

## Fodnotepolitik

*af professor emeritus Nikolaj Petersen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet*

### Hvad er fodnotepolitik?

**B**egrebet "fodnotepolitik" blev skabt i 1980'erne som en negativ karakteristik af datidens sikkerhedspolitik, men det optræder fortsat pejorativt i den politiske debat som betegnelse for en eftergivende, 'blød' udenrigspolitik. Sigtet med denne artikel er i en leksikalsk form at give begrebet en værdineutral bestemmelse. Det sker ved at identificere begrebets politiske indhold og den praksis, som fodnotepolitikken gav sig udslag i. Overordnet kan fodnotepolitik således bestemmes som de ændringer af dansk sikkerhedspolitik i årene 1979-88, der gav sig udslag i åben dissens eller formelle forbehold over for visse beslutninger og politikker i NATO og i fremme af tilsvarende synspunkter i FN og det nordiske samarbejde.

### Fodnotepolitikken indhold

**1** 980'ernes fodnotepolitik fik sit særlige præg ved sammenkoblingen af en ændret politik med en ny parlamentarisk og diplomatisk praksis. Indholdsmæssigt indebar den en ændring af centrale dele af dansk sikkerhedspolitik med det resultat, at Danmark ved periodens slutning havde bevæget sig langt væk fra NATO's 'mainstream'. De

højest profilerede nye markeringer gjaldt INF (*Intermediate Nuclear Forces*) – dvs. NATO's opstilling af 572 mellemdistancemissiler i Vesteuropa i henhold til dobbeltbeslutningen af december 1979 - og det amerikanske missilforsvarsprogram SDI (*Strategic Defense Initiative*). I INF-spørgsmålet udviklede den danske politik sig fra en tøvende accept af dobbeltbeslutningen i 1979 til en klar afstandtagen fire år senere fra den påbegyndte opstilling. Danmark tog derefter rutinemæssigt forbehold over for alle referencer til INF-våbnene i NATO-kommunikationer, indtil Folketinget i april 1987 kunne hilse udsigten til en INF-traktat mellem USA og Sovjetunionen velkommen. Fra 1985 modsatte Danmark sig ligeledes en modernisering af NATO's taktiske kernevåben, når dette spørgsmål kom op. Den anden hovedmarkering i NATO var en afstandtagen fra det amerikanske missilforsvarsprogram udtrykt i årene 1984-86.

Men fodnotepolitikken omfattede også spørgsmål i FN- og nordisk regi. I FN skærpedes holdningen til spørgsmål som fastfrysning af supermagternes kernevåbenlagre, ikke-førstebrug af kernevåben og et fuldstændigt stop for kernevåbenprøvesprængninger. Vigtigst var dog tanken om Norden som en kernevåbenfri zone, hvor holdningen ændredes fra afvisning til stærk støtte. I 1988 kom endelig fodnotepolitikken sidste nyskabelse i form af en stramning af adgangsbetingelserne for allierede orlogsfartøjer.

Ikke alle dele af sikkerhedspolitikken blev inddraget i fodnotepolitikken. Forsvarspolitikken blev

stort set holdt udenfor, og det samme gjaldt Grønlands sikkerhedspolitiske tilknytning til amerikansk kernevåbenstrategi, der – trods venstrefløjsspartiernes forsøg på at inddrage den i fodnotepolitikken – forblev et konsensusområde. Det skyndtes Socialdemokratiets erkendelse af, at man her var tæt på hovednerven i dansk sikkerhedspolitik. Af samme grund blev selve alliancemedlemskabet aldrig anfægtet.

### Folketingets dagsorden

**U**dover at ændre sikkerhedspolitikens indhold indførte fodnotepolitikken nye metoder i den interne politikformulering og i dens implementering udadtil. På formuleringssiden skete et skarpt brud med regeringsskiftet i september 1982. Indtil da havde den begyndende "fodnotepolitik" (som den endnu ikke kaldtes) været formuleret af Anker Jørgensen-regeringen med et folketingsflertal i ryggen, men fra 1982 til 1988 lå udformningen af de overordnede retningslinjer og hyppigt også af forskrifter for deres implementering hos det såkaldt alternative flertal i Folketinget, der bestod af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne. Flertallets vigtigste redskaber var vedtagelse af dagsordener som afslutning på forespørgselsdebatter i Folketinget og uformelle 'råd' til regeringen i Udenrigspolitisk Nævn.

### Fodnoter i NATO

**P**å implementeringssiden var den definerende form fodnoter til kommunikerer fra NATO-møder,

der præciserede, at Danmark forbeholdt sig sin holdning til et bestemt spørgsmål. Men 'fodnoten' kunne også have andre former, f.eks. som en direkte eller indirekte henvisning til den danske position i selve kommunikøet. Og forskriften kunne være endnu mere præcis end det at tage et forbehold, nemlig et pålæg om at "arbejde" (eventuelt "arbejde aktivt") for eller udtale dissens efter bestemte retningslinjer i NATO eller andre internationale sammenhænge. Det fælles for de forskellige dagsordenpålæg var kravet om synlighed, dvs. en offentlig dokumentation for, at pålægget var blevet fulgt. Baggrunden herfor var det alternative flertals markante mistro til regeringens vilje til at efterleve dagsordenerne. Især var det utryk ved udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, der ansås for at være decideret illoyal over for flertallets politik.

### Fodnotepolitikens ydre baggrund

**F**odnotepolitikken i 1980'erne havde både en ydre og intern baggrund. Den ydre baggrund var først og fremmest ændringer i NATO's arbejdsmåde og i Øst-Vest forholdet fra slutningen af 1970'erne. Beslutninger i NATO's organer træffes formelt ved enstemmighed, hvad der i praksis tolkes som konsensus, dvs. at ingen åbent modsætter sig en beslutning. Samtidig ligger det i alliancens natur, at dens beslutninger har størst effekt og troværdighed, hvis de er truffet i fuld enighed. Derfor ligger der både af proceduremæssige og politiske årsager et indirekte og til tider direkte pres på lande, som er uenige i eller forbeholdne





*Den amerikanske præsident Gerald Ford og den sovjetiske generalsekretær Leonid Bresjnev underskriver 24. november 1974 den første SALT-aftale. Strategic Arms Limitation Talks, SALT, var to omgange af forhandlinger og aftaler mellem USA og Sovjetunionen om våbenbegrænsning. SALT 1 stod på mellem 1969 og 1972 og SALT 2 mellem 1972 og 1979.*

over for en bestemt beslutning eller politik, for at undlade at markere uenigheden udadtil. Dette gælder specielt i tilfælde, hvor den pågældende beslutning eller politik ikke direkte vedrører det pågældende land. Derfor var der større forståelse i NATO for de hollandske og belgiske reservationer over for dobbeltbeslutningen end for de danske fodnoter, idet de to lande var udset som stationeringslande for de nye våben. I det danske tilfælde kom hertil, at Danmarks kernevåbenfri status traditionelt havde givet sig udslag i en lav profil i NATO's kernevåbendiskussioner, men at dette nu blev ændret. Et yderligere moment var, at Danmark i modsætning til Grækenland, der også førte 'fodnotepolitik',

ikke havde taget formelt forbehold over for selve dobbeltbeslutningen i 1979, hvorfor fodnoterne fra 1982 og frem opfattedes som en desavouering af en beslutning, som Danmark tidligere var gået ind for.

Presset for konsensus og alliancesammenhold i NATO voksede i slutningen af 1970'erne. Under præsident Jimmy Carter (1977-81) søgte USA at fremme en mere kollektiv og forpligtende forsvarsplanlægning i NATO, hvad der i 1978 resulterede i vedtagelsen af en langtidsforsvarsplan med et krav om en tre procents årlig realvækst i landenes forsvarsbestræbelser. Det var et sigte, som man fra dansk side nok tilsluttede sig – men med det forbehold,



at der ikke kunne røres ved det gældende forsvarsforlig. Samme år søgte USA at gøre opstilling af neutronbomben til en alliancebeslutning, hvilket man frarådede fra dansk side, og endelig kom dobbeltbeslutningen i 1979. Skærpelsen af den amerikanske politik over for Sovjetunionen under præsident Reagan fra 1981 var en yderligere belastning af alliansens konsensus. Presset gav sig særlig til kende i INF-politikken op til deployeringstidspunktet i december 1983 og i spørgsmålet om SDI, der lanceredes i 1983.

### Fodnotepolitikens interne baggrund

Selv med en uændret politik ville det derfor formentlig have været vanskeligere for Danmark at holde sig inden for den brede NATO-konsensus. Men problemet voksede ved, at Socialdemokratiet fra sidst i 1970'erne begyndte at ændre sin sikkerhedspolitik, således at der ved fodnoteperiodens slutning var stor afstand mellem partiets opfattelse og NATO's strategi. Skærpelsen havde flere årsager: Ændrede holdninger hos partiets ledere, især Anker Jørgensen, Lasse Budtz og Kjeld Olesen, ændringer i ledelsens sammensætning, især Lasse Budtz' mere prominente position fra 1979, ændringer i folketingsgruppen med øget indflydelse for venstrefløjen og endelig ændrede parlamentariske forhold, først og fremmest, at Socialdemokratiet kom i opposition i september 1982, men bevarede herredømmet over sikkerhedspolitikken via det alternative flertal.

Revisionen af partiets



*En sovjetisk SS-20 IRBM. Som direkte reaktion på opstillingen af disse moderne atomvåben, mellemdistanceraketter, der kunne bære op til tre nukleare sprænghoveder, besluttede man i NATO at imødegå den stigende trussel ved at opgradere den vesteuropæiske atomvåbenkapacitet. Denne beslutning blev taget i 1979 og fik navnet Natos dobbeltbeslutning.*

sikkerhedspolitik indledtes i slutningen af 1970'erne og fandt fortrinsvis udtryk i en stigende skepsis over for kernevåbnene og den militær-strategiske tænkning i NATO samt over for Reagan-administrationens koldkrigs politik. I 1978 vakte Anker Jørgensen opsigt med en udtalelse om, at kernevåben var djævelens værk, og i 1979 var hans diskrete støtte til kritikken af dobbeltbeslutningen fra folketingsgruppens venstrefløj afgørende for regeringens beslutning om at søge denne udsat i op til 6 måneder, mens man undersøgte mulighederne for en aftale med Sovjetunionen.

Herved opstod den første 'fodnotesituation' på NATO-rådets møde den 12. december 1979. Her accepterede udenrigsminister Kjeld Olesen dobbeltbeslutningen, men først efter forgæves at have argumenteret for en udsættelse. Tilslutningen skete uden no-



get formelt forbehold, men med et krav om 'synlighed' i form af en henvisning til det danske forslag i mødekommunikatet. Resultatet blev en hårdt tilkæmpet henvisning til "visse medlemslandes holdninger" samt en fodnote til det fortrolige mødereferat, der henviste til det danske særstandpunkt.

I det følgende prægedes Anker Jørgensen-regeringens politik af en stadig mere ensidig betoning af nedrustningsdelen af dobbeltbeslutningen, dvs. forslaget om forhandlinger om INF-missilerne med Sovjetunionen. Herunder blev regeringen i sin sidste tid, 1981-82, stadig mere kritisk over for den amerikanske forhandlingsvilje, hvad der førte til, at den første regulære fodnote blev sat på et møde i NPG, NATOs atomplanlægningsgruppe, i april 1982. Her kunne forsvarsminister Poul Søgaard (S) ikke skrive under på mødekommunikatets afvisning af et nyligt sovjetisk forhandlingsudspil, fordi Anker Jørgensen ved fremsættelsen havde kaldt det "tiltalende". Den danske fodnote, som blev tilføjet mødets slutkommunikat, gik dog formelt på, at spørgsmålet rettelig hørte hjemme i udenrigsministerregi, ikke i NPG.

#### Dannelsen af det alternative flertal

**D**en egentlige 'fodnoteperiode' indledtes få måneder senere, efter at den borgerlige firkloverregering af De Konservative, Venstre, CD og Kristeligt Folkeparti var trådt til i september 1982. Fra 7. december 1982 til 14. april 1988 vedtog Folketinget i alt 23 sikkerhedspolitiske dagsordener på oppositionens initiativ.

Alle var i modstrid med den politik, regeringen ønskede at føre, selv om regeringspartierne kun stemte imod 9 af dem, mens de i de resterende 14 tilfælde undlod at stemme. Hertil kom et par dagsordener fra oppositionen, som regeringspartierne nok stemte for, men mest for den indenrigspolitiske fredsskyld.

Dagsordenerne var udtryk for den fortsatte skærpelse af Socialdemokratiets politik, men blev samtidig led i den almindelige magtkamp mellem Socialdemokratiet og regeringen, hvad der blandt andet forklarer, at partiet var villig til at skifte det traditionelle sikkerhedspolitiske samarbejde med de borgerlige ud med et samarbejde med venstrepartierne, som Socialdemokratiet aldrig tidligere havde ladet få indflydelse på den officielle sikkerhedspolitik. Der var da også i begyndelsen en vis uvilje mod venstre-samarbejdet i folketingsgruppen, men fra 1983 og frem var partiet rede til at benytte sit flertal. De medlemmer af folketingsgruppen, der havde betænkeligheder, kunne finde beroligelse i det forhold, at regeringen undlod at sætte hårdt mod hårdt i dagsordenafstemningerne og først i april 1988 drog de parlamentariske konsekvenser af de mange nederlag i folketingssalen. Men mod periodens slutning var der dog en voksende erkendelse i partiets ledelse, at fodnotepolitik var en u hensigtsmæssig måde at drive udenrigspolitik på, og at dagsordener og fodnoter var problematiske redskaber på grund af deres mangel på præcision og fleksibilitet

De Radikale stod i en friere



position ved ikke at have været fast deltager i den traditionelle enighed siden midten af 1970'erne. Hovedproblemet for partiet var at forene stillingen som Schlüter-regeringens indenrigspolitiske støtteparti med rollen som sikkerhedspolitisk oppositionsparti. Det var en akavet balance, men formentlig nødvendig som et kompromis mellem partiets venstre- og højrefløj. Men også her voksede skepsisen, hvad der formentlig forklarer, hvorfor partiet slog spillet over ende og reelt væltede regeringen ved afstemningen den 14. april 1988.

Sådanne problemer havde SF og VS ikke. For dem var det alternative flertal en gylden chance for indflydelse på sikkerhedspolitikken, som blev søgt udnyttet til sidste dråbe gennem "en aggressiv samarbejds politik med offensivt pres på Socialdemokratiet" (Gert Petersen, SF). I praksis blev de fleste dagsordentekster til ved et samarbejde mellem Lasse Budtz (S) og ordførerne for SF og VS.

### Fodnotepolitikken i borgerligt perspektiv

Fodnotepolitikken blev voldsomt kritiseret fra borgerlig side, både hvad angår dens metoder og indhold. De borgerlige beklagede ophøret af den brede enighed om sikkerhedspolitikken mellem Socialdemokratiet og VK-partierne og kritiserede Socialdemokratiet for at have ændret politik siden Hedtofts, H.C. Hansens og J.O. Krags dage. Især anfægtede de, hvad de så som manglende alliancesolidaritet og en stigende distancering fra alliancen. Problemet blev yderligere skærpet af,



*INF-aftalen (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) var en aftale mellem USA og Sovjetunionen om at fjerne og destruere alle deres mellemdistancemissiler. Aftalen blev underskrevet den 8. december 1987 i Washington D.C. af generalsekretær Mikhail Gorbatsjov og præsident Ronald Reagan.*

at også de borgerlige partiers politik ændrede sig, især Venstres under udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens formandskab fra 1984. Regeringspartierne lagde nu større vægt på alliancesolidaritet end tidligere og støttede stærkere op om NATO's kernevåbenpolitik end før.

Regeringspartierne opfattede dagsordenerne som et uacceptabelt indgreb i regeringens udenrigspolitiske enekompetance. Ifølge Grundloven er det regeringen, der fører udenrigspolitikken på Rigets vegne, men under ansvar over for Folketinget. Ved flere lejligheder søgte regeringen at fastslå grænserne for Folketingets kompetence, men måtte hver gang erkende, at valget stod mellem at "leve med" dagsordenerne eller bekæmpe dem frontalt med udskrivning af folketingsvalg

Når regeringen ikke udskrev valg før i 1988, var det, fordi den så som sin hovedopgave at rette op på samfundsøkonomien i samarbejde med De Radikale. Derfor blev bevarelsen af regeringsmagten en overordnet mål-



sætning, der vejede tungere end nederlagene i de sikkerhedspolitiske debatter. For at "leve med" dagsordenerne talte også det forhold, at regeringen – så længe den kunne undgå et mistillidsvotum – stadig havde et vist frirum til at fortolke og føre dagsordenerne ud i livet. Men situationen var svær acceptere, især for udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, mens statsminister Poul Schlüter og forsvarsminister Hans Engell havde lettere ved det.

### Slaget om dobbeltbeslutningen

Det alternative flertal blev gradvis til i Schlüter-regeringens første år. Allerede i oktober 1982, en måned efter regeringsskiftet, stillede Socialdemokratiet med norsk inspiration krav om, at de danske bidrag til INF-opstillingen på NATO's fællesfinansierede infrastrukturprogram skulle stilles i bero. Det drejede sig kun om 46 mio. kr., men til gengæld om et vigtigt principspørgsmål. Dels opfattedes infrastrukturprogrammet som måske det vigtigste symbol på alliancesammenholdet, dels havde den tidligere regering flere gange erklæret sig forpligtet på bidraget uanset sin voksende skepsis over for INF-programmet.

Socialdemokratiets dagsordenforslag om INF-bidraget i december 1982 var formuleret således, at SF og VS ikke kunne stemme for det, men partiet truede samtidig med at stemme for disse partiers 'skrappere' dagsordenforslag, hvis regeringspartierne nedstemte partiets dagsorden. Stillet heroverfor valgte regeringspartierne at undlade at stemme, hvorefter dagsordenen blev

vedtaget med blot 49 stemmer (S) mod 13 (Frp.), mens 90 undlod at stemme. Vedtagelsen gav anledning til voldsom kritik i NATO trods regeringens forsøg på at underspille dens betydning og forsikre, at Danmark fortsat stod bag dobbeltbeslutningen og NATO's forhandlingsposition, den såkaldte nulløsning, over for Sovjetunionen.

Næste led i udviklingen af dagsorden- og fodnotepolitikken gjaldt netop nul-løsningen. I februar 1983 stillede Socialdemokratiet et dagsordenforslag om, at denne skulle udbygges med "et realistisk alternativ", der kom den sovjetiske position mere i møde. Regeringen var på dette tidspunkt selv inde i overvejelser om en mulig 'mellem-løsning' og valgte tøvende at stemme for dagsordenen den 8. februar. Dette førte ikke til væsentlige problemer i NATO, hvor flere andre lande var inde på lignende tanker, også USA, der 30. marts kom med et nyt udspil, der delvis imødekom dem.

Regeringens reaktion på de første to dagsordenforslag fra Socialdemokratiets side havde primært sigtet på at hindre et alternativt flertal i at manifestere sig. Men den 26. maj 1983 kunne modstanden ikke holde længere, idet det alternative flertals partier nu i en dagsorden pålagde regeringen at fremføre fire specifikke synspunkter i NATO vedrørende INF, som regeringen ikke kunne acceptere. Statsminister Schlüter beklagede under debatten, at der ikke som i februar havde været forhåndskonsultationer med regeringen, og at dagsordenen havde slået skår i 34 års samarbejde om sikkerhedspolitikken.



Regeringen ville udadtil respektere dagsordenen, men også have lov til at give udtryk for sin egen holdning.

Efterfølgende var der uenighed i regeringen, om hvorledes man skulle forholde sig på de kommende ministermøder i NATO. Poul Schlüter og forsvarsminister Hans Engell fandt det nødvendigt at lade dagsordenen komme til udtryk i kommunikationerne, mens udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen var indstillet på at sætte hårdt mod hårdt, dvs. undlade en fodnote og se, hvorledes flertallet ville reagere. Resultatet blev ikke en fodnote, men en passus i kommunikationerne om, at de danske ministre havde gentaget støtten til dobbeltbeslutningen, men samtidig forelagt folketingets dagsorden for kollegerne. Men det kostede at nå så vidt, og kritikken fra især de større medlemslande var hård.

Med 26. maj var samarbejdet mellem regering og opposition brudt. Ikke desto mindre erklærede statsministeren i åbningstalen i oktober, at regeringens politik hvilede på dobbeltbeslutningen og 26. maj-dagsordenen, og bag kulisserne søgte den fremdeles, men med ringe fremgang, at påvirke den amerikanske forhandlingsstrategi i modererende retning. Den 1. december var spillet slut med Folketingets vedtagelse mod regeringspartiernes stemmer af en ny dagsorden, der pålagde regeringen på det forestående ministermøde i NATO at tage klar afstand fra den i november påbegyndte opstilling af mellemdistancemissilerne samt at få denne afstandtagen præciseret i mødekommunikationerne. På NATO-mødet søgte udenrigsministeren

at få modificeret teksten så meget, at man kunne undgå en dansk fodnote, men forgæves. Han måtte derfor sætte en fodnote i kommunikationerne, der tog forbehold over for omtalen af INF-spørgsmålet. Fodnoten skabte betydelig misstemning på mødet, men samtidig var der forståelse for, at udenrigsministeren handlede med bundet mandat, samt en erkendelse af, at opstillingen ikke blot var upopulær i Danmark, men også i andre lande.

Forinden, i slutningen af november, havde en større indenrigspolitisk krise udspillet sig omkring fodnotepolitikken. En tale af udenrigsministeren på Sabro Kro den 21. november 1983 blev refereret således, at den måtte tolkes som despekt for Folketingets dagsordener. Udenrigsministeren afviste referatet, men slap ikke for et mistillidsforslag i Folketinget. Han blev dog reddet af en radikal afværgedagsorden, der tog statsministerens redegørelse til efterretning. Ifølge denne havde regeringen enekompetence til at handle i mellemfolkelige anliggender og kunne ikke forpligtes af Folketingets beslutninger eller råd i Udenrigspolitisk Nævn. Men samtidig indså regeringen, at den ikke kunne fortsætte, hvis den bragte sig i klar uoverensstemmelse med en beslutning i Folketinget eller et råd i Nævnet.

Efter INF-opstillingen var begyndt i slutningen af 1983, mistede spørgsmålet sin presserende aktualitet. NATO-møderne udtalte rutinemæssigt støtte til programmet, og danske ministre fortsatte med at sætte fodnoter hertil, indtil det på NATO's december-



møder i 1986 lykkedes at finde en formulering, der ikke krævede en fodnote. Et år senere var spørgsmålet taget af den internationale dagsorden med Washington-aftalen af december 1987, der afskaffede alle INF-våben.

### Stjernekrigen, zonen og de andre dagsordener

I mens fortsatte dagsordenpolitikken, men med andre emner i forgrunden, der ikke nødvendigvis krævede en dissens i NATO, såsom Norden som kernevåbenfri zone. En undtagelse var spørgsmålet om det amerikanske missilforsvarsprogram, SDI, der lanceredes i 1983, men først nåede frem på NATO's bord i foråret 1985. Folketinget tog første gang stilling til programmet i en såkaldt omnibus-dagsorden 3. maj 1984, der blandt andet vendte sig mod placering af kernevåben i det ydre rum (hvilket allerede havde været traktatligt forbudt siden 1966 og heller ikke indgik i SDI). Også regeringen var betænkelig ved SDI, men ønskede ikke at presse på af hensyn til forholdet til USA. Regeringspartierne stemte derfor imod en dagsorden den 26. marts 1985, der gik imod placering af våben i det ydre rum og "deltagelse i udforskning og udvikling af dem", med den begrundelse, at det var urimeligt at gå imod forskning, som man vidste også Sovjetunionen foretog. Dette affødte en præcisering, at det kun var dansk deltagelse, som oppositionen var imod.

Samtidig sad forsvarsminister Engell i et møde i atomplanlægningsgruppen NPG, der uventet blev stillet over for et amerikansk ønske om en udtalelse til støtte for SDI-forskningen og

for USA's tilbud til de NATO-allierede om at deltage i den. Mens forsvarsministeren satte den sædvanlige fodnote ved kommuniqueets INF-del, tog han ikke forbehold over for SDI-delen, hvad der forårsagede en voldsom reaktion fra Socialdemokratiet. Sagen blev fulgt op med en ny dagsorden, der var identisk med den forudgående med den forskel, at den vendte sig generelt mod forskning i rumvåben. Nu måtte regeringen stramme kursen og meddele på NATO's forsvarsministermøde 21.-22. maj 1985, at den ikke længere kunne gå ind for støtte til SDI-programmet under nogen form. Men en fodnote blev ikke aktuel i denne omgang, idet den amerikanske forsvarsminister Weinberger nok beklagede den danske beslutning, men tog den til efterretning og undlod at søge NATO-støtten fornyet.

Dette kunne være en reaktion på et råd, som Uffe Ellemann-Jensen gav sin amerikanske kollega George Schultz under et møde i Washington måneden før. Schultz var her uhyre skarp i sin kritik af Danmark. Han forstod ikke det danske afslag på at deltage i SDI-forskningen og tilføjede, at hvis Danmark ikke ville deltage i den teknologiske udvikling, måtte man håbe, at Vorherre ville hjælpe det. Kritikken mandede ud i en bemærkning om, at hvis alle var som Danmark, ville der ikke være noget NATO. Heroverfor anførte Ellemann-Jensen, at USA kørte for hårdt på i NATO, og stillede spørgsmålet, om hvad USA helst ville have: En lidt mindre hårdhændet politik og en enig alliance eller en hårdere tone og en splittet alliance?



Efter dette intermezzo var det først i foråret 1986, at der blev sat en SDI-fodnote, men mest fordi Norge med en ny Arbeiderparti-regering nu også blev 'fodnoteland'. Den sidste fodnote blev sat af forsvarsminister Hans Engell på NATO's forsvarsministermøde den 4.-5. december 1986. Også ved denne lejlighed havde Norge problemer. Den norske forsvarsminister forhandlede sig imidlertid væk fra en fodnote på en måde, som ikke dækkede den danske position. Samarbejde mellem fodnotelande var ikke let.

### Anløbssagen 1988

Efterfølgende udtalte udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, at dette blev den sidste danske fodnote, men fodnotepolitikken ophørte reelt først med det alternative flertals opløsning i juni 1988, da De Radikale gik i regering med De Konservative og Venstre. Det alternative flertals sidste manifestation, vedtagelsen den 14. april 1988 af en skærpet politik over for allierede orlogsfartøjers anløb af dansk havn, resulterede dog ikke i en fodnote i NATO, men i en cirkulærnote til alle regeringer om den danske politik.

Anløbssagen var ved siden af infrastruktursagen og SDI den sag, der fremkaldte den voldsomste allierede reaktion. Især USA og Storbritannien (der i april 1988 afbrød flådesamarbejdet med Danmark) var kritiske og lagde et betydeligt pres på såvel regeringen som Socialdemokratiet. Efter alt at dømme var den socialdemokratiske ledelse med den nyvalgte partiformand Svend Auken i spidsen da også indstillet på et kom-

promis med regeringen, men tabte kontrol med situationen på grund af intern opposition i folketingsgruppen, pres fra SF og en ambivalent radikal holdning. Resultatet blev, at den socialdemokratiske dagsorden om en stramning af anløbsbetingelserne blev vedtaget nærmest ved et driftsuheld, og at regeringen efter nogle dages forløb tøvende udskrev valg med den begrundelse, at dagsordenen var uforenelig med NATO-medlemskabet.

### Fodnotepolitikens konsekvenser

De kraftige allierede reaktioner på dagsordener og fodnoter rejser spørgsmålet om, hvorledes fodnotepolitikken påvirkede Danmarks indflydelse i NATO. Spørgsmålet er omstridt. De danske politikere og diplomater, der havde tæt kontakt med NATO-partnerne, var ikke i tvivl om, at der blev lyttet mindre til dem end ellers. Iagttagelsen er plausibel, men afspejler også deres personlige ubehag ved at repræsentere og forsvare politiske holdninger, som de ikke delte og fandt direkte skadelige for landets interesser. Et måske lige så relevant forhold er, at fodnoter og dagsordener fyldte så meget i regeringens NATO-politik, at der næppe blev energi tilovers til effektiv deltagelse i den generelle debat om alliancens politik og strategi. Endvidere var det stadig stærkere krav om, at den danske dissens i NATO skulle dokumenteres offentligt, kontraproduktiv. Sikkerhedspolitikken blev til et taktisk spil på begge sider og både på den hjemlige og internationale scene.

Fodnotepolitikken påvirkede



næppe NATO's INF-program, mens der måske kan ses en effekt deri, at USA i en periode blev mere forsigtig med at presse støtte til SDI igennem i NATO. Da fodnotepolitikken ophørte, havde den imidlertid mistet det meste af sin rationale på grund af den begyndende afvikling af den kolde krig fra 1986.

### Ansvarsproblematikken

**F**odnotepolitikken rationale i den højspændte periode fra 1979 og frem til 1984-85 er vanskeligere at vurdere. På den ene side var den utvivlsomt i samklang med en bred opinion både herhjemme og i andre vesteuropæiske lande, ligesom det danske Socialdemokrati var på linje med andre socialdemokratiske partier i NATO – blot med den forskel, at det havde parlamentarisk magt via det alternative flertal. Skærpelsen af den kolde krig og det stadig mindre rum for afspændingspolitik gjorde det i manges øjne nødvendigt og legitimt at prioritere nedrustnings- og afspændingshensyn højere end alliancesolidariteten. På den anden side indebar den socialdemokratiske politik indflydelse uden ansvar ved at bryde med det traditionelle brede samarbejde om dansk sikkerhedspolitik og indgå i et samarbejde med fløjpartier, som næppe ville have overlevet en ny socialdemokratisk regeringsdannelse.

Også andre partier havde ansvar. De Radikale ved at deltage i fodnotepolitikken, samtidig med at det fungerede som regeringens støtteparti. Schlüter-regeringen ved at prioritere den økonomiske politik og ikke mindst det fortsatte regeringsbesiddelse over de

sikkerhedspolitiske hensyn. Endnu efter dagsordenafstemningen i april 1988 var der stærk betænkelighed ved at forelægge spørgsmålet for vælgerne og en udbredt frygt for at tabe valget. Fra allieret side var der betydelig forståelse for regeringens vanskelige situation, men som USA's udenrigsminister George Schultz bemærkede til statsminister Schlüter i september 1985, var det nu engang regeringen, der var ansvarlig for den førte politik. Det ansvar blev ikke løftet i fodnoteperioden.

### Fodnotepolitikken efter den kolde krig

**D**a Socialdemokratiet og De Radikale i 1993 dannede ny regering sammen med CD og Kristeligt Folkeparti, var den internationale dagsorden radikalt forandret i forhold til 1980'erne. Ikke desto mindre var det bemærkelsesværdigt - og udtryk for en bevidst, om end uudtalt distance- ring fra fodnotepolitikken - at den stort set videreførte Schlüter-regeringens sikkerhedspolitik ved at placere sig tæt på USA og NATO's 'hovedstrøm'.

Ved regeringsskiftet i 2001 anerkendte statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) dette, men det varede ikke længe, før regeringspartierne begyndte at bruge begrebet om sider af den socialdemokratiske Afghanistan- og Irak-politik, formentlig ud fra den kalkule, at det stadig havde en disciplinerende effekt på partiet. På det mere principielle plan har statsminister Fogh Rasmussen udskilt fodnotepolitikken og samarbejdspolitikken under besættelsen som to særlig kritisable udslag af små-



statstraditionen i dansk udenrigspolitik og karakteriseret fodnotepolitikken som “aktiv tilpasning til fjenden” og “underkastelse og tilpasning i forhold til kommunistiske diktaturer”. Fodnotepolitik er således forblevet et stærkt politiseret begreb.

#### Litteratur

Nikolaj Petersen: *Europæisk og globalt engagement 1973-2006* (2. udg., 2006). DIIS, Danmark under den kolde krig, bd. 3 (2005).

Erik Boel: *Socialdemokratiets atomvåbenpolitik 1945-88* (1988).