skriftlige rapporter er man lite interessert i. Men å samtale med utenlandsk ekspertise og å få del i deres erfaring, det vil kineserne gjerne. For så å diskutere seg imellom hva de selv kan ha nytte og glede av. Lederens jobb er her å fasilitere det hele. La alle slippe til for til slutt å trekke en konklusjon alle – eller nesten alle – kan slutte seg til.

En slik arbeidsform kalles demokrati i Kina. At man blir hørt – og fritt kan legge frem sine vurderinger. Når Hu Jintao, Kinas øverste leder siden 2003, over seksti ganger nevnte ordet «demokrati» i sin to og en halv time lange tale ved avslutningen av partiets 17. kongress i oktober 2007, er det viktig å ha klart for seg at kinesere ofte legger noe annet i begrepet demokrati enn hva vi gjør.

Hvorfor demokrati?

«Alle vet at Jeppe drikker, men ingen vet hvorfor Jeppe drikker.» Hvorfor demokrati? Er det så opplagt at demokrati er en velegnet styringsform for Kina?

For Kina er demokrati neppe noe mål i seg selv i samme grad som for oss i Vesten. Kinas mål er å gjeninnta sin rette plass i verden. Slik har det vært helt siden Qingdynastiet gikk i oppløsning i 1911, og Sun Yat-sen tok over. Man vil tre inn på den globale arena som Midtens rike – som andre land viser både ærbødighet og ærefrykt overfor.

For å nå dit kreves økonomisk styrke. Som i sin tur fordrer stabilitet og evne til å organisere produksjonen på effektivt vis. Kan demokrati bidra her? – tenker den pragmatiske kineser, som har sitt eget lands 4000 år lange historie i tankene.

Om en demokratisk inspirert styreform, der det sentrale element er ryddige valg mellom alternativer, gir en effektiv styring av landet, på samme vis som valg mellom alternativer i en markedsøkonomi bidrar til god utnyttelse av ressursene og rask økonomisk vekst, ja da er demokrati velkommen. Om demokrati i tillegg gjør korrupsjon vanskeligere ved at et velutviklet folkestyre sikrer en gjensidig og balansert maktfordeling mellom statsmaktene («checks and balances») som bidrar til større legitimitet til de styrende, så meget desto bedre.

Demokrati kan ses som en egnet «teknologi» for å komme frem til omforente løsninger i et pluralistisk samfunn, dvs. løsninger som ingen synes er topp, men som alle kan leve med. Når det kinesiske samfunn blir stadig mer diversifisert, og interesser og krav spriker i alle retninger, blir

det behov for slik teknologi. En særlig utfordring for demokrati sett på denne måten, er hvordan mindretallets interesser best kan ivaretas.

Demokrati i Karl Poppers (1945) mening av ordet har Kina langt på vei allerede innført. For denne østerrikske filosofiprofessoren som gjorde engelskmann av seg, er ikke spørsmålet primært «hvem skal styre», men «hvordan hindre at en inkompetent og fæl hersker gjør stor skade», Med åremål for toppledere og med aldersgrense for ledere generelt, tok Deng Xiaoping Popper på alvor. Noen tilbakevending til Maos styresett, som varte minst 20 år for lenge, vil man for all del unngå.

Ta Russland. Med egen nasjonalforsamling (duma) befolket av valgte representanter. Og en president valgt direkte av folket. Formelt sett et demokrati. Men hva er realitetene? Etter åtte år som president kan ikke Vladimir Putin gjenvelges. Men hans personlige makt er så stor at den han vil skal overta jobben, får den. I hva som sies å være frie valg, men som neppe er det. Til det er Putins makt over media for stor. Den nye presidenten lar i neste omgang den gamle danne regjering. Som landets nye statsminister beholder Putin makten. Russland er ikke et demokrati i Poppers betydning av ordet. Kina, med aldersgrense og åremål for sine ledere, er langt mer demokratisk.

Hvordan etablere demokrati?

Gitt at Kina går i retning av en form for demokrati – og det mener de fleste eksperter at landet gjør, spørsmålet er når, ikke om fem år og heller ikke om 60 år, men noe imellom – hvordan kan innføringen tenkes å skje?

Kanskje mest sannsynlig vil demokrati vokse frem ved at den gradvise utviklingen i retning av folkestyre – hvor man forsiktig prøver seg frem – over tid vil modnes frem til et demokrati, med kinesiske kjennetegn. I så fall er det trolig at forsøkene med valg på småbynivå utvikles videre og sprer seg oppover. I en spørreundersøkelse blant 700 lokale ledere som hadde vært gjennom et lederkurs, mente over 60 % at politiske reformer i Kina gikk for sakte. Men nesten like mange mente at økonomisk utvikling måtte gå foran demokrati. Hele to tredjeparter var tilhengere av valg av ledere på landsbynivå. Men bare 13 % ville ha valg av politiske ledere for provinsene – av dem finnes det over 20, hvorav syv-åtte har en større befolkning enn Frankrike. Bare 9 % ønsket folkeavstemning for å avgjøre hvem som skal bekle embetet som president i Midtens rike.

En annen vei å gå for innføring av folkestyre i Kina er at eliten tillater etablering av andre partier. Så kan det gå i Kina som det gikk på Taiwan. Der besluttet Kuomintang at dets partimonopol skulle opphøre, for så – 13–14 år senere, i år 2000 – å oppleve at opposisjonen vant valget. Og Chiang Kai-sheks parti måtte forlate regjeringskontorene.

En tredje mulighet er at partiet går opp i liminga. Cheng Li ved Brookings Institution i Washington D. C., amerikansk statsborger, født i Kina, og en ledende ekspert på kinesisk politikk, mener å se klare tegn til dette. Han snakker om «Ett parti – to fraksjoner» – et ordspill på «Ett land – to systemer» som fanger opp Hong Kongs relasjon til Kina. På den ene siden finner vi de elitistiske i Shanghai-klikken med Jiang Zemin som en falmende stjerne i spissen, alderen gjør sitt, der Xi Jinping, nyvalgt i politbyråets sentralkomité, er den kommende. Versus den mer folkelige retningen Hu Jintao står for, med vekt på utviklingen av et harmonisk samfunn, hvor Li Keqiang, også han nylig valgt inn i den ni mann store toppledelsen, står klar til å ta over om noen år.

Om motsetningene mellom de ulike fraksjonene i partiet skulle bli så sterke at partiet sprekker, er det ingen garanti for at demokrati etableres. Men med utviklingen av et sivilt samfunn, et rettsvesen som sakte men sikkert får større autonomi, og en folkekongress som i større grad består av folkets valgte representanter, øker vel sannsynligheten for det.

Kinesiske utenlandsetableringer kan også tenkes å bety noe her. Når store statsbanker og andre kinesiske foretak blir notert på børser i andre land, stilles det strenge krav til åpenhet, informasjon og ansvarlighet. I ledelsen må man enes om kjøreregler; på hvilke områder skal partiets representanter ha det avgjørende ordet? Ledelsen står til ansvar overfor et styre som i sin tur må gjøre rede for sine beslutninger overfor eierne på generalforsamlingen. En mer demokratisk måte å tenke på vokser frem hos forretningseliten i Kina, der ansvarlighet snarere enn vilkårlighet råder. Det kan virke inn på den politiske utviklingen i landet.

Litteratur

- Chow, G. C. (2004) *Knowing China*. London: World Scientific.
- Popper, K. (1945) *The Open Society and Its Enemies*. London: Routledge.
- Saich, T. (2004) *Governance and Politics of China*, 2nd edition. New York, NY: Palgrave.
- Thornton, J. L. (2008) «Long time coming. The prospects for democracy in China», *Foreign Affairs*, January/February.
- USINFO (1998) «What is Democracy», hentet fra <http://usinfo.state.gov/products/pubs/whatsdem/homepage.htm> (20.11.08).

FOKUS

Den kinesiske middelklassens støtte til partiet: Fornuft, følelser og nasjonalisme

HENNING KRISTOFFERSEN

Handelshøyskolen BI



Fra et europeisk ståsted har det vært knyttet håp til at Kinas nye middelklasse vil skape en politisk opposisjon til partiet. Det er mye som tyder på at en slik utvikling er lite sannsynlig. Den enkle grunnen er at det er den kinesiske middelklassen som er den økonomiske vinneren i dagens Kina. Dermed er det den som har mest å tape på endring av status quo. Denne artikkelen viser at middelklassens støtte til partiet dreier seg om mer enn tilfredshet over økonomisk fremgang.

Kina utfordrer ideen om at det er fremveksten av en middelklasse som vil føre til krav om politiske reformer og demokrati i Kina. Samtidig er landet i ferd med å vise verden et alternativ til forestillingen om at globalisering minsker nasjonalstaters makt. Under den 17. partikongressen i Beijing for et år siden understreket president Hu Jintao viktigheten av at partiet også i fremtiden skal ha monopol på makten i Kina. Han fremholdt at fortsatt økonomisk fremgang for Kina avhenger av stabilitet i landet, og at det kun er et sterkt kommunistparti som kan garantere denne nødvendige stabiliteten. Den globale finanskrisen, som tvinger regjeringer over hele verden til å utøve mer statlig styring, har neppe røkket ved den kinesiske presidentens syn på hvilken rolle partiet skal spille. De siste tiårene har partiets økonomiske reformer sørget for en 10 prosent årlig vekst. På tross av den globale finanskrisen ser partiet det som realistisk å opprettholde en vekst på rett under 10 prosent de neste årene. I hovedsak er det gode nyheter for Kinas velstående, men det finnes også mørke skyer.

Kina har allerede flere storbyer som sliter med vekstsmert, luftforurensning og vannmangel på grunn av for høy befolkningstetthet. Med fort-

satt vekst, og en urbanisering som til nå har ført til at Kina har mer enn 150 millioner migranter, vil disse problemene eskalere. For middelklassen, som for en stor del allerede bor i storbyene, betyr dette at den må dele sine goder med resten av befolkningen. Her har det allerede oppstått gnisninger, og partiet utfordres stadig hyppigere av sin hittil svært lojale middelklasse. Det er ikke ensbetydende med at middelklassen vil se det som opportunt å stå i opposisjon til partiet. I 2008, Kinas olympiske år, har partiets posisjon blant middelklassen, og hos befolkningen for øvrig, styrket seg.

Det er et poeng at den intellektuelle eliten, paradoksalt nok, kan spille en viktigere rolle i Kina enn i andre land der det finnes opposisjonspartier. Det er blitt hevdet at i Kina, der det verken er rom for offentlig politisk uenighet eller kritisk presse, kan den intellektuelle debatten fungere som et slags surrogat for de politiske diskusjonene i samfunnet (Leonard 2008: 17). Det er ikke alltid like klart om det er de intellektuelle som påvirker de politiske beslutningstakerne mest, eller om det er de politiske lederne som bruker de intellektuelle slik de ser det mest opportunt (*ibid.*). De kinesiske intellektuelle og middelklassen har uansett opplevd en markant forbedring av sin posisjon vis-à-vis partiet de siste tiårene.

Hvem er den kinesiske middelklassen?

Kinas økonomiske vekst har skapt forventninger både i Vesten og i Kina til fremveksten av en kinesisk middelklasse. Middelklassens forbruk har lokket til seg verdens multinasjonale selskaper som ser store muligheter i det kinesiske markedet. Nettopp det å tiltrekke seg utenlandske investeringer har vært en god grunn for Kinas politiske ledere til å overvurdere størrelsen på den kinesiske middelklassen. Et godt eksempel var da lederen for Kinas WTO-forhandlinger i 2001 snakket varmt om at Kina innen to år ville ha en befolkning med 400 til 500 millioner med middelklasseinntekter – en særdeles optimistisk antakelse (Croll 2006: 101).

Men hvem hører til middelklassen? I kinesisk statistikk fra 2006 kan man finne at nær halvparten av den voksne befolkningen kan plasseres i en såkalt mellomgruppe som tjener mellom 2000 og 5000 yuan årlig.¹ Dette er bønder, migranter og byborgere som klarer seg økonomisk så lenge ikke noe uforutsett skjer, slik som langvarig sykdom (Hansen & Thøgersen 2008: 158). De kan derimot ikke betegnes som en egentlig middelklasse fordi de ikke har tilgang til de utdanningsmulighetene, helsetjenestene, boligforholdene og forbruksgodene som vi forbinder med begrepet middelklasse (*ibid.*). Undersøkelser som bruker mer sammensatte kriterier, slik som utdanning, jobbtype, inntekt og forbruksmønster, varierer stort i

1 1 kinesisk yuan tilsvarer ca. 1 NOK (3. november 2008).

sine anslag av størrelsen på middelklassen. Offisielle kinesiske kilder der det ble lagt til grunn en inntekt stor nok til å kjøpe bil og bolig, antydte i 2005 en middelklasse på 200 millioner mennesker (Croll 2006: 101). Det er mer i tråd med tallene fra en undersøkelse gjort av CASS (Chinese Academy of Social Sciences) i 2002, som anslo at den kinesiske middelklassen utgjorde 15 prosent av befolkningen (*ibid.*).

Sannsynligvis er dette den mest omfattende kartleggingen som er gjort av middelklassen i Kina. I stedet for å snakke om klasse, brukte denne studien begrepet «new social stratum» – nytt sosialt sjikt. Dette er ikke bare en språklig nyskapning: Forskere både innenfor og utenfor Kina har pekt på at begrepet «klasse» er problematisk å bruke i inndelinger av den kinesiske befolkningen, og at man derfor heller bruker benevelser som «gruppe» og «sjikt» (Guo 2008: 39). I forståelsen av sosiale klasser ligger det implisitt at det menes sosial status målt i forhold til yrke, inntekt og velstand. For store deler av befolkningen i de tradisjonelle industrilandene er det positivt å tilskrive seg middelklassestatus. I Kina derimot gir begrepet «klasse» assosiasjoner til partistatens historie og ideen om revolusjon. Dermed vil selv urbane, velstående kinesere sjelden snakke om seg selv som del av en middelklasse (Zang & Goodman 2008: 7).

I stedet for å snakke om middelklasse har flere studier heller fokusert på å definere de aktørene som har vært de sterkeste drivkreftene i den økonomiske transformasjonen som Kina har gjennomgått, entreprenører, bedriftsledere og forretningsfolk (*ibid.*). Etter hvert som disse gruppene har økt sin økonomiske makt, har det vært en økende frykt i partiet for at det skal oppstå sterke maktsentrum som er utenfor partiets direkte kontroll. Problemet som melder seg ved å utøve mer kontroll, og dermed begrense denne gruppens handlefrihet, er at man da samtidig vil bremse den økonomiske veksten mer enn ønskelig.

Selv om det i dagens Kina ikke er nødvendig å være medlem av partiet for å lykkes i forretningslivet, er det tette bånd mellom Kinas entreprenører og partiet. Mens 5,4 prosent av den totale befolkningen er medlemmer av partiet, viser studier fra en rekke kinesiske byer og provinser at andelen av entreprenører som enten har nære slektninger som er partimedlemmer, eller selv er medlemmer, varierer fra 30 til 60 prosent (*ibid.*). Partiet har ikke direkte kontroll over de økonomiske vinnerne i dagens Kina, men den gjensidige påvirkningskraften mellom partiet og det vi kan kalle Kinas nye middelklasse, ivaretas gjennom tette relasjoner på mange plan.

Økonomi og fornuft

Partiets legitimitet de siste tiårene har i stor grad vært knyttet til at det år etter år har klart å levere solid økonomisk fremgang. Dette har ført til at

Kina nå har en middelklasse som er både kjøpesterk og potensielt politisk sterk. Det er middelklassen som først og fremst har nytt godt av fremgangen, og dermed har kunnet opparbeide seg betydelig økt velstand. Legitimitet hos middelklassen har vært en vesentlig suksessfaktor for partiet. Til nå har partiet hatt en uskreven avtale med den fremvoksende middelklassen; partiet leverer gode rammebetingelser for økt materiell velstand, mens middelklassen på sin side ikke engasjerer seg i politikk.

Det har til nå ikke fremstått som noe stort offer for middelklassen å holde sin del av avtalen. Den unge entreprenøren Xie Ming,² som driver en bedrift utenfor Shanghai, uttrykte det på denne måten: «Politikk er uvesentlig for vår generasjon. Det som er viktig er det praktiske i hverdagen og jobben. Det spiller ingen rolle om vi har kommunisme, sosialisme eller kapitalisme så lenge vi har et bedre liv.» Han illustrerer likegyldigheten den kinesiske middelklassen har vist til politikk i de siste tiårene, hvor Kina har gått fra planøkonomi til markedsøkonomi.

Mens Kina fremdeles hadde planøkonomi, var det *danwei*-systemet som garanterte individets velferd og sosiale sikkerhet. Begrepet *danwei* ble brukt om arbeidsplassen eller den administrative enheten i det kommunistiske systemet der folk hørte til. Kinas økonomiske reformer med nedleggelse og privatisering av statseide bedrifter har ført til en forvitring av *danwei*-systemet. Kinas nærmest altomfattende privatisering har endret forholdet mellom stat og individ. Partiet har gått fra å sørge for alt for alle, til å se det som sin hovedoppgave å sørge for den overordnede stabiliteten i landet. For å si det enkelt har stabilitet blitt et kollektivt gode, mens sosial sikkerhet og velferd har blitt et individuelt prosjekt. For bøndene og den fattigste delen av befolkningen har dette medført en brutal hestekur der de selv må betale for medisinerne – helse og skole har vært del av privatiseringen. Den sittende partiledelsen har innsett at dette har gått for langt, noe 87 000 registrerte protester i 2005, såkalte «massehendelser», illustrerer. Hu Jintaos visjon om «det harmoniske samfunn» har som mål å forsterke den sosiale velferden for den fattige delen av befolkningen.

For middelklassen fortoner virkeligheten seg annerledes. Den materielle velstanden har økt. Det har også valgfriheten i hverdagen. Fornuftsekteskapet med partiet har fungert. Forståelig nok har det dermed vært lite snakk om separasjon eller skilsmisse.

2 Kineserne som er beskrevet i artikkelen er anonymisert. Intervjuene ble gjort i Shanghai for mastergraden i sosialantropologi og boken *Det nye Kina* (2008).

Elitepartiet: Partimedlemskap som økonomisk strategi

Et moment som hører med til middelklassens fornuftsekteskap med partiet, er partiets stadig sterkere posisjon som eliteparti. I et Kina der det gis lite rom for politiske diskusjoner, ville det være naturlig å tenke at partimedlemskap var en lite interessant syssel for middelklassen. For mange vurderes det allikevel som attraktivt å være medlem av partiet. Partimedlemskap er en måte å bedre sine karrieremuligheter på. Lederstillinger på høyt nivå i det offentlige er forbeholdt medlemmer av partiet. Samtidig er det lite å tape på å være medlem, bortsett fra tiden som går med til partimøter og en moderat kontingent. Selv unge kinesere, som i utgangspunktet søker det private næringsliv, ønsker sjelden å utelukke muligheten for en karriere i det offentlige. Partimedlemskap blir dermed attraktivt for unge kinesere.

Kravene for å søke medlemskap har endret seg flere ganger. Etter partikongressene i 1973 og 1977 var det kun mulig for dem som var «arbeidere, fattige bønder eller lavere middelklasse- bønder» å søke medlemskap, unntaksvis kunne «andre revolusjonære elementer» være kvalifisert (Wang 2002: 121). I dag er det partiets grunnlov fra 1982 som gjelder. Her har også intellektuelle blitt funnet gode nok til å kunne søke medlemskap. Under den forrige presidenten, Jiang Zemin, ble det også åpnet for å inkludere forretningsfolk og bedriftseiere – et paradigmeskifte i forhold til partiets grunnleggende verdier. I partiets grunnlov heter det at «medlemmer av Kinas kommunistiske parti er frontkjempere for den kinesiske arbeiderklassen» (*ibid.*).

De tidligere kravene om at medlemmer måtte være bønder eller tilhøre arbeiderklassen, førte til lavt utdanningsnivå blant partimedlemmene. En stor del av dem som fortsatt er medlemmer, er blitt rekruttert ut ifra kriterier som ikke tilfredsstillter dagens krav til kompetanse. Derfor har partiet de siste årene brukt mye ressurser på å øke kompetansen hos medlemmer på nær sagt alle nivåer. Noe som vil hjelpe i denne situasjonen er at det er attraktivt for universitetsstudenter å søke medlemskap i partiet. Det er ikke uvanlig at opp imot 40 prosent av studentene ved Kinas beste universiteter er medlemmer i partiet.

I tillegg til at de beste studentene ved universitetene rekrutteres, introduseres ideen om partiet som en eliteinstitusjon allerede tidlig i skolen. Det gjøres ved at det er de dyktigste elevene som først blir invitert inn i partiet. De skal fungere som forbilder, og det er knyttet stor ære til å motta en tidlig invitasjon om medlemskap. Systemet etableres allerede fra første klasse. Wang Hong, som arbeider som lærer i Shanghai, forteller at de første i hennes klasse som fikk invitasjon om å være med i partiet var syv år gamle. Det var læreren deres som plukket ut de beste til å være med først. De ble da med i det som kalles «unge pionerer», og fikk dermed retten til

å bære det røde skjerfet som symboliserer at du er tatt opp som medlem av partiets første nivå. Jo tidligere du får lov til å gå med dette skjerfet, jo bedre. Ifølge Wang Hong var hele klassen tatt opp som «unge pionerer» i løpet av fjerde klasse. Selv om alle til slutt blir medlemmer på dette nivået, er elitesystemet etablert, og alle forberedes på at det til slutt bare er de beste som kan forvente å bli fullverdige partimedlemmer. Det neste nivået etter «ung pioner» er «pioner». Her blir de første invitert til medlemskap i femte eller sjette klasse, og igjen er det de beste som blir invitert først. Det er først på gymnaset at de første elevene får muligheten til å bli fullverdige medlemmer av partiet. Det er en stor ære å bli invitert inn i partiet allerede på gymnaset. På Wang Hongs gymnas ble bare to elever invitert til å bli partimedlemmer. Wang Hong forteller at de begge var eksemplariske elever, både akademisk og sosialt, og at de var forbilder for alle. Ye Hai, som nå er journalist i Shanghai, opplevde å få en slik tidlig invitasjon: «Jeg ble partimedlem mens jeg fortsatt gikk på gymnaset. Det var en stor ære å bli spurt av min lærer om å søke medlemskap. Det var som å vinne en pris. Jeg ble plukket ut til å være et forbilde for alle de andre. Mine foreldre var veldig stolte.»

Partiet har utviklet seg fra å være «frontkjempere for den kinesiske arbeiderklassen» til å bli et eliteorientert parti som er åpent for intellektuelle, så vel som for forretningsfolk og bedriftseiere – en utvikling som har vært nødvendig for å bevare middelklassens lojalitet. Det høye antallet medlemmer ved Kinas beste universiteter og medlemskapsprosessen på universitetet beviser ikke denne lojaliteten, men begge deler viser hvordan partiet er en sentral del av hverdagen for den aspirerende middelklassen.

Følelser og nasjonalisme

Det som har vært vanskelig for oss i Vesten å forstå, er at støtten til partiet synes å romme atskillig mer enn økonomiske strategier og nytte. Middelklassens følelsesmessige støtte henger sammen med at partiet i dag kan regnes som et nasjonalistisk parti. Partiets nasjonalisme har bidratt til at middelklassens stolthet over Kinas gjenvunne plass blant verdens stormakter også blir en stolthet over partiet. Fra slutten på 1980-tallet har partiet gradvis tatt til seg en kinesisk form for nasjonalistisk ideologi (Böckman 2008: 26). En vesentlig endring i så måte er at partiet nå omfavner tradisjonelle konfusianske prinsipper for moral og politisk styring – noe som var utenkelig tidligere, da partiet så det som sin viktigste oppgave nettopp å bryte med tradisjon (*ibid.*). Kinesiske bedriftsledere studerer nå konfusiansk etikk og konfusianske prinsipper for ledelse ved landets universiteter.

I 2008 har vi sett hvordan den nasjonale stoltheten kan overføres til å bli til støtte for partiet. Dette ble kanskje tydeligst eksemplifisert gjennom hendelsene rundt fakkelfestet i forkant av de olympiske lekene i Beijing. Kinesiske myndigheters hardhendte håndtering av demonstrasjonene i Tibet førte til sterke reaksjoner i Vesten og opptøyer under Kinas olympiske fakkelfestet i Europa. Men for kineserne føltes dette svært urettferdig. Spesielt ble det reagert da en kinesisk handikappet fakkelfører ble angrepet i rullestolen sin under en etappe i Paris. Jenta ble folkehelt hjemme i Kina, og hendelsen utløste antipati mot Vesten og sterk støtte til partiets ledere.

Middelklassen utmerket seg ved å organisere en rekke protester utenfor den franske kjøpesenterkjeden Carrefours butikker. Det ble også satt i gang en internettaksjon der det ble oppfordret til boikott av den franske kjeden, som finnes i stort sett alle de store byene på Kinas østkyst. I den vestlige mediedekningen virket det som om en rekke kommentatorer antok at den kinesiske befolkningen, og i alle fall den utdannede og reflekterte delen av middelklassen, i utgangspunktet var i opposisjon til sine politiske ledere. Dette viste seg å være en feilslutning. Det viste seg umulig for vestlige medier å angripe den kinesiske partiledelsen uten samtidig å sette sterke følelser i sving hos store deler av befolkningen.

Et annet eksempel i nyere tid som fikk den kinesiske middelklassen ut i gatene for å demonstrere, var den amerikanske bombingene av den kinesiske ambassaden i Beograd i 1999. Hendelsen, der tre kinesere døde og mer enn 20 ble såret, fikk kinesere over hele verden til å delta i protestaksjoner. President Bill Clinton gikk umiddelbart ut med en unnskyldning til Kina og forklarte hendelsen med at dette var en tragisk feil som skyldtes gamle og dårlige kart. Det amerikanerne var ute etter å treffe, var angivelig et serbisk våpenlager (Gries 2004: 17). I amerikanske medier ble hendelsen konsekvent referert til som feilbombingen. I kinesiske medier, derimot, ble den omtalt med en tone som mer enn antydte at dette var å se på som en viljeshandling. Dette skapte sinne i USA, og amerikanske medier svarte med å hevde at denne holdningen kom fra partiledelsen i Beijing, og at protestene fra det kinesiske folket ikke representerte en kinesisk holdning, men var provosert frem av den kinesiske ledelsens propagandaapparat. En av grunnene til at det er vanskelig å tro at partiet orkestrerte protestene, er at også kinesere med bosted utenfor Kina reagerte spontant (*ibid.*: 20). Dette var kinesere med full tilgang til vestlige medier og som i denne saken neppe kan sies å ha vært offer for partiets propaganda.

Hendelsene illustrerer en voksende nasjonalisme i Kina som til nå har kommet partiet til gode. Da folket ofte ikke skiller mellom nasjonen og partiet, blir slike nasjonalistiske ytringer i stor grad ensbetydende med støtte til partiet. Samtidig kan den kinesiske nasjonalismen vise seg å være et tveegget sverd for partiet. Kinesiske nasjonalisters forventninger kan føre til

anstrengende situasjoner for partiet, fordi nasjonalistene ikke aksepterer at Kina «taper» ansikt utad. Det kan allikevel skje i internasjonale forhandlinger der Kina er tvunget til å både gi og ta. Da kan det oppstå situasjoner der kinesiske nasjonalister tilskriver det å «gi» noe til for eksempel USA, som en fortsettelse av «de siste to hundre år med vestlig undertrykkelse av Kina». En styrket kinesisk nasjonalisme kan dermed gjøre det vanskelig for partiet å inngå nødvendige kompromisser internasjonalt uten samtidig å tape ansikt overfor egen befolkning.

Det har det til tider vært betimelig for partiet å tillate en viss grad av åpne protester drevet av nasjonalisme, slik vi har sett blant middelklassen i de nevnte episoder, og i flere tilfeller i forholdet til Japan i de senere år. Det er imidlertid ikke ensbetydende med at partiet har makt til å styre middelklassens, eller den øvrige befolkningens, nasjonalistiske følelser. Paradoksalt nok kan den kinesiske nasjonalismen, som har vært et nyttig verktøy for partiet, vise seg å være en mer present fare for partiets posisjon enn at det i nær fremtid skulle oppstå en opposisjonell middelklasse.

Middelklassen og resten av befolkningen

Det er vanskelig å se for seg hvordan den kinesiske middelklassen, på den ene siden, og de kinesiske bøndene, arbeiderne og de fattige, på den andre siden, i fremtiden skal kunne ha sammenfallende interesser. Kinas enorme befolkning kombinert med fortsatt økonomisk vekst tilsier en tilspisset kamp om ressursene. Allerede midt på 1990-tallet viste en undersøkelse av 500 husholdninger i Pudong – et av Shanghais mest moderne områder – med tydelighet potensialet for konflikt. Hele 97 prosent av dem som var med i undersøkelsen mente at migrasjonen til byen førte med seg store problemer når det gjaldt arbeidsmarkedet, miljø, kriminalitet og trafikk (Solinger 1999: 101). Det er opplagte interessekonflikter mellom middelklassen og resten av befolkningen. Likevel har middelklassen en sterk posisjon som opinionsledere i Kina. En viktig grunn til dette er den grunnleggende respekten for utdanning og kunnskap som stikker dypt i kinesisk historie og konfusiansk tradisjon. En annen opplagt grunn er at en stor del av dem som selv tilhører middelklassen har nære slektninger og relasjoner i resten av befolkningen. Derfor blir den kategoriske inndelingen «middelklassen og resten» en forenkling.

Selv om Kinas utvikling de siste tiårene har skapt en allianse mellom partiet og middelklassen, finnes det eksempler på demonstrasjoner fra middelklassen mot myndighetene. En slik hendelse fant sted i 2007 da en anonym tekstmelding i Xiamen, sør i Kina, utløste en av de største protestene blant middelklassen i de senere år (*The Economist* 2007). Tekstmeldingen manet til protest mot planene om å bygge en kjemisk fabrikk rett

i utkanten av byen. Ifølge meldingen, som raskt sirkulerte rundt og nådde store deler av byens befolkning, ville utslippene fra den planlagte fabrikken kunne forårsake leukemi og alvorlige skader hos nyfødte barn. Responsen lot ikke vente på seg. Tusenvis av Xiamens innbyggere marsjerte i protest til høylytte krav om at byens øverste partileder, He Lifeng, måtte gå av (*ibid.*).

Hendelsen illustrerer hvordan en protest arter seg når den blir isenesatt og gjennomført av personer som kan sies å tilhøre Kinas middelklasse. For det første viser saken at middelklassen bryr seg om politikk når det er snakk om avgjørelser som kan få direkte konsekvenser for den selv. For det andre viser saken at når middelklassen er involvert, skjer det i det urbane Kina og ikke et bortgjemt sted på landsbygda. Xiamen er en av Kinas moderne byer på østkysten som absolutt har fått sin del av den økonomiske veksten. Xiamen har både nasjonalt og internasjonalt fokus, og dermed sprer nyheten seg raskt. For det tredje viser saken hvor raskt folk kan organisere seg når moderne teknologi brukes effektivt, slik tilfellet er blant middelklassen i Kinas storbyer. Bruken av tekstmeldinger i Xiamen samlet raskt flere tusen mennesker.

Demonstrasjonen i Xiamen var konsentrert rundt en lokal sak og var i så måte ikke en protest mot sentralmyndighetene i Beijing. Likevel viser hendelsen at middelklassens støtte ikke kan tas for gitt av partiet. Dersom middelklassen føler at bomiljøet blir forringet, slik tilfellet var i Xiamen, kan det gi grobunn for flere liknende aksjoner. Eksempelet viser at det ikke er gitt at dagens urbane kinesere kommer til å godta å måtte dele på byens knappe ressurser.

President Hu Jintao, med sin visjon om «det harmoniske samfunn», ønsker å endre sine forgjengeres ensidige fokus på økonomisk vekst. Blant de lovede tiltakene ligger mer satsing på velferd til de fattigste og forbedrede rettigheter for migrantene i byene. Det er vanskelig å se at en slik utvikling skulle være noe annet enn positiv for Kina, men for middelklassen kan det fortone seg annerledes. I kinesisk tradisjon har det ikke vært vanlig å tenke seg vann-vinn-situasjoner – realitetene har snarere blitt lagt en kamp om ressurser og muligheter der noen må tape om andre skal vinne. Vinnerlaget de siste tiårene har vært middelklassen. Det er ikke gitt at middelklassen uten videre ser handlingsplanene for «det harmoniske samfunn» som en støtte til seg. Fremtiden vil vise hvor mye av ekteskapet mellom partiet og middelklassen som bygger på fornuft, og hvor mye som bygger på ekte kjærlighet – det er jo til og med noen som mener det er mulig å kombinere de to.

Litteratur

- Bøckman, Harald (2008) «China Today – and Tomorrow?» i Merete Lie, Ragnhild Lund & Gard Hopsdal Hansen (red.) *Making it in China*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Croll, Elisabeth (2006) *China's New Consumers. Social development and domestic demand*. New York, NY: Routledge.
- Gries, Peter H. (2004) *China's New Nationalism. Pride, Politics and Diplomacy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Goodman, David S.G. (2008) «Why China has no new middle class: Cadres, managers and entrepreneurs» i David S. G. Goodman (red.) *The New Rich in China*. New York, NY: Routledge.
- Guo, Yingjie (2008) «Class, stratum and group: the politics of description and prescription» i David S. G. Goodman (red.) *The New Rich in China*. New York, NY: Routledge.
- Hansen, Mette H. & Stig Thøgersen (2008) *Kina. Individ og samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kristoffersen, Henning (2008) *Det nye Kina. Kinesisk handel kultur og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kristoffersen, Henning (2005) *Young in China – Values and Strategies of the Deng Generation*. Masteroppgave i sosialantropologi, Universitetet i Oslo.
- Leonard, Mark (2008) *What does China think?* London: Fourth Estate.
- Solinger, Dorothy J. (1999) *Contesting Citizenship in Urban China*. Berkeley, CA: University of California Press.
- The Economist* (2007) «Mobilised by mobile» 21. juni.
- Wang, James C.F. (2002) *Contemporary Chinese Politics*. Englewood, NJ: Pearson Education Inc.
- Zang, Xiaowei & David S.G. Goodman (2008) «The New Rich in China: the dimensions of social change» i David S. G. Goodman (red.) *The New Rich in China*. New York, NY: Routledge.

FOKUS

Legitimitet i en ny kontekst: Det kinesiske regimets utfordringer

KRISTIN DALEN
Forskningsstiftelsen Fafo



Kinesiske myndigheters legitimitet i egen befolkning er en stadig utfordring for regimet. Gjennom de siste 30 årene har den enorme økonomiske veksten, initiert av Deng Xiaopings reformer, bidratt til at befolkningen har følt at deres behov i stor grad har blitt ivaretatt av myndighetene. Etter hvert som større og større deler av befolkningen løftes ut av fattigdom, kommer også kravet om at flere og andre behov innfris av myndighetene. Folk krever tilgang på informasjon og retten til å bli hørt, de krever at miljøet skal bli bedre og at noen blir stilt til ansvar for korrupsjon og dårlig styring på lokalt nivå i det kinesiske systemet. Hva betyr legitimitet i Kina, hvilke utfordringer står regimet overfor i «jakten» på legitimitet, og hva gjør det for å ivareta sin stilling i dagens Kina?

Legitimitetsbegrepet i Vesten og i Kina

Spørsmålet om det kinesiske regimets legitimitet har engasjert politiske observatører i Vesten i lang tid. Etter den kanskje største legitimitetskrisen for dagens regime, nemlig overgrepene på Den himmelske freds plass (Tiananmen) i 1989, spådde mange en kollaps for det sittende regimet. Det skjedde ikke.

Nesten all politikk dreier seg om å skape legitimitet. Myndigheter og politiske observatører har alltid vært opptatt av det samme grunnleggende spørsmålet: Hvem fortjener å sitte ved makten og hvorfor? Spørsmålet om hva legitimitet faktisk er, har blitt belyst fra mange hold. Max Webers (1994) utgreiinger om autoritet er et sentralt bidrag. I forlengelsen av dette har blant andre Seymour Martin Lipset (1981) definert legitimitet som «systemets evne til å etablere og opprettholde troen på at de eksisterende

institusjonene er best egnet for å ivareta et godt samfunn»,¹ og David Beetham (1991) definerer legitimitet som «et maktforhold som ses på som rettferdig i folks øyne».² Disse to eksemplene på definisjoner av legitimitet er grunnleggende basert på en normativ og en utilitær tilnærming: Hva gjør at folket mener at regimet har rett til å styre? For å forstå hvordan regimet kan opprettholde sin legitimitet, er det derfor viktig å se både på hvordan det ivaretar sitt folks grunnleggende behov, og på de grunnleggende verdiene som danner basis for legitimitet.

I tradisjonell kinesisk filosofi og politisk tenkning er det også et stort volum av skrifter om politiske styringsformer, og flere former for legitimitet kan identifiseres. Teoriene baserer seg på fire hovedformer (Guo 2003): et «himmelsk mandat» der regimet henter legitimitet fra høyere makter, et styresett der regimet baserer seg på dyd og ansvar og hvor den sentrale moralen er å gjøre det som er best for folket,³ legitimitet basert på støtte fra folket gjennom å vinne «hearts and minds»⁴ der folkets interesser veier tyngre enn regimets egeninteresser og en legitimitet basert på legalisme, da i første rekke tradisjonelle normer og regler.⁵

Felles for alle de ovennevnte synene på legitimitet og styresett innen kinesisk tradisjon er at de i liten grad nevner overføring eller begrensning av makt, men i første rekke er sentrert rundt regimets rolle som forvalter av folkets interesser på vegne av folket (*wei min zuo zhu*). Det tradisjonelle fokuset på regimets rolle som leverandør av velferd og trygghet har gjort det lettere for de kinesiske myndighetene å legitimere sin sterke og totalitære rolle i utviklingen i Kina. Ideen om å sikre bedre levekår for befolkningen som helhet har vært overordnet individets frihet. Her kan man også trekke parallellen til at det i Kina har vært mer fokus på å sikre sosiale og økonomiske rettigheter fremfor sivile og politiske rettigheter.

Generelt kan man si at kinesiske myndigheters legitimitet i stor grad har vært tuftet på utvikling og økonomisk vekst, spesielt med henvisning til den relative stabiliteten⁶ og det økonomiske «mirakelet» i Kina gjennom de siste 30 årene. Selv om hovedfokuset er på resultater, er det viktig også å se de normative henvisningene til tradisjonell politisk filosofi for bedre å forstå legitimitetsbegrepet i en kinesisk kontekst.

1 Forfatterens egen oversettelse.

2 Forfatterens egen oversettelse.

3 Her er Konfusius' skrifter sentrale (*Confucius Analects*, oversatt av D.C. Lau 1979).

4 Mencius' begrep «min ben» kan oversettes til «å se folket som statens røtter»; for å kunne styre behøver regimet først og fremst å ha støtte i folket.

5 Innenfor denne tankegangen er ikke lovene laget for å begrense regimets makt, snarere for å sikre at det blir ved makten.

6 Etter de voldsomt turbulente periodene, inkludert «Det store spranget» og Kulturrevolusjonen under Mao, ble stabilitet og forutsigbarhet svært viktig for det kinesiske folket og for regimet.

Reformer, utvikling og endring

De grunnleggende reformene av det kinesiske samfunnet i 1980, etter at Deng Xiaoping kom til makten, var ikke bare av økonomisk karakter. Grunnlaget ble lagt for et regime som ikke lenger var basert på karismatiske ledere som kunne hente sin legitimitet fra deltakelse i revolusjonen i 1949. Innføringen av den nye grunnloven i 1982 innebar også at styrings-systemene i landet ble mer forutsigbare, lovverket og rettssystemet ble styrket og det ble innført en begrenset maktdeling (Xie 1991).

Så å si alle politiske reformer ble frosset etter de fatale hendelsene på Tiananmen i 1989,⁷ men de økonomiske reformene ble videreført under Jiang Zemin og senere Hu Jintao. Det har blitt åpnet for utenlandske investeringer og større grad av privat eierskap. Parallelt med økonomisk vekst for regimet opplever flere og flere kinesere (i alle fall i byene) at de har fått råd og mulighet til å kjøpe seg egne leiligheter, vestlige varer, kanskje til og med en bil. Retten til gratis skolegang er innført for alle grunnskoleelever, og jordbruksskatten for bøndene er avskaffet. Det er ikke bare mat på bordet og tak over hodet som har gitt regimet legitimitet; Kinas styrkede rolle som en stormakt i verden både politisk, økonomisk og militært, deltakelsen i det nye kappløpet om verdensrommet, i tillegg til tildelingen og gjennomføringen av de olympiske leker i august i år, har generelt ført til høy grad av tillit til det sittende regimet, i alle fall på sentralt nivå.

Med fokus på å levere velferd, økonomisk vekst og trygghet til majoriteten i befolkningen og med bakgrunn i grunnleggende tradisjoner har det sentrale regimet sikret seg legitimitet. Men utviklingen fortsetter, og endringer skjer fort. Vil regimet i Kina kunne opprettholde sin legitimitet fremover, hvilke utfordringer står det overfor, hvordan takler det utfordringene og hva kan vi vente oss?

Reformenes bakside

Selv om reformer og økonomisk vekst har bidratt til at kinesere flest har fått bedre økonomi, har utviklingen også hatt store negative konsekvenser. Forskjellen mellom fattig og rik er enorm, privatisering av velferdsstaten har ført til store egenandeler ved sykdom og dårlige sikkerhetsnett for uføre og eldre. Migranter fra rurale områder mangler grunnleggende rettigheter i byene, korrupsjon er et utbredt problem og miljøet har lidd under den voldsomme økonomiske veksten. I tillegg har lokale myndigheter på jakt

7 Det er ikke riktig at det ble full stopp i politiske reformer etter 1989, flere politiske reformer har senere blitt initiert, blant annet lokalvalg på landsbyplan. Men det er riktig å si at det ble en definitiv «dødsperiode» etter 1989.

etter profitt konfiskert jordstykkene mange bønder har fått råderett over, uten tilstrekkelig kompensasjon.

Spenningen og misnøyen i befolkningen har gitt seg utslag i mange og kraftige protester, i første rekke rettet mot lokale myndigheter, men med implikasjoner for hele regimets legitimitet. Selv om definisjonen på masseprotester er uklar, kunne kinesiske myndigheter rapportere om 87 000 slike i 2005.⁸ Folk krever informasjon og retten til å bli hørt, at noen blir stilt til ansvar for korrupsjon og brudd på bønders og arbeideres rettigheter, og de forlanger at miljøet skal bli bedre tatt hensyn til.

Kinesiske myndigheter må også ta inn over seg de utfordringene en mer informert og høyere utdannet befolkning representerer. Informasjonsteknologien har ført til at mange vet mye mer om hva som foregår både hjemme og ute. Selv om Kina i dag har verdens mest effektive «brannmur» for sensur av informasjon på internett, og selv om myndighetenes sensur av kinesisk presse er tilnærmet gjennomgående, er det ikke tvil om at tilgangen på informasjon er så stor, og aktiviteten blant dem som legger ut informasjon så omfattende, at det nesten er umulig for myndighetene å opprettholde et informasjonsmonopol.

I mange av skandalene⁹ som har blitt avslørt i Kina i den siste tiden, er det et aktivt nettsamfunn som har stått i spissen for å sette søkelyset på dem. Selv om innspill til blogger og andre netttora raskt blir fjernet av sensuren, er det så mange som kopierer og sender ut innleggene på andre blogger at det nesten er umulig å hindre at nyheter spres når de først er blitt lagt ut. I tillegg brukes mobiltelefoner aktivt for å viderefremidle informasjon.

Med bakgrunn i frykten for sosial uro er det økt fokus blant sentrale myndigheter i Beijing på hvordan man kan bli mer lydhør for de nye kravene som stilles i befolkningen. En slik ny form for lydhørhet kan i første rekke ses som en metode for å unngå ustabilitet i et samfunn som har vokst «for fort», og der ulikhetene mellom grupper av befolkningen er på vei til å bli større enn i noe annet land i verden (UNDP 2008).¹⁰ Lydhørhet inngår også i myndighetenes satsing på å skape «et harmonisk samfunn», og med det en større legitimitet i befolkningen.

Videre skal jeg presentere noen dagsaktuelle saker som illustrerer hvordan myndighetene prøver å svare på utfordringene knyttet til legitimitet.

8 En uttømmende og informativ diskusjon om definisjonen på masseprotest kan ses på East-SouthWestNorth 2006.

9 Blant annet gruveulykker, matvareskandaler og korrupsjon i forbindelse med bygging av skoler og ekspropriering av land. I tillegg til kriminelle handlinger fra høytstående personer som ikke blir straffeforfulgt.

10 Ginikoeffisienten er et mål mellom 0 og 1 og indikerer forskjellen mellom de rikeste og de fattigste i et samfunn. Jo nærmere Gini er 1, dess større forskjeller i et samfunn. I Kina er den på 0.47, noe som anses som svært høyt.

Som eksempler har jeg valgt å bruke utviklingen rundt retten til land i rurale områder og de store protestene mot konfiskering og manglende kompensasjon, gruveulykker, melkeskandalen og jordskjelvet i Sichuan.

Retten til land i rurale områder

Kinesiske bønder har ikke eiendomsrett til jord utover det de produserer på området de har fått tildelt.¹¹ Konflikter om landrettigheter på landsbygda har kanskje vært den viktigste grunnen til masseprotester i Kina de siste årene. Bønder har i mange tilfeller fått konfiskert land uten tilstrekkelig kompensasjon, for at bedrifter og, noen ganger, korrupte lokalpolitikere skal kunne tjene penger. Etter at sentrale myndigheter fjernet jordbruks-skatten på midten av 1990-tallet og, med den, mye av inntektskilden for kommunene, har man mange steder vært nødt til å se seg om etter andre måter å tjene penger til drift av kommunene. Utleie av land har i beste fall vært sett på som en kollektiv inntektskilde for lokale myndigheter og i verste fall som en privat inntektskilde for lokale byråkrater og partitopper. Det økende antallet og den økende intensiteten i konflikter over jordbruksland er en trussel mot regimets legitimitet. Deler av befolkningen uttrykker sterk misnøye over at deres rettigheter ikke blir ivaretatt. I tillegg har denne problemstillingen blitt kjent blant en større del av befolkningen gjennom den nye informasjonsteknologien.

Presset for å gjennomføre landreformer i Kina har kommet fra flere hold, og etter noe som kunne se ut som en lang intern tautrekking i partiet,¹² ble reformene i oktober i år lagt frem på det siste møtet i kommunistpartiets sentralkomité (the Third Plenary Session of the 17th Central Committee). Reformene går i hovedsak ut på at bønder skal få større råderett over det landet de har fått bruksrett til. Det er ikke snakk om eiendomsrett i tradisjonell forstand, men større råderett og mer forutsigbarhet. Bønder får retten til å leie ut bruksretten til jorda de har blitt tildelt, og det understrekes tydelig at de selv kan bestemme om, og til hvem, de eventuelt vil leie ut. Mye tyder også på at bruksretten blir forlenget fra 30 til 70 år.

De reelle konsekvensene av disse reformene er ennå ikke klare, men den kinesiske forskeren Yu Jianrong¹³ sier i et intervju med *Southern Metropolis Weekly* (Danwei 2008) at det viktigste ved reformen er at den under-

11 Land blir fordelt mellom innbyggere i en landsby/kommune med bakgrunn i familiestørrelse, som regel for en fastsatt tidsperiode av gangen (ofte 30 år). Etter at denne perioden er over, omfordeles land blant innbyggerne. I tillegg har mange landsbyer/kommuner kollektivt land.

12 Det er kjent at konservative krefter innenfor partiet har gått imot en landreform i rurale områder, siden dette bryter med den marxistiske grunntanken.

13 Yu Jianrong er direktør for The Rural Development Institute's Social Issues Research Center ved Chinese Academy of Social Sciences (CASS).

streker bønderes rett til å bestemme over eget land; dermed har de mulighet til å motsette seg konfiskering av land mot egen vilje.

Det er mange grunner til at landreformen i rurale strøk innføres. Men de økende forskjellene mellom by og land, tiltakende protester og et økt fokus på overtramp mot bønder gjør at regimet må handle for å fremstå som et lederskap som lytter til folket. Reformene kan derfor ses som et svar på krav om å ivareta folkets interesser gjennom en mer rettferdig fordeling.

Gruveulykker – kravet om at noen tar ansvar

Veksten i den kinesiske økonomien har gjort at behovet for råvarer som kull, jern og andre mineraler har økt betraktelig. Dette har videre ført til vekst i den kinesiske gruvedriften, også den illegale. Kinesiske gruver er verdens farligste arbeidsplass, og sikkerheten til gruvearbeiderne blir ofte neglisjert. Hvert år dør nærmere 5000 mennesker i gruveulykker i Kina (*China Daily* 2004). Dårlig standard på gruvene og uforsvarlig drift skal stanses av lokale myndigheter etter at inspeksjon har avdekket slike brister, men i mange tilfeller skjer ikke dette fordi den lokale partisjefen ofte er nær knyttet til eieren av gruveselskapet. Korrupsjon og tette personlige bånd er ofte grunnen til at uforsvarlig gruvedrift ikke blir stoppet.

En stor gruveulykke skjedde i byen Linfen, Xiangfen county, i Shanxi-provinsen i begynnelsen av september i år. Etter kraftig regn kollapset en jerngruve i området. Da gruva raste sammen, utløste det store jordskred i området som ikke bare tok med seg gruvearbeidere, men også familier som bodde i nærheten. Årsaken til jordskredet var at gruvedriften var ute av kontroll, og lokale myndighetene hadde gitt tillatelse til drift av mange uautoriserte gruver som ikke oppfylte sikringskravene. Det offisielle antallet omkomne i ulykken var 268 (*Xinhua* 2008), men det verserer fortsatt spekulasjoner om at mer enn 500 (AFP 2008) mennesker fortsatt er begravd i jordmassene. I tillegg ble 1047 hjemløse etter skredet (*China View* 2008).

Tidligere i år lovet sentrale myndigheter å slå ned på farlig og ulovlig gruvedrift. Ulykken i Linfen vakte harme og voldsomme reaksjoner blant folk etter at den ble dekket av medier og blant bloggere. Kravet om at noen måtte stilles til ansvar var sterkt. Sentrale myndigheter i Beijing tok konsekvensene ved å avsette Beijings tidligere ordfører Meng Xuenong (daværende provinsguvernør i Shanxi). I tillegg vil provinsmyndighetene gi familiene til dem som omkom, 200 000 yuan¹⁴ i erstatning. Partiformannen i Taosi, lederen for arbeidssikkerhetsbyrået og sjefingeniøren i Xiangfen har alle blitt sagt opp som følge av tjenesteforsømmelse. 13 sjefer

14 Ca 200 000 NOK.

i gruveindustrien i området har blitt fengslet, og fire lokale byråkrater er sagt opp. Etterforskningen av ulykken pågår fortsatt.

Sentralmyndighetene viste denne gangen handlekraft og vilje til å etterkomme krav fra folket. Presset fra opinionen og kravet om at noen blir stilt til ansvar, er potensielt så sterkt at det kan utgjøre en trussel mot regimet. Likevel er det vanskelig å se sentrale myndigheters handlinger i denne saken som annet enn brannslukking i en prekær situasjon, så lenge systemer og lover ikke blir implementert i større grad.

Jordskjelvet i Sichuan – med øret til bakken

12. mai i år ble Sichuan provinsen rammet av det sterkeste jordskjelvet som noen gang er blitt målt i Kina.¹⁵ Nesten 70 000 personer omkom, over 18 000 er fortsatt savnet, mer enn 4,8 millioner mennesker mistet hjemmene sine og ødeleggelsene i områdene er enorme.

I motsetning til håndteringen av opprøret i Tibet reagerte kinesiske myndigheter i første omgang med noe som liknet pressefrihet, og mulighet for både lokale og internasjonale journalister til å reise fritt i områdene. Hjelpestyrker fra militæret og andre organisasjoner var raskt på plass med heltemodig innsats for å hjelpe dem som var berørt av katastrofen. Men selv om få, om noen, kan lastes for en slik naturkatastrofe, sto kinesiske myndigheter overfor ekstreme utfordringer i kjølvannet av skjelvet.

Det mest prekære var naturlig nok å få frem hjelpesendinger og skaffe bosted til hjemløse, i tillegg til gjenoppbyggingen av grunnleggende infrastruktur i området. Men på lengre sikt melder flere utfordringer seg i arbeidet med gjenoppbyggingen: Hvordan sikre at hjelpen blir rettfærdig fordelt, hvordan ta tak i de enorme miljøproblemene, hvordan opptre slik at befolkningen føler seg ivaretatt, og ikke minst: hvordan få lokale myndigheter til å opptre slik at de styrker sentrale myndigheters legitimitet?

For å håndtere disse problemene best mulig tok myndighetene i bruk nye metoder. *The Leading Group for Reconstruction*¹⁶ ga det kinesiske forskningsinstituttet CASTED, i samarbeid med det norske forskningsinstituttet Fafo, i oppdrag å gjennomføre en storstilt spørreundersøkelse blant jordskjelvofrene for å få svar på hvilke forventninger de hadde til gjenoppbygging og hjelp i fasen etter jordskjelvet.¹⁷ Resultatene fra undersøkelsen

15 Jordskjelvet som rammet Tangshan i 1976, der mer enn 240 000 mennesker omkom, var langt mer dødelig, men ikke like kraftig. Wenchuan-skjelvene målte 8.0 og 7.9 på Richters skala, selv om målemetodene var dårligere ved skjelvet i Tangshan og det fortsatt er usikkert hvor kraftig skjelvet var, refereres det oftest til 7.8

16 Et tverrministerielt initiativ (ministre fra flere departementer).

17 Undersøkelsen, der forfatteren var en av Fafos deltakere, ble gjennomført blant mer enn 6000 hushold i jordskjelvområdene i juli 2008.

ble brukt i utviklingen av konkrete gjenoppbyggingsprogrammer og vitner om at kinesiske myndigheter i dette tilfellet ga høy prioritet til å utforme politikk i samsvar med ønsker og krav fra den berørte befolkningen.

Ved å kartlegge folks forventninger og krav prøver kinesiske myndigheter å «legge et øre til bakken». Dermed kan de kanskje unngå større misnøye og sosial uro i forbindelse med gjenoppbyggingen. Det gir dem også mulighet til å styrke legitimiteten i egen befolkning. I ytterste konsekvens kan dette ses på som et slags substitutt for institusjonaliserte demokratiske kanaler.

Melkeskandalen – kravet om retten til informasjon

Melkeskandalen viser at lokale myndigheter (denne gangen i Shijiazhuang) gjorde alt de kunne for å skjerme Sanlu (selskapet som sto bak den forgiftede melken) for negativ omtale. Rapportene om at noe var galt, ble dysset ned av de lokale myndighetene, og hele saken utviklet seg til en nasjonal skandale der små barn til slutt ble ofrene.¹⁸ At lokale myndigheter og bedriften prøvde å skjule at det ble tilsatt melamin i melkepulveret, kunne skje fordi tilgangen på informasjon fortsatt er sterkt begrenset i Kina.

Etter at skandalen først ble kjent, har mediene spilt en viktig rolle ved å sette den på dagsordenen og spre informasjon til folket om saken. Men pressen kunne vært på banen langt tidligere. Det viste seg at flere redaktører i kjente kinesiske aviser allerede visste om skandalen før den ble allment kjent i september. Dette gjelder blant andre den profilerte redaktøren i avisen *Southern Weekend*, Fu Jianfeng. Han har stått frem og bedt om tilgivelse fordi han ikke trosset sentrale myndigheters pålegg om ikke å publisere «negative nyheter» under gjennomføringen av De olympiske leker i august (EastSouthWestNorth 2008).

Det er i utgangspunktet de lokale myndighetene og bedriftene selv som skal melde fra hvis de mistenker at noe er galt fatt. Men det faktum at bedriftene er avhengige av profitt, og fordi lokale myndigheter ofte er «i lomma på» bedriftene, øker behovet for tilgang til informasjon og aktive medier. Uten tilgang til informasjon kan ikke den vanlige borger beskytte seg mot korruperte myndigheter og profittsøkende bedrifter. På den andre siden trenger sentrale myndigheter informasjon om hva som skjer på lavere plan i systemet. Men siden det verken er organisasjonsfrihet eller et velfungerende sivilt samfunn i Kina, kan mediene i mange tilfeller være den eneste informasjonskilden for myndighetene til hva som skjer på lokalt nivå.

18 Fire barn er bekreftet døde og mer en 54 000 har så langt vært til medisinsk behandling.

Etter at skandalen ble kjent, har den hatt omfattende konsekvenser for lokale byråkrater og partikadere. I tillegg har myndighetene i Beijing tatt på seg deler av skylden for melkeskandalen. I et intervju med *Science Magazine* (*Aftenposten* 2008) sier statsminister Wen Jiabao at myndighetene må ta på seg deler av skylden for skandalen. I siste instans er det myndighetene som har ansvaret for oppsyn med industrien gjennom standarder og kontroller.

Melkeskandalen illustrerte at mangelen på fri flyt av informasjon kan få katastrofale konsekvenser, og nærer opp under folkets krav om en friere presse og mer åpenhet. Det er viktig å understreke at Kina har blitt mer åpent, men ved fortsatt gjennomgripende sensur av pressen vil vi etter all sannsynlighet fortsette å se saker som melkeskandalen. Ved ikke å etterkomme kravet om åpenhet og informasjon svekkes kinesiske myndigheters legitimitet. Samtidig er det en vanskelig vei for et totalitært regime å gå siden en fri presse lett kan bidra til at misnøyen med myndighetene kommer sterkere til uttrykk. Siden det ikke finnes institusjonaliserte mekanismer for maktskifte, er fremtidsutsiktene for regimet usikre med en fri presse.

En tung bør å bære

Selv om det sittende regimet i Beijing har stor tillit i befolkningen, viser eksemplene som er presentert ovenfor, hvordan økt tilgang på informasjon og nye krav i befolkningen utfordrer regimets legitimitet. Dette er bare et lite utvalg av saker. I tillegg har man store utfordringer hva gjelder innføring av nye lover om økte rettigheter for arbeidstakere og nye omfattende helsereformer. Hos det sittende regimet under ledelse av Hu Jintao og Wen Jiabao blir det lagt stor vekt på jevnere fordeling og «større sosial harmoni». Dette inkluderer også at befolkningen i større grad skal bli hørt. Det kanskje mest avgjørende for regimet er i hvilken grad det klarer å iverksette de nye lovene og reformene. Oppgaven er enorm, og det nye informasjons-samfunnet kommer til å stille krav om at myndighetene må lykkes.

For øyeblikket er ikke regimets posisjon som den legitime makt i landet truet. Partiets posisjon i OL-året 2008 er sterk, og folk flest mener at de har dyktige og ansvarlige ledere med de beste intensjoner i en utfordrende situasjon. Likevel kan ting endre seg om ikke myndighetene klarer å følge opp det de lover. Uten et fungerende sivilt samfunn blir ansvaret for endring og utvikling nesten utelukkende lagt på regimets skuldre. Det er vanskelig å bygge alle reformer ovenfra og ned. For at regimet skal kunne bevare sin legitimitet, er det naturlig å tenke seg et aktivt sivilt samfunn som en del av svaret. Samtidig representerer et slikt sivilt samfunn med

uavhengige organisasjoner kanskje den største utfordringen mot ethvert sittende regime.

Kinesiske myndigheter ser selv at balansegangen mellom et «topptungt regime» og ønsket om et sterkere sivilt samfunn er krevende. Derfor er de på søken etter en løsning der folket kan få mulighet til større deltakelse og dermed mer ansvar. I langt større grad er det nå åpnet for høringsrunder ved nye lovforslag.¹⁹ Det finnes et stort antall såkalte «hot lines» hvor folk kan ringe eller skrive inn for å si sin mening, og i flere tilfeller har det ved enkeltsaker blitt holdt åpne folkemøter.²⁰ Som nevnt i artikkelen, brukes spørreundersøkelser og andre former for kartlegginger aktivt i utarbeidelsen av ny politikk, og i den nye strategien fra partiet oppfordres det til økt aktivitet på lokalplan i partiet. Veien frem mot organisasjonsfrihet er fortsatt lang og vanskelig, men kanskje uunngåelig hvis regimet fortsatt skal kunne beholde sin legitimitet. Tross alt er jo «folket statens røtter».

Litteratur

- AFP (2008) *56 dead after mudslide sweeps through Chinese town: state media* (<http://afp.google.com/article/ALeqM5hjbo-8qNodnLVf2T7vzrFe74B-Vw>) (besøkt 29.10.08).
- Aftenposten (2008) *Regjeringen i Kina innrømmer feil i melkeskandalen* (www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article2720028.ece) (besøkt 25.10.08).
- Beetham, David (1991) *The Legitimation of Power*. Atlantic Highlands, NJ: Humanitarian Press International, Inc.
- China Daily (2004) *China reports death decrease in coal mine accidents* (www.chinadaily.com.cn/china/2007-10/05/content_6153624.htm) (besøkt 23.10.08).
- China View (2008) *North China mud-rock flow death toll rises to 254* (http://news.xinhuanet.com/english/2008-09/14/content_9981616.htm) (besøkt 23.10.08).
- Confucius, oversatt av Lau, D.C. (1979) *Confucius Analects*. New York, NY: Penguin.
- Danwei (2008) *Yu Jianrong: Farmers have the right to keep land for themselves* (www.danwei.org/real_estate/yu_jianrong_on_land_rights.php) (besøkt 27.10.08).
- EastSouthWestNorth (2006) *Statistics of Mass Incidents* (http://zoniaeuropa.com/2006115_1.htm) (besøkt 29.10.08).
- EastSouthWestNorth (2008) *«Let Me Skin Sanlu Alive»* (www.zoniaeuropa.com/20080920_1.htm) (besøkt 25.10.08).
- Guo, Baogan (2003) «Sustaining Political Legitimacy in the Post-Jiang China: Challenges Ahead», paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia Marriott Hotel, Philadelphia, PA, Aug. 27.
- Lipset, Seymour Martin (1981) *Political Man (expanded edition)*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

19 I forbindelse med den nye arbeidsloven mottok myndighetene over 200 000 innspill etter en høringsrunde.

20 Et eksempel var i forbindelse med byggingen av en stor kjemisk fabrikk i Xiamen; etter store protester fra befolkningen ble fabrikkene ikke bygd.

- UNDP (2008) *Human Development Report* (<http://hdrstats.undp.org/indicators/147.html>) (besøkt 26.10.08).
- Weber, Max (1994) *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Xie, Quigkui (red.) (1991) *Contemporary Chinese Government (Dandai Zhongguo Zhengfu)*. Liaoning: Liaoning People's Press
- Xinhua (2008) 山西襄汾溃坝事故遇难者人数升至267人 (http://news.xinhuanet.com/news-center/2008-09/24/content_10104822.htm) (besøkt 26.10.08).

Bernt Hagtvet (red.)
***Folkemordenes
svarte bok***

***En tankevekkende
introduksjon til
folkemordenes historie
i det 20. århundret.***

I løpet av forrige århundre ble
nærmere 169 millioner mennesker
drept i folkemord og politiske masseovergrep.
I denne boken tilbyr bidragsyterne - norske og
internasjonale eksperter - grundige presentasjoner og
komparative analyser av folkemordenes historie. Boken har også
et klart politisk siktemål: Å opplyse og ansvarliggjøre den enkelte
leser, for slik å sette oss i stand til å forhindre at det skjer igjen.

ISBN 978-82-15-01308-4

Kr 389,-

Folkemordenes svarte bok kjøpes i bokhandelen eller

- tlf 24 14 76 55
- faks 24 14 76 56
- bestilling@universitetsforlaget.no
- www.universitetsforlaget.no



UNIVERSITETSFORLAGET

FOKUS

Menneskerettighetsdiskurs i Kina: Påvirkning gjennom dialog og samarbeid

CECILIE FIGENSCHOU BAKKE

Universitetet i Oslo



Har et lite land som Norge noen mulighet til å være med å påvirke menneskerettighetsutviklingen i en stormakt som Kina? Artikkelen ser på bakgrunnen for at Kina valgte å innlede bilaterale dialoger om menneskerettigheter med land som Norge, Canada og Australia på midten av 1990-tallet. Det gis også en presentasjon av den norsk-kinesiske menneskerettighetsdialogen som har pågått i over 10 år. Årets dramatiske hendelser i Kina, opptøyene i Tibet og den påfølgende kritikken fra det internasjonale samfunn mot Kinas reaksjoner på demonstrasjonene er et av elementene som har bidratt til større skepsis til internasjonalt samarbeid om menneskerettigheter internt i Kina. Samtidig gir kineserne politiske signaler om at de arbeider seriøst og langsiktig med å forbedre menneskerettighetssituasjonen. Dette fikk vi demonstrert senest i november 2008 da kinesiske myndigheter lanserte nyheten om at de skal utvikle en nasjonal handlingsplan for menneskerettigheter. Tiden da Kina sto passivt på sidelinjen til det internasjonale samfunn, er også definitivt over. En ny trend de senere år er Kinas mer aktive linje i ulike FN-organ, og vi ser eksempler på at etablerte menneskerettighetsnormer og mekanismer utfordres av nye tolkninger og fokus.

4. november i år kunngjorde den kinesiske regjeringen at den ønsker å utvikle en omfattende handlingsplan for menneskerettigheter. Planen skal ta for seg både rettssystemet, demokratisk utvikling, bedring av kineseres levekår og rettighetsbeskyttelse for spesielt utsatte grupper som kvinner, barn og etniske minoriteter.

Takk til gode kolleger ved SMR for gjennomlesning og kommentarer.

Cecilie Figenschou Bakke er leder av Kinaprogrammet ved Norsk senter for menneskerettigheter (SMR), Universitetet i Oslo, og deltar selv i menneskerettighetsdialogen mellom Norge og Kina.

This is the first time China stipulates a National Plan of Action for Human Rights, which signifies an important step for the Chinese government realising the constitutional principle of respecting and safeguarding human rights (*Xinhua Net* 4. november 2008).

Skeptikere kommenterer at den nye handlingsplanen kun er et strategisk grep for å skaffe Kina en andre periode som medlem av FNs menneskerettighetsråd, slik landet ønsker. Den nye handlingsplanen kan også brukes for å imøtegå mulig kritikk når Kina skal saumfares av FN i den nye «universelle periodiske rapporten» om menneskerettighetssituasjonen i landet i februar 2009. Det er for tidlig å konkludere om motivasjonen bak planen, men den har definitivt potensial for å kunne gi økt legitimitet til arbeidet med å fremme reformforslag i Kina – innenfor rammeverket av internasjonale menneskerettighetsstandarder som Kina har sluttet seg til. Allerede i mars 2004 vedtok den lovgivende forsamlingen, folkekongressen, at begrepet «menneskerettigheter» skulle skrives inn i grunnloven.¹ Denne grunnlovsendringen har hatt en sterk symboleffekt og representerte noe nytt, gitt at «menneskerettigheter» var nærmest tabu før reformene ble innledet i Kina i 1978, to år etter Maos død.

Menneskerettighetsdiskursen har endret seg radikalt i Kina de siste tiårene. Hvordan har dette skjedd? Selv om et flertall forskere heller mot forklaringer om at eksternt press har ført til endringer, er det grunn til å anta at utviklingen skyldes et samspill av press fra det internasjonale samfunn kombinert med interne kinesiske forklaringsfaktorer.² Chen (2005) argumenterer for at endringer i kinesisk menneskerettighetspolitikk ikke kan forklares uten å se på endringene som ble initiert i 1978, da de økonomiske reformene og åpningen mot omverdenen tok til (*gaige kaifang*). Viktige endringer ble vedtatt av kommunistpartiet i 1979, slik som modernisering av hæren, jordbruket, industrien og innenfor teknologi/utdanning, mindre fokus på klassekamp og større vekt på økonomisk utvikling. Uten disse radikale endringene på 1970-tallet ville vi heller ikke hatt dagens rettighetsdiskurs i Kina.³

På 1980-tallet ble Kina også mer involvert i internasjonale prosesser på menneskerettighetsområdet. Landet ble medlem av FNs menneske-

1 Allerede i den kinesiske grunnloven av 1982 er det et tredje kapittel om «rettigheter og plikter for borgere». Etter revisjonen i 2004 står det nå også i grunnlovens artikkel 8 (33) at «staten skal respektere og verne om menneskerettighetene» (min overs.).

2 For en diskusjon av hvordan det har vært en generell trend å forklare endring i hovedsak i internasjonale forhold og internasjonalt press, se Chen (2005) For forfattere som fokuserer på press som et effektivt virkemiddel, se Kent (1999, 2007), Nathan (1997) og Weatherley (1999). For mer om hvordan internasjonalt «diplomacy of shame» også kan virke mot sin hensikt, se Wachman (2001).

3 3. plenium av det 11. sentralkomitémøte, 1979.

rettighetskommisjon i 1982, og signerte og ratifiserte flere sentrale FN-konvensjoner. Da FNs verdenserklæring om menneskerettighetene fylte 40 år høsten 1988, ble dette viet oppmerksomhet i kinesisk presse, og det ble arrangert en konferanse i Beijing (Svensson 202: 261). I de få utvalgte menneskerettighetspublikasjoner som ble utgitt i Kina ble det lagt stor vekt på retten til nasjonal selvbestemmelse og retten til utvikling; to kollektive rettigheter som ble ansett som viktige for land i den tredje verden. Disse interne prosessene og ønsket om å lære mer om menneskerettigheter startet altså uten at Kina var utsatt for tungt ytre press eller krav om endring fra det internasjonale samfunn. Denne situasjonen skulle imidlertid ikke vedvare.

Frem mot våren 1989 var det de liberale reformistene som dominerte den politiske agendaen, og under denne perioden – som også blir kalt «Beijingvåren» – kom det ut flere publikasjoner om menneskerettigheter.⁴ Dette tok en brå slutt da myndighetene hardt og brutalt slo ned studentdemonstrasjonen på Den himmelske freds plass (Kristof 1989).⁵ Som følge av de dramatiske hendelsene i juni 1989 ble landet utsatt for sterk kritikk i FNs menneskerettighetskommisjon, hvor det også var medlem.⁶ Kinas umiddelbare reaksjon var å nekte å godta kritikken og å stå hardt på at dette var innblanding i interne forhold. I ettertid vet vi imidlertid at myndighetene ganske raskt etter juni 1989 konsulterte med kinesiske eksperter på menneskerettigheter og internasjonale relasjoner om hvordan man skulle forholde seg til kritikken.⁷ Det tok heller ikke lang tid før de kinesiske myndighetene innså at den steile offisielle holdningen var svært lite fruktbar. I stedet valgte man en mer proaktiv linje. Myndighetene satte blant annet inn ressurser på å fremme egen tenking omkring menneskerettigheter, og i 1996–98 foretok toppledelsen flere strategiske grep for å komme kritikerne i møte. I 1996 proklamerte Deng Xiaoping at landet skulle styres etter loven. Han åpnet dermed opp for diskusjoner om hvordan utviklingen i Kina sto i forhold til generelle rettsstatsprinsipper. De påfølgende to årene signerte Kina FNs to hovedkonvensjoner om menneskerettigheter.

4 For en god fremstilling av den akademiske menneskerettsdebatten i Kina på 1980-tallet se Svensson (2002).

5 Demonstrasjonene på Tiananmen startet blant universitetsstudenter som en støtteerklæring til de liberale reformene som syntes å være på vei, men tonen mellom demonstranter og myndighetene tilspisset seg etter hvert. I mellomtiden tiltrakk demonstrasjonene seg også andre samfunnsgrupper. Noen av disse ønsket å støtte studentenes demokratiseringskrav, andre igjen ville uttrykke misnøye med at reformene gikk for hurtig.

6 FNs menneskerettighetskommisjon ble i 2006 erstattet av FNs menneskerettighetsråd.

7 Privat samtale med kinesisk menneskerettsekspert som var til stede på et av møtene i kommunistpartiets hovedkvarter i Zhongnanhai (Chongqing, oktober 2005). Se også Svensson (2002) om det aller første møtet om menneskerettigheter som ble organisert av partiets propagandaavdeling i november 1989.

I 1997 sluttet landet seg til Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og i 1998 Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP).

Kinas tilslutning til FNs hovedkonvensjoner om menneskerettigheter*

FN-konvensjon	Signert	Ratifisert
FNs kvinnekonvensjon	1980	1980
FNs torturkonvensjon	1986	1988
FNs rasediskrimineringskonvensjon		1981
FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter	1997	2001
FNs barnekonvensjon	1990	1992
FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne	2007	2008
FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter	1998	
FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen bortføring		
FNs konvensjon om beskyttelse av migrantarbeidere og deres familiemedlemmer		

**For en fullstendig oversikt over hvilke menneskerettighetskonvensjoner (inklusive tilleggsprotokoller) Kina har sluttet seg til, se hjemmesiden til FNs høykommissær for menneskerettigheter (UNHR 2008).*

I tillegg inviterte Kina i 1997 til dialog om menneskerettigheter med noen få utvalgte land, deriblant Norge, Canada og Australia. Kritikken i internasjonale fora stilnet, men til gjengjeld fikk de utvalgte dialoglandene (og eksperter som deltok i dialogene) mulighet til å diskutere menneskerettigheter mer dyptgående med sentrale aktører på kinesisk side.

Kan dialog fremme menneskerettigheter?

Det er mange kritiske innvendinger mot menneskerettighetsdialogene som har pågått siden midten av 1990-tallet, deriblant at viktige debatter føres med enkeltland i stedet for i mer åpne plurilaterale prosesser i FN. Per i dag har Kina initiert dialog eller «konsultasjoner» om menneskerettigheter med et stort antall land, inklusive bl. a. USA, Mexico, Tyskland, Sverige og EU i tillegg til de opprinnelige tre landene. Kritikernes innvendinger går også på at dialogprosessene er relativt lukket, og at lite informasjon når

offentligheten.⁸ Kritikken er berettiget, for det er vanskelig for forskere og presse å få tak i informasjon om innhold og fremdrift i dialogene. Det er derfor viktig med et sterkt og kritisk søkelys på dialogprosessen og hvilke resultater man kan oppnå.

Men når dialogene diskuteres, fokuseres det mest på de årlige møtene av mer offisiell karakter. Det som ikke har kommet like godt frem i debatten, er eksisterende, langsiktig prosjektsamarbeid mellom utenlandske og kinesiske partnere som har sprunget direkte ut av dialogprosessene, eller som eksisterer parallelt og som utfyller dialogene. Disse prosjektene er også bedre dokumentert, og det er derfor lettere for utenforstående å analysere målsetninger og resultater. De siste ti årene er det mellom Norge og Kina utviklet et stort antall konkrete og praktiske samarbeidsprosjekter. Disse har bidratt til å bygge kompetanse og kunnskap om menneskerettigheter blant sentrale samfunnsaktører i Kina. Dialogmøtene og de mer spesialiserte samarbeidsprosjektene kan fungere gjensidig forsterkende. Dette skjer enten ved at prosjektene bidrar til å påvirke agendaen i dialogmøtene, eller ved at det faktisk er dialogmøtene som åpner for og legitimerer sensitive menneskerettighetsprosjekter i Kina.

Når man skal måle resultater av disse prosjektene, er det viktig å ikke glemme at den relativt beskjedne norske støtten til ulike menneskerettighetsområder i Kina bare utgjør en liten brikke i en mye større sammenheng. Det er et stort antall tunge utenlandske og internasjonale aktører som bistår og støtter arbeidet med menneskerettigheter, justissektoren og rettsreformer, i tillegg, selvsagt, til separate nasjonale og lokale prosesser som pågår samtidig. Det er derfor viktig å være tilbakeholden med å peke på at akkurat den norske innsatsen har bidratt til endring. Men som jeg vil vise nedenfor, er det noen områder hvor norske prosjekter ser ut til å ha hatt en påviselig positiv effekt i Kina.

Menneskerettighetsdialogen mellom Norge og Kina: mer enn diplomati og formelle møter

«Store problemer med menneskerettighetene i kombinasjon med et forbedringspotensial gjennom dialog og kontakt» var den formelle begrunnelsen for at Norge i 1997 ønsket å gå i bilateral dialog om menneskerettigheter med Kina.⁹ Den norsk-kinesiske dialogen defineres som bredere enn de årlige møtene og kan sies å foregå på tre nivåer.

8 For et kritisk blikk på dialogarbeidet se Woodman (2004, 2005). For en systematisk og god gjennomgang av hvordan man kan måle resultater av dialogarbeidet, se Würth (2005).

9 Høsten 2006 ble det opprettet en prosjektgruppe i Utenriksdepartementet for å se på MR-dialogarbeidet. Bakgrunnen var bl.a. at regjeringens Soria Moria-erklæring vektlegger videreutvikling av dialogene. For mer om norske bilaterale dialoger se Utenriksdepartementet (2008a).

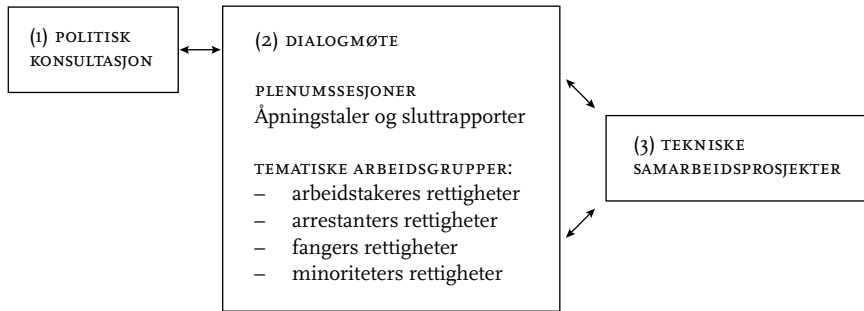
På nivå én finner det sted årlige politiske konsultasjoner mellom norske og kinesiske myndigheter. Disse årlige politiske møtene skjer på vise-ministernivå og foregår bak lukkede dører. Informasjon om hva som blir diskutert, kommer ofte ut som intensjonserklæringer i forkant eller i form av intervjuer med presse i etterkant. Under konsultasjonene er det ofte større temaer som tas opp, og i forbindelse med det 11. dialogmøtet mellom Norge og Kina i oktober 2008 ønsket norske myndigheter å ta opp blant annet regionale spørsmål som Kinas forhold til Burma og India, Kinas rolle i Afrika og «andre FN-spørsmål».¹⁰

Nivå to kan defineres som de årlige rundebordsmøtene. De første årene var deltakerne ved disse møtene i hovedsak representanter fra de to lands departementer, men etter hvert har det fra norsk side blitt involvert et stadig større antall institusjoner og organisasjoner fra det sivile samfunn, deriblant flere forskningsinstitusjoner, Den norske advokatforening, Den norske legeförening, Sivilombudsmannen, Amnesty International og Helsingforskomiteen. Rundebordsmøtene fungerer i dag som en viktig møteplass for norske og kinesiske aktører. Møtenes åpnings- og avslutnings-sesjoner foregår i plenum, og her har pressen hatt adgang siden 2006. I tillegg har man etablert mindre, tematiske arbeidsgrupper, hvor mer konkrete diskusjoner finner sted. Diskusjonene i gruppene tar primært opp kinesiske forhold og baserer seg på internasjonale standarder og materiale fra FN. Fra norsk side har det vært et uttalt ønske å ha tematisk kontinuitet slik at man kan diskutere mer i dybden og over lengre tid. Siden 2003 har arbeidsgruppenes fokus vært på fangers og arrestanters rettigheter samt arbeidstakerrettigheter. I 2006 ble det også etablert en egen arbeidsgruppe på minoriteters rettigheter. De norske dialogdeltakerne hadde eget feltbesøk til Xinjiang-provinsen i forbindelse med Beijing-møtet i juni 2006. I forlengelsen av årets dialogmøte i Beijing ble det arrangert feltbesøk både til Lhasa i Tibet, hvor noen få deltakere fra den norske delegasjonen var med, og Guangzhou i den sørkinesiske provinsen Guangdong, hvor et større antall delegasjonsmedlemmer deltok.¹¹ De fire arbeidsgruppene sitter for seg selv i en til halvannen dag og legger frem egne sluttrapporter i plenum under avslutningssesjonen.

10 Intervju med statssekretær i UD Raymond Johansen på den kinesiske mur (25.oktober 2008) (UD 2008b).

11 For en mer utfyllende beretning fra delegasjonsreisen til Lhasa se Wellens (2008).

Norsk-kinesisk menneskerettighetsdialog på tre nivåer*



*Modellen og fremstillingen avviker noe fra UD's egen presentasjon av dialogkonseptet. I UD's dialograpport deles det opp i fire nivå, ved at dialogmøtets plenumsjesjoner defineres som nivå to og arbeidsgruppesamtalene som nivå tre (Wedul 2008)

De årlige dialogmøtene støtter opp om nivå tre i dialogen, som består av en rekke konkrete samarbeidsprosjekter som springer ut av dialogsamtalene, og gjennomføres gjennom hele året. Kinaprogrammet ved Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) kom til som et resultat av dialogen i 1997, og har etablert samarbeid om menneskerettigheter med et stort antall kinesiske akademiske institusjoner.¹² For flere av utdanningsprosjektene, spesielt menneskerettighetsutdanning av jurister, har det også vært et tett samarbeid med nordiske institusjoner som Dansk institutt for menneskerettigheter (DIHR) og Raoul Wallenberg-instituttet (RWI) i Sverige. Andre sentrale norske aktører, som Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og LO, har nært samarbeid med sine respektive partnere i det kinesiske arbeidsliv. Prosjekter på bedrifters samfunnsansvar (CSR), kollektive forhandlinger og trepartssystemet har pågått over flere år. I tillegg har, som nevnt, flere andre norske aktører, bl.a. Den norske legeforening, Sivilombudsmannen og Den norske advokatforening, etablert direkte samarbeid med kinesiske partnere i forlengelsen av dialogmøtene.¹³

Kineseres mulighet til selv å påvirke utviklingen

Det er store begrensninger på ytringsfriheten i Kina, spesielt for grupper og enkeltindivider som opptrer «aktivistisk», tar opp spørsmål som utfordrer kommunistpartiets legitimitet eller anses å true den sosiale stabilitet.

12 Både den norsk-kinesiske dialogen og et akademisk Kina-program ved SMR ble uformelt initiert allerede i 1996. Offisielle åpninger ble lagt til året etter.

13 De fleste prosjektene som springer direkte ut av dialogen, mottar økonomisk støtte fra det norske utenriksdepartement. Noe av det mer langsiktige prosjektsamarbeidet mottar også midler fra NORAD.

ten.¹⁴ Dette fikk vi et tydelig eksempel på tidligere i år da aktivisten Hu Jia, nominert til årets fredspris og vinner av den europeiske Sakharov-prisen i 2008, ble dømt til tre år og seks måneders fengsel. Han ble straffedømt for å ha bedrevet «samfunnsfiendtlig virksomhet», en anklage som ofte blir rettet mot personer som kan oppfattes som politisk motiverte aktivister. Hans arbeid med bl. a. hiv/aids, miljø og menneskerettigheter ble ansett å gå for langt i forhold til de, til tider tilfeldige, grensdragninger kinesiske myndigheter gjør overfor systemkritikk og rettighetsaktivisme. Myndighetene har generelt et skarpt blikk for alle koblinger mellom enkeltsaker og politisk aktivisme, og i forberedelsene til årets OL ble det også strammet inn på hva som ble akseptert av debatt, ytringer og aktiviteter. Dette for å sikre at ingen skulle skade Kinas image eller gjennomføringen av et vellykket sportsarrangement. Flere institusjoner og organisasjoner ble bedt om ikke å engasjere seg i menneskerettighetsprosjekter i 2008, i hvert fall ikke før etter at OL var over. Internasjonale konferanser og møter ble avlyst, og det var også en merkbart større skepsis til utenlandske prosjekter i landet.¹⁵

Under mer normale omstendigheter gis det rom for at sentrale samfunnsgrupper og akademiske miljøer deltar i debatter om viktige spørsmål angående menneskerettighetene. Dette gjelder blant annet i diskusjoner om rettsikkerhet, dødsstraff, diskriminering, arbeidslivet og rettighetsbeskyttelse for svake grupper i samfunnet. Ett konkret eksempel er den nye loven om arbeidskontrakter som trådte i kraft fra 1. januar 2008, og som har potensial for å gi økt rettsvern for millioner av migrantarbeidere i Kina. Forberedelsene til loven inkluderte en bred offentlig høringsrunde initiert av myndighetene, og åpen diskusjon i fagmiljøer og kinesisk presse. I løpet av høringsrunden, som varte en måned, kom det inn mer enn 200 000 kommentarer og forslag (Morris 2008). Selv om det oftest er de som «tråkkes over streken» som får oppmerksomhet i internasjonal presse, er det viktig å vite at det er stort engasjement for rettighetsspørsmål i Kina. Mange kinesere jobber «innenfor systemet» med å påvirke reformarbeidet, skape medieblest om enkeltsaker og urettferdighet, bistå med gratis retts hjelp, forskning og informasjonsarbeid. Denne langsiktige og mer stille innsatsen fortjener også oppmerksomhet, ikke minst for å gi et komplett bilde av utviklingen og den rettighetskampen som pågår i landet.

14 Nye offisielle tall viser at det var 90 000 massedemonstrasjoner i Kina i 2007, dette til stor bekymring for kinesiske myndigheter (Fenby 2008).

15 Samtaler med representanter fra akademia og organisasjonsliv i Kina og Hong Kong under feltbesøk oktober 2007 og april 2008.

Akademisk samarbeid om menneskerettigheter

Utenlandsk samarbeid med kinesiske akademikere og eksperter er viktig fordi det kan bidra til å øke deres kunnskap om sentrale menneskerettighetsstandarder, noe som igjen kan spille inn i det pågående reformarbeidet. Med utgangspunkt i de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormene samarbeider Kinaprogrammet ved SMR med akademiske institusjoner og forskere i Kina om temaer som fri rettshjelp, kvinners rettigheter, ikke-diskriminering i arbeidslivet, religionsfrihet og sist men ikke minst utdanning i internasjonale menneskerettigheter og produksjon av lærebokmateriale og fagbøker til utdanning og forskning.

Om man skal oppsummere programmets over ti år lange samarbeid med Kina, er det muligvis ett område, med små men viktige fremskritt, hvor den norske og nordiske innsatsen kan se ut til å ha hatt en effekt. Gitt at det var lite kunnskap om menneskerettigheter internt i Kina på slutten av 1990-tallet, ble menneskerettighetsutdanning tidlig et prioritert område fra SMRs side. Og for å undervise trenger man bøker. I 2002 kom den aller første lærebok (på kinesisk) om internasjonale menneskerettigheter ut i Kina (IHRL Textbook Project Group 2002). Boken var støttet av Kinaprogrammet ved SMR og kom som et resultat av et flere års samarbeid med China University of Political Science and Law og Foreign Affairs College i Beijing. En stor del av opplaget på 3000 bøker ble distribuert gratis til universiteter og bibliotek omkring i landet, og boken er fortsatt i bruk ved flere universiteter i landet. Kurs og seminarer om menneskerettigheter har også vært et naturlig satsingsområde for programmet, og flere av aktivitetene har blitt gjennomført i samarbeid med DIHR og RWI, i tillegg til lokale kinesiske partnere (Bakke, Bird & Thelle 2009). Menneskerettighetsundervisning var i begynnelsen et svært følsomt tema for kineserne, og det første nordiske treukers intensivkurset for jurister, arrangert i Jilin i 2001, ble i sin helhet filmet av myndighetene, og stemningen var anspent.

Et definitivt gjennombrudd for menneskerettighetsutdanning skjedde senere samme år da det kinesiske utdanningsdepartementet ga tillatelse til å starte opp universitetskurs i menneskerettigheter. For våre kinesiske samarbeidspartnere ble det dermed lettere å få tillatelse til å gjennomføre intensivtrening av kinesiske jurister og lærere, treninger med både kinesiske og utenlandske forelesninger. Siden 2001 har det, gjennom den nordiske innsatsen og sammen med kinesiske universitetspartnere, blitt gitt kurs i internasjonal menneskerettighetsjus for over 300 kinesiske jurister. Mange av disse er involvert i undervisning ved de mer enn 30 universitetene hvor man i dag kan studere internasjonale menneskerettigheter i Kina. Det er ved disse juridiske fakultetene at neste generasjon dommere, advokater, jurister og byråkrater skal utdannes. I tillegg finnes det i dag kunnskap om menneskerettigheter ved partiskoler, fagforeningscollege

og tenketanker rundt om i landet. Siden 2005 har også Kinaprogrammet satt opp separate kurs for universitetslærere fra de mer fattige vestlige provinsene. Kursene gjennomføres i sin helhet på kinesisk og gir mulighet til å inkludere flere deltakere fra autonome kinesiske regioner som Tibet, Xinjiang og indre Mongolia. Mange av deltakerne ønsker nå å starte opp undervisning ved sine hjemmeuniversiteter, og forhåpentligvis vil man se mye av den samme positive utviklingen som i de mer utviklede kinesiske provinsene langs kysten.

Balanskunst og nye utfordringer

Det kreves balanskunst å drive dialog og samarbeid med et land som er så stort og komplekst som Kina. Landet har oppnådd enormt mye siden reformene ble innledet i 1978, blant annet sterk økonomisk vekst og betydelig fattigdomsreduksjon. Men det er fortsatt enorme utfordringer å ta tak i, økonomisk, sosialt og ikke minst politisk. Flere viktige reformer og debatter har blitt skjøvet i bakgrunnen under vårens dramatiske hendelser i Tibet og avviklingen av OL i Beijing. Debatter som var godt i gang, for eksempel om hvorvidt Kina bør ratifisere FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og forholdet mellom SP og nasjonale lover i Kina, har stoppet opp. Men det at flere nye sentrale lover som regulerer arbeidslivet ble satt ut i livet fra våren 2008, samt at Kina forut for OL også ratifiserte to internasjonale instrumenter (Barnekonvensjonens protokoll om barn i væpnede konflikter og FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter), er eksempler på at noe av reformarbeidet har latt seg ferdigstille samtidig med forberedelsen til OL. Dette til tross for økende forsiktighet og mindre åpen debatt internt i landet.¹⁶ Det er vanskelig å forutse hva som vil være den videre utvikling nå som OL-året 2008 går mot slutten. Årets hendelser har helt klart vist at Kina har opparbeidet seg større selvsikkerhet vis-à-vis det internasjonale samfunn når det gjelder å forsvare nasjonal politikk og interne anliggender. Dette er særlig tilfelle dersom rettighetskrav anses å utfordre nasjonens stabilitet og sikkerhet. Samtidig er det under Hu Jintaos ledelse et sterkt fokus på utjevningsspolitikk og å skape et «harmonisk samfunn» (*hexie shehui*) i Kina.¹⁷ De økende forskjellene mellom ulike samfunnsgrupper og regioner anses å kunne true stabiliteten, så utjevningsspolitikk er derfor satt høyt på den politiske dagsorden (Zheng 2007).

16 Kontraksloven og Arbeidspromoteringsloven trådte i kraft 1. januar 2008, Tvistemeklings- og voldgiftsloven trådte i kraft 1. mai samme år.

17 Begrepet «harmonisk samfunn» ble introdusert av kinesiske myndigheter under president Hu Jintao ved partiets sentralkomitémøte (6. plenum), oktober 2006.

En viss dialogtrettighet kan spores på kinesisk side, og dialog kan vise seg å bli et mindre effektivt virkemiddel for å fremme menneskerettigheter i årene fremover (Charles Burton & Associates 2006). Verken Norge eller andre land kan løse Kinas menneskerettighetsproblemer, det kan bare kineserne selv gjøre. Men det er allikevel viktig å opprettholde et trykk utenfra, med krav om overholdelse av internasjonale standarder på de områder hvor myndighetene har forpliktet seg. Solid kunnskap om det internasjonale system og menneskerettigheter må også forankres i sentrale samfunnsgrupper. Håpet er at lovreformer innenfor ulike rettighetsområder blir videreført i Kina, og at utenlandsk samarbeid med kinesiske aktører på det politiske, administrative og akademiske plan fortsetter, uavhengig av turbulensen i året som har gått og økt skepsis til utenlandsk kritikk og innblanding.

En ny og stor utfordring fremover kan bli å utvikle nye strategier for menneskerettighetsarbeidet som også tar innover seg de endrede maktforhold i FN. En ny rapport fra European Council on Foreign Relations viser at Europa taper kampen om menneskerettighetsarbeidet i FN, og at et flertall av medlemslandene nå heller stemmer med Russland og Kina enn med Europa. Trenden er tydelig også i Menneskerettighetsrådet, der den nye strukturen, med bare 47 medlemsland og en annen geografisk fordeling av plassene, har gjort at EU sjeldnere vinner frem med sine forslag og resolusjoner enn tidligere (Gowan & Brantner 2008).¹⁸ Kinas økonomiske vekst og økte betydning i verden har gitt myndighetene selvtilitt, også når det gjelder menneskerettigheter. De har benyttet anledningen til å forsøke å påvirke de deler av menneskerettighetssystemet de er skeptiske til. Kina misliker det store spillerommet som gis til frivillige organisasjoner og sivilt samfunn i FN, og har heller aldri kjent seg komfortabelt med ordningen med spesialrapportører på ulike menneskerettighetsspørsmål. I 2007 var Kina med på et forsøk på å begrense uavhengige organisasjoners innflytelse i FN, et fremstøt som ble blokkert av en gruppe med EU i spissen. Dette er nye utfordringer som må tas alvorlig. I tillegg til å diskutere menneskerettighetsutviklingen i Kina, må disse nye internasjonale spørsmålene tas opp med kinesiske myndigheter. De politiske samtalene under den norsk-kinesiske menneskerettighetsdialogen er en gylden anledning til akkurat det.

18 Det nye menneskerettighetsrådet består av 47 medlemmer, i motsetning til den tidligere Menneskerettighetskommisjonens 53, og har høyere organisasjonsmessig status direkte under Generalforsamlingen og ikke som et underorgan til FNs økonomiske og sosiale råd.

Litteratur

- Bakke, Cecilie Figenschou, Joshua Bird & Hatla Thelle (kommer 2009) «Beiou Renquan Yanjiu Jigou yu Zhongguo de Renquan Jiaoyu, (The Nordic Institutes and Human Rights Education in China)» i Sun Shiyan (red.) *Zhongguo Daxue de Renquanfa Jiaoxue – Xianzhuang yu Zhanwang* (The Human Rights Law Teaching at Chinese Universities: Problems, Process and Prospects). Beijing: Kexue Chubanshi.
- Charles Burton and Associates (2006) Assessment of the Canada–China Bilateral Human Rights Dialogue, final draft 19. april.
- Chen, Dingging (2005) «Explaining China’s Changing Discourse on Human Rights 1978–2004», *Asian Perspective* 29(3): 155–82.
- Fenby, Jonathan (2008) «China’s slow civil awakening», *The Guardian* 19. september.
- Gowan, Richard & Franziska Brantner (red.) (2008) A global force for human rights? An audit of European power at the UN. European Council on Foreign Relations, Policy Paper.
- IHRL Textbook Project Group (2002) *Guoji Renquanfa Jiaocheng*. Beijing: China University of Political Science and Law Publishing House.
- Kent, Ann (1999) *China, the United Nations, and human rights: the limits of compliance*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Kent, Ann (2007) *Beyond compliance: China, international organizations, and global security*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kristof, Nicolas D. (1989) «A Reassessment of How Many Died in the Military Crackdown in Beijing», *New York Times* 21.juni.
- Morris, Lyle (2008) «An Uncertain Victory for China’s Workers», YaleGlobal Online.
- Nathan, Andrew (1997) «China: Getting Human Rights Right», *Washington Quarterly* 20(2): 135–51.
- Svensson, Marina (2002) *Debating human rights in China: a conceptual and political history*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- UNHR (2008) China Home Page (www.ohchr.org/EN/countries/AsiaRegion/Pages/CNIndex.aspx) (20. november).
- Utenriksdepartementet (2008a) Menneskerettighetsdialoger (www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/menneskerettigheter/menneskerettighetsdialoger.html?id=506849) (20.november).
- Utenriksdepartementet (2008b) Intervju med statssekretær i UD Raymond Johansen på den kinesiske mur 25.oktober (www.regjeringen.no/nb/dep/ud/lyd_bilde/video/johansen_kina.html?id=534004) (24. november).
- Wachman, Alan (2001) «Does the diplomacy of shame promote human rights in China?», *Third World Quarterly* 22(2): 257–81.
- Weatherley, Robert (1999) *The discourse of human rights in China: historical and ideological perspectives*. Basingstoke: Macmillan.
- Wedul, Camilla (red.) (2008) Rapport: «Sino-Norwegian Human Rights Dialogue 1997–2007», Utenriksdepartementet, Oslo.
- Wellens, Koen (red.) (2008) «Menneskerettighetsdialog med Kina: beretning fra et besøk til Tibet» i Norwegian Centre for Human Rights China Programme (www.humanrights.uio.no/english/research/programmes/china/activities/west/rapport_tibet.html) (24.november).

- Woodman, Sophia (2004) «Bilateral Aid to Improve Human Rights», *China Perspectives* (51).
- Woodman, Sophia & Carole Samdup (red.) (2005) «Canada's bilateral human rights dialogue with China: considerations for a policy review», *Rights and Democracy*, Briefing paper.
- Würth, Anna & Frauke Lisa Seidensticker (2005) «Indices, Benchmarks, and Indicators: Planning and Evaluating Human Rights Dialogues». Berlin: German Institute for Human Rights.
- Xinhua Net (2008) «Woguo jiang zhiding shoufen guojia renquan xingdong jihua» (China to stipulate first national action plan for human rights) Beijing, 4. november.
- Zheng, Yongnian (2007) «'Harmonious Society' and 'Harmonious World': China's Policy Discourse under Hu Jintao», *Briefing series* (26), Nottingham University, China Policy Institute.

Iselin Nordenhaug og Jan Oskar Engene

Norge i kamp mot terrorisme

Terroranslagene mot USA 11. september 2001 ble et vannskille for norsk politikk mot terrorisme. Hva har konsekvensene vært for norsk politikk? Hvilke tiltak har Norge satt i verk for å bekjempe terrorisme?

For første gang er det skrevet en bok som analyserer norske myndigheters kamp mot terrorisme. Boken redegjør for ulike bekjempelsesstrategier i kampen mot terrorisme og avdekker drivkreftene bak norske mottiltak. Her fremstår trusselbildet som underordnet i forhold til norske myndigheters ønske om å følge opp internasjonale forpliktelser og utøve en aktiv symbolpolitikk. Boken viser hvordan norske terrortiltak på svært kort tid endret karakter fra passiv til preaktiv bekjempelse etter 11. september, og problematiserer en av vår tids største utfordringer i kampen mot terrorisme: Bekjempelse av terrorisme uten å gå på akkord med demokratiske og rettsstatlige prinsipper som sivile og politiske rettigheter.

Norge i kamp mot terrorisme er rettet mot forskere og studenter i statsvitenskap og andre samfunnsfag, men henvender seg også til journalister, politikere, byråkrater og andre samfunnsinteresserte.

Kr 259,-

- Kjøp boka i bokhandelen eller via
- tlf. 24 14 76 55 • faks 24 14 76 56
 - E-post: bestilling@universitetsforlaget.no
 - Internett: www.universitetsforlaget.no



ANMELDELSER

Kina: Vår tids drama

Börje Ljunggren

Stockholm: Hjalmarson & Högberg 2008

Anmeldt av TOR VIDAR MYKLAND, Institutt for forsvarsstudier



Året 2008 har vært et viktig år for Kina. Suksessen med De olympiske leker har blitt sett på som selve symbolet på Kinas fulle gjeninntreden som en stormakt i verden. Året markerer imidlertid også at det er 30 år siden landet, anført av Deng Xiaoping, tok et historisk kursvalg mot modernisering, reform og åpning i kjølvannet av Mao Zedongs død i 1976 og Kulturrevolusjonens slutt. Et av resultatene av disse to milepælene ser vi i våre bokhandler, nemlig et skred av Kina-bøker. En av bøkene som hitil verken er tatt inn i Norge, eller oversatt til norsk, er skrevet av Sveriges forrige ambassadør til Kina, Börje Ljunggren. Tittelen er «Kina: Vår tids drama», og bokens forside er dramatisk prydet med det kinesiske tegnet for nettopp drama (i betydningen teater).

Börje Ljunggren har de beste forutsetninger for å skrive en informativ bok om Kina. Foruten ambassadørstillingen i Kina (2002–2006) har han mer enn 20 års arbeidserfaring med Asia. Han har blant annet vært sjef for svensk UDs Asia-enhet, arbeidet som Asia-ansvarlig i Sida (tilsvarrer Norad) og vært ambassadør til Vietnam. På begynnelsen av 1990-tallet skrev han ferdig sin doktoravhandling under et studieår på Harvard («Market Economies under Communist Regimes: Reform in Vietnam, Laos and Cambodia»). Boken som nå foreligger, fullførte han som gjesteforsker ved Harvards Asia-senter høsten 2007.

Hensikten med boken er å gi en grundig og systematisk svenskspråklig innføring i kinesisk historie, samfunn, politikk, økonomi og kultur. La meg starte med konklusjonen: Boken svarer til forventningene. Uten å tegne et glansbilde av landet, klarer Ljunggren å gi en nyansert fremstilling. Samtidig som mange faller utenfor systemet, har de som lykkes i dag tilnærmet full økonomisk frihet over sine liv – noe som ikke var tilfelle en generasjon tilbake i tid. Ljunggren legger vekt på at nettopp det å få frem

en balansert fremstilling kan være hovedutfordringen for forfattere som skriver om Kina. I siste kapittel observerer han at Kina er et land som vekker følelser hos alle besøkende, noe som gjør at forfatteres valg av eksempler ofte er farget deretter. Det skal heller ikke mye graving til før man finner eksempler som gir belegg for egne synspunkter, og over 1,3 milliarder ulike skjebner gjør generalisering til en farlig hobby.

Moderniseringsprosjektet og konsekvensene av de økonomiske reformene vies mye plass. Resultatene av reformprosessene i Kina har som kjent på mange måter vært imponerende, dog ikke uten medfølgende problemer. Det er i dette skjæringspunktet denne boken klarer å fange inn problemstillinger og dagsaktuell kinesisk debatt på en klar og balansert måte. En komprimert og presis skrivestil gjør dessuten at mye informasjon kommer inn på de nesten 300 sidene. Boken passer således både for førstegangsfarere og Kina-kjennere. Det er også et pluss at de elleve kapitlene kan leses både separat og samlet.

Boken har også mangler. Min hovedinnvending er at forfatteren lener seg for mye mot vestlige, særlig amerikanske, Kina-eksperter. Ljunggren gir på alle måter en glimrende oppsummering av forskjellige sider ved Kinas samfunn, og det er et stort kildemateriale som ligger bak, men jeg kommer ikke bort fra følelsen av å ha lest dette før. For eksempel er historiedelen interessant, velskrevet og fremstår som en presis og kortfattet oppsummering av de viktigste historiske begivenheter som har gjort Kina til hva landet er i dag, men jeg savner noe utover hva som allerede langt på vei er velkjent. For bokens utgangspunkt – nemlig det å være en informativ svenskspråklig introduksjon til Kina – gjør dette ingenting. USA er fortsatt ledende i Vesten på Kina-forskning, og selv om disse ekspertene til en viss grad kan kunne anklages for å være preget av et *US-China relations* tunnelsyn, klarer Ljunggren denne balansegangen fint. Boken er heller ikke ment å konkurrere med faglitteraturen, men den hadde i mine øyne vært enda mer spennende og gitt et større utbytte om forfatteren i større grad hadde trukket inn kinesisk faglitteratur og kinesiske kilder.

Noe som kan være av tilleggsinteresse for norske lesere er å lære mer om Sveriges lange samhandel med Kina. En av de viktigste vestlige sinologene var svensk, nemlig Johan Gunnar Andersson, med klengenavnet Kina-Gunnar. Som en betydelig industrinasjon med tette økonomiske bånd til Kina følger svenskene utviklingstrekk i landet svært tett. Som ambassadør var også Börje Ljunggren tilstedeværende ved feiringen av *Ostindienfararen Götheborgs återkomst till Kina efter 262 år*. En tro kopi av seilskuten ble bygget i Sverige og ble tatt imot i Cantons (Guangzhou) havn av den svenske kongefamilien. Forfatterens egne erfaringer og betraktninger rundt slike besøk og sine møter med kinesiske ledere er spennende lesning. Det er fort gjort å stirre seg blind på vårt eget bilaterale forhold til Kina. Denne

boken gjør at vi ikke bare får åpnet horisonten mot Det fjerne østen, men også mot vår nærmeste østlige nabo.

Svenskene har fått en utmerket og lettlest helhetlig introduksjon til Kina skrevet av en de svensker som har hatt størst betydning for svensk Kina-politikk frem til helt nylig. Uten at han gjør noe forsøk på å konkludere om hva Kina er og hvordan kineserne tenker, gir Ljunggrens bok et helhetlig bilde av landet.

Constructing Community and Order in Europe and Southeast Asia

Bahar Rumelili

Rethinking Peace and Conflict Studies, New York, NY: Palgrave Macmillan 2007

Anmeldt av EINAR WIGEN, Universitetet i Oslo



Når er forskjell truende, og når kan stater overvinne sine ulikheter og samarbeide? Dette er to av internasjonal politikks evig tilbakevendende spørsmål. Med dem som utgangspunkt analyserer Bahar Rumelili de regionale organisasjonene ASEAN og EU, og deres forhold til søkerland. I prosessen gir hun en innføring i konstruktivistisk og poststrukturalistisk forskning på området, og kombinerer dem i et helhetlig, og relativt lett forståelig, teoretisk rammeverk som hun benytter til å analysere sine case. Resultatet er en enestående bok som kan og bør leses av mange.

Boken er utgitt som del av en serie innen konfliktstudier og sammenlikner EU og ASEAN som konflikthåndteringsmekanismer. Konfliktene Marokko–Spania, Hellas–Tyrkia, Tyskland–Polen og Indonesia–Australia blir analysert og sammenliknet ved hjelp av det nevnte teoretiske rammeverket, og Rumelili tar utgangspunkt i diskursanalyse for å undersøke identitet som konstituerende faktor i internasjonal politikk. Konstruktivistene har, ifølge Rumelili, ofte hatt en tendens til å se på EUs identitet som basert på «universelle» verdier, idealer som demokrati, marked og menneskerettigheter, og stort sett fokusert på case der dette er tilfelle. EU ses altså som et inkluderende fellesskap, der alle kan bli med. Poststrukturalistene har på sin side sett EUs identitet som «essensialistisk», definert ut fra felles Andre, og «europeskhet» er dermed noe statene selv ikke har direkte kontroll over. EU betraktes dermed som en eksklusiv klubb der medlemmer utelukkes uten annen grunn enn at de har feil «essens». Rumelili kom-

binerer disse to posisjonene på en snedig måte. Foruten den mer vanlige bruken av Selv/Andre som analytiske konsepter differensierer hun mellom «forskjell» (difference) og «annerledeshet» (otherness) i konstruksjonen av identitet. «I argue that while production of difference always carries the potential for Othering, this potential is only realized under certain conditions»(s.11). Der det er vanlig å sette likhetstegn mellom forskjell og annerledeshet, benytter Rumelili denne mellomkategorien svært vellykket i studien av hvordan en regions Selv utvikles vis-à-vis søkerland. Hun benytter begge de to typene identitetskriterier og skiller mellom fellesskap basert på eksklusive og inklusive identiteter. En eksklusiv identitet er basert på «konstante» egenskaper, mens en inklusiv identitet baseres på «oppnådde» egenskaper. Til tross for at begge kategorier er konstruerte egenskaper, er kandidatlandenes europeiskhet langt vanskeligere å gjøre noe med enn for eksempel å endre sin demokratiske praksis.

Forfatteren sier seg enig med *begge* de to nevnte skoleretningene, og ifølge henne er EUs kollektive identitet basert på både inklusive og eksklusive egenskaper. Det eksklusive aspektet ved EUs identitet er at medlemskap kun er åpent for «europeiske» land, altså land med en europeisk «essens». Dette ekskluderer land som Marokko, som fikk sin søknad om EU-medlemskap avslått uten formell behandling i 1987, nettopp med henvisning til landets «ikke-europeiskhet». Land uten en slik essens produserer, ifølge Rumelili, EU som sine Andre, ettersom de er ekskludert fra fellesskapet uten noen umiddelbar mulighet for å forbedre sin forhandlingsposisjon. Til sammenlikning, gjennom det inklusive aspektet ved identiteten, altså EUs identitet knyttet til respekt for menneskerettigheter, demokrati og et utviklet kapitalistisk system, ble statene i Øst- og Sentral-Europa (CEES) i kandidatperioden konstruert som *forskjellige* fra EUs Selv uten nødvendigvis å være dets Andre. De innehadde den europeiske essensen, men ble ikke ansett å være gode nok for å bli med. Deres forskjell ble overkommelig ved at de fikk klare retningslinjer for å utbedre sine mangler (de såkalte København-kriteriene). Rumelili mener dette forholdet fikk en foreldre-barn-karakter, idet CEES aksepterte sin underlegenhet og kunne overkomme sin forskjell og mindreverdighet gjennom imitasjon. Dermed fikk EU innflytelse over landenes politiske utvikling. Dersom denne konstruksjonen hadde blitt utfordret av et CEES-land, ville imidlertid veien vært åpen for at også dette landet kunne blitt produsert som Andre.

I Rumelilis teoretiske rammeverk spiller såkalte *liminærstater* en spesiell rolle. Dette er stater som er delvis inne, delvis ute, mellom og verken her eller der («betwixt and in-between»). I EUs tilfelle er Tyrkia en slik stat, som utfordrer den europeiske diskursen om Europa. Hun påpeker at slike stater oppleves som ekstra truende, ettersom den Andre da ikke aksepterer sin annerledeshet og dermed heller ikke Selvets identitet. Tyrkia er nemlig en liminærstat både hva gjelder EUs eksklusive og inklusive identitet.

Det finnes ingen allment akseptert oppfatning i EU-landene om hvorvidt Tyrkia tilhører Europa, og selv om det er bred enighet om at Tyrkia mangler litt på menneskerettighets- og demokratifronten, er det stor uenighet om hvorvidt de er i stand til noensinne å oppfylle disse kriteriene. Det finnes nok diskurser i Europa som produserer Tyrkia som *europaisk*, og tyrkerne er mer enn villige til å reproducere dem. Det finnes også diskurser som produserer Tyrkia som Europas sivilisasjonsmessige Andre. Heller ikke hva gjelder den *inklusive* delen av EUs kollektive identitet, institusjonalisert gjennom København-kriteriene om rettsstat, marked og demokrati, er Tyrkias status avklart.

I ASEANs tilfelle ser diskursen som konstruerer den kollektive identiteten, ut til å være både langt tydeligere og langt enklere. Organisasjonen har fokusert utelukkende på det geografiske aspektet ved sin regionale identitet. Australia forsøkte på 1980- og 90-tallet å omdefinere seg selv som noe annet enn en «transplantert europeisk stat» og reorientere sin utenrikspolitikk mot sine nære geografiske omgivelser. Disse forsøkene ble ikke godt mottatt av ASEAN, og Australia ble tydelig produsert som ASEANs Andre. Landets forsøk på å endre ASEANs geografiorienterte identitet ble ansett som en identitetstrussel. Australias forsøk på å bli del av organisasjonen resulterte også i at ASEAN konstruerer sin identitet gjennom en oppfatning av en sørøstasiatisk essens. I en sammenheng karakteriserte Australia Malaysia som «recalcitrant» (gjenstridig), og man fikk en tydelig reaksjon på hvordan Australia ikke innehadde den sørøstasiatiske essensen: «Frankness and speaking one's mind may be a virtue for the West but in the East, such actions come across as downright rude»(s. 204). Man fikk dermed også definert en ASEAN-praksis som man forventet at medlemslandene skulle oppføre seg etter. En god sørøstasiat blander seg altså ikke borti sine naboers indre anliggender.

Hvilke muligheter det regionale fellesskapet har for å påvirke sine nabo-stater, varierer med hvordan fellesskapet fremstiller disse statenes relasjon til sitt Selv. Rumelili påpeker at EU mistet sin forhandlingsevne mellom Spania og Marokko gjennom sin produksjon av Marokko som Andre. Derimot fikk organisasjonen en svært nyttig rolle i å forhindre tysk-polsk fiendskap. Ettersom Polens *produserte forskjell* bestod av oppnådde egenskaper, innebar dette et potensial til å bli del av det europeiske Selvet, og veien til medlemskap var løsningen på konflikten. Samtidig som EU mistet evnen til å løse konflikten mellom Spania og Marokko, fikk Marokkos annerledeshet også en annen konsekvens: Ettersom Marokkos stilling som en sivilisatorisk Annen er et resultat av «konstante» trekk ved landets karakter (geografi), anser EU Marokkos treghet på området menneskerettigheter som noe som ikke angår unionen på samme måte som det ville gjort om Marokko var europeisk. Man må, som Rumelili påpeker, «respect the dif-

ferent points of view with regard to pace, content, or intensity [of progress in human rights]»(s. 93).

I det tyrkisk-greske caset kartlegger Rumelili de diskursive endringene gjennom forskjellige perioder i Tyrkias forsøk på å bli EU-medlem. Ikke bare fra en av sidene, men ut fra tyrkisk, gresk og europeisk diskurs. Et interessant poeng her er at Hellas, som tradisjonelt ikke har ansett Tyrkia som en god venn, de senere årene har blitt en pådriver for tyrkisk EU-medlemskap. Rumelili setter dette i sammenheng med at Hellas ved å akseptere Tyrkia som europeisk får mulighet til å påvirke landet i menneskerettighets- og demokratiutvikling, en påvirkningsevne man tydeligvis ikke har i samme grad overfor sine Andre.

Rumelilis kildetilfang er svært interessant og hennes kunnskap om europeisk, gresk og tyrkisk politikk imponerende. Enda mer prisverdig er det faktum at det hun skriver ikke farges av hennes tyrkiske bakgrunn. Hun klarer å analysere de gresk-tyrkiske relasjonene med en distanse få andre har. Det gresk-tyrkiske forholdet er et felt hvor mye av forskningen enten lider under mangelen på kildetilfang, eller forskeren mangler analytisk distanse til stoffet. Rumelili klarer begge deler og bruker både sin kunnskap og sitt brede kildetilfang på en balansert måte. I så måte er boken et sterkt bidrag til debatten om Tyrkias kandidatur og gresk-tyrkisk tilnærming.

Studiet av ASEAN er ikke bokens største styrke. Det kan muligens forklares av at kildetilfanget der er basert på engelskspråklige kilder, som jo langt fra er det eneste språket i regionen. Men man kan jo spørre seg hvor mange språk man kan kreve at en forfatter skal kunne. Selv om det er studiens svakeste del, er caset ASEANS identitetskonstruksjon vis-à-vis Australia med for dets komparative verdi, snarere enn for dets egen del. Det er derfor naturlig at man kommer unna med en litt mindre finmasket analyse, om enn mindre tilfredsstillende for leseren etter tidligere å ha sett forfatteren briljere.

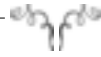
EU-delen av boken er til sammenlikning langt mer dyptgående. Dette gjenspeiler kanskje at både academia og publikum så langt har viet EU større oppmerksomhet enn ASEAN. Alt i alt er denne boken utmerket arbeid, både som teoriutviklende studie av identitetsbygging og som teorianvendt casestudie av Tyrkia og EU. Den setter en akademisk standard hittil ukjent for denne anmelderen, og anbefales for alle med interesse for EU, Tyrkia eller kollektiv identitet i internasjonal politikk.

International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice

Andy Sumner & Michael Tribe

SAGE publications, UK 2008

Anmeldt av RANDI SOLHJELL, NUPI



I et såpass bredt og udefinert fag som utviklingsstudier er det nødvendig for samtlige innenfor feltet å tenke over hva slike studier egentlig innebærer og hvilke metoder som brukes. Forfatterne Andy Sumner og Michael Tribe stiller i boken *International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice* følgende spørsmål: Hva er utviklingsstudier og hva består en stringent forskningsmetode i innenfor feltet? Førstnevnte spørsmål innebærer hva som er fokus, mål og tilnærming i utviklingsstudier, mens sistnevnte dreier seg om hva forskning av høy kvalitet på feltet innebærer. Ikke bare er utviklingsstudier et fagfelt stadig flere universiteter tilbyr, men ifølge forfatterne er det også et studium som stadig møter kritikk utenfra pga. selve målet med og kvaliteten på forskningen. Har utviklingsstudier bare vært et fagfelt som har opprettholdt det vestlige hegemoniet? Eller kan det tenkes at lærdommen fra både feilslåtte og gode prosjekter med ulik akademisk og politisk tilnærming har gitt kunnskap til å videreutvikle utviklingsstudier i kommende generasjoner? Det er dette sistnevnte spørsmålet forfatterne tar utgangspunkt i. Sumner og Tribe prøver å kartlegge den teoretiske, metodologiske og praktiske debatten i faget utviklingsstudier de siste årene. Boken er rettet spesielt mot forskere og høyere grads studenter på utviklingsstudier. Men den er også myntet på praktikere innenfor feltet som ønsker å designe prosjekter og policy, samt evaluere og styre slike prosjekter.

Hvert kapittel er strukturert etter overordnede spørsmål og inneholder dessuten pedagogiske grafer og figurer. I tillegg finner man en god del faktabokser hvor forskjellige teoretikers tilnærming presenteres. Hvert kapittel åpner dessuten med sitater fra relevante fagpersoner. Dette piffer opp en ellers ganske gjennomsnittlig lærebok. Det første kapitlet tar for seg det fundamentale spørsmålet om hva utvikling egentlig er. Her klarer Sumner og Tribe kort og presist å oppsummere en lang debatt, noe som gjør boken håndgripelig for leserne. Siden den faglige litteraturen om begrepet «utvikling» er relativt omfattende, hjelper det å ha noen samlende betegnelser. Imidlertid kan man lure på om forskere innenfor utvikling egentlig har bruk for en slik innføring.

For disse forfatterne består utvikling av tre klare definisjoner. Den første er det man ofte anser som den klassiske måten å tenke på, nemlig den historiske og langsiktige prosessen av sosioøkonomisk endring. Dette er perspektiver innføringsstudenter i utviklingsstudier som regel blir føret med og inkluderer de dominerende teoriene under den kalde krigen; moderniseringsteori og avhengighetsteori. Den andre definisjonen er å se på utvikling som noe policydrevet, altså i et mer kortsiktig tidsperspektiv. Her trekkes FNs tusenårsmål inn som et hovedeksempel, hvor tidsperspektivet er femten år, og det fremsettes spesifikke mål for bekjempelsen av fattigdom. Den siste definisjonen er innenfor diskursen om «utvikling» som noe etnosentrisk og ideologisk begrunnet fra vestlige perspektiver, samtidig som alternative syn på utvikling blir diskutert. Sumner og Tribe klarer også på en konsis måte å få frem de historiske sammenhengene mellom utviklingsdebattene, som gjør dette til mer spennende lesning. Forfatterne tar også opp begreper og akronymer for den såkalte «tredje verden» eller land i Sør, hvor debatten om utvikling som kjent har hatt sitt hovedfokus. De argumenterer også for hvorfor utviklingsstudier går videre enn bare fokus på Sør, siden også utfordringene i rikere land kan dra veksler på utviklingsindikatorer i arbeidet for sine borgere. Forfatterne hevder avslutningsvis at indikatorer på utvikling, hovedsakelig forstått som velvære, har skiftet fokus fra en objektiv og kvantitativ måling, slik som inntekt og levealder, til mer psykologiske indikatorer på velvære. Her burde nok forfatterne ha tydeliggjort forskjellen mellom akademisk debatt og praktisk arbeid. Det er riktig at det har vært et skifte i utviklingsindikatorene til mer fokus på menneskelig velvære på deres egne premisser. Sentralt her står den såkalte «livelihood»-debatten, enkelt oppsummert som hva mennesker har, hva de kan gjøre med det de har og hva de selv synes om det de har og det de kan gjøre. De store internasjonale organisasjonene – herunder FN, Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) – fortsetter imidlertid i stor grad å måle utvikling mer kvantitativt.

I neste sekvens av boken følger tre kapitler som tar for seg formålet med utviklingsstudier. Det blir i første omgang lagt mye vekt på forskerens eller studentens subjektive forståelse av utviklingstemaene man studerer. Dette kommer kanskje tydeligst frem når vestlige samfunnsvitenskapelige forskere skal studere andres sosiale, økonomiske og kulturelle status, advarer forfatterne. Det er et åpenbart dilemma når såkalte utenforstående skal forske på for eksempel fattigdom og hva som kan defineres som et godt menneskeliv. Som Sumner og Tribe lover innledningsvis, fokuseres det i denne delen på å identifisere spørsmål, snarere enn å gi svar på etiske utfordringer. Den etiske dimensjonen ved utviklingsstudier blir diskutert som en form for «krise» for legitimiteten til forskere på feltet. Det er gledelig å se at forfatterne drar veksler på ulike debatter og inkluderer mer radikale stemmer (som for eksempel Arturo Escobar) og setter dem

sammen i et helhetlig, men samtidig kortfattet perspektiv. Nyttig er også det som blir omtalt som «Chamber's biases of development researchers», hvor det fokuseres på vanlige «feil» i utviklingsforskningen. Et eksempel er at forskere under studier i utviklingsland av praktiske grunner oppholder seg mest i trygge områder og områder med god infrastruktur, og dermed får et skjevt helhetsperspektiv på situasjonen i landet. Et annet eksempel er at forskere ofte forholder seg til den lokale eliten som selv har en profesjonell bakgrunn som igjen farger synet på samfunnet rundt. Dette er selvfølgelig ikke noe oppsiktsvekkende funn; forskere må som kjent ofte ta praktiske hensyn. Men Sumner og Tribes liste fungerer likevel godt som en påminnelse.

Diskusjonen føres over på et mer teoretisk plan når forfatterne tar for seg skillet mellom kunnskap og vitenskap, enkelt sagt oppfatninger versus fakta. Diskusjonen blir ført under de store teoriene positivisme, realisme og relativisme. Et viktig element i debatten er skillet mellom dem som følger én disiplin og ett teoretisk rammeverk, omtalt i boken som «pinnsvin», i motsetning til dem med tverrfaglig bakgrunn uten klart definert bakgrunn, her kalt «rever». Utviklingsstudier er og bør være, etter denne anmelderens skjønn, et tverrfaglig studium siden utvikling sjelden kan forstås fra ett teoretisk perspektiv, for ikke å si én fagdisiplin. Utviklingsstudier er mer problemorientert enn disiplinorientert, som forfatterne påpeker, nettopp fordi problemene det forskes på (fattigdom, likestilling etc.) er så sammensatte og dessuten tett koplet sammen med hverandre. Den store utfordringen er å kombinere kunnskapen og funn gjort i de forskjellige samfunnsvitenskapelige disiplinene fordi det i stor grad mangler dialog og sitering mellom disipliner som for eksempel økonomi og antropologi. Dette er et vedvarende problem innenfor samfunnsvitenskap, hvorav utviklingsstudier er et klart eksempel på at man ville hatt god nytte av å kombinere ulike faglige tilnærminger.

Hva skal man egentlig med teori i utviklingsstudier, spør forfatterne seg i kapitlet som skal runde av debatten om hva utviklingsstudier egentlig er. Det er tydelig at hovedpoenget i diskusjonen om teori er at tendensen i dagens utviklingsstudier er å bevege seg fra store teorier til mer instrumentelle eller kontekstspesifikke tilnærminger. De store teoriene har blitt brukt til å forklare samfunnsmessige endringer over lengre tid, mens instrumentelle teorier og tilnærminger rettes mot empirisk forskning og policyanalyse, hevder forfatterne. Når dette er sagt, påpeker de at uten teoretiske rammeverk blir det svært vanskelig å konkretisere virkeligheten man ønsker å forske på. Videre blir det verre – for ikke å si umulig – å lage et godt forskningsdesign for datainnsamling. Nyttig for forskere i denne sammenhengen er forfatternes underkapittel om å konstruere egne teoretiske rammeverk for forskning. Dette er ingen fasit, men en sjekkliste over hva som bør inkluderes og vurderes for forskere

som ønsker å bygge mer kontekstbaserte tilnærminger innenfor utvikling. Dette kapitlet har en naturlig overgang til de to neste om stringente metoder i utviklingsstudier.

Innholdet i metodedelen er først og fremst en kartlegging av ulike metoder som brukes i utviklingsstudier. Dessverre blir det første metodekapitlet litt svakere enn teorikapitlene, etter denne anmelderens syn. Det blir tidvis for mye generelt og overflatisk om de forskjellige metodene, uten at man får ordentlig inntrykk av hvordan metodene faktisk skal brukes. Sumner og Tribe begrunner imidlertid denne fremstillingen av metode med at høyere grads studenter samt forskere i faget ofte står overfor data som er ufullstendige eller vanskelig tilgjengelige. Dette er ikke unikt for utviklingsstudier, men er likevel en utfordring som ikke kan løses med mer stringente metoder alene. Derfor er det også viktig å gi rom for kritiske blikk på metodebruk og resultater fra utviklingsforskning.

Det neste metodekapitlet tar seg opp i kvalitet når forfatterne følger opp utfordringer knyttet til utviklingsstudiers tilbøyelighet til å fokusere på empirisk analyse og policyutvikling. Her er det tydeligere link mellom metode og praksis og hvilke feller det er vanlig å gå i når man forsker for å bidra til policyutvikling eller prosjektevaluering. Her diskuteres ulik metodebruk ut fra analysenivå, som makro- eller mikronivå, og hvilke metoder som egner seg til de store retningene innenfor dagens utviklingsstudier. Det er imidlertid et fravær av den tredje retningen innenfor utviklingsbegrepet, nemlig diskursanalyse og alternative syn. Dette er en akademisk debatt som befinner seg et stykke unna den instrumentelle delen av utviklingsstudier der policy og prosjekter blir utarbeidet.

Avslutningsvis bommer forfatterne når de i siste kapittel skal besvare det overordnede spørsmålet «hva er fremtiden til utviklingsstudier?». Dette vies nemlig mindre enn én side, mens resten av kapitlet oppsummerer konklusjonene fra de foregående kapitlene. Dette blir med andre ord en smule misvisende i forhold til overskriften.

I sum er dette en bok som passer godt til å få oversikt i starten av et forskningsprosjekt eller for å organisere en evaluering av utviklingsprosjekter. Ikke minst vil den kunne ha en instrumentell verdi for utformingen av teoretiske rammeverk og metodologiske tilnærminger. Sumner og Tribe stiller kritiske spørsmål knyttet til teori og metode som er nyttig både for teoretikere og praktikere innenfor feltet. Samtidig er bokens tilnærming svært generell, hvilket gjør at forskere vil trenge mer grundige bøker å støtte seg til når spesifikke prosjekter skal utformes.

On Global Order

Andrew Hurrell

Oxford: Oxford University Press, 2007

Anmeldtd av PETTER HOJEM, Universitetet i Oslo og NUPI



I fjor haust slapp Oxford University Press ut ei ny innføringsbok som tek for seg korleis verda er organisert politisk i dag. Ei nett, lita bok på 354 sider (inkludert indeks og referansar), utan eit einaste bilete, diagram, innramma casestudie eller oppsummerande kulepunktliste til å hjelpe ein stakkars student. Dette skil henne frå ein del andre introduksjonsbøker, som ofte er spekka fulle med dei nyaste pedagogiske verkemidla som forlaga greier å trykke på papir. Til dømes frå IR-feltet er blant anna OUP si eiga bok *The Globalization of World Politics* redigert av John Baylis og Steve Smith (1997, sist revidert i 2008), som saman med Karen Mingsts *Essentials of International Relations* (1999, sist revidert i 2007) er dei mest brukte verka ved introduksjonskurs i internasjonal politikk i Noreg. Mang ein ung student har latt seg rive med og latt håret sitt rive av på grunn av disse bøkene, som har vore inngangsporten til eit nytt og spanande fagfelt. Sjølv las eg begge to da eg byrja på ein bachelorgrad i internasjonale studiar ved Universitetet i Oslo for knappe fire år sidan. Med det i bakhovudet har eg tatt ein kikk på *On Global Order*. Hurrell skriv i innleiinga at boka har som mål å gi «a clear and wide-ranging introduction to the analysis of global political order» (s. 1). Lykkast ho i det? Kan ho vere ein alternativ inngang til fagfeltet?

Boka er som nemnt lita i storleik, og rommar tolv konsise kapittel. Dei er fordelte mellom bokas fire hovuddelar: «frameworks», «issues», «alternatives» og «conclusions». Slik byrjar Hurrell ganske tradisjonelt, med først å sette opp tre alternative teoretiske rammeverk. Sidan bruker han dei for å diskutere tolkingar og løysingar på nokre av dei største problema som verda står overfor i dag, før han til slutt kikkar på nokre av dei alternativa som har blitt artikulerte om korleis verda kan vere organisert. Sjølv skriv han at boka først og fremst er «an exercise in clarifying complexity» (s. 8), men det blir klart at Hurrell ønskjer å gå lengre enn som så. Det innrømmer han sjølv, og difor bygger han boka på tesen om at det internasjonale samfunnet har endra seg radikalt sidan andre verdskrigen, at vi står overfor eit sett viktige problem og at verda må organiserast på ein slik måte at dei problema kan bli løyste.

Ontologisk plasserer Hurrell seg sjølv og boka i den sokalla Engelske skulen (t.d. s. 12). I generelle trekk vil det seie ei skuleretning der ein meiner at verda er anarkisk oppbygd, men at statane utgjer eit samfunn som er bunde saman av felles verdiar, interesser, spelereglar og institusjonar. Hurrell gjer det ganske klart kva for eit syn han har på verda når han skriv at «this book is concerned with the ability of the inherited anarchical society of sovereign states to provide a practically viable and normatively acceptable framework for global political order in an era of globalization» (s. 1). Dette kjem også godt fram i kapitla om rammeverk («frameworks») som utgjer første hovuddel av boka. Her byrjar han med å trekke fram «stats-sentrert pluralisme», og så «liberal solidarisme». Det tredje kapitlet er eit meir utradisjonelt tilskot, med tittelen «Complex governance beyond the state».

Alle dei tre rammeverka er romsleg konstruerte, og i dei gir Hurrell ei innføring i hovudtrekka samt nokre av avskuggingane av same familie. Kategoriane er lånte av Hedley Bull og reflekterer korleis ein ser på verda som oppdelt i einingar (er/bør disse vere einskilte, som i pluralisme, eller solidariske?). I kapitlet om pluralisme gir Hurrell mykje merksemd til maktkonseptet, som han diskuterer fleire sider ved. I dette ligg også Hurrells kritikk av pluralismen, der han særleg kritiserer (i konstruktivistisk ånd) nyrealistane for ei einseitig materialistisk tolking av makt og for deira nedtoning av normer som faktor i internasjonal politikk. I kapitlet om liberal solidarisme blir legitimitet vigd mykje plass, og da særleg korleis legitimitetskonseptet kan skape problem for dei liberale solidaristane. Det siste av dei tre rammeverka som Hurrell presenterer, er som nemnt «Complex governance beyond the state», Hurrell ser på korleis, og i kva grad, ein no har gått vekk frå eit tradisjonelt «society of states» (aldri «system of states» i Hurrell sin munn) til ei verd med meir horisontal og desentralisert *governance* på fleire nivå. Her tek han for seg former for mellomstatleg styring, sivilt samfunn og marknad som bevis på at verda ikkje lenger er organisert som berre ei samling suverene statar etter klassisk modell.

Dei teoretiske rammeverka er presenterte på ein engasjerande måte, men synest å bere preg av forfattarens eiga oppfatning av kva som er mest riktig. Pluralismen blir presentert først og er deretter målskive både for liberal-solidaristisk og global governance-skyts. I kapitlet om liberal solidarisme er kritikken tona litt ned, men framleis er aspekt ved rammeverket problematiserte. «Complex governance» kjennest mest presentert som eit empirisk faktum, og det på ein overbevisande måte, så det er vanskeleg å ta til motmæle mot han. Det er synd, for boka er på sitt beste der Hurrell greier å vise korleis fleire modellar samtidig kan gi fruktbare funn.

Vidare, samanlikna med til dømes innføringsbøkene til Mingst og Baylis & Smith, gir Hurrell lite merksemd til alternative tilnærmingar til internasjonal orden, som mellom anna marxistisk og kritisk teori. Til dømes

avhengighetsteori kunne vere eit bra supplement i ei bok som tek for seg korleis verda er eller kan vere organisert politisk. Men ikkje berre er boka skriven innanfor ein viss ontologi – det skriv Hurrell i introduksjonen – ho er også skriven innanfor ein viss epistemologi. Hurrell synest å vere ein lett konstruktivist i så måte (t.d. s. 13). Han tek kort opp konstruktivismen i sin kritikk av pluralismens maktkonsept, men elles manglar kanskje ein betre diskusjon av nett materielle versus ideasjonelle teoriar i ei bok som i så stor grad funderer argumenta sine på normendringar i internasjonal politikk.

Neste hovuddel i boka er «Issues» og omhandlar fem store, presserande problem som det internasjonale samfunnet står overfor. Disse er: nasjonalisme og identitetspolitikk, menneskerettar og demokrati, tryggingpolitikk, økonomisk globalisering og økonomiske skilnadar, og til slut miljø. Dette er maten som dei teoretiske tennene skal tygge på, og det tredje rammeverket, «complex governance», synest å vere det skarpaste. Kapitla byrjar med å presentere problemet, før dei tek opp særlege aspekt som gjer seg gjeldande for teoriane, utan at dei tek utgangspunkt i teoriane slik sett.

Eit døme er kapitlet om nasjonalisme. I utgangspunktet burde det kanskje vere «ein lett case for pluralistane», som Hurrell skriv (s. 139–40). Han forklarar opphavet til nasjonalismen som ei avvising av imperium og samstundes som svar på eit behov for overlevnad i ein internasjonal krigersk kontekst (s. 124). Vidare ser han på korleis nasjonalisme saman med normer som sjølvråderett har gitt hovudverk til politikarar og juristar med ulike typar teoretisk legning. Men så problematiserer han «nasjonalisme» og «sjølvråderett», og viser korleis presset frå dei to kreftene har vore forsøkt forsona eller organisert frå pluralistisk eller liberalistisk ståstad. Kapitlet avsluttest med «Conclusion: beyond pluralism/solidarism?»), der Hurrell blant anna skriv at rørsler som panregionalisme og urfolksrettar «press towards new forms of non-territorially based upon political identity and new mechanisms of political organization and action that go beyond the nation-state...». For kosmopolitiske liberalistar, skriv han, «such developments should also press us towards different kinds of complex governance beyond the state» (s. 141). Altså, der pluralistar og liberalistar kjem til kort, kjem «Complex governance» til unnsetning.

Dei tre siste kapitla er delte mellom hovudbolkane «Alternatives» og «Conclusions». Denne oppdelinga er kanskje litt kunstig, for i «Conclusions» peker Hurrell også i retning av alternative måtar å oppnå politisk orden på, sjølv om det ikkje er noko radikalt nytt alternativ. Først tek Hurrell for seg mulighetene for å sjå på verda ikkje som ei («one world»), men som samansett av fleire regionar (altså «many worlds»). Her tek han fram fleire av dei modellane som har blitt presenterte og som i nokre høve eksisterer, til dømes geografiske regionar, økonomiske regionar, samanslutningar av demokrati eller heile sivilisasjonar. Sjølv om nokre problem kanskje

fordrar større politiske aktørar, verkar det som om Hurrell finn det tvilsamt at meir regionalisering er eit godt svar på alle dei problema vi står overfor, særleg når ein ser på graden av suksess som regionale prosjekt utanfor EU har hatt så langt. Det andre, meir kontroversielle alternativet er «empire reborn», da sentrert rundt USA. Her trekker Hurrell parallellar både til kolonitida og notida, og diskuterer korleis ein hegemon kanskje kunne fått i stand global orden. Men også her er Hurrell skeptisk, ikkje berre fordi sjølv USA ikkje er overlegen nok til å styre heile verda, men også på grunn av dei sterke normative motkreftene til ein slik verdsorden.

I det eine kapitlet som finst under «Conclusions» gir Hurrell først noko som liknar på ein pluralists avteikning av verda i dag, med dystre tankar rundt utsiktene for meir samarbeid, før han plukkar denne modellen frå kvarandre. Han går så vidare til å kikke mellom normative teoriar etter ei løysing på korleis verda bør organiserast. Ifølge han må vi finne fram til eit felles språk for kva global rettferd («justice») er, bygd på felles praksis og verdiar. Dette kan vi ikkje berre gjere som eit filosofisk tankeeksperiment, men må søke det innanfor institusjonar som gjer det mulig for statar å finne saman og føre ein open diskusjon. Hurrell avsluttar diplomatisk med å problematisere rundt institusjonar, autoritet og aktørar. Likevel landar han altså mjukt på bakken. Nokon vil nok kritisere Hurrell her for å vere for avgrensa til det politisk-juridiske når han diskuterer kva som er rettferd, og ikkje t.d. eit skarpare fokus på økonomisk rettferd. Men det ligg også i bokas natur, for allereie på første side fortel Hurrell at han dreg vekslar på «International Relations, *International Law* and Global Governance» (s. 1) (mi uth.).

Om dette er ei innføringsbok, kven høver til å bli introdusert for ho? Hurrell skriv tidleg at boka handlar om «the nature and possibilities of international order, not about world politics in general» (s. 5), noko som tyder på at ein må leite andre stader for å finne eit oppslagsverk som skal gi ei innføring i internasjonal politikk meir generelt. Vidare, som nemnt innleiingsvis, skriv også Hurrell at boka har som mål å vere eit introduksjonsverk til *analysen* av global orden. Men denne analysen bygger på historiske hendingar og fakta, ikkje berre på normative idear om korleis verda burde vere organisert. Boka har ei styrke i at ho ofte viser til empirisk materiale. Samstundes blir det her klart at *On Global Order* må supplerast med andre kjelder. Sjølv om boka er rik på eksempel til å understøtte slutningar, blir desse eksempla (t.d. Suez-krisa) aldri nærare presenterte for lesaren, som da anten må kjenne dei fra før eller finne informasjon ein annan stad. Ei heller tillèt det avgrensa formatet til boka å gi ei djupare innføring i *kven* dei ulike aktørane faktisk er eller *kva* for drivkrefter det er som fremmar globalisering. Ein må ha gode førehandskunnskapar om internasjonal politisk historie etter andre verdskrigen for å kunne henge med i svingane. Difor vil eg seie at boka høver best for lesarar som alt har hatt ein introduksjon

til internasjonal politikk, anten gjennom eit introduksjonsemne i internasjonal politikk, eller gjennom historie som dekker dei store hendingane i perioden etter 1945.

Vidare; for ein nyleg uteksaminert bachelorstudent kan det bli vanskeleg å måtte forholde seg til Den engelske skulens ord og uttrykk, framfor kjente kategoriar som ein har blitt van og ven med. Men samstundes som det er ei utfordring for lesaren, gir det også inspirasjon til å tenke litt meir kritisk rundt dei skuleretningane ein har blitt presentert for allereie. Her kan nett *On Global Order* vere eit verdifullt bidrag til ei rikare forståing av tilnærmingar til studiet av internasjonal politikk. Eg tykkjer med andre ord ikkje ein skal undervurdere studentane ved å tru at dei berre blir forvirra av boka.

I sum vil eg seie at dette er ei bok som nok kunne vore eit fint supplement til eit fordjupingsemne i internasjonal politikk, men at ho nok kan vere litt for obskur som den første boka ferske studentar ved introduksjonsemnet i faget tek fatt på. For dei som *ikkje* er studentar, men som har grunnleggande kunnskap i faget, er dette ei god bok ikkje berre for å oppdatere seg på fagdebatten, men også som ein inngang til å sjå på verda med litt andre auge.

Topptidsskrifter i internasjonal politikk (V): European Journal of International Relations

Anmeldt av IVER B. NEUMANN, NUPI og Universitetet i Oslo



European Journal of International Relations (EJIR) ble etablert av Standing Group for International Relations innen the European Consortium for Political Research i 1995. Denne *standing group* har samme status som *EJIRs* andre *standing groups*, som den på regionalisme og føderalisme, den på politiske partier, etc. Det er *EJIR* Standing Group for IR som organiserer komiteen som søker etter redaktører, og som har siste ord når redaktøren skal velges. Tanken var å etablere et Europa-basert topptidsskrift som kunne matche de ledende amerikanske topptidsskriftene (spesielt *International Organization* og *International Studies Quarterly*).

Tidsskriftets første redaktør var Walter Carlsnaes. Uten nevneverdig hjelp av andre enn redaksjonsråd og redaksjonskomité klarte han over en femårsperiode langt på vei å oppfylle planen. Da neste redaktør, Fritz Kratochwil, overleverte tidsskriftet til et tremannslag ved *London School of Economics* ledet av Barry Buzan, var tidsskriftet solid forankret i toppen av disiplinen. Nåværende redaktør, Colin Wight, presiderer over et tidsskrift som forkaster 11 av 12 artikler. Det er fortsatt godt under IO, som p.t. forkaster 19 av 20, men likefullt over den magiske 90 % *refusal rate*-grensen som redaktører streber etter.

Redaktørutviklingen peiler og opprettholder fordelingen av forskning på internasjonal politikk i Europa: Det er de britiske, tyske og skandinaviske miljøene som leder an. Sittende redaksjon er imidlertid en europeiserende nyvinning, idet Wight er *editor-in-chief*, men bare har én av sine to medredaktører, Tim Dunne, ved sin side i egen institusjon (Essex University). Den andre, Lene Hansen, er å finne ved Københavns Universitet. Forlaget har hele tiden vært britiske Sage.

EJIR opprettholder spennet i europeisk internasjonal politikk ved å publisere de fleste varianter av forskning. Innslaget av artikler basert på europeisk sosialteori – fra Weber og Durkheim til Beck og Foucault – er større enn i de amerikanske tidsskriftene, innslaget av kvantitative artikler er betydelig mindre og *rational choice*-forskning er så godt som fraværende. Spesielt slående er det at de ledende sosialteoretisk informerte amerikanske forskerne, navn som Patrick Jackson, Daniel Nexon og Jutta Weldes, publiserer mer i *EJIR* enn i de amerikanske topptidsskriftene.

IP-forskere basert i Norge som har publisert i *EJIR* er Nils Petter Gleditsch (1995), Raino Malnes (1995), Iver B. Neumann (1996, 2008), Ole Jacob Sending (2002, denne artikkelen var i lang tid blant tidsskriftets mest nedlastede), Kristian Skrede Gleditsch (med Erik Gartzke, 2006) og Jennifer Bailey (2008).

Nettadresse til *EJIR*:

<http://ejt.sagepub.com/>

Nettadresse til ECPR Standing Group for IR: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/regionalism/index.aspx>

Abonner på tidsskriftet

Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter

Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter (Nordic Journal of Human Rights) kom første gang ut i 1982. Det er i dag Nordens ledende forum for analyser, debatt og informasjon om menneskerettigheter. Tidsskriftet presenterer artikler om menneskerettigheter på skandinaviske språk og engelsk, basert på solid fagkunnskap og praktisk erfaring. Tidsskriftet er flerfaglig, med en viss overvekt av juridiske artikler.

Målgrupper

Tidsskriftet henvender seg til alle som har interesse for menneskerettighetsspørsmål. Utgis av Senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo i samarbeid med nordiske forskningsentra for menneskerettigheter.

Redaktør: Njål Høstmælingen

Antall utgaver per år: 4

Priser 2008:

Institusjon kr. 590,-

Privat kr. 395,-

Student kr. 200,-

Enkeltutgaver kr. 98,-

Tidsskriftet publiseres digitalt på www.idunn.no

Ved henvendelse om abonnement:

Universitetsforlaget, Kundeservice,
Postboks 508 Sentrum, 0105 OSLO
Tlf.: 24 14 75 00 Fax: 24 14 75 01
abonnement@universitetsforlaget.no
www.universitetsforlaget.no/arbeid



UNIVERSITETSFORLAGET



DEBATT

Om topptidsskrifter i internasjonal politikk

NILS PETTER GLEDITSCH & HENRIK URDAL
PRIO



I jungelen av tidsskrifter er det nyttig med en guide, og det er prisverdig at *Internasjonal Politikk* og Iver Neumann har satt seg fore å gi veiledning gjennom spalten «Topptidsskrifter i internasjonal politikk». En presentasjon av hva som kjennetegner topptidsskriftene, hvilke de er og debatten som nødvendigvis følger av å gjøre et utvalg, er både viktig for fagfeltet og spesielt nyttig for dem som er nye i disiplinen. Men en spalte som gir inntrykk av å skulle gi unge forskere en innføring i feltet, må selvfølgelig ikke underkjenne at det i Norge finnes en bredde innenfor studiet av internasjonal politikk som ikke reflekteres særlig godt i det utvalget på syv tidsskrifter som Neumann og redaksjonen har gjort.

Som redaktører for et ledende internasjonalt tidsskrift innenfor internasjonal politikk, *Journal of Peace Research* (JPR), vil vi gjerne få komme med noen betraktninger. JPR eies av Institutt for fredsforskning (PRIO) hvor det også redigeres, og utgis på det internasjonale forlagshuset SAGE. På Universitets- og høyskolerådets (UHR) inndeling av tidsskrifter er JPR som det eneste IP-tidsskriftet redigert i et nordisk land rangert på det høyeste nivået (nivå II).

Fire av de syv tidsskriftene som Neumann og redaksjonen har plukket ut for anmeldelse i spalten er uomtvistelig ledende internasjonale IP-tidsskrifter: *International Organization* (IO), *World Politics* (WP), *International Studies Quarterly* (ISQ) og *European Journal of International Relations* (EJIR). Vi lever i og for seg greit med at JPR ikke har blitt inkludert i Neumanns utvalg av syv tidsskrifter, selv om JPR de siste årene har ligget jevnt med både ISQ og EJIR på rangeringen av «impact factor» (IF) foretatt av Thomson Scientific's (tidligere ISI) (<http://scientific.thomson.com/products/wos/>). Dette målet på siteringsfrekvens brukes som den viktigste kilden til UHRs rangering og er også lagt til grunn for IP's utvelgelse av tidsskrifter.

Siden *impact factor* baseres på artiklene i de to foregående årganger, kan den variere en god del fra år til år. Men i femårsperioden 2002–06 var *JPR* rangert foran *EJIR* i tre av årene, og foran *ISQ* i to av årene.

Som en beskrivelse av gangen i internasjonal publisering er Neumanns «kriterier» nyttig informasjon for dem som er ukjente med publisering. Men ingen av kriteriene er videre transparente, og av de fem er tre ikke spesielt godt egnet til å skille mellom tidsskrifter i særlig grad. For eksempel har nesten alle internasjonale tidsskrifter av en viss kvalitet dobbelt anonymisert fagfellebedømming («double blind review»); de krever at de aller fleste av de artiklene som kommer på trykk må revideres først («revise and resubmit»), og de er rettet mot disiplinen. Et annet av kriteriene, avvisningsrate, finnes det ikke noe standardisert mål for og er som regel ikke offentlig kjent. Dermed gjenstår ett subjektivt kriterium: bredde.

Men hva legger Neumann i dette kriteriet? Holder det at et tidsskrift i prinsippet er åpent for ulike tilnærminger? Eller har Neumann utviklet et kvantitativt mål for andelen artikler innenfor klart operasjonaliserte subdisipliner? Selvsagt finnes det ulike teoretiske og metodiske tradisjoner innenfor studiet av internasjonal politikk, og forskjellige tidsskrifter har ulike tyngdepunkt. Men de aller fleste har en betydelig tematisk og epistemologisk bredde, og tyngdepunktet kan dessuten endre seg noe over tid. Neumanns subjektive breddekriterium utelukker en rekke ledende IP-tidsskrifter.

Mangelen på klare kriterier blir påfallende i valget av de tre øvrige tidsskriftene, som neppe kan sies å være ledende. Ifølge Neumann er *Review of International Studies* (RIS) tidsskriftet som var ledende i Europa inntil *EJIR* overtok. Men i femårsperioden 2002–06 hadde *RIS* en beskjeden plassering med hensyn til *impact factor*, med et delvis unntak for 2005, nettopp det året som Neumann og redaksjonen benyttet for å gjøre sitt utvalg. At redaksjonen videre oppfatter *Millennium* som det fremste avantgardetidsskriftet, er en subjektiv vurdering som neppe ville stått seg om man hadde konsultert de norske IP-forskere som utgjør «den fellesnorske sosiale konteksten». Tidsskriftet er verken særlig bredt eller høyt sitert. Det siste tidsskriftet på listen er *Cooperation & Conflict*, som inntil nylig ikke var indeksert av Thomson/ISI og derfor ikke har noen *impact factor*. I likhet med *Millennium* er det i Norge kategorisert som et Nivå I-tidsskrift.

Spesielt underlig er det å framstille *CoCo* som «det åpenbart ledende nordiske tidsskriftet på engelsk». I likhet med *CoCo* utgis *JPR* av SAGE, og redigeres i Norden. Til tross for at *JPR* er et tidsskrift med et internasjonalt publikum og forfattersammensetning, har det alltid bestrebet seg på å ha en redaksjonskomité basert i Norden. Av åtte medredaktører er seks basert i Norden, av de øvrige ti redaksjonsmedlemmene er én ikke-nordisk. Dette er ikke ulikt *CoCo*, som har to ikke-nordiske medlemmer av redaksjonen. I de første 24 årene (1964–87) var 35 % av forfatterne i *JPR* fra Norden. Vi har

ikke like detaljert systematikk for de siste 20 år, men i 2007-årgangen var det minst en artikkel av en nordisk forfatter i hvert av de seks numrene. *JPR* skiller seg fra rent nordiske tidsskrifter ved å ha flere ikke-nordiske forfattere og fra de amerikanske tidsskriftene (som er våre viktigste konkurrenter) ved at vi har flere ikke-amerikanske forfattere. Kort oppsummert betyr dette at tidsskriftet er mer internasjonalt enn de fleste av konkurrentene.

I den grad redaksjonen i *IP* har vært opptatt av den «fellesnorske sosiale konteksten» og «tidsskrifter som oppleves relevante for norsk IP», er det påfallende at det eneste norske IP-tidsskriftet som er rangert på nivå II er utelatt.

Svar til Gleditsch og Urdal

IVER B. NEUMANN
Universitetet i Oslo og NUPI



Takk til kolleger Gleditsch og Urdal for interesse. Det er selvfølgelig redaktørens plikt å promovere eget tidsskrift. Etter endt lesning er jeg imidlertid litt usikker på hva deres tidsskrift *Journal of Peace Research* promoveres som. Det omtales eller forstås vekselvis som et internasjonalt, nordisk eller norsk tidsskrift. Jeg skal være den siste til å bestride eksistensen av multiple identiteter, men i denne sammenhengen synes det viktig å fastslå imperativ status. Jeg vil, gitt redaktørenes omtale, tro at det dreier seg om et internasjonalt tidsskrift, utgitt bl.a. for japanske penger ved et institutt som kaller seg internasjonalt. *Cooperation and Conflict* (som jeg for øvrig har vært påpasselig med nettopp ikke å kalle et internasjonalt topptidsskrift) er derimot organet til The Nordic International Studies Association, det har Nordic Journal som del av navnet og har i det meste av sin levetid konsentrert seg eksplisitt om nordiske anliggende. Gleditsch og Urdal har rett på et punkt, nemlig at *Cooperation and Conflict* siden nest siste redaktørs tid har orientert seg i europeisk retning, men man har like fullt beholdt sin nordiske basis.

Det er et poeng til som synes å trenge avklaring. På 1960-tallet ble det gjort forsøk på å skape en egen disiplin, «Peace Research». Dette fremstår vel nå som et mislykket forsøk. Det er ikke uten grunn at folk som engang

identifiserte seg som fredsforskere, nå har trukket over til International Relations. Redaktør Gleditsch er, som president for International Studies Association (ISA), et eklatant eksempel. Det synes klart at i ISA-sammenheng, som i enhver annen sammenheng, er «Peace Research» bare en liten del av fagfeltet International Relations. Uansett hvilket breddebegrep man legger til grunn, vil det like fullt være slik at «Peace Research» er en liten nisje i faget, og at nisjens tidsskrift dermed ikke er et breddetidsskrift. Der som jeg skulle ha valgt å ta med et nisjetidsskrift, ville jeg heller ikke ha valgt *Journal of Peace Research*, men derimot *International Security*. Dette tidsskriftet dekker også en nisje (Security Studies), og attpåtil en nisje med adskillig flere forskere. Tidsskriftet scorer dessuten gjennomgående høyere på de indikatorene Gleditsch og Urdal nevner.

Når man gjør et stykke opplysningsarbeid, er det alltid hyggelig at innsatsen blir satt pris på. Derfor, igjen takk for interessen.

Fagfeller benyttet av Internasjonal Politikk juni 2007–desember 2008



Som fagfellevurdert (fag)tidsskrift i et lite språkområde som det skandinaviske er *Internasjonal Politikk* helt avhengig av våre kollegers innsats. Vi kunne rett og slett ikke klart oss uten den. Vi vil gjerne benytte denne anledningen til å takke alle de som har vurdert artikler for oss, vi er takknemlige for den godvilje vi har blitt møtt med og imponert over kvaliteten på tilbakemeldingene. De følgende har hjulpet oss med å vurdere innkomne artikler fra vi overtok redaktørgjerningen i juni 2007 og ut 2008, enkelte også mer enn en gang.

Ole Gunnar Austvik
Annika Bergman-Rosamond
Annika Bjørkdahl
Axel Borchgrevink
Torkel Brekke
Morten Bøås
Drude Dahlerup
Karin Dokken
Sunniva Engh
Karsten Friis
Jakub Godzimirski
Martin Hall
Vegard V. Hansen
Jørn Holm Hansen
Jan Hesselberg
Jørgen Holten Jørgensen
Catarina Kinnvall
Torbjørn L. Knutsen
Jon Harald Sande Lie
Ole Andreas Lindeman
Sverre Lodgaard

Helge Lurås
Stig Toft Madsen
Janne Haaland Matlary
David Mauk
Iver B. Neumann
Nicolai Nyland
Gro Nystuen
Mikkel Vedby Rasmussen
Pernille Rieker
Anne Julie Semb
Ole Jacob Sending
Pål Skedsmo
John Kristen Skogan
Casper Sylvest
Henrik Thune
Ola Tunander
Geir Ulfstein
Kirsten Ulstrup
Anne Waldrop
Indra Øverland

Article Summaries in English

The Delimitation of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles:

Norwegian and Russian Perspectives in Arctic waters

ØYSTEIN JENSEN

This article makes a beginning at considering one imminent legal issue emerging on the horizon of the Arctic coastal states: the implementation of the framework of international law providing for the delimitation of the continental shelf that extends beyond 200 nautical miles from the territorial baselines. Specific focus is Article 76 of the United Nations Convention on the Law of the Sea and problems concerning its interpretation from a legal perspective. The relationship of Article 76 to unresolved law of the sea issues in the northern maritime areas of Norway is briefly examined. Basically, however, it is argued that what Article 76 brings to the table are facts that are legal relevant for the purpose of determining coastal states' title to the outer continental shelf and that it sets up a special commission to oversee the application of the legal framework: The Commission on the Limits of the Continental Shelf. The article also incorporates a more legal-political perspective of how Norway and its Arctic neighbours best can use proper methods of regulation in order to meet new challenges and, perhaps more importantly, to avoid conflict over maritime areas.

The Right to Self-Determination and Natural Resources:

The Case of Western Sahara

HANS MORTEN HAUGEN

Phosphate, fish and possibly oil and gas all constitute important natural resources found on the territory and in the waters of Western Sahara. The importance of these natural resources must be recognised in order to understand the stalemate in the attempted process of decolonisation from Morocco, going on for more than 30 years. The article analyses the

«resource dimension» of the right to self determination, as recognised in human rights treaties and in Resolution III of the UN Conference on the Law of the Sea, as well as annual resolutions from the United Nations General Assembly. If the resources are exploited in a manner which does not benefit the peoples seeking to enjoy the right of self-determination, such exploitation is illegal. The article shows that the current exploitation takes place in a manner at odds with the interests of the local population, the Saharawis. The article also demonstrates that recent licence agreements with Saharawi authorities in the field of oil and gas, signal a potentially new and constructive approach by international corporations.

Neo-Medievalism from Theory to Empirical Application: The Order of Malta as a Model

DOUGLAS BROMMESSON

In the article it is argued that the discussion within political science on new medievalism has lacked empirical substance and that this concept has been used in an anecdotic and sweeping manner. Departing from the ambition to contribute to the empirical substance of new medievalism, the Sovereign Order of Malta – a medieval, but still active, catholic chivalric order – is studied inductively. Based on different empirical illustrations, four different characteristics of the Order of Malta as a (neo-)medieval actor in international politics are formulated; non-territoriality, overlapping sovereignty, value-based actorness and support of international law. These characteristics are related to the European integration process, with empirical illustrations from the Lisbon Treaty, since the relation between the EU and its memberstates often is regarded as the premier example of a neo-medieval order. In the article it is argued that the situation in the EU matches the earlier and more sweeping understanding of neo-medievalism, but that the situation in the EU still lacks components before it can be seen as a new medieval case in accordance with the more ambitious model based on the Order of Malta.

Bidragstere

CECILIE FIGENSCHOU BAKKE (f. 1971) er cand.polit. (statsvitenskap) fra NTNU og UiO. Hun har bodd flere år i Kina, senest som gjesteforsker ved Chinese Academy of Social Sciences, Institute of Law i Beijing. Siden 2006 har Bakke vært leder for Kinaprogrammet, Norsk senter for menneskerettigheter (SMR), et akademisk program til fremme av menneskerettigheter i Kina gjennom forskning og utdanning. Hun deltar også i menneskerettighetsdialogen mellom Norge og Kina.

DOUGLAS BROMMESSON, fil dr, är universitetslektor och forskare i statsvetenskap vid Växjö universitet, Sverige. Han disputerade 2007 på en avhandling om moralsyn i svensk deklarerad utrikespolitikk under åren 1969–1996. Därefter har hans forskning framförallt behandlat frågan om humanitära interventioner men också relationen mellan religion och politik.

KRISTIN DALEN (f. 1974) er cand.polit. (sammenliknende politikk) fra Universitetet i Bergen. Hun har tidligere bodd og studert i Kina. Siden 2007 har Dalen vært koordinator for Kina og Øst-Asia ved Fafo.AIS. Hun har deltatt i flere store forskningsprosjekter i Kina, blant annet en stor levekårsundersøkelse med vekt på sosioøkonomiske forhold i Vest-Kina og senest kartleggingen av forholdene i Sichuan etter jordskjelvet i mai 2008. Hun deltar også i menneskerettighetsdialogen mellom Norge og Kina.

NILS PETTER GLEDITSCH (f. 1942) er forskningsprofessor ved PRIO. Han har vært redaktør for tidsskriftet *Journal of Peace Research* siden 1983 og ble nylig valgt til president for International Studies Association.

HANS MORTEN HAUGEN (f. 1971) er 1.amanuensis ved Diakonhjemmets Høgskole Oslo. Han er cand. polit. fra 1995 (UiO) og dr. jur. fra 2006 (UiO). Avhandlingen «The Right to Food and the TRIPS Agreement» ble utgitt av Martinus Nijhoff Publishers i 2007. Boken *Makt, rett og livsvilkår. Innføring i internasjonale og globale studier* ble utgitt av Fagbokforlaget i 2008. Han har også arbeidet seks år i Mellomkirkelig råd for Den norske kirke og i 2005–06 som Kirkens Nødhjelps representant i Jerusalem.

PETTER HOJEM (f. 1985) er masterstudent i Peace and Conflict Studies ved Universitetet i Oslo, hvor han også har tatt en bachelorgrad i internasjonale studier. Han har vært sivilarbeider ved NUPI i 2008, hvor han har jobbet blant annet med fredsoperasjoner, beskyttelse av sivile og Comprehensive Approach. På fritida skjøtter han verv i flere organisasjoner og deltok som ungdomsdelegat for Norge til FNs generalforsamling høsten 2008.

ARNE JON ISACHSEN er professor i internasjonal økonomi ved Handelshøyskolen BI. Han har graden Ph. D. i Economics fra Stanford University. Isachsen har tidligere arbeidet blant annet i Norges Bank og i Finansdepartementet. Han har hatt noe undervisning ved Fudan University i Shanghai de senere år.

ØYSTEIN JENSEN (f. 1979) er forsker i folkerett ved Fridtjof Nansens Institutt (FNI). Hans arbeider omfatter havrettslige emner med særlig fokus på internasjonal skipstransport og jurisdikjonsspørsmål i polarområdene. Jensen arbeider for tiden med en doktorgrad i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo.

HENNING KRISTOFFERSEN er sosialantropolog fra UIO og er nå direktør ved Centre for China Studies på Handelshøyskolen BI. Kristoffersen har bodd i Kina i fire år og har tidligere ledet Nordisk Senter ved Fudan University i Shanghai. I 2008 kom hans bok *Det nye Kina*.

TOR VIDAR MYKLAND (f. 1976) er forsker ved Institutt for forsvarsstudier. Han fokuserer mest på kinesisk utenriks- og sikkerhetspolitikk, men følger også med på den generelle politiske utviklingen i Kina. Mykland er utdannet statsviter fra Universitetet i Oslo og har studert kinesisk i Norge og Kina. Han vil fra januar 2009 begynne i ny jobb som assistent til Norges nye forsvarsattaché til Kina.

IVER B. NEUMANN (f. 1959) er forskningssjef ved NUPI og professor i Russlandsstudier ved Universitetet i Oslo. Neumann er dr. philos. fra University of Oxford og har publisert en rekke bøker og artikler i internasjonale fagtidsskrifter. Han har også vært redaktør av *Internasjonal Politikk*.

RANDI SOLHJELL (f. 1984) er forskningsassistent ved Traning for Peace-programmet på NUPI. Solhjell jobber for tiden med det FN-baserte fellesinitiativet for å stoppe den utbredte bruken av seksualisert vold i det østlige Kongo.

HENRIK URDAL (f. 1972) er seniorforsker ved PRIO og har sin doktorgrad fra Universitetet i Oslo.

EINAR WIGEN (f.1981) er masterstudent i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Han har en mastergrad i freds- og konfliktstudier fra EPU i Østerrike, og har studert tyrkisk ved Universitetet i Oslo og Bosphorus-universitetet i Istanbul. Wigans akademiske interesser inkluderer tyrkisk utenrikspolitikk, aseri-tyrkisk nasjonalisme i Iran, voldelig islamisme og en mindre kjent, usbekisk-tyrkisk jihadistgruppe kalt Islamic Jihad Union.

66. Årgang (2008)

Nr. 1-08

- 3: **Leder**
Benjamin de Carvalho, Halvard Leira & Kristin M. Haugevik
- 7: **Fra folkerett til menneskerett?**
EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
Jan Erik Grindheim
- 35: **NATOs rolle i kampen mot internasjonal terrorisme**
Bjørn Olav Knutsen
- 65: **Hot- och motbilder i svensk säkerhetspolitik**
Daniel Silander & Torgny Klasson
- Fokus: Imperier [Nina Græger, red.]**
- 85: **Imperier: introduksjon**
Iver B. Neumann
- 95: **Det romerske imperium**
Torbjørn L. Knutsen
- 111: **Imperiebegrepets tilbakekomst. Et begrephistorisk perspektiv**
Helge Jordheim
- 121: **Det spanske imperiet. Imperial etos, identitet og legitimitetsgrunnlag**
Benjamin de Carvalho
- 133: **Det portugisiske imperiet. Handel, ideologi og misericórdias**
Morten Skumsrud Andersen
- 143: **Det britiske imperiet (1815–1914)**
Kristin M. Haugevik
- 157: **Det franske imperium gjennom 400 år**
Nina Græger

173: Det russiske imperium

Iver B. Neumann

187: Amerikansk imperium

Halvard Leira

201: Imperier: konklusjon

Nina Græger & Erlend Grøner Krogstad

Anmeldelser:

209: Virker bistand? Ulike bidrag til de siste års bistandsdebatt

Øyvind Eggen

223: Den kalde krigen

Vebjørn Elvebakk

226: USAs presidenter. Fra George Washington til George W. Bush

Halvard Leira

229: Global Justice – The White Man’s Burden?

Randi Solhjell

236: Kjønn, krig, konflikt. Jubileumsbok til Helga Hernes

Niels Nagelhus Schia

241: EU–Russia Energy Dialogue. Europe’s Future Energy Security

Heidi Kjærnet

244: Topptidsskrifter i internasjonal politikk (III):

International Organization

Iver B. Neumann

247: Article Summaries in English

249: Bidragsytere

Nr. 2/3-08

- 257: **Leder**
Halvard Leira, Benjamin de Carvalho & Kristin M. Haugevik
- 263: **Bush og utenrikspolitikken:
Situasjonsbetinget kursomlegging eller varig orientingsskifte?**
Svein Melby
- 287: **Efter Bush: Stadig multilateralisme, *American Style*?**
Vibeke Schou Tjalve
- 319: **Protestantismens arv og liberalismens politikk:
Et blikk på USAs religiøse liv**
Jennifer Bailey & Torbjørn L. Knutsen
- 349: **Det norske nordområdeinitiativet og USA:
Utenriks- eller energipolitikk?**
Kristine Offerdal
- Fokus: Valg og valgkamp i USA**
- 373: **Ån en gång om den amerikanska «exceptionalismen»**
Anders Stephanson
- 383: **Barack Obama – Omstendighetenes fange eller verdensånd til hest?**
Johannes Rø
- 403: **John McCain: En pragmatisk ideolog**
Michael Mayer
- 423: **Partistyre, folkestyre og amerikansk eksepsjonalisme i
presidentvalget 2008**
Ole O. Moen
- 435: **Meningsmålinger og valgkamp i USA**
Ragnar Waldahl & Audun Beyer
- 451: **Et forsvar for negative kampanjer**
Ketil Raknes

463: Veien til 270 – Hvor vil valget vinnes?

Halvard Leira

481: Norske amerikabilder i opinion og media

Dag Herbjørnsrud & Jan Arild Snoen i samtale med Halvard Leira

Profil

489: Nobel nordlending om fred og imperier

Geir Lundestad intervjuet av Erlend Grøner Krogstad

Anmeldelser:

Bokessay: 9/11-litteratur og 9/11 som litteratur

Ellinor Dalbye

509: Realism Reconsidered. The Legacy of Hans J. Morgenthau in International Relations

Janne Haaland Matlary

512: The Oxford Handbook on the United Nations

Torunn L. Tryggestad

517: America between the Wars: From 11/9 to 9/11: The Misunderstood Years between the Fall of the Berlin Wall and the Start of the War on Terror

Ingrid Lundestad

521: Approaching the European Federation

Anne Elizabeth Stie

525: Turkey, the US and Iraq

Einar Wiggen

529: Den nye kalde krigen. Kremles grep om Russland og Vesten

Iver B. Neumann

532: Daydream Believers

Torbjørn L. Knutsen

538: Harry Potter and International Relations, Literature and International Relations: Stories in the Art of Diplomacy
Jennifer L. Bailey

543: Topptidsskrifter i internasjonal politikk (IV): Millennium: Journal of International Studies
Iver B. Neumann

545: Article Summaries in English

549: Bidragsytere

Nr. 4-08

559: Leder
Halvard Leira, Benjamin de Carvalho & Kristin M. Haugevik

563: Kontinentalsokkelens avgrensning utenfor 200 nautiske mil: Norske og russiske perspektiver i de nordlige havområder
Øystein Jensen

591: Retten til selvbestemmelse og naturressurser: Eksemplet Vest-Sahara
Hans Morten Haugen

615: «New medievalism» frå teori till empiri: Malteserorden som modell
Douglas Brommesson

Fokus: Kina [Kristin Dalen, red.]

633: Demokrati på kinesisk
Arne Jon Isachsen

645: Den kinesiske middelklassens støtte til partiet: Fornuft, følelser og nasjonalisme
Henning Kristoffersen

655: Legitimitet i en ny kontekst: Det kinesiske regimets utfordringer
Kristin Dalen

**667: Menneskerettighetsdiskurs i Kina:
Påvirkning gjennom dialog og samarbeid**
Cecilie Figenschou Bakke

Anmeldelser:

681: Kina: Vår tids drama
Tor Vidar Mykland

683: Constructing Community and Order in Europe and Southeast Asia
Einar Wigén

**687: International Development Studies:
Theories and Methods in Research and Practice**
Randi Solhjell

691: On Global Order
Petter Hojem

**696: Topptidsskrifter i internasjonal politikk (V):
European Journal of International Relations**
Iver B. Neumann

Debatt:

699: Om topptidsskrifter i internasjonal politikk
Nils Petter Gleditsch & Henrik Urdal

701: Svar til Gleditsch og Urdal
Iver B. Neumann

**703: Fagfeller benyttet av *Internasjonal Politikk*
juni 2007–desember 2008**

705: Article Summaries in English

707: Bidragsytere

Retningslinjer for manus

Artiklene bør ikke overskride 25 sider A 4, dobbel linjeavstand, eller 45 000 tegn inkludert mellomrom.

Internasjonal politikk tar ikke inn bidrag som samtidig publiseres i andre Norden-baserte publikasjoner. Kun manus på norsk, dansk eller svensk mottas. Endelige bidrag leveres formatert for PC. Oppgi system og nødvendige spesifikasjoner.

I. Format for kildehenvisning
Til kildehenvisninger brukes forfatternavn og publiseringsårstall, i parentes, istedenfor fotnoter/ sluttnoter, for eksempel:

«...(Neumann 2001)...»

«...(Rieker & Ulriksen 2003)...»

Skal sidetall oppgis, tilføyes det i parentesen etter årstallet med kolon imellom, og uten «s.», f.eks.: «...(Neumann 2001: 24)...»

Helt korte kommentarer kan også føyes inn, f.eks.: «...(se også Neumann 2001: 24)...»

For to helt like henvisninger som følger direkte på hverandre, kan selvsagt «ibid.» brukes til annen gangs henvisning, f.eks.: «...(Neumann 2001: 24)... (ibid.)...»

NB: Derimot er det ingen plass for «op.cit.» i dette systemet.

Når samme forfatter har to publikasjoner i samme år, tilføyes en liten bokstav (a, b) etter årstallet, slik: (Neumann 2001a)...(Neumann 2001b). Litteraturlisten må da vise på tilsvarende måte hvilken av referansene som er hvilken.

2. Format for liste over litteraturhenvisninger

Listen plasseres etter notene (se 3. Noter) med forfatternavn i alfabetisk rekkefølge. Vi har valgt følgende regler, med sikte på den best mulige kombinasjon av enkelhet og bibliografisk nøyaktighet.

a) Bok: Neumann, Iver B. (2001) *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax.

b) Bok med to/tre forfattere: Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.)(2003) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI.
Ved to/tre forfattere brukes tegnet «&» heller enn «og» eller «and» for å unngå misforståelser. Merk ombyttet rekkefølge på fornavn og etternavn til forfatter nr. 2 og 3.

c) Fire eller flere forfattere: Grubb, Michael et al. (1993) *The Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment*. London: Earthscan.
Ved fire eller flere forfattere brukes første forfatter samt formen «et al.» istedenfor de øvrige forfatternavn i referanser i teksten.

d) Artikkel i tidsskrift: Eide, Espen Barth (2002) «Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser», *Internasjonal politikk* 60(2):21–24.
Her føres til slutt årgangsnummer, hefte nr. innen årgangen i parentes, kolon og sidetall uten «s.» eller «p.».

e) Kapittel/artikkel i redigert verk: Claes, Dag Harald (2003) «Oljen som amerikansk motivasjon?» i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary & Per Kristian Mydske (red.) *Spillet om Irak*. Oslo: Abstrakt Forlag (31–59).
«red.» brukes istedenfor «ed.» også for engelske publikasjoner. For henvisninger til et redigert verk som inneholder det kapittel som siteres, brukes «i» selv om arbeidet er på et fremmed språk. Eventuelle sidetall føres i parentes til slutt.

f) Artikler fra avis/ andre nyhetsmedier: *International Herald Tribune* (2003) «Young, female and carrying a bomb» 8. august. Dersom artikkelen er en kommentar, kronikk eller analyse, bruker vi: Dragnes, Kjell (2004): «Hissig luftkamp om fremtiden.» *Aftenposten* 9. juni

3. Noter: Skal være fotnoter og helst brukes til korte utdypninger av eller kommentarer til teksten. Noter skal ikke brukes i hovedtittelen på artikkelen. *Takkenoter* o.l. slik som «Takk til Ole Dahl-Gulliksen for nyttige kommentarer» skal ikke nummereres.

www.nupi.no

Internasjonal Politikk er det ledende skandinaviskspråklige fagtidsskrift innen internasjonale studier, og et av de lengstlevende. Tidsskriftet har siden det ble startet av Norsk komité for internasjonale spørsmål i 1937, presentert artikler, kommentarer, debattinnlegg og anmeldelser med appell til akademia så vel som til praktikere og den interesserte allmennheten. Fokuset for publiserte artikler er derfor både teoretisk og empirisk. *Internasjonal Politikk* ønsker å fremme både geografisk og faglig pluralitet, og søker derfor artikler fra ulike miljøer i Norden. Det langsiktige, overordnede faglige målet for *Internasjonal Politikk* er å opprettholde og videreutvikle den kreative spenningen som ligger i å kombinere det beste av faglig innsikt med målet om å opplyse og informere bredere lag av befolkningen. Tidsskriftet har siden 1960 blitt utgitt av Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og kommer ut fire ganger i året. Mer om *Internasjonal Politikk*, samt retningslinjer for innsendte manus, finnes på www.nupi.no/ip.

Årgang 66
ISSN 0020-577X