

*Den tilpasningsdygtige småstat*  
FIRE DANSKE KRIGSBESLUTNINGER I DEN  
AMERIKANSKE VERDENSORDEN

AF  
RASMUS MARIAGER & ANDERS WIVEL

Den 24. september 1998 lagde en embedsmand i Statsministeriet sidste hånd på et notat, hvis første sætning lød: „Valget står mellem ’pest’ og ’kolera“.<sup>1</sup> Der skulle træffes et valg og et vanskeligt et af slagsen.<sup>1</sup>

Spørgsmålet var, om Danmark skulle levere et militært bidrag til NATOs forventede indgriben i konflikten i ex-Jugoslavien, hvor en stadig mere blodig borgerkrig var under udvikling i den serbiske provins Kosovo. Egentlig var der et udbredt ønske om at gøre en forskel – også militært – i dansk politik, for alle politiske partier var enige om, at de fortsatte myrderier på Balkan måtte bringes til afslutning. Alligevel var der ikke tale om en nem beslutning, for FN’s Sikkerhedsråd var splittet, og Rusland (og Kina) havde gjort det klart, at der ville blive nedlagt veto, hvis spørgsmålet om et militært indgreb blev bragt op i Sikkerhedsrådet.<sup>2</sup> Men, spurgte NATO, skulle Rusland (og Kina) have lov til at forhindre et militært indgreb, der tilmed var begrundet i et ønske om at forhindre en humanitær katastrofe i Europa? Ifølge alliancens medlemslande var svaret afvisende, og bl.a. derfor besluttede de i efteråret 1998 at levere en militær indsats på det vestlige Balkan.<sup>3</sup> Uden autorisation fra FN.

<sup>1</sup> Notat, Område 1, Statsministeriet, „Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion“, 24. september 1998, dok.nr. 74, j.nr. 5410-20, STM. Optrykt i Jakob Linnet Schmidt, Sanne Aagaard Jensen, Rasmus Mariager, Clara Lyngholm Mortensen, Mikkel Runge Olesen, Regin Schmidt & Anders Wivel (red.): *Hvorfor gik Danmark i krig? Kilder*, Rosendahls a/s, Kbh. 2019, s. 68-72.

<sup>2</sup> Om Ruslands og Kinas varsel om veto i FN’s sikkerhedsråd se David M. Malone: *The International Struggle over Iraq. Politics in the UN Security Council 1980-2005*, Oxford University Press 2006, s. 163-65; Ivo H. Daalder & Michael E. O’Hanlon: *Winning Ugly: NATO’s War to Save Kosovo*, Brookings Institution Press 2000, s. 34, 36.

<sup>3</sup> Smst., 45, 48.

For Danmark var der tale om et vanskeligt valg: At vælge mellem NATO og FN var som at vælge mellem pest og kolera. Hvis Danmark valgte at deltage (kolera), ville landet fremstå som en troværdig og imødekommende allieret i NATO, hvilket var i dansk interesse. Til fordel for dansk deltagelse talte også, at dansk medvirken ville bidrage til at bringe drabene i Kosovo til afslutning. Men omkostningsfri var dansk deltagelse ikke, for på den anden side ville dansk deltagelse være et brud med 50 års dansk FN-politik: kun at deltage i internationale militære operationer med udgangspunkt i et FN-mandat. Denne politik havde ifølge notatet „rod i moralske værdier“, som det „objektivt set er i et lille lands interesse at fastholde“.<sup>4</sup>

En dansk beslutning om ikke at deltage (pest) var imidlertid lige så vanskelig og dilemmafyldt. Såfremt et indgreb udeblev, ville den humanitære situation i Kosovo forværres. Samtidig ville en beslutning om ikke at deltage betyde dansk enegang i NATO, eftersom alle andre medlemmer af alliancen forventedes at støtte et indgreb. Dansk enegang ville derfor betyde, at landets anseelse i alliancen ville blive svækket. Følgelig kunne Danmark fremover få svært ved at opnå lydhørhed for sin øvrige politik i NATO, f.eks. at hjælpe de baltiske lande ind i det atlantiske samarbejde. Omvendt ville en beslutning om ikke at deltage betyde, at Danmark stod vagt om FN's autoritet og det internationale retssamfund, en hjørnesten i dansk udenrigspolitik siden de første år af den kolde krig. Så hvad skulle Danmark gøre? Fandtes der mon en mellemløsning? Ikke rigtigt, lød det i notatet.<sup>5</sup>

Regeringen måtte derfor træffe et valg, hvilket den da også gjorde. To uger senere fremsatte Poul Nyrup Rasmussens socialdemokratiske-radikale regering den 7. oktober 1998 forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan. Forslaget blev vedtaget med stemmerne fra regeringspartierne samt Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Imod stemte Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti og to socialdemokrater, der valgte at bryde med partilinjen.<sup>6</sup> Danmark havde valgt at prioritere alliance-loyalitet over hensynet til FN.

Beslutningen er gået over i dansk krigshistorie, fordi Danmark for

<sup>4</sup> Notat, Område 1, Statsministeriet, „Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion“, 24. september 1998, dok.nr. 74, j.nr. 5410-20, STM. *Hvorfor gik Danmark i krig? Kilder*, s. 68-72.

<sup>5</sup> Smst.

<sup>6</sup> B 4 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan. [http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag\\_som\\_vedtaget/B4.htm](http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_som_vedtaget/B4.htm) (19.06.2019).

første gang siden FN's oprettelse i 1945 valgte at levere et styrkebidrag til en militæroperation i udlandet uden et FN-mandat.<sup>7</sup> Set gennem hele perioden fra den kolde krigs afslutning frem til i dag var Kosovobeslutningen imidlertid blot en af mange beslutninger om at levere danske soldater til internationale konflikter – med og uden FN-mandat. Det er bl.a. på den baggrund, men også på grund af en vedvarende strid i dansk politik om Danmarks støtte til den USA-ledede koalitions invasion af Irak i 2003, at et flertal af de politiske partier på Christiansborg i 2016 bestilte en uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Konkret skulle udredningen omfatte analyser af følgende:

Beslutningen „om et dansk militært engagement i Kosovo, som Folketinget meddelte samtykke til med vedtagelsen den 8. oktober 1998 af beslutningsforslag nr. B 4 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan“;

Vedtagelsen i Folketinget „den 17. juni 1999 af beslutningsforslag nr. B 148 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo“;

Beslutningen „om et dansk militært engagement i Afghanistan, som Folketinget meddelte samtykke til med vedtagelsen den 14. december 2001 af beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan“; og endelig

Beslutningen „om et dansk militært engagement i Irak, som Folketinget meddelte samtykke til med vedtagelsen den 21. marts 2003 af beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak“.<sup>8</sup>

Desuden ønskede aftalepartierne besked om, hvilke oplysninger de danske beslutninger om at gå i krig byggede på; hvordan disse oplysninger indgik i de politiske overvejelser i regeringen og centraladministrationen; og hvilke af de indhentede oplysninger skiftende regeringer valgte at viderebringe til Folketingets partier. Endvidere efterspurgte partierne en „læring for eftertiden“ med henblik på at kva-

<sup>7</sup> Bo Lidegaard: *Danmark i krig*. Aarhus Universitetsforlag 2018, s. 27.

<sup>8</sup> Pressemeldelse, Justitsministeriet. „Uvildig udredning af Danmarks militære engagement“, 16. maj 2016. <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2016/uvildig-udredning-af-dansk-militaert-engagement> (17.06.2019).

litetssikre fremtidige beslutninger om danske styrkebidrag til internationale konflikter. På den måde blev udredningen forsynet med et janushoved. Et ansigt, der skuer mod fortiden for at forstå og forklare denne, og et ansigt, der skuer ind i nutiden og fremtiden for at forstå og påvirke disse. Ifølge den politiske aftale skulle udredningen gennemføres på to år under ledelse af en historiker og en politolog med speciale i militære studier.<sup>9</sup> I efteråret 2016 blev forfatterne til denne artikel udpeget til at varetage disse stillinger.<sup>10</sup> Sammen med en forskergruppe gik vi i gang med arbejdet den 1. februar 2017. To år senere blev udredningen offentliggjort. Formålet med denne artikel er at fremlægge nogle af de væsentligste af udredningens resultater i kortfattet og overskuelig form. Desuden er det formålet at perspektivere udredningens resultater dels i historisk lys, dels i lyset af aktuelle udfordringer for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Det er hovedsynspunktet i det følgende, at den socialdemokratisk-radikale SR-regering med statsminister Poul Nyrup Rasmussen og departementschef Nils Bernstein som øverste embedsmand i 1998 formulerede et principielt synspunkt på Danmarks sikkerhedspolitik i post-koldkrigsæraen, som Anders Fogh Rasmussens VR-regering efterfølgende erklærede sig enig i. Synspunktet bestod i, at det var i Danmarks interesse at stå last og brast med USA i post-koldkrigsæraens sikkerhedspolitiske konfrontationer; også i de tilfælde, hvor der var splittelse i FN's sikkerhedsråd. I artiklen argumenterer vi i forlængelse heraf for tre generelle konklusioner:

at Danmarks militære engagement i perioden afspejler de politiske beslutningstageres ønsker om at imødekomme USA's ønsker om militære bidrag;

at Danmarks konkrete bidrag til militære operationer formes gennem længerevarende processer, snarere end de besluttes;

at skiftende regeringers information til og dialog med Folketinget i høj grad foregår via uformelle kanaler.

<sup>9</sup> Smst.

<sup>10</sup> Udenrigsminister Kristian Jensen til Rasmus Mariager, 15.11.2016; Udenrigsminister Kristian Jensen til Anders Wivel, 15.11.2015. Se Rasmus Mariager & Anders Wivel: *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*, Rosendahls a/s, København, s. 43-47.

For fuld dokumentation for de i artiklen fremsatte påstande samt yderligere analyser henvises generelt til udredningen.<sup>11</sup>

### *Materialegrundlag*

Ifølge den politiske aftale ville udredningens forskere få adgang til „alle dokumenter, herunder klassificerede, der er sendt til Irak- og Afghanistankommissionen samt som udgangspunkt øvrigt foreliggende skriftligt materiale, som de finder relevant, hos danske myndigheder“.<sup>12</sup> Irak- og Afghanistankommissionen blev nedsat af S-R-SF-regeringen i 2012. Denne kommission havde en dobbelt opgave: for det første at undersøge baggrunden for den danske beslutning om at deltage i krigen i Irak, og for det andet at undersøge, hvad danske myndigheder foretog sig i tilslutning til tilbageholdelse af personer under krigen i Irak og Afghanistan.<sup>13</sup> Efter at Venstre dannede en ny mindretalsregering i 2015, valgte den ny regering imidlertid at nedlægge Irak- og Afghanistankommissionen, men i kommissoriet til udredningen hed det som ovenfor citeret, at forskerne ville få adgang til alle dokumenter, herunder de dokumenter, der var sendt til Irak- og Afghanistankommissionen.<sup>14</sup> Udredningen fik med andre ord adgang til alt relevant foreliggende skriftligt materiale. Spørgsmålet er

<sup>11</sup> Rasmus Mariager & Anders Wivel. *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning*. Artiklen formidler udredningens hovedresultater. Der er endvidere et vis sammenfald mellem artikel og udredning samt Rasmus Mariager & Anders Wivel: „Skulder ved skulder“, *Politiken Historie*, april 2019. Se også Rasmus Mariager & Anders Wivel (red.): *Hvorfor gik Danmark i krig? Kosovo og Afghanistan*, Rosendahls a/s 2019 med bidrag af Mikkel Runge Olesen, Jakob Linnert Schmidt og Sanne Aagaard Jensen; Rasmus Mariager & Anders Wivel (red.): *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*, Rosendahls a/s 2019 med analyser af Regim Schmidt, Anders Wivel, Clara Lyngholm Mortensen, Jens Elo Rytting og Anders Henriksen; samt *Hvorfor gik Danmark i krig? Kilder*. Tak til forskerne i udredningsteamet for godt samarbejde. Tak også til vores rådgivende panel for god sparring: ambassadør (pens.) Per Carlsen, professor ved SDU, ph.d. Sten Rynning, dekan ved SDU, ph.d. Jens Ringsmose.

<sup>12</sup> Pressemeddelelse, Justitsministeriet. „Uvildig udredning af Danmarks militære engagement“, 16. maj 2016. <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2016/uvildig-udredning-af-dansk-militaert-engagement> (17.06.2019).

<sup>13</sup> Irak- og Afghanistankommissionen blev udpeget af justitsminister Morten Bødskov den 7. november 2012. For kommissoriet se Justitsministeriet 2012, „Kommissorium for en undersøgelseskommission om den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan“, 27. juni 2012.

<sup>14</sup> Statsministeriet: Regeringsgrundlag. Sammen for fremtiden, juni 2015: [http://www.stm.dk/publikationer/Sammen%20for%20fremtiden\\_15/index.htm](http://www.stm.dk/publikationer/Sammen%20for%20fremtiden_15/index.htm) (26.11.2019).

imidlertid, hvad de to ord „som udgangspunkt“ betød? Svaret er, at vi fik mulighed for at læse alle de dokumenter, vi efterspurgte, og det skete ikke på noget tidspunkt, at vi ikke fik mulighed for at læse materiale, vi fandt relevant. Efter at have gennemlæst det relevante kilde-materiale har vi heller ikke grundlag for at antage, at myndighederne tilbageholdt materiale, som vi havde efterspurgt. Til gengæld var det et vilkår for udredningen – sådan som det altid vil være med forskning, der er baseret på akter i ministeriernes arkiver – at ikke alle dokumenter er bevaret for eftertiden, og at visse dokumenter er blevet makuleret.<sup>15</sup> Set under ét stammer udredningens materiale hovedsageligt fra Udenrigsministeriets, Forsvarsministeriets og Statsministeriets arkiver, hvortil kommer dokumenter, aktpakker og emnesager fra Værnsfælles Forsvarskommandos, Forsvarets Efterretningstjenestes og Politiets Efterretningstjenestes arkiver.

Adgangen til det fortrolige statslige materiale udgjorde en unik kildeadgang, som vi ikke ville kunne have opnået gennem et konventionelt forskningsprojekts ansøgninger om aktindsigt. Kildematerialet var både langt mere omfattende og af bedre kvalitet. Samtidig medfører adgangen til fortroligt materiale et særligt ansvar, da andre ikke har adgang til materialet. Den politiske aftale, der lå til grund for udredningen, tog et vist hensyn til denne problematik. Det hedder således i aftalen, at en forsker udpeget af udenrigsministeren efter indstilling fra rektorkollegiet kan få adgang til det materiale, der har dannet grundlag for udredningen.<sup>16</sup> Dette fratager imidlertid ikke os som forfattere for et særligt ansvar i behandling og formidling af kilderne. Vi valgte at håndtere denne udfordring gennem fire tiltag. For det første redegør vi i første kapitel af udredningen for betingelserne for udredningens resultater, herunder tal for imødekommelse af vores anmodninger til myndighederne om kildehenvisning og afklassificering med henblik på optryk/afskrift.<sup>17</sup> For det andet nedsatte vi et rådgivende panel med en pensioneret højtstående embedsmand, der som tidligere direktør for Dansk Institut for Internationale Studier havde indsigt

<sup>15</sup> Det hedder i Justitsministeriets sikkerhedscirkulære § 47: „med henblik på at undgå unødige ophobninger bør klassificerede informationer destrueres, så snart de er sat ud af kraft eller i øvrigt må anses for overflødige, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov“. Se Justitsministeriet, „Sikkerhedscirkulære“, 17. december 2014.

<sup>16</sup> Pressemeddelelse, Justitsministeriet. „Uvildig udredning af Danmarks militære engagement“, 16. maj 2016. <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2016/uvildig-udredning-af-dansk-militaert-engagement> (17.06.2019).

<sup>17</sup> Rasmus Mariager & Anders Wivel: *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning*. Se side 53-57, herunder Tabel 1.1 og 1.2.

i forsknings- og udredningsarbejde, samt to internationalt anerkendte sikkerhedspolitiske eksperter.<sup>18</sup> Disse tre eksperter blev sikkerhedsgodkendt og diskuterede de foreløbige resultater af arbejdet på møder med udredningens medarbejdere. Denne proces var et værn mod tunnelsyn i arbejdet og betød, at vi fra tidligt i arbejdet blev mødt med „djævelens advokat“-spørgsmål til vores tolkninger af materialet. For det tredje valgte vi at anmode myndighederne om afklassificering og udgivelse af centrale dele af kildematerialet for dermed at give alle interesserede mulighed for at kigge os i kortene samtidig med, at de kunne få direkte indblik i centrale dokumenter i den politiske beslutningsproces.

For det fjerde valgte vi at udvide kildematerialet med henblik på at validere resultatet af vores arbejde med de statslige kilder gennem anvendelsen af flere forskellige kildetyper og metoder, herunder interviews med centrale politiske beslutningstagere og embedsmænd. Vi indsamlede en del ikke-dansk kildemateriale, f.eks. politiske udtalelser fra udenlandske politikere og regeringer, beslutninger fra internationale organisationer som FN samt strategipapirer fra især skiftende amerikanske administrationer, offentliggjorte efterretningsrapporter fra især britiske og amerikanske efterretningsmyndigheder osv. Derudover anmodede vi toneangivende politiske partier om tilladelse til at anvende folketingsgruppernes mødeprotokoller for derved at få indsigt i partiinterne drøftelser af Danmarks militære engagement. Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten imødekom denne anmodning, og i udredningen henviser vi løbende til disse protokoller. Med forskellige argumenter afviste Venstre, De Konservative, Dansk Folkeparti og De Radikale anmodningen.<sup>19</sup> Desuden havde vi adgang til foreløbige analyser og arbejdsrapporter fra Irak- og Afghani-

18 De tre eksperter var ambassadør (pens.) Per Carlsen, professor ved SDU, ph.d. Sten Rynning (nu prodekan for forskning på SDU) og daværende institutleder ved Institut for Militære Operationer ved Forsvarsakademiet, nuværende dekan på SDU, ph.d. Jens Ringsmose.

19 Begrundelsen for afslag varierer: Venstre henviste til, at der gælder en 25 års-regel for anvendelse af partiets folketingsgruppes mødeprotokol; De Konservative bemærkede, at udsagnene i folketingsgruppens protokoller ikke er godkendt af de enkelte folketingsmedlemmer, ligesom De Konservative henviste til den omstændighed, at referaterne indeholder fortrolige oplysninger; Dansk Folkeparti skrev først, at der ikke var „tradition“ for at udlevere referater af partiets interne møder, men senere blev det fra partiets ledelse bemærket, at der ikke føres referater af møderne i partiets folketingsgruppe. De Radikale var principielt indstillet på at lade udredningen anvende folketingsgruppens mødereferater, men partiet var ikke i stand til at lokalisere protokollerne. Se Rasmus Mariager & Anders Wivel. *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning*, s. 50-51.

stankommissionen, og vi anvendte disse både som indikation på mulige spor i arbejdet med beslutningsprocesserne og som inspiration til anmodning om kildemateriale. Endelige foretog vi interviews med forhenværende statsminister Anders Fogh Rasmussen, forhenværende udenrigsminister Mogens Lykketoft og forhenværende udenrigsminister Per Stig Møller samt et par håndfulde anonyme embedsmænd med indsigt i de undersøgte beslutningsprocesser.<sup>20</sup> Disse interviews blev vigtige kilder til forståelse af den politiske og administrative proces internt i regeringerne og centraladministrationen.

*Fra stormagt til småstat: et historisk perspektiv*

I Krigsudredningen argumenterer vi for, at skiftende danske regeringer i årene efter den kolde krig tilpassede dansk udenrigspolitik til den amerikanske verdensorden. Det betyder, at dansk udenrigspolitik blev indrettet efter den omstændighed, at USA – efter Sovjetunionens sammenbrud i 1991 – var verdens eneste tilbageværende supermagt. At dansk udenrigspolitik bliver tilpasset de internationale rammebetingelser, er imidlertid ikke nogen ny praksis. Kigger vi på lange linjer i dansk udenrigspolitik, kan man i grove træk iagttage tre perioder: For det første perioden fra middelalderen frem til renæssancen; dernæst perioden fra renæssancen frem til midten af 1800-tallet; og endelig årene fra midten af 1800-tallet frem til den kolde krigs afslutning. Den første periode var karakteriseret ved en aktivistisk dansk udenrigspolitik, hvor Danmark etablerede Nordsøimperiet, Østersøimperiet og Kalmarunionen. Krig og kongemagt var centrale elementer i udenrigspolitikken og de primære redskaber til at sikre Danmarks overlevelse og velstand. Det hører med til billedet af Danmark som udenrigspolitisk aktør i middelalderen, at europæisk stormagtspolitik i perioden først og fremmest var præget af striden mellem England og Frankrig og mellem paven og kejseren. Dansk udenrigspolitik var således knyttet til det nordeuropæiske nærområde og ikke til de europæiske magtkonfrontationer i almindelighed. I middelalderen blev Danmark en stormagt.<sup>21</sup>

I renæssancen blev Danmarks stilling i international politik ændret

<sup>20</sup> Om udredningens materialebaggrund, metodiske overvejelser og vilkår for anvendelse henvises til Rasmus Mariager & Anders Wivel: *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning*, kap. 1, s. 37-59.

<sup>21</sup> Se hertil Esben Albrechtsen, Karl-Erik Frandsen, Gunner Lind: *Konger og krige 700-1648*. Dansk Udenrigspolitikks Historie, bd. 1, Gyldendal 2001; Michael Bregnsbo & Kurt Villads Jensen: *Det danske imperium. Storhed og fald*, Aschehoug 2004. Se også Nikolaj Petersen: „Danmarks roller i international politik 1013-2013“, Peter Lodberg, Jens Torkild Bak & Mette Bock (red.): *Danmark i krig*, Eksistensen 2013, s. 11-46.



markant, og Danmark blev i perioden en regional mellemagt uden større indflydelse på international politik. To forhold spillede en vigtig rolle. For det første begyndte Sverige i 1570'erne at tilnærme sig de europæiske magter, hvilket svækkede Danmark relativt i den nord-europæiske region. For det andet udgjorde dannelsen af det europæiske statssystem samt østersøområdet gradvise integration heri en udfordring for Danmark, idet flere europæiske stormagter i stigende grad rettede fokus mod Danmarks nærområde.<sup>22</sup> Danmark blev på den baggrund klemmt, og ved Roskildefreden i 1658 afstod Danmark Skåne-landene til Sverige, hvilket betød, at Danmark for første gang i århundreder mistede overherredømmet over Øresund. Med afslutningen på Store Nordiske Krig i 1721 tog Danmark konsekvensen af sin reducerede størrelse, erklærede sig neutral og benyttede periodens økonomiske højkonjunktur i kombination med landets neutralitet til at profitere på stormagternes konflikter. Denne situation blev dog med tiden englænderne for meget, og i 1801 nedkæmpede og ødelagde de den danske flåde (Slaget på Reden), hvorpå Danmark i 1814 mistede Norge til Sverige (Freden i Kiel). Dermed var Danmark reduceret til Helstaten, dvs. det nuværende Danmark samt hertugdømmerne Slesvig, Holsten og Lauenborg plus nordatlantiske rigsele og kolonier.<sup>23</sup>

Det var imidlertid først med nederlaget i 1864, at Danmark blev en egentlig småstat. Samtidig blev den småstatspolitiske tradition indledt, som Danmark skulle videreføre efter den kolde krigs afslutning, nemlig at tilpasse landets udenrigspolitik til de internationale rammebetingelser. Nederlaget i 1864 betød, at Danmark mistede Slesvig, Holsten og Lauenborg, hvilket svarede til ca. en tredjedel af landets areal samt 40 procent af befolkningen. Desuden betød nederlaget, at Danmark ikke længere kunne forfølge egne udenrigspolitiske mål med militære midler. Derfor valgte skiftende regeringer at justere dansk udenrigspolitik, så den passede til den internationale orden. Grundlæggende fik den danske tilpasningspolitik to udtryksformer. For det første var der „ligge-død“-politikken, hvis rationale var, at Danmark så vidt muligt skulle undgå at spille en rolle i europæisk magtpolitik. Sat på kort formel skulle Danmark isolere sig fra den internationale magtpolitik. For det andet var der tilpasningspolitikken i forhold til Tyskland, undertiden omtalt som „tyskerkursen“. Her var rationalet, at Danmark skulle afkode Tysklands udenrigspolitiske interesser for

<sup>22</sup> Frede P. Jensen: „Frederik II og truslen fra de katolske magter. Linjer i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik 1571-88“, *Historisk Tidsskrift*, 93:2 (1993), s. 233-77; Nikolaj Petersen: „Danmarks roller i international politik 1013-2013“.

<sup>23</sup> Knud J.V. Jespersen & Ole Feldbæk: *Revanche og neutralitet 1648-1814*. Dansk Udenrigspolitik Historie, bd. 2, Gyldendal 2002, s. 60-70.

derefter at tilpasse dansk udenrigspolitik disse interesser.<sup>24</sup> Hvor „ligge-død“-politikken stod klart markeret i slutningen af 1800-tallet, var „tyskerkursen“ mest fremtræden i første halvdel af 1900-tallet.<sup>25</sup> Delvis parallelt med praktiseringen af disse politikker udviklede Danmark i de første årtier af 1900-tallet en tredje overlevelsestrategi, nemlig at anvende voldgift som middel til at løse international konflikter. Denne ambition er af dansk udenrigspolitisk forsknings nestor Nikolaj Petersen karakteriseret som „den spæde spire“ til en dansk „ordenspolitik“, der kan defineres som „en politik med det sigte at skabe, opretholde eller ændre en given international orden“. Hvor sikkerhedspolitikken har at gøre med aktuelle trusler, handler ordenspolitikken om at tilvejebringe „et trusselsfrit fremtidigt miljø“.<sup>26</sup> I mellemkrigstiden forsøgte Danmark via Folkeforbundet at styrke et regelbaseret internationalt politisk samarbejde for derigennem at skabe et trusselsfrit fremtidigt miljø, bl.a. gennem anvendelse af voldgift og nedrustning.<sup>27</sup> Optagelsen i Atlantpagten (fra 1950: NATO) ændrede ikke på Danmarks rolle som småstat. Danmark balancerede mellem på den ene side at være en loyal allieret, der imødekom NATOs ønsker og krav og på den anden side at lægge visse begrænsninger på den danske alliancepolitik. Dette udmøntede sig i, at Danmark oprustede, integrerede sig i alliancen og leverede inputs til NATO, samtidig med at oprustningen og integrationen var knapt så ambitiøs, som NATO og USA udtrykte ønske om. Eksempelvis afviste Danmark i 1950'erne kernevåben og allieret stationering på dansk jord i fredstid, og i 1980'erne tog Danmark afstand fra dele af NATOs strategi over for Østblokken. Samlet set forfulgte småstaten og frontlinjelandet Danmark således en balancepolitik med et dobbelt fokus på integration og afskærmning, idet et vigtigt formål var ikke at provokere fjenden i Øst.<sup>28</sup>

Samlet set har Danmark således indtaget forskellige positioner i in-

<sup>24</sup> Claus Bjørn & Carsten Due-Nielsen: *Fra helstat til nationalstat 1814-1914*. Dansk Udenrigspolitikks Historie, bd. 3, Gyldendal 2003; Bo Lidegaard: *Overleveren 1914-1945*, Dansk Udenrigspolitikks Historie, bd. 4, Gyldendal 2003.

<sup>25</sup> Nikolaj Petersen: „Danmarks roller i international politik 1013-2013“.

<sup>26</sup> Smst., s. 20-22.

<sup>27</sup> Se endvidere Karen Gram-Skjoldager: *Fred og folkeret. Dansk internationalistisk udenrigspolitik 1899-1913*, Museum Tusulanums Forlag 2012; Ole Karup Pedersen: *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*, Københavns Universitet 1970.

<sup>28</sup> Thorsten Borring Olesen & Poul Villaume: *I blokopdelingens tegn 1945-1972*, Dansk Udenrigspolitikks Historie, bd. 5, Gyldendal 2005; Nikolaj Petersen: *Europæisk og globalt engagement*, Dansk Udenrigspolitikks Historie, bd. 6, Gyldendal 2004; *Danmark under den kolde krig. Den sikkerhedspolitiske situation 1945-1991*, bd. 1-4. DIIS 2005.

ternational politik gennem de seneste 1.000 år. I middelalderen var Danmark en regional stormagt og imperiebygger. I den periode havde landet periodevis udslagsgivende indflydelse ikke alene på udfaldet af visse konflikter og væbnede konfrontationer, men også på regler og normer for adfærd i international politik. I de to-tre århundreder mellem 15-1600-tallet og 1864 var Danmark reduceret til en mellemagt. Danmark deltog i flere af periodens konflikter og spillede ofte en vigtig rolle i international politik. Imidlertid havde Danmark ikke den centrale rolle, som landet havde haft i middelalderen. Det var bl.a. på den baggrund, at Danmark i 1720'erne begyndte at føre neutralitetspolitik. Med 1864 blev Danmark en småstat. Danmark var ikke længere i stand til at realisere egne ambitioner i international politik ved hjælp af militær magt. På den baggrund anlagde landet en forsigtig og afbalanceret udenrigspolitik med fokus på at fremme et regelbaseret internationalt retssamfund, og under den kolde krig balancerede småstaten Danmark mellem at imødekomme USA og NATO uden at provokere Sovjetunionen og Warszawapagten. At dansk udenrigspolitik efter den kolde krig er blevet tilpasset de nye internationale rammevilkår, er således ikke nyt. Derimod har tilpasningspolitikken nok skiftet karakter. Det skal vi vende tilbage til nedenfor.

### *Forholdet til USA*

Men først et par bemærkninger om, hvilken betydning USA ifølge Krigsudredningens analyser havde for de danske krigsbeslutninger i 1990'erne og 2000'erne. I konflikterne om Kosovo, Afghanistan og Irak gik Danmark i krig først og fremmest på grund af forholdet til USA. Forholdet til USA rummede imidlertid flere nuancer, når vi kigger på tværs af de krigsbeslutninger, vi analyserer i udredningen, og det er vigtigt at være opmærksom på dem. Således var det navnlig *alliancehensyn* og dermed relationen til USA via NATO, der spillede ind i SR-regeringens politik i Kosovobeslutningen 1998-99. Herom vidner det ovenfor citerede dokument fra efteråret 1998, hvor en embedsmand fra Statsministeriet afvejede fordele og ulemper ved at gå med NATO i Kosovo. I sidste instans vægtede regeringen loyaliteten over for NATO højere end forpligtelsen til at stå vagt om FN's autoritet.

Når *alliancehensyn* og relationen til USA via NATO var så vigtigt i 1998-99, hang det sammen med udviklingen i international politik i årene efter den kolde krigs afslutning. I slutningen af 1990'erne havde den kolde krig været afsluttet i henved 10 år, og NATO var i færd med at redefinere sin rolle i international politik. NATOs nye rolle bestod bl.a. i, at alliancen fremover ville påtage sig rollen som fredsskabende aktør til forskel fra perioden under den kolde krig, hvor organisationen først og fremmest havde haft til opgave at afskrække Sovjetuni-

onen og forsvare medlemmernes territorium i tilfælde af en militær konflikt. Desuden ønskede NATO at påtage sig stabiliseringsoperationer i NATOs nærømråder.<sup>29</sup> Der er næppe tvivl om, at den socialdemokratiske ledelse i slutningen af 1990'erne havde et anstrengt forhold til 1980'ernes fodnotepolitik, og slet ikke om, at det for Nyrup Rasmussens Socialdemokrati var meget vigtigt, at Danmark viste sig som en loyal, fleksibel og aktiv allieret i NATO – også militært.<sup>30</sup> Dette betyder ikke, at humanitære overvejelser var uden betydning for regeringens stillingtagen i Kosovo-spørgsmålet. Således fremhævede statsminister Poul Nyrup Rasmussen over for sine skandinaviske statsministerkolleger i 1998 den humanitære udvikling som bekymrende og som en udvikling, der før eller siden burde kræve en modreaktion.<sup>31</sup> Imidlertid er der dokumentation for, at det netop var forholdet til NATO og USA, der spillede den udslagsgivende rolle, da beslutningen om danske styrkebidrag skulle træffes. Den 22. september – kort før regering skulle tage stilling til, om Danmark skulle levere styrkebidrag til en international operation i Kosovo uden et FN-mandat – var der møde i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg. Ifølge det talepapir, statsminister Poul Nyrup Rasmussen blev forsynet med af Statsministeriets embedsmænd, udtalte han, at „Vi“ – dvs. regeringen – ikke burde glemme, at „Sikkerhedsrådet er magtens centrum – ikke et upartisk orakel“.<sup>32</sup> Samme synspunkt formulerede Statsministeriets departementschef Nils Bernstein, da han et par dage senere havde læst det ovenfor citerede dokument, hvor en embedsmand i Statsministeriet karakteriserede valget mellem NATO og FN som et valg mellem pest eller kolera. Nederst i dokumentet begik Bernstein følgende håndskrevne påtegning:

<sup>29</sup> Om NATOs omstilling i 1990'erne se f.eks. Klaus Wittmann: *Towards a new Strategic Concept*, Rome: NDC Forum Papers 2009; Jens Ringsmose & Sten Rynning: „NATO's næste strategiske koncept: Globalt engagement eller Artikel 5?“, *DIIS Report*, Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) 2009; Per Poulsen-Hansen: „NATO“, Rasmus Mariager (red.): *Danmark og verden efter den kolde krig. 14 ambassadører om dansk udenrigspolitik efter 1989*, Syddansk Universitetsforlag 2015, s. 67-81.

<sup>30</sup> Om fodnotepolitikken se Rasmus Mariager: *Den vesttyske forbindelse. Studier i det sikkerhedspolitiske opbrud i Socialdemokratiet, dansk partipolitik og civilsamfund, ca. 1976-1988*, bd. 1-2, København: Københavns Universitet 2016.

<sup>31</sup> Se Mikkel Runge Olesen: „Pest eller kolera. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Kosovo i 1998-1999“, Rasmus Mariager & Anders Wivel (red.): *Hvorfor gik Danmark i krig? Kosovo og Afghanistan*, Rosendahls a/s 2019, s. 7-283, her s. 79.

<sup>32</sup> Talepunkter, Område I, STM, „Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg. Kosovo“, 30. september 1990 [1998], Sikkerhedsarkivet, STM. Citeret efter Runge Olesen: „Pest eller kolera“, s. 122.

Når man taler om international retsorden skal man være opmærksom på at der ikke er tale om en „naturret“ eller en ret baseret på fælles værdier og normer – men på den „ret“ man kan blive enige om i FN's Sikkerhedsråd, hvor blot et land kan afgrænse hvad der er „ret og uret“. Så der er efter min opfattelse ikke tale om en moralsk ret men en ret baseret på et vedtaget system. Hvis en gruppe af flere lande vedtager at sætte sig ud over denne systemret bekræfter det alene Alf Rosses udsagn at retten grundlæggende er det der kan baseres på magt. I øvrigt mener jeg at vi bør deltage.

Bernstein<sup>33</sup>

Med Kosovo-beslutningen i 1998 havde regeringen taget stilling til det vanskelige valg mellem NATO og FN. Både Nyrup Rasmussens talepapir og Bernsteins formulering rummede en forståelse, der blev udslagsgivende for de følgende års beslutninger om at gå i krig: For Danmark gjaldt det om at følge USA, både når der var konsensus i FN's Sikkerhedsråd, og når rådet var splittet. Og sådan blev det. Med vedtagelse den 8. oktober 1998 af folketingsbeslutning nr. B 4 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan bestemte et flertal, at Danmark skulle levere et styrkebidrag til konflikten i Kosovo, selvom der ikke forelå et FN-mandat, der legitimerede operationen. Da et flertal på Christiansborg trekvart år senere, den 17. juni 1999, vedtog beslutningsforslag nr. B 148 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo, var det igen situationen, at Danmark valgte at følge USA. Denne gang var der imidlertid enighed i FN's sikkerhedsråd.<sup>34</sup>

Få år senere var det igen forholdet til USA, der var afgørende for beslutningen om at levere danske styrkebidrag til operationen i Afghanistan. Nu var det imidlertid ikke spørgsmålet om alliancesolidaritet, det handlede om, men derimod om *solidaritet* med USA. Terrorangrebet den 11. september 2001 kom som et chok for både USA og resten af verden, og øjeblikkeligt stod det klart, at angrebet indvarslede en ny tid i international politik. I Frankrig offentliggjorde avisen *Le Monde* en leder på avisens forside med den sigende overskrift „Nous sommes tous Américains“ (Vi er alle amerikanere). Overskriften opsummerede den solidaritet, som USA's europæiske allierede udtrykte i de første dage efter angrebet, hvor næsten 3.000 mennesker mistede li-

<sup>33</sup> Notat, Område I, STM, „Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion“, 24. september 1998, dok.nr. 74, j.nr.5410-20, STM. Optrykt i *Hvorfor gik Danmark i krig? Kilder*, s. 69-72.

<sup>34</sup> Mikkel Runge Olesen: „Pest eller kolera“.

vet. Allerede samme dag, som angrebet fandt sted, udtalte Poul Nyrup Rasmussen regeringens „fulde sympati med præsident Bush og med det amerikanske folk i denne svære stund“. Ifølge den danske statsminister var angrebet „ikke alene et angreb på USA. For mig er det et angreb på hele den demokratiske verden. Vi er oppe imod en umenneskelig fanatisme. Nu må de demokratiske samfund stå sammen og gøre alt, hvad vi kan for at standse denne terrorisme“.<sup>35</sup> Ligeledes den 11. september skrev den danske ambassadør i Washington, Ulrik Federspiel, til Udenrigsministeriet, at „det var afgørende at vise Europas fulde solidaritet med USA i den nuværende situation m.h.p. at undgå et indtryk af, at USA står alene mod resten af verden“.<sup>36</sup> Dagen efter, den 12. september 2001, hasteindkaldte regeringen til møde i Det Udenrigspolitiske Nævn. Under mødet understregede udenrigsminister Mogens Lykketoft vigtigheden af, at Danmark sammen med EU demonstrerede deres „klare og utvetydige solidaritet med USA“. Samtidig understregede udenrigsministeren, at regeringen ville støtte USA „på enhver mulig måde“. Lederen af oppositionen, Venstres formand Anders Fogh Rasmussen, støttede regeringens linje og understregede, at Danmark „kun [kunne] gøre én ting, og det var at bakke op og være solidariske med USA“.<sup>37</sup> Sammen aften var Det Udenrigspolitiske Nævn samlet igen. Medlemmerne blev nu orienteret om, at NATO-traktatens art. 5 ville blive aktiveret, og at Danmark som medlem af NATO således nu ville være parat til at „yde enhver bistand, der måtte være nødvendig“.<sup>38</sup> Det var bl.a. på den baggrund, at Folketinget den 14. december 2001 vedtog beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> „Udtalelse af statsminister Poul Nyrup Rasmussen i anledning af terrorangrebet på USA“, 11. september 2001. [http://www.stm.dk/\\_p\\_7165.html](http://www.stm.dk/_p_7165.html) (set 13. august 2019).

<sup>36</sup> Indberetning, amb. Washington til UM nr. 789, „Terroristangreb i USA“, 11. september 2001, pk. 1, j.nr.5.T.104, UM. Optrykt i *Hvorfor gik Danmark i krig? Kilder*, s. 165-68.

<sup>37</sup> Citeret efter Sanne Aagaard Jensen & Jakob Linnet Schmidt: „Med hele vejen. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Afghanistan i 2001“, Rasmus Mariager & Anders Wivel (red.): *Hvorfor gik Danmark i krig? Kosovo og Afghanistan*, Rosendahls a/s 2019, s. 347.

<sup>38</sup> Optegnelser, UM, „Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10“, 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM. Optrykt i uddrag i *Hvorfor gik Danmark i krig? Kilder*, 169-70.

<sup>39</sup> For analyse af det samlede forløb se Sanne Aagaard Jensen & Jakob Linnet Schmidt: „Med hele vejen“.

Endelig var det VK-regeringens *enighed* med USA, der var afgørende i Irak-beslutningen i 2003, hvor Danmark valgte at deltage i den USA-ledede „koalition af villige“ mod den irakiske diktator Saddam Husseins regime. Beslutningen blev i meget høj grad truffet af statsminister Anders Fogh Rasmussen personligt i dialog med enkelte centrale ministre, et par topembedsmænd samt amerikanske aktører. Fogh Rasmussen lagde aldrig skjul på, at det var hans opfattelse, at Danmark skulle stå sammen med USA også i vanskelige situationer, og at han personligt var enig i den amerikanske politik. Fra Anders Fogh Rasmussens udnævnelse til statsminister i november 2001 frem til beslutningen blev stemt igennem i Folketinget marts 2003, handlede en meget stor del af diskussionen om Danmarks mulige deltagelse i en forestående militæroperation i Irak om folkeret, sikkerhedsrådsresolutioner og ikke mindst om Anders Fogh Rasmussens personlige relation til den amerikanske præsident George W. Bush. Efter afslutningen på folketingsdebatten og vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak forklarede Anders Fogh Rasmussen den danske presse, at han „med forbløffelse“ havde fulgt debatten, idet han spurgte: „Men hvor blev politikken af? Hvor blev værdierne af?“. Ifølge Fogh Rasmussen havde mange danske politikere og debattører glemt, at hele diskussionen grundlæggende handlede om, at Iraks Saddam Hussein var en diktator, som havde anvendt masseødelæggelsesvåben, og som havde kontakt til terrorister. Samtidig havde Hussein gennem årene indledt flere krige, ligesom han havde ladet hånt om FN's resolutioner. Anders Fogh Rasmussen udtalte, at han ikke forstod, at nogen ønskede „at holde hånden over den tyrant“, og han satte trumf på med formuleringen: „Vi har valgt at følge USA og Storbritannien, fordi de har besluttet at gøre det rigtige og nødvendige“.<sup>40</sup>

I forlængelse heraf anførte statsministeren endnu en grund til at bistå USA og Storbritannien under den forestående invasion: Danmark havde i generationer ført en „passiv tilpasningspolitik“. Den såvel som danske „småstatskomplekser“, „den usle samarbejds politik“ under anden verdenskrig og 1980'ernes „pinlige fodnotepolitik“ ønskede regeringen et opgør med. Det var derfor vigtigt, at Danmark „står frem og bliver synlig på verdensscenen“.<sup>41</sup>

Samlet set var det således Danmarks forhold til USA, der var afgø-

<sup>40</sup> Citeret efter Regin Schmidt: „We are soul mates. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Irak i 2003“, Rasmus Mariager & Anders Wivel (red.): *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*; Rosendahls a/s 2019, s. 325.

<sup>41</sup> Citeret efter Regin Schmidt: „We are soul mates“, s. 326.

rende for de fire beslutninger om at sende danske styrkebidrag til internationale konflikter, som skiftende danske regeringer og folketingsflertal traf mellem 1998 og 2003. Kigger vi nærmere på beslutningstagernes argumenter for at støtte USA, handlede de om både Danmarks kortsigtede og langsigtede interesser. Intet argument var for stort og intet for småt. De store argumenter handlede om Danmarks strategiske interesse i et nært forhold til USA på det sikkerhedspolitiske område i en verden med slyngelstater og terror, spørgsmålet om Danmarks udenrigspolitiske tradition for fredsbevarelse, humanitær intervention, traditionelle nordiske prioriteter i international politik og styrkelse af det internationale samfund. De mere jordnære argumenter handlede bl.a. om Danmarks rolle og indflydelse på umiddelbart forestående NATO-topmøder.<sup>42</sup>

Men spillede forholdene i de lande, Danmark førte krig i, ingen rolle? Kun i meget begrænset omfang. Den konflikt, hvor forholdene spillede den største rolle, var i Kosovo-konflikten. Her syntes danske politikere oprigtig påvirket af den humanitære katastrofe. Få år forinden havde den bosnisk-serbiske hær henrettet op mod 8.000 drenge og mænd, og ingen ønskede et tilsvarende drama genopført i Kosovo. Samtidig var der i regeringen en ægte bekymring for, at urolighederne i ex-Jugoslavien destabiliserede hele Balkan-regionen. Da beslutningen om et dansk engagement på det vestlige Balkan skulle træffes, var det imidlertid helt overvejende forholdet til NATO og USA, der spillede en rolle i Statsministeriets skriftlige overvejelser. Hvad angår Afghanistan- og Irak-beslutningerne, spillede forholdene i de to lande stort set ingen rolle hverken for SR-regeringen eller for VK-regeringen. Det afgørende var at stå sammen med USA. „Skulder ved skulder“, som Nyrup Rasmussen formulerede det.<sup>43</sup> Eller for nu at citere Fogh Rasmussen: „Regeringen vil støtte USA hele vejen“.<sup>44</sup>

### *Beslutninger formes*

For Danmark var det i 1990'erne og 2000'erne en ny situation at deltage i krigshandlinger i udlandet. Under den kolde krig havde Danmark 13 gange leveret militære bidrag til internationale operationer i

<sup>42</sup> Se hertil Mikkel Runge Olesen: „Pest eller kolera“; Sanne Aagaard Jensen & Jakob Linnet Schmidt: „Med hele vejen“; Regin Schmidt: „We are soul mates“; Clara Lyngholm Mortensen & Anders Wivel: „Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018“, Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.): *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*, Rosendahls a/s, s. 541-638.

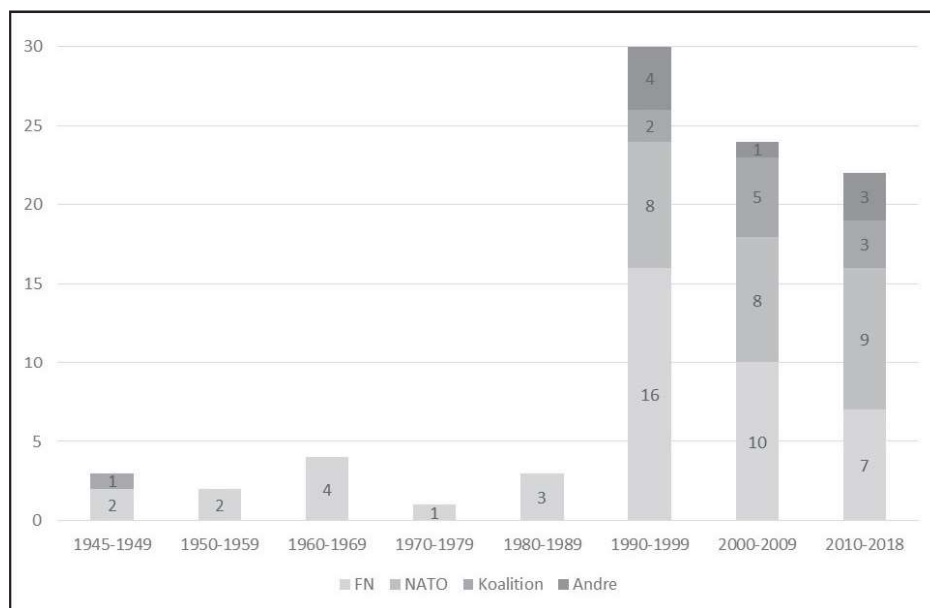
<sup>43</sup> Citeret efter Sanne Aagaard Jensen & Jakob Linnet Schmidt: „Med hele vejen“, s. 391.

<sup>44</sup> Citeret efter Regin Schmidt: „We are soul mates“, s. 113.



udlandet, og i 12 af de 13 tilfælde var det i regi af FN. Samtidig var der altid tale om fredsbevarende operationer, hvor FN-troppers tilstedeværelse i området skete efter overenskomst med de lande, som tropperne befandt sig i. Eneste undtagelse var Danmarks deltagelse i besættelsen af Tyskland i slutningen af 1940'erne og i 1950'erne.<sup>45</sup> Efter den kolde krig begyndte Danmark at levere tropper til internationale operationer i et hidtil ukendt omfang. Mellem 1990 og sommeren 2018 udsendte Danmark således 76 gange Forsvarets personel til udlandet – mere end en seksdobling sammenlignet med perioden under den kolde krig. Mange af operationerne efter 1990 var fredsommelige, som f.eks. når danske soldater blev sendt til USA eller Island. Men andre var ganske farlige. Mest farligt var det i Afghanistan, hvor knap 40 danske soldater har mistet livet siden 2002.

*Antal militære operationer med dansk deltagelse besluttet af regeringen og Folketinget i perioden*



*Kilde: Clara Lyngholm Mortensen og Anders Wivel (2019): „Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018“, s. 553.*

Men hvordan træffes en beslutning i Danmark om at gå i krig? Krigsudredningens undersøgelse viser, at Danmarks konkrete bidrag til de militære operationer i Kosovo, Afghanistan og Irak blev formet, snarere end de blev besluttet. De danske bidrag var resultatet af længere-

<sup>45</sup> Om tysklandsbrigaden se Peter Hertel Rasmussen: *Den danske tysklandsbrigade 1947-1958*, Syddansk Universitetsforlag 2019.

varende processer, hvor både beslutningen om at bidrage og beslutningen om indholdet af det konkrete militære bidrag blev formet af centrale ministre, embedsmænd og repræsentanter for forsvaret i dialog med alliancepartnere, væsentligst USA. Snarere end et afgørende møde, hvor de centrale beslutninger blev truffet efter en afvejning af mulige omkostninger og gevinster, var der tale om en serie af mindre beslutninger, der gradvis indsnævrede handlerummet og øgede omkostningerne ved alternative muligheder.

Processen kan illustreres, hvis vi opholder os lidt ved beslutningen om at bidrage til invasionen af Irak. Efter terrorangrebet mod USA i 2001 udtalte statsminister Poul Nyrup Rasmussen, at Danmark ville støtte USA hele vejen. Nyrup Rasmussen gik så langt, at han på den amerikanske tv-station CNN udtalte: „Jeg er klar. Mit land, Danmark, er klar, og signalet til USA er klart: Sig, hvad I vil have“.<sup>46</sup> Udtalelsen var møntet på terrorbekæmpelse, og endnu var Irak ikke kommet i søgelyset, men kursen var lagt. Efter at Venstre og De Konservative dannede regering i slutningen af 2001, videreførte den nye regering samme linje. Det hed således i regeringsgrundlaget fra 2001: „I kampen mod international terrorisme vil Danmark vise fuld solidaritet og villighed til at yde sit bidrag, herunder på det militære område. Tæt forbundet hermed er en styrket indsats mod spredning af masseødelæggelsesvåben“.<sup>47</sup>

Herefter fulgte talrige møder mellem danske og amerikanske politikere og diplomater, hvor danske aktører løbende forsikrede USA om Danmarks fortsatte støtte. I foråret meddelte statsminister Anders Fogh Rasmussen bag lukkede døre den amerikanske viceforsvarsminister, at Danmark til sin tid „utvivlsomt“ ville „støtte en hensigtsmæssig handle måde“ over for Irak, forudsat USA fremlagde sine beviser for, at Irak var i besiddelse af masseødelæggelsesvåben.<sup>48</sup> Ved samme lejlighed opfordrede Fogh Rasmussen USA og det internationale samfund til give Irak et ultimatum om at samarbejde med FN's våbeninspektører.<sup>49</sup> Sådan fortsatte processen helt frem til foråret 2003, hvor VK-regeringen fremsatte beslutningsforslag om dansk militær deltagelse i

<sup>46</sup> Elisabet Svane: „Terror-krigen: Danmark er klar“, *Ekstra Bladet*, 22. september 2001.

<sup>47</sup> *Vækst, velfærd, fornyelse. Regeringsgrundlaget 26. november 2001*. VK-regeringen. file:///C:/Users/lqw856/Downloads/vækst-velfaerd-fornyelse-2001.pdf (set 13. august 2019).

<sup>48</sup> Regin Schmidt: „We are soul mates“, s. 129.

<sup>49</sup> Smst.

en multinational indsats i Irak.<sup>50</sup> I hele dette forløb var der intet, der formelt forpligtede Danmark til at gå i krig. Men beslutningen blev formet gradvist gennem politiske udmeldinger, administrative overvejelser og militære kontakter, og jo længere tid denne proces foregik, desto vanskeligere var det at ændre spor. I Krigsudredningen har Regin Schmidt illustreret, hvordan beslutningen blev formet på følgende vis:

*Hvornår var tilsagnet bindende?*

Dato	Svar til USA	Regeringsmøder	Meddelt Folketing og offentlighed
21/9-2001			„Vi er med jer hele vejen“ – PNR
14/12-2001			„Regeringen vil støtte USA hele vejen“ – AFR
27/3-2002	„Danmark vil til sin tid utvivlsomt yde sin støtte“. Forudsætter beviser for masseødelæggelsesvåben. – AFR til Wolfowitz		
9/9-2002	Hvis ikke Sikkerhedsrådet bliver enig, „other necessary means might be called for“ – AFR til præsident Bush		

<sup>50</sup> Folketinget, „Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multilateral indsats i Irak“, 21. marts 2003.

21-22/11-2002	Regering vil tilbyde militært bidrag, forudsætter folketingsbeslutning og FN-forankring		UPN orienteres 20/11-2002
10/1-2003	Regeringen vil sende officer til US Central Command		UPN orienteres 7/1-2003
30/1-2003		Vil inkorporere styrkebidraget i planlægning; stort set umuligt på et senere tidspunkt at træde tilbage fra dansk deltagelse; forudsætter FN-forankring – AFR	UPN orienteres 31/1-2003  Fælleserklæring: „Europa og Amerika må stå sammen“. – AFR
1/2-2003	Positivt svar til USA om ovennævnte		
7/3-2003		DK må ikke komme ud i løftebrud ift. USA – AFR	
13/3-2003	Deltagelse afhænger af Folketingets godkendelse og FN-forankring		

14/3-2003	Det rigtige vil være, hvis Danmark deltager militært – AFR til Bush	DK må ikke svigte USA i Irak, forudsætter FN-forankring – AFR	
17/3-2003		DK må melde sig på demokratiets side – AFR	
18/3-2003	Danmark deltager med maritimt bidrag		UPN orienteres 18/3-2003

*Kilde: Regin Schmidt (2019): „We are soul mates. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Irak i 2003“, s. 335-36.*

Ligeledes gælder det for Kosovo- og Afghanistan-beslutningerne, at beslutningerne blev formet, snarere end de blev truffet. Dog tiltrak Kosovo-beslutningen i 1998 sig flest principielle overvejelser, måske fordi regeringen her for første gang nogensinde valgte ikke at følge FN i forbindelse med udsendelse af soldater til en international konflikt.

#### *Regering og folketing: Hvem bestemmer?*

Hvilken rolle spillede Folketinget, når der blev truffet beslutninger om at sende soldater til udlandet? Svaret er, at Folketinget spillede en afgørende rolle, eftersom alle beslutningerne blev stemt igennem af politiske flertal, der omfattede stemmerne fra regeringspartierne samt et eller flere oppositionspartier og-eller støttepartier. Således blev ingen af beslutningerne stemt igennem udelukkende af regeringspartierne. Irak-beslutningen fra 2003 var den mest kontroversielle beslutning, og selvom både Socialdemokratiet, SF, De Radikale og Enhedslisten stemte imod beslutningsforslag nr. B 118 af 21. marts 2003, så blev forslaget vedtaget af et flertal bestående af regeringspartierne i samarbejde med støttepartiet Dansk Folkeparti. I den store sammenhæng var Irak-beslutningen imidlertid undtagelsen, der bekræfter det generelle billede af en forholdsvis bred enighed om Danmarks internationale militære engagement. Irak-beslutningen førte således ikke til et brud mellem partierne bag det sikkerhedspolitiske flertal i et længere tidsperspektiv. Opbakningen bag det omfattende engagement i Afghanistan

blev fastholdt i årene, der fulgte, ligesom den imødekommende tilgang til efterspørgslen efter militært engagement blev fortsat.<sup>51</sup>

Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at det er regeringens prerogativ at føre landets udenrigspolitik – ikke Folketingets. Dette bliver slået fast i grundloven. Samtidig fremgår det af grundloven, at regeringen „rådfører“ sig med Folketingets Udenrigspolitiske Nævn forud for beslutninger af „større udenrigspolitisk rækkevidde“.<sup>52</sup> Det er vist en almindelig antagelse hos flere iagttagere, at det betyder, at regeringen skal gå i Det Udenrigspolitiske Nævn for at få opbakning til regeringens politik, f.eks. når Danmark står over for at levere styrkebidrag til internationale militære operationer. Det er imidlertid ikke helt rigtigt. Ifølge Lov om Udenrigspolitisk Nævn (1954) skal regeringen drøfte sager af betydning for dansk udenrigspolitik med Nævnet. Samtidig skal Nævnet „modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold“.<sup>53</sup>

Praksis har udviklet sig på den måde, at skiftende regeringer har drøftet Danmarks mulige militære engagement i udlandet med Folketingets partier via uformelle kanaler, men ikke i Det Udenrigspolitiske Nævn, mens forhandlinger om Danmarks påtænkte bidrag fandt sted, for derved at sikre sig parlamentarisk opbakning til den beslutning, der var i færd med at blive formet. Sådanne uformelle kanaler kan være kredsen af forsvarsforligspartier. Dette var f.eks. tilfældet op til Kosovo-beslutningerne i hhv. 1998 og 1999. Denne kreds af partier er særlig vigtig, fordi den består af de partier, der står bag landets forsvarspolitik, og som via forsvarsforliget er med til at finansiere Danmarks militære engagement i udlandet. To andre uformelle kanaler er samtaler mellem stats- og udenrigsministeren og oppositionslederen eller møder mellem den siddende udenrigsminister og forhenværende udenrigsministre fra oppositionen. Sanne Aagaard Jensen og Jakob Linnet Schmidt har således vist, hvordan først SR-regeringen og efterfølgende VK-regeringen efter 11. september 2001 via uformelle kanaler informerede oppositionen og hentede opbakning til den påtænkte beslutning om at levere styrkebidrag til operationen i Afghanistan.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Se Rasmus Mariager & Anders Wivel: *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning*, s. 135-142.

<sup>52</sup> Danmarks Riges Grundlov, § 19, stk. 3. Se <https://www.retsinformation.dk/forms/ro710.aspx?id=45902> (set 12. august 2019).

<sup>53</sup> Lov om Udenrigspolitisk Nævn, § 2. Se <https://www.retsinformation.dk/Forms/Ro710.aspx?id=72035> (set 12. august 2019).

<sup>54</sup> Sanne Aagaard Jensen & Jakob Linnet Schmidt: „Med hele vejen“.

I Krigsudredningen påviser vi, at skiftende regeringer har sikret sig parlamentarisk opbakning til de forestående krigsbeslutninger gennem løbende konsultationer med oppositionen via sådanne uformelle kanaler. Samtidig viser vi, at regeringerne på tværs af partiskel er gået meget sent i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn for at rådføre sig om beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde. Derved har regeringerne overholdt reglerne, men har samtidig haft det, vi i Krigsudredningen karakteriserer som en minimalistisk informationspraksis, hvor Nævnet har modtaget præcis tilstrækkeligt med oplysninger på et så sent tidspunkt i processen, at reglerne er overholdt, uden at Nævnet har haft særlig stor indflydelse på beslutningerne. I sin analyse af beslutningen om at levere et dansk styrkebidrag til Kosovo i 1998 illustrerer Mikkel Runge Olesen processen på følgende vis:

*Dansk beslutningstagen og NATOs styrkegenereringsproces i Kosovo-krisen 1998.*

<b>Forløb</b>	<b>Anmodning</b>	<b>Modtagelse</b>	<b>Dansk accept eller besvarelse</b>
<b>1</b>	USA anmoder om udstedelse af ACTWARN	21. september 1998	Svar sendt til DANATO kl. 19.27 den 22. september 1998
<b>2</b>	ACTWARN fra NATO	24. september 1998	Indstilling af bidrag foreligger fra Forsvarskommandoen den 25. september 1998. (Svar til DANATO ikke fundet, men formodentlig umiddelbart derefter)
<b>3</b>	USA anmoder om udstedelse af ACTREQ	Forventet næste skridt efter ACTWARN. Gradvist konkret pres fra 28. september 1998	Accept af udstedelse af ACTREQ sanktioneret af statsministeren den 29. september 1998 og videresendt til DANATO samme dag

4	ACTREQ fra NATO	1. oktober 1998	Accept fra Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober 1998
5	USA anmoder om udstedelse af ACTORD	Forventet næste skridt efter ACTREQ. Gradvist konkret pres fra den 6. oktober 1998	Beslutning uddelegeret fra Folketinget til Det Udenrigspolitiske Nævn ved beslutning B 4 af 8. oktober 1998. Amerikanerne informeres den 9. oktober 1998
6	ACTORD fra NATO	Natten mellem den 12.-13. oktober 1998	Accept fra Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998

*Kilde: Mikkel Runge Olesen (2019). „Pest eller kolera. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Kosovo i 1998-1999“, s. 93.*

Det fremgår, at styrkegenereringsprocessen begyndte den 21. september, da USA orienterede medlemmerne af NATO om udstedelse af en aktiveringsadvarsel, ACTWARN (Activation Warning), det vil sige en varsling om, at styrkegenereringsprocessen nu ville blive indledt.<sup>55</sup> Danmark besvarede denne varsling imødekomende den 22. september. Umiddelbart derefter, den 24. september, vedtog NATO-rådet en ACTWARN. Det danske svar på NATOs ACTWARN forelå den 25. september. Det næste trin bestod i at få afklaret, hvilke bidrag de enkelte lande ville levere. Denne proces blev indledt den 28. september, da USA anmodede alliancens medlemmer om udstedelse af en aktiveringsforespørgsel, ACTREQ (Activation Request), det vil sige en forespørgsel om, hvilke bidrag det enkelte land kunne bidrage med.<sup>56</sup> Statsminister Poul Nyrup Rasmussen meddelte sin accept af denne forespørgsel den 29. september. Umiddelbart herefter vedtog NATO-rådet den 1. oktober en ACTREQ, og denne accepterede Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober med en godkendelse af at levere fire

<sup>55</sup> En ACTWARN skal besvares med en uformel tilkendegivelse om mulige styrkebidrag. Besvarelsen af en ACTWARN er ikke formelt bindende. For definition af ACTWARN se Niall Mulchinock: *NATO and the Western Balkans. From Neutral Spectator to Proactive Peacemaker*, Palgrave Macmillan 2017, s. 109.

<sup>56</sup> Svaret på en ACTREQ er et bindende tilsagn. For definition af ACTREQ se Niall Mulchinock: *NATO and the Western Balkans*, s. 109.



F 16-fly med to i reserve til NATOs forestående operation. Endelig anmodede USA om udstedelse af en aktiveringsordre, ACTORD (Activation Order), der er en ordre om overdragelse af kommandoen over det enkelte lands styrker til NATO.<sup>57</sup> Denne anmodning modtog Danmark den 6. oktober. Ved folketingsbeslutning nr. B 4 af 8. oktober 1998 besluttede et flertal i Folketinget at uddelegere svaret på denne henvendelse til Folketingets Udenrigspolitiske Nævn. Denne beslutning blev videregivet til USA den 9. september. Herefter modtog Danmark en ACTORD fra NATO natten mellem den 12. og den 13. oktober. Denne ACTORD sanktionerede Folketingets Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998.

Ovenstående skal ikke føre til den misforståelse, at Det Udenrigspolitiske Nævn er uden betydning. Nævnet har stor betydning, bl.a. fordi drøftelserne i Nævnet er af betydning for det politiske klima på Christiansborg, og fordi de embedsmænd, der deltager i Nævnets møder, gennem møderne er i stand til at fornemme, hvor de politiske partier er enige om den førte politik, og hvor de er uenige. Dette er vigtig viden for Udenrigsministeriets embedsmænd, når de efterfølgende skal eksekvere regeringens udenrigspolitik.<sup>58</sup>

### *Læring*

Det er en politisk opgave at definere udenrigspolitikens mål, ligesom det er en politisk opgave og et politisk ansvar at træffe konkrete beslutninger om Danmarks militære engagement, og det er selvfølgelig ikke udredningens ærinde at udfordre denne opgavefordeling eller at fratage regeringen og Folketinget det ansvar, som er deres. Da der i kommissoriet imidlertid blev formuleret en forventning om, at udredningens rekonstruktion af de fire beslutningsprocesser skulle danne udgangspunkt for læring, fandt vi det nødvendigt at synliggøre de udfordringer, som udredningen afdækkede, og samtidig formulere nogle konstruktive forslag til forbedring af praksis i den udenrigspolitiske beslutningsproces for derved forhåbentlig at medvirke til at sikre en

<sup>57</sup> En ACTORD er det tredje og sidste led i en tre-ledet autoriseringsfase, der leder frem til militær operation i regi af NATO. For en definition se Niall Mulchinock: *NATO and the Western Balkans*, s. 109.

<sup>58</sup> Om Det Udenrigspolitiske Nævn se Hans Henrik Bruun: „Det udenrigspolitiske Nævn 1965-74“, Niels Amstrup & Ib Faurby (red.): *Studier i dansk udenrigspolitik. Tilegnet Erling Bjøl*, Aarhus Universitet 1978, s. 45-74; Erling Bjøl: *Hvem bestemmer? Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces*, DJØF 1978, s. 114ff.; Thorsten Borring Olesen & Poul Villaume: *I blokopdelingens tegn 1945-1972. Dansk Udenrigspolitik Historie*, Gyldendal 2004, s. 762-63.

højere kvalitet både i relation til beslutningsproces og beslutningsgrundlag for Danmarks fremtidige militære engagement.<sup>59</sup>

Spørgsmålet er imidlertid, om historikere og samfundsforskere kan og bør drage lære af historien? Spørgsmålet kan synes banalt, men spørger vi historikerne, er det ikke slet så enkelt at svare på. I århundreder har historikere ment, at svaret var et rungende ja, og bl.a. på den baggrund har de set historien som „livets læremester“ (*magistra vitae*). Perlerækken af historikere og historieskrivere, der mente, at historien har en morale, er lang og begynder med den græske historiker Thukydides (ca. 460-400 f.Kr.) og formuleres helt eksplicit hos Polybios (203-120 f.Kr.), der mente, at historieskrivning burde være „pragmatisk“, dvs. være praktisk anvendelig. Traditionen rummer også navne som Cicero (106-43 f.Kr.), Machiavelli (1469-1527) og Ludvig Holberg (1684-1754). Disse og mange andre pragmatiske historikere gennem tiderne mente, at man som historiker skulle give moralske og politiske vurderinger af fortidens aktører og vise, hvordan nutiden og dermed også fremtiden er resultatet af historiske forløb.<sup>60</sup> Med historismens gennembrud i 1800-tallet blev denne forståelse udfordret, og historikere mente nu gennemgående, at forskere skulle afholde sig fra at drage lære af historien, idet hovedopgaven var at fastslå, hvad der rent faktisk var sket i fortiden. Denne position blev bl.a. indtaget med henvisning til forskerens integritet og spørgsmålet om konsistens i den videnskabelige fremstilling. I 2016 var en række historikere da også sær-

<sup>59</sup> For et overblik over litteraturen om udenrigspolitisk læring, se Guy Ziv: „Foreign Policy Learning“, Cameron G. Thies (red.): *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press 2017, <http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-428> (set 14. december 2018); Jack S. Levy: „Learning and foreign policy: Sweeping a conceptual minefield“, *International Organization* 48:2 (1994), s. 279-312. Der har i litteraturen været et vist fokus på, hvordan den lære, som beslutningstagere drog af historien, var betinget af forskellige former for bias, forståelsesrammer og fejltolkninger, se eksempelvis Ernest R. May: *„Lessons“ of the Past: The Use and Misuse of History in American Foreign Policy*, Oxford University Press 1973. Vores mål her er forslag til praktisk, implementerbar læring, der kan udledes af udredningens analyser, og vi fokuserer derfor på et forbedret grundlag for kvalitetssikring af den udenrigspolitiske beslutningsproces i forbindelse med beslutninger om dansk militært engagement.

<sup>60</sup> Om pragmatisk historie se Sebastian Olden-Jørgensen: *Ludvig Holberg som pragmatisk historiker. En historiografisk-kritisk undersøgelse*, Museum Tusulanum Forlag 2015, især 15-25 og 117-120. Om historismen se f.eks. Uffe Østergård: „Historiefaget mellem samfundsvidenskab og kulturvidenskab“, David Budtz Pedersen, Frederik Stjernfelt og Simo Køppe (red.): *Kampen om disciplinerne. Viden og videnskabelighed i humanistisk forskning*, Hans Reitzel 2015, s. 181-219, her 185-86.

deles kritiske over for det forhold, at udredningen skulle levere „retvisende læring for eftertiden“.61 Set med vores øjne er det imidlertid ikke blot naturligt, men nødvendigt, at forskere forsøger at lære af deres forskning til gavn for samfundet, forudsat, naturligvis, at de i denne proces iagttager almindelige kildekritiske og almengyldige tolkningsprincipper, herunder at de er i stand til at tøjle deres egne politiske præferencer samt arbejde med respekt for kildematerialet. Er forskerne ikke indstillet på at indtage denne rolle, er der en overhængende risiko for faglig selvmarginalisering samtidig med, at forskeren nok som individ står med rene hænder, men samtidig også frasiger sig et samfundsansvar ved at overlade væsentlige tolkninger til politiske aktører og partsinteresser.

Med det som afsæt besvarede vi den del af kommissoriet, der handlede om retvisende læring. Konkret rettede vores analyse fokus mod fire aspekter af beslutningsprocessen, som gav anledning til kritisk refleksion:

beslutningsprocessens form;

beslutningsprocessens indhold;

beslutningsprocessens administrative betingelser; og

beslutningsprocessens internationale betingelser.

Hvad *beslutningsprocessens form* angår, viser udredningen som nævnt, at skiftende regeringer typisk fulgte en minimalistisk informationspraksis over for Det Udenrigspolitiske Nævn. Dette er for så vidt forståeligt, eftersom en sådan praksis efterlader den til enhver tid siddende regering med et maksimalt spillerum over for oppositionen i den konkrete sag. En sådan praksis er imidlertid ikke uden konsekvenser. For det første betyder denne praksis, at regeringen typisk vil være meget langt inde i forhandlingsforløbet med alliancepartnere, før den rådfører sig med Det Udenrigspolitiske Nævn. Dette betyder, at regeringen vil være meget tilbageholdende med at ændre politik, efter den har været i Nævnet, også selvom der i Nævnet måtte blive formuleret kritik af den påtænkte beslutning om at sende et dansk styrkebidrag til udlandet. Grunden til, at regeringen vil være utilbøjelig til at ændre politik, hænger bl.a. sammen med, at det kan få store politiske omkostninger

61 „Henvendelse til Rektorkollegiet“, 23. august 2016. Underskrevet af professorerne Per Boje (SDU), Claus Bryld (RUC), Per H. Hansen (CBS), Kurt Jacobsen (CBS), Bent Jensen (SDU), Anette Warring (RUC). Desuden pegede de på spørgsmålene om kildeadgang og kildeanvendelse samt udpegelse af udrederne.

i forholdet til alliancepartnere at skifte kurs på et tidspunkt i processen, hvor man gennem et stykke tid har været i dialog om et konkret bidrag. For det andet betyder den minimalistiske informationspraksis, at de uformelle kontakter mellem regeringen, ledende oppositionspolitikere og forsvarsforligskredsen er afgørende, da det reelt er her, flertallet for deltagelsen i en militær operation skabes. Vores analyse viser, at den praksis har klare fordele, idet beslutningerne ofte bliver truffet med et betydeligt flertal. Men analysen viser også, at beslutningsprocessen på den baggrund risikerer at blive uigennemskuelig og personafhængig. Da der af denne praksis samtidig følger en begrænset skriftlighed, kan det være vanskeligt at opsamle de indhøstede erfaringer og anvende dem systematisk i efterfølgende beslutningsprocesser. I udredningen anbefaler vi derfor Folketinget at iværksætte en afdækning af formelle og uformelle informations- og kommunikationsveje mellem regeringen og Folketinget i forbindelse med beslutninger om dansk militært engagement i internationale konflikter. Vi anbefaler, at dette arbejde kortlægger indholdet i regeringens information af Folketinget såvel som den efterfølgende kommunikation mellem regeringen og Folketinget og vurderer konsekvenserne for beslutningernes effektivitet og demokratiske legitimitet.

Dernæst er der spørgsmålet om *beslutningsprocessens indhold*. Udredningens analyser dokumenterer, at beslutningsprocesserne var karakteriseret ved fraværet af en systematisk diskussion af mål, midler, forventet effekt, ressourcer, risici, tidsramme, exitmuligheder, alternativer og konsekvenser ved at sige nej til at deltage. Vi anbefaler på den baggrund, at der indføres en procedure, der sikrer, at disse spørgsmål stilles før beslutningen om et militært engagement, og at svarene på disse spørgsmål videreformidles til Det Udenrigspolitiske Nævn. Som inspiration til politikere og embedsmænd har vi formuleret et antal spørgsmål, som efter vores vurdering burde stilles forud for alle beslutninger om et dansk militært engagement i udlandet.

#### *En cost-benefit-analyse af Danmarks militære engagement*

<b>Fokus</b>	<b>Spørgsmål</b>
<b>Mål</b>	Hvad er formålet med operationen? Hvad er formålet med det danske bidrag til operationen?
<b>Midler</b>	Hvilke styrkebidrag forventes Danmark at bidrage med? Hvorfor?

<b>Effekt</b>	Hvad er den forventede effekt af dansk deltagelse i operationen? For Danmark? For det land, som er målet for operationen? For det internationale samfund? Hvordan måler vi effekten af operationen? Hvornår måler vi effekten af dansk deltagelse i operationen?
<b>Ressourcer</b>	Hvad er den samlede forventede økonomiske omkostning ved dansk deltagelse i operationen? Hvad er den samlede forventede effekt på Forsvarets personel og materiel?
<b>Risici</b>	Hvilke risici indeholder en deltagelse i operationen for de udsendte?
<b>Tidsramme</b>	Hvornår forventes operationen afsluttet?
<b>Exit-muligheder</b>	Hvilke konkrete muligheder har Danmark for at forlade operationen inden den er fuldført? Hvilke omkostninger er forbundet med at forlade operationen?
<b>Alternativer</b>	Hvilke alternativer – militært, humanitært eller på anden vis – har Danmark for at bidrage?
<b>Konsekvenser ved at sige nej</b>	Hvilke omkostninger og gevinster er forbundet med ikke at bidrage militært?

*Kilde: Rasmus Mariager og Anders Wivel (2019). Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak, s 332.*

For det tredje er der spørgsmålet om *beslutningsprocessens administrative betingelser*. Udredningens analyser viser, at både regeringen og Folketinget savner rådgivning, som systematisk inddrager erfaringer fra tidligere militære engagementer og vurderer det aktuelle militære engagement i lyset af de generelle målsætninger og prioriteringer i dansk udenrigspolitik. I udredningen foreslår vi derfor, at der i centraladministrationen oprettes en analyseenhed, som systematisk opsamler erfaringer fra tidligere militære engagementer og på den baggrund opstiller scenarier for udviklinger i trusselsbilledet og efterspørgslen efter dansk militært engagement på kort og mellemlang sigt. Analyseenheden bør sikres de nødvendige tværgående kompetencer, således at den kan bidrage med analyser, der trækker på og kombinerer diplo-

matisk, juridisk og militærfaglig ekspertise. Analyseenheden vil kunne udarbejde konkrete cost-benefit-analyser og opstille konkrete alternativer med vurderinger af, hvordan og i hvilket omfang et givent engagement vil fremme eller udfordre Danmarks udenrigspolitiske målsætninger.

Endelig er der for det fjerde spørgsmålet om beslutningsprocessens *internationale betingelser*. Afslutningen på den kolde krig betød en voldsom stigning i efterspørgslen efter Danmarks militære engagement. I perioden 1990-2018 har danske regeringer som nævnt forpligtet Danmark til at deltage i 76 militære operationer i regi af FN, NATO, OSCE og internationale koalitioner. Det er cirka seks gange så mange operationer som under hele den kolde krig. Tallene vidner både om en stigning i den internationale efterspørgsel efter bidragsydere til militære operationer rundt omkring i verden, og om at skiftende danske regeringer – uanset partifarve – har haft viljen til at imødekomme efterspørgslen. Udredningens analyser dokumenterer imidlertid, at beslutningsprocesserne, når bortses fra et ønske om at imødekomme USA, er karakteriseret ved fraværet af overordnede principper for prioritering af Danmarks militære engagement. I udredningen anbefaler vi på den baggrund, at regeringen opstiller en række sådanne principper. Hvilke mål skal Danmarks militære engagement opfylde, og hvad er kriterierne for, om Danmark vil prioritere at bidrage militært? Kriterierne kan være

geografiske (eksempelvis en prioritering af nærområdet);

værdipolitiske (eksempelvis bidrag til udbredelse af demokrati og menneskerettigheder);

interessebaserede (eksempelvis koblet til varetagelsen af Danmarks nationale sikkerhed); eller

alliancebaserede (eksempelvis koblet til USA's eller Storbritanniens engagement).

Formentlig vil kriterierne være en kombination heraf. Det bør indgå i arbejdet, hvordan det militære engagement kan medvirke til at risikofærdække dansk udenrigspolitik og sikre dansk indflydelse i en situation, hvor Danmarks sikkerhedspolitiske prioriteter er udfordret af et mere offensivt Rusland og et mindre forudsigeligt amerikansk engagement i udviklingen af det internationale samfund og forsvaret for dets grundlæggende institutioner.

*Konklusion og perspektiver for fremtiden*

På baggrund af fri og uhindret adgang til eksisterende skriftlige, herunder klausulerede dokumenter fra centraladministrationens arkiver suppleret af bl.a. akter fra privatarkiver, offentliggjorte kilder og interviews undersøgte Krigsudredningen fire folketingsbeslutninger om at levere danske militære styrkebidrag til internationale konflikter i perioden mellem 1998 og 2003, nemlig beslutningsforslag nr. B 4 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan (1998), beslutningsforslag nr. B 148 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo (1999), beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan (2001) og beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak (2003). Udredningens analyser giver anledning til tre generelle konklusioner.

For det første afspejler Danmarks militære engagement i perioden generelt de politiske beslutningstageres vilje til at imødekomme USA's ønsker om militære bidrag. Det fremgår af undersøgelsen, at der i forbindelse med de danske beslutninger ikke var tale om direkte pres fra USA med trusler om sanktioner eller løfte om gevinster, men forsøg fra danske beslutningstagere på at imødekomme amerikanske præferencer. For det andet fremgår det, at Danmarks konkrete bidrag til militære operationer formes, snarere end de beslutes. Beslutningerne er resultatet af længerevarende processer, hvor både beslutningen om at bidrage og beslutningen om indholdet i det militære bidrag formes af centrale ministre, embedsmænd og repræsentanter for forsvaret i dialog med alliancepartnere, væsentligst USA. Snarere end et afgørende møde, hvor de centrale beslutninger træffes efter en afvejning af mulige omkostninger og gevinster, er der tale om en serie af mindre beslutninger, der gradvis indsnævrer handlerummet og øger omkostningerne ved at forfølge alternative muligheder. Endelig fremgår det af udredningen, at regeringens information til og dialog med Folketinget i perioden i høj grad foregår ad uformelle kanaler som kontakter mellem centrale ministre og partiledere og orientering af kredsen af forsvarsforligspartier. Både SR-regeringen og VK-regeringen havde i perioden 1998-2003 en minimalistisk informationspraksis over for Det Udenrigspolitiske Nævn, hvor Nævnet blev givet den information, som det ifølge grundloven skulle. Men begge regeringer gik så sent i Nævnet med oplysninger om de påtænkte beslutninger, at regeringerne reelt havde besluttet sig og orienteret USA om regeringernes påtænkte beslutninger. I tilslutning til disse analyser identificerer vi i udredningen en række udfordringer i de analyserede beslutningsprocesser. For at imødegå disse udfordringer opstiller vi anbefalinger til læ-

ring vedrørende beslutningsprocessens form, indhold, administrative betingelser og internationale betingelser.

Hvornår blev den politik formuleret, at Danmark skulle følge USA i post-koldkrigsæraens internationale væbnede konflikter? Formentlig var der tale om en proces, hvis første skridt blev taget med den danske beslutning i 1990 om at sende korvetten *Olfert Fischer* til Golfen under den Første Golfkrig. Med beslutningen i 1998 blev politikken imidlertid skærpet, idet regeringen nu besluttede at levere militær støtte til en konflikt, der ikke alene var uden et FN-mandat, men hvor et af FN's Sikkerhedsråds permanente medlemmer havde udtalt, at det ville nedlægge veto, såfremt spørgsmålet blev rejst i sikkerhedsrådet. Alligevel valgte Danmark at levere et styrkebidrag til den forestående operation. Dermed valgte regeringen at underordne forholdet til FN den danske relation til NATO og USA. Statsministeriets departementschef Nils Bernstein var den, der mest klart formulerede, hvorfor Danmark skulle bidrage. Det handlede om, at når et eller flere lande satte sig ud over FN-systemet, så var retten „grundlæggende det der kan baseres på magt“.<sup>62</sup>

Viljen og evnen til at tilpasse sig den magtpolitiske orden for at fremme danske interesser og værdier inden for denne orden synes således at være afgørende elementer i forklaringen af Danmarks militære engagement. USA har siden den kolde krigs afslutning været verdens eneste supermagt, og Danmark har valgt at tilpasse sig den amerikanske verdensorden. Men dette er i virkeligheden ikke noget nyt fænomen. Efter nederlaget i 1864 valgte småstaten Danmark at tilpasse sig fjenden i syd, og frem til Anden Verdenskrig var det et selvstændigt mål i dansk udenrigspolitik ikke at befinde sig på Tysklands fjenders side. Under den kolde krig balancerede frontlinjelandet Danmark mellem at holde med vennerne i Vest uden at provokere fjenderne i Øst. Og efter den kolde krig har Danmark så endnu en gang valgt at tilpasse sig den internationale orden. Set gennem dette perspektiv er der en ganske betydelig kontinuitet i politikken.

De senere års offensive kinesiske og russiske udenrigspolitik kombineret med et USA, der i mindre grad end tidligere er villig til og i stand til at forsvare den orden, der blev opbygget efter 2. Verdenskrig og udvidet og udbygget i de første år efter den kolde krigs afslutning, viser, at denne situation er under forandring. Det er i særlig grad en udfordring for mindre magtfulde socialliberale lande med nær tilknytning til den amerikanske supermagt som Danmark, Norge, Hol-

<sup>62</sup> Notat, Område 1, Statsministeriet, „Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion“, 24. september 1998, dok.nr. 74, j.nr. 5410-20, STM. *Hvorfor gik Danmark i krig? Kilder*, s. 68-72. Bernsteins påtegning er anført i hånden.



land og Canada. Disse lande har gennem opbygningen og udvidelsen af den amerikanske orden siden 1945 indtaget rollen som „loyal supporters and helpful fixers“ i en orden, der både har tjent deres interesser og givet gode muligheder for værdifremme.<sup>63</sup> Når det gælder interesserne, så har USA's rolle som skjold mod først Sovjetunionen og senere Rusland kombineret med supermagtens aktive fremme af en orden med stærke internationale institutioner, særligt under den kolde krig, været afgørende.<sup>64</sup> Disse institutioner har været afgørende som platforme for de mindre landes værdifremme, hvor de ofte har haft større ambitioner end USA for opbygningen af et international rets-samfund med fokus på menneskerettigheder, demokrati og udvikling.

Ikke alene er denne orden i dag under pres fra traditionelle støtter som USA, NATO-lande som Polen og Ungarn og direkte udfordrere som Kina og Rusland, dette pres er i høj grad forstærket og legitimeret af FN's egen udvikling. Under den kolde krig fungerede FN som en nyttig ramme for forhandlinger mellem suveræne stater, herunder supermagterne, der med succes formåede både at inddæmme en række lokale og regionale konflikter og at skabe rammen for en af de væsentligste historiske transformationer i det internationale systems historie, afkoloniseringen af den tredje verden, uden at ende i en altødelæggende tredje verdenskrig. I årtierne efter den kolde krig har organisationen udviklet en ambitiøs dagsorden for global udvikling, herunder beskyttelse af civilbefolkninger og fremme af demokrati og menneskerettigheder. Mens mange af organisationens initiativer har været en succes, så har den generelle udvikling af organisationens dagsorden betydet, at FN i dag for en række stater fremstår som et overambitiøst forsøg på en socialliberal verdensregering, der truer både deres udenrigspolitiske autonomi og deres nationale suverænitet. For lande som Danmark er svaret på denne udvikling at arbejde for en tilbagevenden til en mere klassisk opfattelse af FN, hvor man accepterer, at organisationens primære eksistensberettigelse er som forum for suveræne staters konfliktløsning og forhandling.<sup>65</sup> Dette vil både give mulighed for at forankre de mindre liberale støtter af den liberale amerikanske orden (f.eks. USA, Polen, Ungarn) i en fortsat udvikling af det in-

<sup>63</sup> Rita Abrahamsen, Louise Riis Andersen & Ole Jacob Sending: „Introduction: Making Liberal Internationalism Great Again?“. *International Journal* 74:1 (2019), s. 5-14, se side 13.

<sup>64</sup> G. John Ikenberry: „The end of liberal international order?“, *International Affairs*, 94:1 (2018), s. 7-23. Josef Joffe: „Europe's American Pacifier“, *Foreign Policy* 54 (1984), s. 64-82.

<sup>65</sup> Louise Riis Andersen: „Curb Your Enthusiasm: Middle-Power Liberal Internationalism and the Future of the United Nations“, *International Journal* 74:1 (2019), s. 47-64.

ternationale samfund og for at samarbejde med en række lande i den tredje verden, der ønsker at stabilisere og udvikle den eksisterende orden, men i en udgave, der i højere grad giver stemme til stater uden for Vestens socialliberale avantgarde. I den situation er det afgørende for Danmarks fortsatte indflydelsesmuligheder, at de politiske beslutningstagere evner at definere, hvilke værdier og interesser der er afgørende for Danmark, og hvilke man er villig til at give køb på for at sikre fortsat bred opbakning til en liberal og institutionaliseret international orden.

I Danmarks nærområde er det særligt den dobbelte udfordring fra et Rusland, der med et bredt spektrum af instrumenter søger at påvirke – og i nogen grad destabilisere – sin vestlige interessesfære, herunder Østersøområdet, og et USA, der signalerer en mindre vilje end hidtil til at skærme Europa mod den russiske udfordring, der udgør et problem. Blandt disse lande er Danmark sammen med Estland de mest atlantiske. Begge lande har i de første årtier efter den kolde krig ført en „super-atlantisk“ udenrigspolitik, hvor villigheden til at støtte både den amerikanske verdensorden og specifikke amerikanske beslutninger sigter mod at skabe et særligt nært forhold mellem supermagten og den lille allierede.<sup>66</sup> Denne politik er nu under pres. Danmark har i høj grad opbygget sin status som super-atlanticist (og dermed super-allieret) ved at demonstrere viljen og evnen til militært engagement i Mellemøsten, også når det blev farligt for de udsendte, og når det kunne blive politisk omkostningsfuldt i forholdet til Danmarks andre samarbejdspartnere. Det amerikanske fokus er imidlertid nu i højere grad end tidligere på, om Danmark bevæger sig i retning af at anvende to procent af BNP på Forsvarsbudgettet, sådan som det er aftalt mellem NATO-landene, ligesom USA forventer et aktivt dansk engagement i Østersøområdet, samtidig med at Danmark fortsætter sit engagement i Mellemøsten. Det sætter danske ressourcer under pres og understreger behovet for politiske prioriteringer i Danmarks militære engagement.

<sup>66</sup> Anders Wivel & Matthew Crandall: “Punching above their weight, but why? Explaining Denmark and Estonia in the transatlantic relationship”, *Journal of Transatlantic Studies*, 17:3 (2019), s. 392-419. Se også diskussionen i Hans Mouritzen: „Denmark’s super Atlanticism“. *Journal of Transatlantic Studies*, 5:2 (2008), s. 155-167.



*Efter terrorangrebet mod USA i 2001 besluttede et bredt flertal i Folketinget at sende danske soldater til Afghanistan som led i en international indsats mod terrornetværk i Afghanistan. Her ses danske mænd og kvinder på vej til Kirgisistan som led i rejsen til Afghanistan. Billedet anvendes som forsideillustration på Krigsudredningen dels for at understrege, at udredningen analyserer den danske beslutningsproces frem til vedtagelsen i Folketinget, men så heller ikke længere. Dels for at understrege, at krigsbeslutninger sender mennesker i krig. Foto: Claus Bech Andersen/Ritzau Scanpix.*

## SUMMARY

### *The Adaptable Small State Four Danish War Decisions in the American World Order*

In Spring 2016, the Danish Parliament commissioned an independent inquiry to examine why Denmark decided to engage militarily in the conflicts in Kosovo (1998, 1999), Afghanistan (2001) and Iraq (2003). In particular, the inquiry was to determine what information Danish authorities gathered about the conflicts prior to decision-making, how Danish authorities made use of this information, and what information successive governments passed on to Parliament. Furthermore, the inquiry committee was asked to formulate a ‘true and fair lesson for the future.’ In November 2016, the government appointed the authors of this essay principal investigators of the inquiry. Together with

a research group consisting of historians and political scientists, we commenced in February 2017. Two years later, a four-volume account was published. This essay presents the principal findings of the inquiry in a broader historical perspective, as well as concluding reflections upon future policy challenges to Danish foreign policy.

First, in the cases of Kosovo, Afghanistan and Iraq, Denmark's military engagement was driven primarily by the willingness of Danish policy-makers to accommodate US requests for military contributions, typically before they were communicated as concrete US preferences or demands. Second, Danish decisions were formed over longer time spans, rather than decided upon on at certain meetings. Third, the dialogue between the government and parliament was primarily conducted in unofficial fora and bilaterally. The government followed a minimalist strategy for informing the Foreign Policy Committee: the Foreign Policy Committee was typically briefed immediately prior to the presentation of proposals for a formal decision on Danish military engagement but after an extended dialogue with allies including inputs from the civil service and the armed forces.

With respect to the mandate's request for 'true and fair lesson for the future', four suggestions are presented. First, that the government instigate a survey of the paths of communication between the government and political parties in parliament, in order to assess the functionality and democratic legitimacy of the present state of affairs. Second, that the government introduce a procedure that ensures that all relevant questions are dealt with before future decisions are taken. This seems relevant as the inquiry shows that there had been almost no systematic discussion about goals, means, expected effects, resources, risks, timeframes, alternatives and consequences of saying no to US requests prior to the presentation of the proposals for a formal decision on Danish military engagement. Third, that the government set up a transverse unit of analysis, in order to advise both government and parliament about previous experiences and lessons. This seems relevant because previous experiences have seldom been reflected upon when decisions on future military engagements were made. Fourth, that the government and parliament discuss the principles behind future decisions on Danish military engagements, as the inquiry shows that during the previous thirty years, Denmark has deployed armed forces abroad 76 times, almost always as a result of a reactive political process that reflects US priorities rather than Danish principles. The fourth suggestion seems particularly relevant in light of recent developments in US foreign policy.