

Krigsudredning i et politisk minefelt: Udfordringer og impactstrategier

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrukker eller nyttige redskaber?

Krigsudredningen om baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak 1998-2003 blev besluttet af Folketinget i 2016. Sammen med en forskergruppe arbejdede forfatterne på udredningen mellem 2017 og 2019. I artiklen forklarer de om de muligheder for indflydelse, som et udredningsarbejde giver. Det er bl.a. historien om udredningsarbejdets fysiske placering, arbejdet med videnskabelig redelighed i en politisk kontekst og spørgsmålet om at formidle forskningsresultaterne på en måde, så både det politiske system og de faglige miljøer læser med.

Udrednings- og kommissionsarbejder er resultater af politiske forløb, der typisk rummer en ikke helt ubetydelig sprængfare. Det er derfor ikke overraskende, at de rammevilkår, politikerne sætter for de enkelte arbejder, ofte er genstand for udredernes og offentlighedens kritiske opmærksomhed. Det handler fx om de økonomiske vilkår, hvilke anliggender der skal undersøges, og hvem der udpeges til at forestå undersøgelsen. Sådanne spørgsmål er det bestemt relevant at være opmærksom på.

Men der er også en anden side af mønten, nemlig at ethvert kommissions- og udredningsarbejde rummer muligheder, som udrederne kan udnytte, hvis ellers de griber chancen. Dette handler om at præsentere offentligheden for så megen ny viden som muligt, for så vidt som at kommissions- og udredningsarbejder typisk får adgang til dugfriske kilder, der ikke tidligere har været anvendt i forskningen. Men det handler også om at udnytte muligheden for at komme i dialog med politikere og embedsmænd, der efterspørger viden, men vel at mærke viden de kan bruge til noget. Endelig har det at gøre med at finde en formidlingsform, der ikke alene appellerer til de politiske opdragsgivere, men også til fagmiljøerne. Formålet med denne artikel er at fokusere på denne anden side af mønten, for så vidt angår Krigsudredningen (Mariager og Wivel, 2019a). Vi vil først opholde os ved spørgsmålet om noget så trivielt som udredningsarbejdets fysiske placering. Dernæst vil vi beskæftige os med mulighederne for at levere videnskabelig redelig forskning i en kontekst, hvor man er omgivet af embedsmænd fra adskillige ministerier med hver deres dagsorden. Endelig vil vi sige et par ord om mulighederne for at levere læring for eftertiden inden for et område, hvor det – naturligvis – er politikerne, der bestemmer.¹



RASMUS MARIAGER

lektor, dr.phil., et ph.d,
Saxo Institutet,
Københavns Universitet.
rmariager@hum.ku.dk



ANDERS WIVEL

professor, ph.d. Institut
for Statskundskab,
Københavns Universitet.
aw@ifs.ku.dk

Om baggrunden for artiklen blot dette: Efter den kolde krig har Danmark deltaget i et meget stort antal militære operationer i Europa, Mellemøsten, Asien og Afrika. Oftest har der været bred enighed i Folketinget om de danske engagementer, men enkelte gange har der været stor uenighed. Det er bl.a. på den baggrund, at Folketinget i maj 2016 bestilte en uvildig udredning, der skulle kortlægge baggrunden for beslutningerne om at levere danske militære styrkebidrag til konflikterne i Kosovo i 1998 og 1999, Afghanistan i 2001 og Irak i 2003 samt levere læring for eftertiden (Justitsministeriet, 2016). I november samme år blev vi udnævnt som ledere af udredningen. Vi påbegyndte arbejdet den 1. februar 2017, og to år senere offentliggjorde vi udredningen.

Hvorfor gik Danmark i krig?

Men først et par ord om, hvad udredningen nåede frem til af resultater. I kommissoriet stiller Folketinget spørgsmålet, hvorfor Danmark gik i krig i Kosovo, Afghanistan og Irak. For at kunne besvare dette spørgsmål fik udrederne stort set fuld og fri adgang til alt relevant skriftligt materiale i den danske centraladministration. Desuden gav flere private aktører adgang til deres kilde materiale. Vi havde således et stærkt udgangspunkt for at besvare kommissoriets spørgsmål.

Udredningens svar lyder, at Danmarks militære engagement for det første var drevet af danske politiske beslutningstagers vilje til at imødekomme amerikanske ønsker om militære bidrag. Det gjaldt i forbindelse med det danske bidrag til Operation Enduring Freedom i Afghanistan og Operation Iraqi Freedom i Irak, hvor de danske militære bidrag blev formet i en længere dialog med USA. Men det gjaldt også i Operation Allied Force i Kosovo, hvor USA var drivkraften bag ønsket om en NATO-operation, og den amerikanske holdning spillede en afgørende rolle bag lukkede døre i regeringen, mens den efterfølgende deltagelse i Kosovo Force (KFOR) var koblet til Danmarks deltagelse i Operation Allied Force.

De argumenter, de politiske beslutningstagere fremførte i den offentlige debat, anerkendte USA's afgørende rolle for de danske beslutninger. Imidlertid valgte politikerne typisk at betone klassiske danske udenrigspolitiske værdier som at forhindre en humanitær katastrofe (Kosovo), forsvare demokrati og frihed (Afghanistan) og opretholde den internationale retsorden (Irak). Refleksion over, om det militære engagement ville medvirke til at udvide stormagternes handlerum til at intervenere militært og dermed undergrave den internationale retsorden og småstaternes sikkerhed på længere sigt, indgik i nogen grad i beslutningstageres overvejelser forud for beslutningsforslaget om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan, men blev derefter stort set udelukkende fremført af modstandere af dansk militært engagement.

For det andet blev Danmarks militære engagement i hvert tilfælde formet over en længere periode. Perioden var kortere i forbindelse med de to militære engagementer i Kosovo end i forløbet op til beslutningerne om dansk engagement i Afghanistan og Irak, men i alle fire tilfælde var der tale om en proces, hvor en række mindre beslutninger formede det endelige militære engagement og gjorde det stadig mere omkostningsfuldt at vælge en alternativ vej.

For det tredje blev beslutningerne formet i en snæver kreds af danske regeringsmedlemmer, topembedsmænd og officerer i dialog med primært amerikanske embedsmænd og officerer. Folketinget blev hovedsageligt orienteret gennem uformelle kanaler, mens Udenrigspolitisk Nævn blev inddraget sent i processen. Inddragelsen skete i forbindelse med formelle beslutninger, som regeringen skulle have nævnets tilslutning til op til fremlæggelsen af det endelige forslag til folketingsbeslutning. Kombinationen af den sene information af Folketinget og den voldsomme asymmetri i både adgangen til information og muligheden for faglig sparring mellem regeringen og Folketinget betød, at den formelle inddragelse af Folketinget i beslutningsprocessen forud for Danmarks militære engagement i de fire konflikter fik marginal indflydelse på de endelige beslutninger.

Så vidt konklusionerne om, hvorfor Danmark gik i krig. Hvad angår spørgsmålet om læring, valgte vi i udredningen at tydeliggøre fire problemstillinger i beslutningsprocessen, der efter vores opfattelse burde give anledning til kritisk overvejelse. For det første var der spørgsmålet om beslutningsprocessens form. Undersøgelsen viste som nævnt, at Udenrigspolitisk Nævn på tværs af regeringer blev informeret meget sent. Vi rejste derfor spørgsmålet, om det var tid til en reform af Udenrigspolitisk Nævn.

For det andet var der spørgsmålet om beslutningsprocessens indhold. På dette punkt viste undersøgelsen, at selvom der blev stillet mange relevante spørgsmål til regeringen under beslutningsprocessen, så var der kun få spor af systematiske analyser af konsekvenserne de militære operationer, hvilket skabte en reaktiv og usystematisk beslutningsproces. Vi formulerede derfor en række spørgsmål, som politikere og embedsmænd med fordel kunne stille forud for beslutningen om et militært engagement. Formålet var at kvalitetssikre og konsekvensvurdere beslutningen (Tabel 1).

Tabel 1: Spørgeguide

Fokus	Spørgsmål
Mål	Hvad er formålet med operationen? Hvad er formålet med det danske bidrag til operationen?
Midler	Hvilke styrkebidrag forventes Danmark at bidrage med? Hvorfor?
Effekt	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?
Ressourcer	Hvad er den samlede forventede økonomiske omkostning ved dansk deltagelse i operationen? Hvad er den samlede forventede effekt på Forsvarets personel og materiel?
Risici	Hvilke risici indeholder en deltagelse i operationen for de udsendte?
Tidsramme	Hvornår forventes operationen afsluttet?
Exit-muligheder	Hvilke konkrete muligheder har Danmark for at forlade operationen, inden den er fuldført? Hvilke omkostninger er forbundet med at forlade operationen?
Alternativer	Hvilke alternativer – militært, humanitært eller på anden vis – har Danmark for at bidrage?
Konsekvenser ved at sige nej	Hvilke omkostninger og gevinster er forbundet med ikke at bidrage militært?

For det tredje blotlagde udredningen, at beslutningsprocessens administrative betingelser ikke var optimale. Det var ganske vist muligt at iagttage en saglig og højt kvalificeret dag-til-dag rådgivning af regeringstoppen, men eksempelvis blev de historiske erfaringer sjældent inddraget, selvom Danmark løbende høstede mange erfaringer. Dette skabte et betydeligt fokus på juridiske og militærfaglige problemstillinger – hvad må vi, og hvad kan vi – når beslutninger skulle træffes. I udredningen foreslog vi derfor oprettet en tværgående analyseenhed med fokus på bl.a. erfaringsopsamling og cost-benefit-analyser.

Endelig dokumenterede udredningen for det fjerde, at Danmark efter den kolde krigs afslutning knap 80 gange havde truffet beslutning om et dansk militært engagement i udlandet. Desuden dokumenterede udredningen, at disse bidrag var forankret i både FN, NATO og midlertidige koalitioner. Nogle gange lå der et FN-mandat til grund for engagementet – andre gange ikke. Det danske militære engagement var derfor ambitiøst, men ufokuseret og i høj grad bundet op på USA. Spørgsmålet er dels, hvor længe Danmark kan fortsætte denne praksis, dels om det er ønskeligt at fortsætte denne praksis. I udredningen anbefalede vi derfor, at Folketinget tydeliggør de styrende principper for Danmarks militære engagement.

Ude eller hjemme?

Noget af det første, vi skulle forholde sig til, var spørgsmålet om udredningens fysiske placering. Da den politiske aftale blev præsenteret for offentligheden, fremgik det, at der var afsat 10 millioner kroner til arbejdet (KU Nyheder, 2016). For human- og samfundsvidenskabelige forskningsprojekter er det et

betydeligt beløb, og vi var derfor overbevist om, at der ville være tilstrækkeligt med ressourcer til at ansætte forskere og dermed levere en tilfredsstillende undersøgelse. På vores første møde i Udenrigsministeriet blev vi imidlertid orienteret om, at vi kun ville disponere over otte millioner kroner, idet Udenrigsministeriet skulle modtage 20 procent af den samlede bevilling. Argumentet var, at ministeriet de følgende to år skulle levere en ganske omfattende administrativ støtte til udredningen (Mariager & Wivel, 2019a).

Det var sådan set rigtig nok. Alligevel var det for os unægtelig en streg i regningen. Vi havde planer om at placere udredningen på Københavns Universitet, hvor vi begge har vores faste arbejdsplads. En placering på universitetet ville understrege udredningens uafhængighed, men kræve at vi betalte overhead af bevillingen til vores arbejdsplads. Nu tog Udenrigsministeriet 20 procent af den samlede bevillingen, hvorefter vi så kunne se frem til at levere yderligere mindst 20 procent af det resterende beløb til universitetet. Herefter ville der i bedste fald restere mellem fem og seks millioner kroner til løn og drift, dvs. godt og vel halvdelen af det beløb, Folketinget havde afsat til arbejdet.

Vi befandt os i en knibe, men så skete det, at Udenrigsministeriet præsenterede os for det forslag, at udredningsarbejdet kunne henlægges til ministeriets lokaler. Vi var instinktivt afvisende, for vi ønskede ikke at have fast arbejdsplads i en af de institutioner, hvis administrative praksis udredningen skulle analysere. Det var ikke det rigtige signal at sende hverken til myndighederne, til forskningsmiljøerne eller til offentligheden, og endelig var der spørgsmålet om udredningens uafhængighed. Det kunne vel ikke ganske afvises, at ministeriets mange medarbejdere ville forsøge at påvirke udredningens arbejde?

Alligevel valgte vi at tage imod tilbuddet, fordi det ville efterlade os med et så rummeligt budget, at det fortsat var muligt at ansætte en håndfuld forskere på trods af bidraget til Udenrigsministeriet. Til gengæld fandt vi det afgørende at være »herre i eget hus«. Vi valgte derfor at overføre bevillingen til Københavns Universitet, der således administrerede den resterende del af budgettet. Hensigten var, at vi på intet tidspunkt over for ministeriet skulle stå til regnskab for, hvordan vi anvendte bevillingen. Desuden gav denne konstruktion os den mulighed, at udrederne under forskningsarbejdet kunne anvende universitetets faciliteter. Alle medarbejdere havde således gennem hele perioden adgang til Københavns Universitets biblioteker. Desuden anvendte vi flere gange universitetets mødefaciliteter, når vi interviewede vidner, der ikke ønskede, at interviewet skulle finde sted i ministeriet. Endelig valgte vi at oprette et panel bestående af to kolleger og en forhenværende diplomat, som vi løbende kunne drøfte udredningens analyser samt praktiske og principielle udfordringer med. Panelet fungerede således både som en beskyttelse mod tunnelsyn i vores analyser, et løbende kritisk blik på vores konklusioner og et forum for sparring om udredningsprocessen og dens tilrettelæggelse.

Vi begyndte derefter vores arbejde i udredningsgruppen med Udenrigsministeriet som daglig arbejdsplads. I ministeriet fik vi adgang til fem kontorer

samt pc'ere. Og for at sikre os, at vores arbejde ikke lå på ministeriets server, anskaffede vi en server, som kun forskningsteamets pc'ere blev tilkoblet. Desuden anskaffede vi vores egen printer, så vi ikke skulle udskrive vores manuskripter på ministeriets netværk (Mariager og Wivel, 2019a).

Vi fortrød ikke på noget tidspunkt beslutningen om at henlægge arbejdet til Udenrigsministeriet. Langt hovedparten af udredningens kildemateriale var klassificeret, og anvendelsen af denne type kildemateriale forudsætter en betydelig grad af sikkerhed. Udenrigsministeriet er omfattet af en sådan sikkerhed, og derfor var det ubesværet at give forskerne adgang til kilderne fra Udenrigsministeriets arkiv. Tilsvarende var det problemfrit at overbringe kilder fra andre myndigheders arkiver til Udenrigsministeriet. Her skræmte erfaringerne fra PET-Kommissionen, der arbejdede i op mod 10 år for at skrive en beretning om PET's efterforskning på det politiske område under den kolde krig. En del af forklaringen på, at det tog så lang tid, var, at kommissionen først skulle have sikrede lokaler, og dernæst skulle alt kildematerialet bringes fra PET til kommissionens varetægt gennem anvendelse af særtransport (PET-Kommissionen, 2009). Dette problem fik Krigsudredningen ikke.

Desuden viste det sig at være en fordel, at vi lærte personalet i Udenrigsministeriet at kende, herunder var det en særlig fordel, at vi lærte kontorpersonalet fra ministeriets arkiv at kende. Betydningen heraf skal ikke negligeres, for ulig mange af ministeriets karrierediplomater var vi interesseret i at læse, hvad der var i arkiverne. Det betød, at vi fik et godt og konstruktivt forhold til ministeriets arkivpersonale, der omvendt – det er vores bestemte indtryk – glædede sig over vores oprigtige interesse for deres arbejde. På den baggrund var det muligt at skrive en udredning, der var empirisk velfunderet og teoretisk informativ. Og da vi samtidig var meget omhyggelige med vores formidlingsstrategi (se nedenfor), var det samtidig muligt at skrive en udredning, der kunne bruges til noget af beslutningstagerne.

Videnskabelig redelighed i et politisk rum

Der findes to idealtypiske ekspertundersøgelser. Den ene slags er skrevet for at blive læst, den anden slags er skrevet for at blive glemt – eller i det mindste kun læst af en snæver kreds af fagfæller. De to idealtyper repræsenterer to forskellige strategier for faglige eksperter, der navigerer i et stærkt politiseret felt. I praksis kan alle udredninger og ekspertrapporter placeres på et kontinuum mellem de to, men årsagerne til, om de ligger tæt på den ene eller den anden idealtipe, varierer.

Formidles undersøgelsens resultater i tekniske termer og i et sprog, som vi kender fra den videnskabelige afhandling snarere end den offentlige debat, vil den næppe blive læst ud over en snæver kreds af eksperter. Et godt eksempel på et sådant arbejde er den norske Lund-rapport om overvågning i Norge med den lidet mundrette titel *Dokument nr. 15 (1995-96)*. Der kan være flere forhold, der trækker udredningens forfattere i denne retning. Genstandsfeltet

kan have en karakter, der kalder på tekniske nuancer frem for klare anbefalinger. Forfatterne kan bevidst vælge at teknificere deres resultater i et forsøg på at undgå, at de vil blive taget som gidsel for politiske projekter eller blive katebald i en politisk debat. Faglige incitamerter og traditioner spiller ind (Jentleson & Ratner, 2011). Økonomer og politologer har stærkere traditioner for, og har derfor ofte typisk mere øvelse i, at bidrage til den offentlige debat om aktuelle samfundsproblemer end eksempelvis kemikere og litterater. De står dermed bedre rustet til at krydse kommunikationskløften mellem teori og praksis. I hvilket omfang det lykkes, afhænger imidlertid af deres evne til at bidrage med »kontekst-kompetent« viden, der kan bidrage til at løse væsentlige samfundsmæssige problemer (Corydon, 2021, se også Avey & Desch, 2014).

Endelig har de formelle rammer betydning. Undersøgelsens kommissorium kan fokusere mere eller mindre på »den store historie« eller de tekniske detaljer. Den tid, som opdragsgiverne har afsat til undersøgelsen, kan lægge op til en relativ hurtig afklaring (som det har været typisk i de senere års udredninger) eller omvendt en undersøgelse uden formel deadline (som det har været almindeligt ved juridiske kommissioner). Det sidste giver mulighed for og incitament til at vende hver en sten – og der er typisk altid en sten mere, der kan vendes – og dermed produktion af den type viden, som med den norske filosof og samfundsteoretiker Jon Elsters ord gør så meget ud af at sikre præcision på resultatets anden decimal, at den indimellem glemmer at fortælle os særligt meget om den første (Elster, 1985).

Krigsudredningen er skrevet for at blive læst af både beslutningstagere og offentligheden. En væsentlig motivation for, at vi påtog os opgaven, var, at manglende viden om baggrunden for Danmarks militære engagement havde bidraget til en polariseret debat om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik (Mariager & Wivel, 2016). Vi fandt, at dette var problematisk, både for de mennesker, som var direkte berørt af krigene gennem egen eller nære familiedlemmers deltagelse, og for det danske samfund som helhed og de beslutningstagere, der løbende skulle træffe beslutning om danske militære bidrag. Med det udgangspunkt tog vi kommissoriets ord bogstaveligt i den forstand, at vi arbejdede målrettet på 1) »at kortlægge baggrunden for de politiske beslutninger om dansk deltagelse«, 2) »sikre en retvisende beskrivelse« og 3) bidrage med »læring for eftertiden« (Regeringen, 2016).

For os var udredningen en mulighed for at bidrage med vores ekspertviden om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik og vores kompetencer inden for kvalitativ metode til at sikre grundlaget for bedre beslutningsprocesser om dansk krigsdeltagelse. Som påpeget af Joseph Lepgold kræver realiseringen af den mulighed, at forskeren på samme tid fastholder sin metodiske og teoretiske systematik og bevidst oversætter de videnskabelige analyser til praksisnære udtryk og argumenter (Lepgold, 1998). Ved at forfølge denne strategi placerer forskeren sig imidlertid i et dilemma – eller i det mindste et spændingsfelt – mellem to forskellige logikker for, hvad der er socialt acceptabelt inden for et givent felt (March og Olsen, 1989): den ene relateret til den videnskabelige

praksis og den anden relateret til den politiske praksis (se også bidragene af Andersen & Grøn (2021) og Corydon (2021) til dette temanummer).

Vores behov for at navigere i dette spændingsfelt havde betydning for vores forskningsproces og kommunikation med myndighederne. Således brugte vi »Det danske kodeks for integritet i forskning« (Uddannelses- og forskningsministeriet, 2014) samt anvisningerne fra Praksisudvalget ved Københavns Universitet (https://praksisudvalget.ku.dk/regler_vejl/) aktivt både i tilrettelæggelsen af forskningsprocessen og i vores kommunikation med myndighederne. Nedskrevne regler og normer for god videnskabelig praksis udformet af vores arbejdsgiver og relevante myndigheder udgjorde en nyttig bastion – både for os selv og det administrativt-politisk miljø som vi var fysisk placeret i og arbejdede med hver dag – til at forsvare forskningsintegriteten i vores undersøgelse.

Et andet instrument for at håndtere spændingsfeltet var »at binde os til masten«: Vi annoncerede offentligt, inden arbejdet gik i gang, at vi ville indstille arbejdet, såfremt betingelserne viste sig uacceptable (Mariager og Wivel, 2016). Dette skete konkret i forbindelse med, at spørgsmålet om udredningens kildeadgang allerede i forbindelse med kommissoriets offentliggørelse gav anledning til offentlig debat, da det fremgik af kommissoriet, at myndighederne kunne tage stilling fra »sag til sag«, når det gjaldt adgang til »særligt sensitivt materiale« (Regeringen, 2016). I praksis oplevede vi ikke, at myndighederne forsøgte at tilbageholde det efterspurgte kildemateriale, og vi blev på intet tidspunkt nægtet at læse akter, vi fandt relevante. De forskellige myndigheders kompetencer og erfaringer samt forskelle i de rekvirerede dokumenters karakter gav dog en del variation i, hvor hurtigt dokumenterne typisk kunne fremskaffes, ligesom Statsministeriet blændede og fjernede dokumenter, som de vurderede lå uden for undersøgelsens kommissorium. Samtidig var undersøgelsen underlagt formelle krav om anonymisering til beskyttelse af statens sikkerhed og forsvar samt forholdet til fremmede magter.

Et tredje instrument, vi benyttede os af, var triangulering: anvendelse af forskellige kildetyper for at styrke grundlaget for undersøgelsens konklusioner. For at supplere myndighedernes skriftlige materiale og trykteste antagelser og hypoteser udledt af dette materiale interviewede vi flere af de betydende politiske aktører – Anders Fogh Rasmussen, Per Stig Møller og Mogens Lykketoft – samt en række centrale embedsmænd, ligesom vi fik adgang til en række personlige notater og private arkiver, som vi brugte i valideringen af de officielle kilder. Ligeledes viste en række notater fra Irak-Afghanistankommissionen sig gode til at finde spor ind i materialet. Trianguleringen var nyttig, men ikke perfekt. Enkelte – væsentligst forhenværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen og forhenværende forsvarsminister Svend Aage Jensby – ville ikke lade sig interviewe, en enkelt – forhenværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen – døde inden interviewet, og ikke alle politiske partier kunne eller ville udlevere mødereferater.

Disse instrumenter var nyttige til at fastholde forskningsintegriteten i et stærkt politiseret felt. Det var vigtigt for, at både beslutningstagere, borgere og kolleger kunne stole på vores kortlægning af beslutningsprocessen, og at vi rent faktisk leverede en »retvisende beskrivelse og læring for eftertiden«. Noget andet var naturligtvis, om vi kunne få nogen til at lytte?

Er der nogen, der lytter?

Udenrigs- og sikkerhedspolitikken indtager en særlig rolle i den demokratiske debat. Adskillelsen af udenrigspolitikken fra indenrigspolitikken i 1700-tallets Europa var en reaktion mod demokratisering legitimeret med argumenter om, at rigets sikkerhed kun kunne varetages gennem en særlig ekspertise og lukkede beslutningsprocesser (Leira, 2019). Kun ved at skærme den sikkerhedspolitiske beslutningsproces mod »ukyndige hænder« kunne nationale katastrofer undgås – en opfattelse, der fortsat trives i den vestlige verdens politiske og administrative systemer (Hill, 2003).

Mens den militærfaglige ekspertise indgår med selvstændig vægt i de sikkerhedspolitiske beslutningsprocesser, herunder de danske krigsbeslutninger (Mariager & Wivel, 2019a), så er det både i Danmark og udlandet almindeligt lejlighedsvis at inddrage eksterne eksperter i kvalitetssikringen af disse processer og den generelle politikudvikling, herunder (i aftagende grad) Forsvarskommissioner og (i tiltagende grad) tænketanke som DIIS og CMS (Berling, 2021). Dertil kommer kommissionsundersøgelser og udredninger, som eksempelvis DIIS-udredningen om »Danmark under den kolde krig« (2005), PET-Kommissionens beretning (2009) og de nye udredninger udarbejdet på mellem 6 og 24 måneder som Krigsudredningen samt DIIS-udredningen om betydningen af det danske forsvarsforbehold (DIIS, 2019) og udredningen om håndteringen af covid-19 i foråret 2020 (Folketinget, 2021).

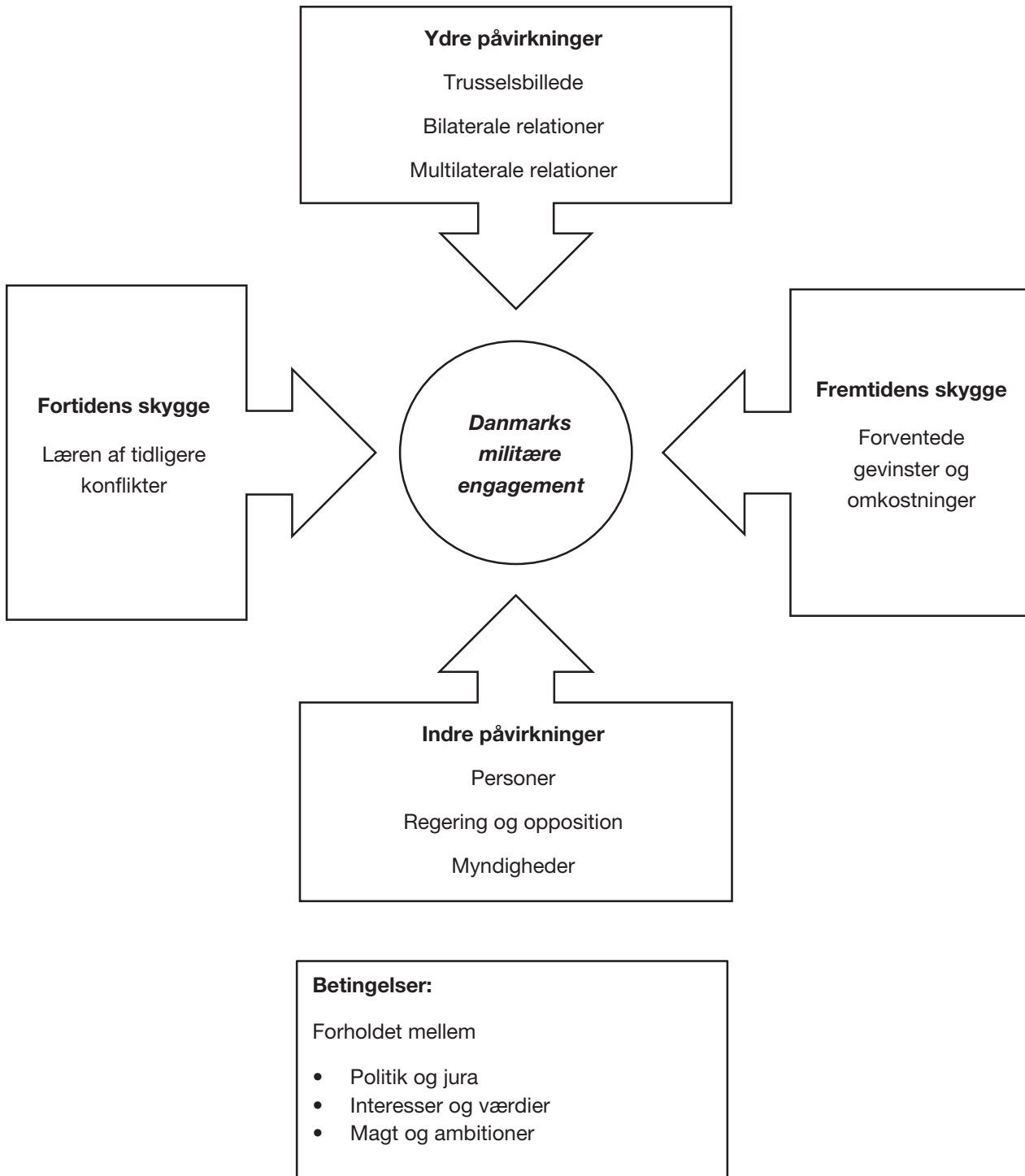
En række forhold er afgørende for, i hvilket omfang disse ekspertinputs efterfølgende indgår i den politiske og administrative proces: Giver eksperterne klare og implementerbare anbefalinger, der taler ind i den eksisterende diskurs? Bliver anbefalinger givet på et tidspunkt, hvor det politiske og administrative system er modent til forandring? Formidler eksperterne deres viden gennem kanaler, som bliver læst af politikere og embedsmænd og tilstrækkeligt operationelt til, at den kan anvendes på konkret politik? (Byman & Kroenig, 2016). I den kontekst er ekspertundersøgelser og udredninger om kontroversielle emner (som Krigsudredningen) et godt udgangspunkt for i det mindste at blive læst. Beslutningstagerne har selv sat undersøgelsen i gang og må formodes som opdragsgivere i det mindste at orientere sig i resultaterne. Krigsudredningen havde yderligere de »fordele«, at den omhandlede beslutninger, som havde ført til voldsom konflikt mellem centrale politiske beslutningstagere, at disse beslutningstageres eftermæle kunne blive påvirket af udredningens kortlægning og konklusioner, og at den vedrører en varig udfordring i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik – den internationale efter-

spørgsel efter dansk militært engagement. Vi oplevede gennem vores interviews og vores daglige gang i Udenrigsministeriet, at der også i det administrative system var efterspørgsel efter både afklaring og anbefalinger.

Samtidig var det også klart, at vi som udredere havde ansvar for at »oversætte« resultater og anbefalinger til et sprog og en form, der kunne læses og anvendes (Lepgold, 1998: 61). Det handlede om at give en konkret besvarelse af den opgave, som var stillet i kommissoriet. Opgaven var ikke at vurdere, om Danmark burde gå i krig og i givet fald hvornår og hvordan – det er en opgave for de politiske beslutningstagere med støtte fra embedsværk og militærfaglig ekspertise. Opgaven var derimod at afdække beslutningsprocessen og komme med inputs til, hvordan den fremover kunne kvalitetssikres. Det betød ikke, at udredningen skulle være teori- eller begrebsløs. Tværtimod. Sikkerhedspolitiske beslutningstagere efterspørger forståelsesrammer, der kan hjælpe dem med at tolke og løse de problemer, som de står overfor (Avey & Desch, 2014). Dog har ingen hverken tid eller kræfter til en teoriehistorisk forelæsning. Vi valgte derfor i Krigsudredningen at introducere læseren til en række centrale argumenter om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik og småstaters handle- rum i international politik, og på den baggrund opstillede vi en model, der var grundet i den centrale litteratur, men samtidig intuitivt forståelig og kunne tjene som redskab til at strukturere udredningen og dens delanalyser (Figur 1).

Vores primære målgruppe var de danske udenrigspolitiske beslutningstagere og det embedsapparat, som rådgiver dem, men vi henvendte os samtidig til et bredere publikum, der rakte fra den interesserede Weekendavisen-læser (»tandlægen i Randers«) til forskningskolleger. For at formidle til disse forskellige målgrupper strukturerede vi udredningen i fire bind. Med Elsters ord kunne man sige, at selve udredningen, Bind 1, fokuserede på resultaternes første decimal – svaret på kommissoriet i form af kortlægning, beskrivelse, sammenligning og anbefalinger. Bind 2 og 3 gav embedsmænd, politikere og eksperter mulighed for at dykke ned i analyser af beslutningsprocessen, der ledte op til de enkelte militære engagementer, samt dybdegående analyser af de politiske argumenter for og imod dansk militært engagement, den historiske udvikling af Danmarks militære engagement siden Anden Verdenskrig, og det juridiske grundlag for Danmarks militære engagement og rollefordelingen mellem Regeringen og Folketinget. I Elsters optik havde disse bind fokus på præcision af resultaternes »anden decimal«, dvs. de nuancer i de enkelte beslutningsprocesser, som kyndige læsere dermed kunne kigge efter i sømmene. Derudover udgav vi et kildebind, Bind 4, hvor en række centrale kilder til forståelsen af Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak blev offentliggjort – både for at kvalificere den offentlige debat og forståelse for, hvordan disse beslutninger træffes, og som materiale, der vil kunne bruges i undervisningen på gymnasier og videregående uddannelser.

Figur 1: Analyseramme



For at understøtte en retvisende formidling af udredningens hovedpointer producerede vi til offentliggørelsen et enkelt ark med udredningens hovedkonklusioner og anbefalinger henvendt til medierne, som også fik udleveret vores PowerPoint-slides fra præsentationen, der blev transmitteret af både DR og TV2. Vi formidlede efterfølgende resultaterne i en open access-artikel i *Danish Foreign Policy Review*, som vi videreformidlede til en række interna-

tionale kolleger (Mariager & Wivel, 2019b), og i en artikel om udviklingen i Danmarks militære engagement, som indgår i et komparativt projekt om NATO-landenes militære engagement (Mariager & Wivel, 2021). Endelig satte vi udredningens resultater ind i en længere historiske kontekst med fokus på læring i en historiefaglig artikel (Mariager & Wivel, 2019c).

Vi anså det for afgørende for modtagelsen af vores anbefalinger, at vi ikke optrådte som to æggehoveder, der efter årtier i det akademiske elfenbenstårns beskyttede værksted nu var kommet ud for at fortælle praktikerne, hvordan det hele i virkeligheden hang sammen. I stedet brugte vi vores rolle som udefrakommende eksperter til at stille »dumme« spørgsmål og give udtryk for naiv overraskelse med henblik på at understøtte refleksion blandt beslutningstagerne og deres rådgivere. Kritikken skulle være konstruktiv og invitere til dialog, samtidig med at den fastholdt fokus på en række systemfejl, som vores undersøgelse havde afdækket: manglende erfaringsopsamling hos myndighederne, inddragelse af en meget snæver kreds i beslutningsprocessen og en minimalistisk informationspraksis, hvor regeringen ganske vist overholdt gældende regler, men informerede Folketinget sent og sparsomt. På den baggrund gav vi en række konkrete anbefalinger til at kvalitetssikre beslutningsprocessen, som er anført ovenfor.

Det er vores vurdering, at denne tilgang fungerede godt. Umiddelbart før vi præsenterede krigsudredningen for offentligheden, blev vi inviteret til lukket møde med daværende udenrigsminister Anders Samuelsen for at orientere om udredningen og dens anbefalinger. Og efter regeringsskiftet i 2019 blev vi inviteret til et lukket møde med nuværende udenrigsminister Jeppe Kofod ligeledes for at orientere om udredningens anbefalinger. Desuden har vi været til møder på forskellige niveauer med embedsmænd fra alle de involverede ministerier foruden et møde i Udenrigspolitisk Nævn. Og vel at mærke ikke for at skabe offentlighed om udredningen, men for at diskutere, hvordan Folketinget og centraladministrationen fremover kan træffe beslutninger om danske militære engagementer på et så sikkert grundlag som muligt. I den forstand bekræfter Krigsudredningens historie en af Bjarne Corydons pointer i dette nummer af Samfundsøkonomen, nemlig at politikere og embedsværket reelt er interesseret i at inddrage ekstern ekspertviden og også gerne kritisk ekspertviden. Forudsætningen er imidlertid, at eksperterne er i stand til at meddele sig på en måde, så kritikken kan bruges til noget.

Konklusion: muligheder og begrænsninger

Arbejdet med Krigsudredningen gav os en række muligheder, ikke mindst når det gjaldt adgang til et kildemateriale, som hverken vi eller andre ellers havde fået adgang til. Vi fik et økonomisk råderum og den fornødne tid til at besvare spørgsmålet om, hvorfor Danmark gik i krig i Kosovo, Afghanistan og Irak samt mulighed for policy impact ved at levere læring for eftertiden. Samtidig gjaldt det om at finde den rette balance mellem at levere historisk indsigt og

kritiske analyser uden at forfalde til politisering og at oversætte de akademiske analyser til et sprog, der giver mening i en politisk kontekst (Mariager & Rynning, 2021). Det var ikke uden udfordringer, frustrationer og frygt. En politisk og administrativ kontekst, der sikrede opmærksomhed og efterspørgsel efter resultaterne, en række strategiske valg, der understøttede forskningsfrihed og kvalitetssikring, samt held i den forstand, at arbejdspladsen i Udenrigsministeriet blev en fordel snarere end en ulempe, resulterede dog i en udredning, som vi både kan stå på mål for og som har fået impact. Ville vi gøre det igen? Ja, naturligvis.

Noter

1. Ud over forfatterne til denne artikel bestod udredningsteamet af lektor dr.phil. Regin Schmidt, seniorforsker ph.d. Mikkel Runge Olesen, videnskabelig assistent, ph.d. Sanne Aagaard Jensen, videnskabelig assistent cand.mag. Jakob Linnert Schmidt samt forskningsassistent stud.soc. Clara Lyngholm Mortensen. Desuden bestilte vi et juridisk notat af professor, ph.d. Jens Elo Rytter og Chef for Center for Terroranalyse, ph.d. Anders Henriksen. Dette notat er optrykt som bilag til udredningen.

Referencer

- Andersen, L.B. & C.H. Grøn (2021), Ekspertiserummet i danske kommissioner: Afgrænset af politik og forskerkolleger, *Samfundsøkonomen* 2/2021.
- Avey, P. C. & M.C. Desch (2014), What do policymakers want from us? Results of a survey of current and former senior national security decision makers. *International Studies Quarterly*, 58(2), 227-246.
- Berling, T.V. (2021), »Hvem kan måle sikkerhed? Om ekspertinddragelse og -eksklusion på det sikkerhedspolitiske område«, *Samfundsøkonomen* 2/2021.
- Byman, D & M. Kroenig (2016), Reaching beyond the ivory tower: a how to manual. *Security Studies*, 25(2), 289-319.
- Corydon, B. (2021), Af en tidligere finansministers logbog fra Bermuda-trekanten mellem viden, magt og interesser, *Samfundsøkonomen* 2/2021.
- DIIS (2019), *Europæisk forsvarssamarbejde og det danske forsvarsforbehold. Udredningen om EU og Europa på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område og betydningen for Danmark*. København: DIIS.
- Dokument nr. 15 (1995-96), *Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere*. Oslo, 1996.
- Elster, J. (1985), »Second-Decimal Arguments«, *London Review of Books*, 7(9), 23. Maj 1985.
- Folketinget (1921), *Håndteringen af covid-19 I foråret 2020 – Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsorden nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*. København: Folketinget.
- Hill, C. (2003), What is to be done? Foreign policy as a site for political action. *International Affairs*, 79(2), 233-255.
- Jentleson, B.W. & E. Ratner (2011), Bridging the beltway-ivory tower gap. *International Studies Review*, 13(1), 6-11.
- KU Nyheder (2016), KU forskere Mariager og Wivel skal undersøge dansk krigsdeltagelse. <https://samf.ku.dk/nyheder/mariager-og-wivel-skal-undersoege-dansk-deltagelse-i-krige/> (set 10/3 2021).
- Leira, H. (2019), The emergence of foreign policy. *International Studies Quarterly*, 63(1), 187-198.
- Lepgold, J. (1998), Is anyone listening? International relations theory and the problem of policy relevance. *Political Science Quarterly*, 113(1), 43-62.
- March, J.G. & J.P. Olsen (2010), *Rediscovering institutions*. New York NY: Simon and Schuster.
- Mariager, R. & Rynning, S. (2021), Kritik under ansvar. Den samfundsendagerede forsker i en sikkerhedspolitisk brydningstid. In: Pharo, H. et al (red.): *Historiker, strateg, brobygger. Festskrift til Rolf Tamnes*. Oslo, Pax, 2021, under udgivelse.
- Mariager, R & A. Wivel (2016), »Hvad vidste Folketinget, da Danmark drog i krig?«, *Politiken*, PS, Søndag den 20. november 2016, pp. 11-13.
- Mariager Rasmus & Wivel Anders (2019a), *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*. København: Københavns Universitet.

- Mariager, R., & Wivel, A. (2021), From Nordic Peacekeeper to NATO Peacemaker: Denmark's Journey from Semi-neutral to Super Ally. In *Small States and the New Security Environment*, pp. 103-117. Cham: Springer.
- Mariager, Rasmus & Anders Wivel (2019b), Denmark at war: great power politics and domestic action space in the cases of Kosovo, Afghanistan and Iraq. I Kristian Fischer og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Review*. København: Dansk Institut for Internationale Studier, 48-74.
- Mariager, Rasmus & Anders Wivel (2019c), Den tilpansningsdygtige småstat. Fire danske krigsbeslutninger i den amerikanske verdensorden. *Historisk Tidsskrift*, 119(2), 435-488.
- PET-Kommissionen (2009), *Indledning. PET-Kommissionens beretning*, bind 1. København.
- Regeringen (2016), *Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan*. København: Regeringen.