

af en eller anden grund ikke medtaget. De ovennævnte forhold kunne ellers have kastet ny lys over Justitsministeriets behandling af sagen, for de indicerer at der var tale om en politisk besluttet henlæggelse mere end en juridisk begrundet. Men det er karakteristisk for hele værket, at Tamm har meget svært ved at forholde sig kritisk til Justitsministeriets dispositioner.

Tamm siger afslutningsvis i disputatsens konklusionsafsnit s. 715, at historikeren skal »af de mange forklaringer rekonstruere de muligheder der fandtes, forklare, hvorfor bestemte løsninger blev valgt og redegøre for de enkelte aktørers holdning og motiver«. Den målsætning har Tamm ikke indfriet, fordi disputatsen er meget løst funderet når det gælder analysen af de politiske og økonomiske aspekters indflydelse på retsopgøret. Alligevel indeholder afhandlingen så mange kvaliteter båret frem af Tamms moralske engagement, der gør, at den ikke bare i kvantitativ betydning må karakteriseres som et stort værk.

Steen Weidemann

ERLING BJØL: Hvem bestemmer? Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces. Skrifter fra Dansk Udenrigspolitisk Institut nr. 9, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1983. 443 s. 225 kr.

Dansk udenrigspolitik i det 20. århundrede har i de senere år været genstand for ganske mange undersøgelser. Fælles for langt de fleste af dem har været koncentrationen om et bestemt udenrigspolitisk spørgsmål i en afgrænset periode. Resultaterne af disse studier er hidtil kun delvis og i mere kortfattet form blevet samlet i Danmarkshistorier og enkelte oversigtsmæssige bidrag til dansk udenrigspolitikshistorie. De er derimod ikke blevet gennemgået med henblik på at udskille særlige længdegående problemstillinger.

Erling Bjøls bog træder her frem som lidt af et pionerarbejde. Dens formål er at bestemme, hvem de danske udenrigspolitiske beslutningstagere er og har været, og hvordan beslutningsprocessen er foregået. Bjøl kan bygge på specialstudierne om enkelte situationer og forløb, og desuden på de grundige udenrigspolitiske biografier, der naturligt sætter beslutningssystemet og individets rolle i centrum. Meget fortjenstfuldt inddrager han også udenlandske undersøgelser som paralleller. Herudo-

ver har han foretaget nye primære undersøgelser og inddraget hidtil ubrugt materiale, ligesom han har benyttet anonymt interviewmateriale fra samtaler med vor tids udenrigsministerielle embedsmænd og har ført samtaler med J.O. Krag for at forstå den politiske beslutningstagers opfattelse. Faktisk er bogens lange tilblivelseshistorie begyndt som et fælles projekt mellem Bjøl og Krag, der dog af forskellige grunde er endt med Bjøl som eneforfatter. Hvor meget inspiration Krag har givet, er vanskeligt at bedømme, ikke mindst fordi Bjøl selv ikke blot har været iagttagere af dansk udenrigspolitik, men også har indgået i hvad man vel må kalde det danske udenrigspolitiske miljø. Det tillægger han i øvrigt ikke selv større betydning. Bogen udkom på det tidspunkt, da Bjøl fratrådte sit professorat i international politik ved Århus Universitet og formandsposten i Dansk Udenrigspolitisk Institut og flyttede til Paris. Den har således – måske ikke helt utilsigtet – karakter af et fagligt testamente, eller i hvert fald en status dels over faget international politiks anvendelsesmuligheder, dels over Bjøls opsummerede indsigt i dansk udenrigspolitik.

I forhold til formuleringen af dansk udenrigspolitik er Bjøl i en vis forstand en *insider*, men af temperament står han gerne udenfor som skeptikeren, der afviser konventionelle opfattelser og gerne finder nye tolkninger. Det gælder i aktuel politik så vel som i forskning. Fra begyndelsen af sin lærergerning satte han den franske inspiration i samfundsvidenskaberne ved siden af den dominerende amerikanske. Hvor vanskeligt det var at indføre dette alternativ i Danmark, illustreres måske af, at der i elevernes og kollegernes festskrift til Bjøl (*Studier i dansk udenrigspolitik*, 1978) næppe er en eneste reference til fransk litteratur. Bjøl viste i sin kompendier i international politik fra 1960'erne, at han beherskede de gængse amerikanske teorier, men han blev op gennem 70'erne stadig mere skeptisk overfor amerikanernes kvantificerende videnskabeliggørelse og tekniske begreber, som han afviste med samme ironi som blev de normativt tyngede imperialismeteorier til del. Han blev stadig mere historisk orienteret i sine omfattende værker. Bjøl kan altså forene rollerne som politolog og historiker, som analytiker og – næsten – som praktiker. Ikke mange her i landet skulle have bedre muligheder for at behandle beslutningsprocesserne i dansk udenrigspolitik.

Han har imidlertid ikke gjort opgaven let for sig selv. I stedet for alene at behandle den aktuelle situation eller den kronologiske udvikling eller en bestemt afgrænset problemstilling, har han stillet sig en meget bred og åben opgave. Og for at løse den vil han gennemgå de mange enkeltpersoner, grupper, organisationer og institutioner, der kan tænkes at have

influeret dansk udenrigspolitik i de sidste 100 år. For at holde styr på så mange aktører og situationer er det nødvendigt med nogle sikre definitioner og om muligt en gennemtænkt teoretisk ramme, men begge dele har Bjøl ledt forgæves efter i den internationale litteratur.

Medens han ikke har fundet forbilleder, som han umiddelbart kunne bygge sit værk på, har han dog til disposition haft talrige spørgerammer, hypoteser og begreber hentet fra beslutningsanalytikernes teoretiske og empiriske undersøgelser. Dem forholder Bjøl sig nu oftest skeptisk overfor – eller han afprøver dem med tvivlsomt eller negativt resultat. Mest godt finder han i Graham Allisons modeller for udenrigspolitikken som et produkt af organisationsaktiviteter og den politiske adfærd i beslutningsgruppen, og i Charles Hermanns beslutningstypologi. Også Michael Brechers grundige værk om Israels udenrigspolitik har givet ideer. Men afvisningen af de eksisterende skemaer – og de begrænsede forsøg på selv at opstille alternativer – medfører det oplagte problem for Bjøls fremstilling, at der ikke i de teoretiske indledningskapitler skabes det mønster og præsenteres de specifikke problemstillinger, som skulle lette læserens overblik over resten af bogen og knytte de enkelte kapitler sammen. Titlens spørgsmålstejn og de mange spørgsmål i indledningen understreger, hvor åben forfatteren har været overfor opgaven.

Bjøøl har disponeret sin bog overvejende efter de forskellige mulige grupper i beslutningssystemet. Han gennemgår dem i rækkefølge fra kongehus over regering, embedsmænd, partier, økonomiske grupperinger til opinionen. Sammenhængen mellem grupperne ses især i to afslutningskapitler om inderkredse og indflydelse. Desuden er tilføjet et afsnit om omverdenens betydning. Hvert af kapitlerne, der er opbygget efter lidt forskellige modeller, har karakter af et selvstændigt essay, der ud fra forskellige generelle eller komparative betragtninger fremlægger og analyserer talrige eksempler fra det sidste hundrede års Danmarkshistorie. Dispositionen er åben, men den vakler i nogen grad mellem et princip hentet fra Hof- og Statskalenderen og en egentlig opfattelse af, hvor i systemet de centrale beslutninger tages, og hvorledes indflydelseskanalerne forløber. Beslutningsgrupperne ses mere institutionelt and funktionelt.

Bogens stil kan bedst betegnes som *bjølsk*. Letflydende, inciterende sprog, hurtige afgørelser, spredte indfald og citater, blanding af teori og empiri. I dette tilfælde kunne denne fransk orienterede form dog nok have tålt endnu en gennemarbejdning og rensning for gentagelser. Men stort set er bogen en fornøjelse at læse og kan sagtens tåle flere gennemlæsninger. Den er rig på indsigter og ideer og trækker på en stor fond af viden. Næsten alle de store emner i den videnskabelige og politiske debat om dansk udenrigspolitik tages op, og betydningsfulde dele af den internatio-

nale teoretiske diskussion passerer revue i korte glimt. Det kræver overblik.

Bjøl tillader ikke egne politiske holdninger at træde meget frem, selvom man dog kan spore en vis skepsis og ironi overfor udenrigspolitiske amatører. Det gælder ikke mindst behandlingen af fredsbevægelserne og af erhvervsfolks udenrigspolitiske initiativer.

Bogens kapitler rummer mange og til dels meget udførlige eksempler. Så mange, at stoffet næsten kunne udgøre en sammenhængende kronologisk skildring af Danmarks udenrigspolitik, hvis det havde været ombrudt. Ofte er eksempel materialet faktisk kronologisk opstillet og giver f.ex. karakteristikkene af alle stats- og udenrigsministre i perioden. Andre gange fremlægges et mindre fuldstændigt grundlag for generaliseringerne, f.ex. afhængigt af den foreliggende litteratur eller af hypotesernes karakter. Jo mere omfattende materialet er, desto vanskeligere falder det at nå frem til meningsfulde generaliseringer.

Blandt eksemplerne går nogle centrale beslutningssituationer igen. Det gælder tiltrædelsesbeslutningerne i forbindelse med NATO og EF, og det gælder beslutningerne omkring 1. Verdenskrig. I disse tilfælde behandles – spredt gennem bogen – næsten alle aktørgruppers indflydelse – og heldigvis uden selvmodsigelser. Bjøl gør meget rigtigt indledningsvis opmærksom på, at udenrigspolitiske begivenheder kan være af vidt forskellig rækkevidde og art. Men i eksemplerne er det først og fremmest de store – eller potentielt store – beslutninger, der spiller hovedrollen. Det er meget naturligt, de er vigtige, undersøgte og interessante, men kvantitativt er de ikke typiske. Det giver generaliseringsproblemer, og det underspiller måske det forhold, at mange små beslutninger tilsammen kan have en betydning, der konkurrerer med de store vendepunktsbeslutninger; de kan skabe den basis, som de store beslutninger tages på grundlag af.

På tilsvarende måde forholder det sig med beslutningstagerne. Personligheder som Prinsesse Marie, H.N. Andersen og Hans Hedtoft har fascineret Bjøl, og det er der kommet skitser til portrætter ud af. Men det fremmer ikke generaliseringsmulighederne at fokusere så meget på enkeltindivider, især ikke hvis de på forhånd må betragtes som atypiske. De muligheder, der kunne ligge i at analysere beslutningstagernes udvælgelse, uddannelse og udvikling med henblik på fælles træk, udnyttes ikke.

Bjøl gør heller ikke meget ud af det bredere udenrigspolitiske miljø – bestående af politikere, embedsmænd, eksperter, mediefolk og udenrigspolitisk interesserede og aktive – som man i udenlandske studier har udpeget som en vigtig faktor i beslutningsprocessen. Her kan ideer blive

til, fælles holdninger udkrystalliseres og forslag afprøves *før* den egentlige officielle beslutningsproces – men måske ikke mindre vigtig. Få kender imidlertid dette miljø som Bjøl, så man må vel drage den implicite konklusion, at han ikke tillægger det større betydning for Danmarks vedkommende.

Også på andre punkter forekommer behandlingen lidt mager – selvom forfatteren naturligvis har måttet foretage afgrænsninger, der har kunnet holde omfanget af den stofrige bog nede. Det gælder i kapitlet om omverdenen, hvor gennemgangen koncentrerer sig til de såkaldte reference-lande, dvs. lande som Danmark i særlig grad identificerer sig med og parallelliserer med. Derved får de nordiske lande og i mindre omfang England, Holland og Canada plads, medens f.ex. USA, Tyskland eller USSR næsten ikke omtales som indflydelsesfaktorer. Det gælder også opinionsundersøgelser – som Bjøl tillægger ringe betydning for politikerne – og det gælder pressen, som Bjøl jo selv er en fremtrædende – men måske desillusioneret? – repræsentant for.

Embedsmændene har en større rolle i bogen, ikke mindst de udenrigsministerielle. Men Bjøl lægger måske vel meget vægt på det hierarkiske system. Har der slet ikke været koordinationsproblemer, konkurrence mellem forskellige instanser eller indflydelseskanaler, der springer nogle led over? Underordner embedsmændene sig altid fuldstændigt den politiske styring, binder de aldrig landet reelt ved deres forhandlinger, og binder de ikke ministrene ved informationer og handlingsforslag? Bjøl giver kun få eksempler herpå, og danske embedsmænd har da også en stærk tradition for loyalitet. Men spørgsmålet er vel også, i hvor vid udstrækning de skriftlige og mundtlige kilder vil sige noget om illoyalitet?

Samspillet mellem de forskellige aktørgrupper er naturligvis ofte uigennemsigtigt. Det kan hænge sammen med, at flere parter påvirker og bruger hinanden. Eksempelvis kan forholdet mellem regering og erhvervsliv både bestå i, at regeringen bruger erhvervsfolk og virksomheder som midler i udenrigspolitikken – som udsendinge og forhandlere, som formidlere af økonomiske fordele og ulemper – og bestå i, at erhvervsfolkene på linie med andre interne kræfter søger at påvirke statens politik i retning af egne økonomiske eller politiske interesser. Endelig kan de søge at føre en selvstændig privat udenrigspolitik, eller deres dispositioner kan være af et sådant omfang, at de i sig selv bliver en del af landets udenrigspolitik. Det rejser spørgsmålet, i hvilken udstrækning der er sammenfald mellem nationale og specielle interesser.

Et spørgsmål, som ikke mindst i de senere år har optaget debatten, drejer sig om Folketingets indflydelse på udenrigspolitikken i tilfælde af uenighed med regeringen. Bjøl diskuterer det ikke explicit, men ligger vel

nærmest den traditionelle opfattelse, at regeringen er den afgørende beslutningsinstans, medens Folketinget har en skrankesættende rolle. Nogle har ment, at et folketingsflertal under en mindretalsregering også kunne være initiativtagende, men meget taler nok for, at det er regeringen, der sidder med de stærkeste kort på hånden i kraft af sit højere informationsniveau og ikke mindst i kraft af sit forhandlingsmonopol – der også giver mulighed for at fremkalde et pres udefra for at gennemføre den ønskede politik.

På grundlag af temmelig indgående undersøgelser når Bjøl frem til, at nogle af de centrale udenrigspolitiske beslutninger er truffet af stærke socialdemokratiske ledere, der har fået et modvilligt partiflertal til at følge sig på den kurs, som de af nationale grunde anså for den rigtige. Det gælder primært NATO- og EF-medlemsskaberne i 1949 og 1972, men tilsvarende tendenser til at den socialdemokratiske top ligger nærmere de borgerlige partier i opfattelsen af den internationale situation og de danske interesser end de menige partisoldater har gjort sig gældende fra Staunings tvetydige pacifisme under 1. Verdenskrig og op gennem 1930'erne og til H. C. Hansens og Krags sikkerheds- og markedspolitiske holdninger i efterkrigstiden.

Mere generelt kan Bjøl konkludere, at den udenrigspolitiske indflydelse oftest ligger i samspillet mellem regeringens toppolitikere og topembedsmændene. Et nærhedsprincip synes at gøre sig gældende, selvom det næppe er helt klart, hvem og hvad der bestemmer nærheden. De enkelte personligheder spiller imidlertid en væsentlig rolle, og er statsministeren tilstrækkelig stærk og selvsikker kan han stort set se bort fra de normale skrankesættende organer og handle efter egen overbevisning. Herudover tillægges de eksterne muligheder og begrænsninger, strukturen i det internationale system, stor vægt, ligesom det der kaldes situationens hele karakter er betydningsfuldt.

I Bjøls opfattelse bliver statens formelle magtpyramide altså også den reelle. Det er regeringen og fremfor nogen statsministeren, der er den endelige og afgørende udenrigspolitiske beslutningstager. Anmelderen er tilbøjelig til at være enig, men spørgsmålet kan dog rejses, om ikke Bjøl på forhånd er gået ud fra denne hypotese og dermed har set alt fra statsministerens stol, dvs. har givet ham det endelige valg, hvor alternativer forelå. Alternativernes opstilling er imidlertid også en vigtig forudsætning, og her kommer andre aktører utvivlsomt stærkere på tale.

Det understreger et grundlæggende problem, nemlig hvad indflydelse i det hele taget er for noget? Og her synes Bjøl selv at tøve med definitionen. Havde han fulgt elementerne i de gængse beslutningsmodeller (omtalt s. 43–4) kunne han måske lettere være trængt ind i denne side

af indflydelsesbestemmelsen. Men måske er Bjøl nået til det standpunkt, at i de konkrete tilfælde lader skrivebordsteoretikernes kategorier og definitioner sig ikke opretholde.

I dette værk har Bjøl fundet det umuligt at nå ret langt med hensyn til generelle konklusioner. Det situationsbestemte, det personlighedsbestemte, det komplicerede samspil mellem aktører og baggrundsfaktorer dominerer; kort sagt: det historisk unikke træder frem på det generelles bekostning. Bjøl er selv fuldt ud klar over det vanskelige i sin position, og han understreger flere steder, at hans teser må balancere mellem det stærke – men desværre forkerte – og det svage almindelige udsagn, der nok er sandt, men til gengæld indlysende og derfor overflødigt. Han viser sig i denne bog som den resignerende politolog, der næsten har overgivet sig til historiens mangfoldighed og uforudsigelighed og derfor erkender generaliseringernes svagheder. Man må dog nok stille det spørgsmål, om han ikke har opgivet for hurtigt. Det kræver gode redskaber, men også en vilje at se de unikke forløb fra en almen synsvinkel, så de fælles træk træder frem. Det er de generaliserende samfundsvidenskabers ide, at dette er muligt og frugtbart. Dette værk har ikke udtømt mulighederne.

Man fornemmer, at denne bog har drillet forfatteren lidt. Den har været længe undervejs, og forfatteren har fået adskilligt andet fra hånden i mellemtiden. Den er da heller ikke blevet en af hans mest helstøbte. Til gengæld er den særdeles læseværdig i kraft af emnet og de mange delanalyser. Og den får bestandig den læser, der er interesseret i forholdet mellem samtidshistorien og samfundsvidenskaberne til at overveje fagenes muligheder og begrænsinger. Den er et væsentligt bidrag til litteraturen om dansk udenrigspolitik ved sin indsigtfulde skildring af en række historiske forløb, men den er næppe blevet det – ventede – standardværk for politologer eller historikere.

Carsten Due-Nielsen