

MAGTUDREDNINGEN

RIGET, MAGTEN OG MILITÆRET



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

BERTEL HEURLIN

RIGET, MAGTEN OG MILITÆRET
DANSK FORSVARS- OG SIKKERHEDSPOLITIK
UNDER FORSVARSKOMMISSIONERNE
AF 1988 OG AF 1997

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Bertel Heurlin

**RIGET, MAGTEN
OG MILITÆRET**

**DANSK FORSVARS- OG SIKKERHEDSPOLITIK
UNDER FORSVARSKOMMISSIONERNE
AF 1988 OG AF 1997**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

*Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under
Forsvarskommissionerne af 1988 og 1997*

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatteren og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad med foto af Preben Kirkholt

ISBN 87-7934-811-4

Til Marianne

Aarhus Universitetsforlag
Langelandsgade 177
8200 Århus N

Fax 89 42 53 80
www.unipress.dk

FORORD

Alle og enhver ved, at kommissioner er kedelige og langsommelige. Karakteristisk nok bliver en kommission *nedsat*, og man sidder i en kommission. Men bliver der ikke siddet mere end arbejdet? Bliver man færdige? Kan kommissionsarbejder overhovedet bruges til noget? Har fremgangsmåden at løse politiske problemer gennem kommissioner ikke overlevet sig selv? Og nu her: forsvarskommissioner. Er det ikke det værst tænkelige? Man ser det for sig: Ældgamle mosgroede spindelvævsforbundne kommissionsmedlemmer, som solidt er faldet i søvn. Det bedste man kan sige om dem, er at de er overflødige. At forsvarskommissioner er udtryk for afmagt.

Afmagt er også en del af magtudredningen, som denne bog er skrevet for. Men mon det forholder sig, som det er skitseret? Lad mig afsløre: Forsvarskommissionen af 1988 og forsvarskommissionen af 1997 var begge stærkt underholdende, hurtige, effektive, magtfulde og indflydelsesrige. Aktive medlemmer, heftige debatter, stor kamp om udfaldet. Resultatet blev omfattende, grundsolide beretninger, som nok skulle kunne opveje udgifterne i kroner og ører: op imod 2 gange 10 millioner. To store kommissioner meget tæt op ad hinanden, meget ens og så alligevel helt forskellige. Som udfolder sig i hver sin diametralt modsatte verdensorden. Det er grunden til, at det er interessant at beskæftige sig med FK88 og FK97 i en magtudredningssammenhæng. Dertil kommer forsvarskommissionernes rolle i forhold til andre måder at beslutte på. Riget, magten og militæret er temaet for denne bog. Hvordan er dansk forsvarspolitik, som den er koncentreret i de to kommissioner, placeret i dansk politik, og hvordan er den relateret til situationen i det internationale system?

Denne bog er skrevet på grundlag af et ganske omfattende kildemateriale omfattende officielle dokumenter, faglige fremstillinger, offentlige debatter og aktørinterviews. Den er også baseret på forfatterens aktive deltagelse i begge kommissioner. Der er argumenteret for, at dette forhold, trods mulighed for utilsigtet eller tilsigtet bias, ikke i sig selv giver en mere uholdbar

analyse. Tværtimod. Bogen er bygget op ud fra en slags modulsystem. Den består af fire dele. Der er et muligt udbytte at læse de enkelte dele uafhængigt. Bogens hovedteser er trukket kraftigt frem. Ud fra modulopbygningen har en vis gentagelse af teser og hovedideer været nødvendig. Det betyder omvendt ikke, at der ikke er en logisk sammenhæng mellem de enkelte dele. De er bundet sammen af nogle enkle, gennemgående teoretiske betragtninger.

Jeg har haft god hjælp til denne bog. Jeg er først og fremmest tak skyldig til kommissionsmedlemmer og andre involverede, som har stillet sig til rådighed for dybtgående interviews, og som har kommenteret bogen. Til kollegaer og andre, som beredvilligt og kritisk har læst bogen igennem. Ikke mindst har jeg fået stor og vigtig hjælp fra medarbejdere fra Dansk Udenrigspolitisk Institut, DUPI, i særlig grad projektforsker Martin Ishøj og forskningsassistent Jakob Heltoft, som har været direkte knyttet til projektet. Også stor tak til studentermedhjælperne Anna Riis Hedegaard og Kristian Søby Kristensen. Endelig tak til magtudredningens ledelse for tålmod og for at muliggøre projektet.

Bertel Heurlin

August 2003

INDHOLD

DEL I:	INTRODUKTION	9
	KAPITEL 1. Forsvarsfortællinger	11
	KAPITEL 2. Formål, form og fremgangsmåde	23
DEL II:	DEN INDENRIGSPOLITISKE DIMENSION	39
	KAPITEL 3. Scenen	41
	KAPITEL 4. Aktørerne	69
	KAPITEL 5. Dramaet	98
	KAPITEL 6. Fronterne i partikonflikterne	130
	KAPITEL 7. Demokrati og forsvar	156
DEL III:	DEN INTERNATIONALE DIMENSION	183
	KAPITEL 8. Sikkerhed	185
	KAPITEL 9. Forsvar	210
DEL IV:	KONKLUSIONER OG PERSPEKTIVER	245
	KAPITEL 10. Konklusioner	247
	KAPITEL 11. Perspektiver	269
	Litteratur	274
	Forkortelser	279
	Interviewede personer	281
	Personregister	282

DEL I

INTRODUKTION

FORSVARSFORTÆLLINGER

Inden for mindre end 10 år har to forsvarskommissioner barslet med tykke, tunge, omfattende beretninger om forsvarets tilstand. De blev begge to afsluttet inden for en toårig periode, nemlig 1988-89 og 1997-98. De finder sted i to vidt forskellige tidsaldre: koldkrigstiden og efterkoldkrigstiden. Sikkerheds- og forsvarspolitikken undergik en total forandring fra den ene til den anden periode. Det var to forskellige verdener. Det handler denne bog om: Riget, magten og militæret i lyset af to forsvarskommissioner, som blev til i to forskellige verdensordener.

Indledningsvis vil scenen blive sat med fokus på seks fortællinger. Hver fortælling afspejler en dimension, som vedrører begge kommissioner, men som manifesteres forskelligt. Fortællingerne demonstrerer vilkårene i de to forskellige verdensordener.

**FØRSTE FORTÆLLING: KONFLIKT OM
FORSVARET ANNO 1988 OG 1998**

I marts 1988 var Michael Christiansen, som nu er chef for Det Kgl. Teater, blevet departementschef for Forsvarsministeriet, normalt ikke et af de højest rangerende ministerier.¹ Forsvarsminister i firkløverregeringen var problemknuseren, venstremanden Knud Enggaard. Der var lagt op til endnu et voldsomt opgør mellem det såkaldte alternative sikkerhedspolitiske flertal og regeringen. Det kulminerede i april 1988, hvor atomvalget blev udskrevet.² Udgangspunktet var proceduren for at sikre overholdelsen af dansk atompolitik i forbindelse med besøg af fremmede krigsskibe. For første gang i lange tider skulle der være folketingsvalg baseret på sikkerhedspolitikken. Det blev nu alt andet end sikkerhedspolitikken, der dominerede valget. Og resultatet blev overraskende. Selv om de radikale gik et mandat tilbage, skiftede de heste og gik i regering med Venstre og Konservative. CD og Kristeligt Folkeparti, som havde været tro regeringsstøtter, blev

sat på porten. Med en flot taktisk manøvre var det alternative sikkerhedspolitiske flertal, som fortsat kunne have markeret sig trods tilbagegang,³ skudt i sæk. Der var lagt op til det. De radikale havde under valgkampen erklæret, at det var politisk uholdbart, at der ikke var sammenhæng mellem indenrigs- og udenrigspolitikken, og at det var usundt i længden at bruge udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål til at opnå indenrigspolitiske mål og omvendt. Nu skulle der etableres konsensus. Som et led i denne proces blev det besluttet at nedsætte en forsvarskommission. Michael Christiansen var glad. Nu kunne han som formand for kommissionen demonstrere sine administrative og politiske evner.

Men noget skulle på plads. I sommeren 1988 fik han besøg af en gruppe herrer fra NATO. De skulle forhandle den årlige NATO-vurdering af dansk forsvar. Da Michael Christiansen hørte deres oplæg, var han ved at miste besindelsen. Han blev ikke alene vred, men rasende. Den fortrolige vurdering var mildest talt chokerende. Det var en lang hudfletning af dansk forsvar, en vurdering, som Michael Christiansen, der hurtigt var blevet fortrolig med mangler og styrker ved forsvaret, ikke kunne genkende. Det her var for galt. Det ville han overhovedet ikke finde sig i. Den noget arrogante delegation blev sendt tilbage: om igen. Det virkede. Efter dette lille besøg lød der andre toner. Pludselig var alt anderledes, og forsvaret i Danmark fik pæne karakterer og tilmed lidt rosende omtale.⁴ Det interessante var, at sådan havde situationen været i mange år. Det ene dårlige vidnesbyrd efter det andet. Klassens dårlige elev. Mistanken om, at denne årlige kritik ikke havde været regeringen ukær, var nærliggende. Men nu havde Danmark rettet sig. Uden at noget som helst var ændret.⁵

Hvad betød det? At dansk forsvar nok skulle leve op til NATO-krav, men at Danmark i høj grad også selv definerede disse krav. Det danske forsvar var ligesom hele NATO-forsvaret primært et virtuelt forsvar. Krigen måtte blive en atomkrig og havde netop derfor meget ringe sandsynlighed for at finde sted. Samtidig stod verdenshistoriens i fredstid mest slagkraftige konventionelle styrker over for hinanden. De skulle først og fremmest forhindre krig. Af den grund var forsvaret i det danske politiske spil ikke det store stridspunkt. Det var sikkerhedspolitikken.

Efteråret 1998. Forsvarskommissionen af 1997 sidder og sveder over formuleringerne om, hvordan det danske forsvar skal se ud: Det hele begyndte så godt: Alle, bortset fra Arne Melchior fra CD⁶, som havde fået anfægtelser, var blevet enige om to centrale besværgelser: for det første at Danmark efter den kolde krig oplevede en tryghed næsten uden fortilfælde, og for

det andet at der ikke i de kommende 10 år ville være nogen konventionel militær trussel mod Danmark.⁷ Så på det grundlæggende sikkerhedspolitiske område var der konsensus. Anderledes med forsvaret og forsvarspolitikken: Der var dog enighed om den centrale formulering, som måske kunne forekomme selvindlysende – og så alligevel ikke – i betragtning af forsvarets mange nye roller – at det vigtigste var, „at forsvaret skal kunne kæmpe“.⁸ Men værnepligt, hjemmeværn, specialisering, kommende kampflyanskaffelse og ikke mindst ubåde blev voldsomt debatteret. Med møj og besvær var der blevet enighed om en meget snild og dobbelttydig formulering om det betimelige i fortsat at have ubåde i det danske forsvar.⁹ Det var forsvarsminister Hækkerups forslag: Han var særdeles interesseret i konsensus. Koste hvad det ville. Han sad som menigt medlem af kommissionen. Men ikke mere menigt end at alle lyttede med særlig interesse, når han tog ordet. Men langsomt begyndte den fine konsensuskonstruktion at vakle. Ordkrigen mellem politikerne blev skarpere. Så skarp, at sekretariatets mødereferater, som tidligere havde været særdeles detaljerede gengivelser af synspunkter med navns nævnelse, nu blev kortfattede, generelt konstaterende beslutningsreferater. Det skyldtes ikke mindst, at FK97 blev berygtet for, at dens fortrolige papirer kunne læses i pressen ofte før kommissionsmedlemmerne havde fået dem udleveret. Den ene aktør efter den anden meldte sig med særudtalelser. Mens FK88 havde to særudtalelser, kom FK97 op på seks. De centrale var fra regeringspartiet Det Radikale Venstre og fra oppositionspartiet Det Konservative Folkeparti.¹⁰

Fortællingerne demonstrerer, at mens dansk forsvar under den kolde krig i meget høj grad var formet i forståelse med NATO uden større muligheder for eller ønsker om de store ændringer, var forsvaret anno 1998 undergivet helt nye politiske betingelser. Der var umiddelbart større handlefrihed; forsvaret var ved at blive en mere normal del af dansk politik. Det var blevet et internationalt forsvar, men nu i langt højere grad end under den kolde krig på danske betingelser. Men uanset de konkrete krav til et internationalt interventionsforsvar var langt mere præcise end kravene til forsvaret under den kolde krig, var det nu Danmark, der alene bestemte. Styrkerne skulle umiddelbart kunne bruges i kamp, og de blev brugt.

ANDEN FORTÆLLING: VÅBEN OG TRUSLER

FK88 besluttede at nedsætte en række udredningsgrupper. De to vigtigste var en om sikkerheds- og nedrustningspolitikken og en om NATO-poli-

tikken. Bølgerne gik højt i disse grupper. Det, som ikke var lykkedes i forskellige udvalg af varierende sammensætning: nemlig rene politikerudvalg (Folketingets Sikkerhedspolitiske Udvalg), rene ekspertudvalg (Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg, SNU) og rene embedsmandsudvalg (Dyvig-udvalget), skulle lykkes i forsvarskommissionen: at bygge bro over de forskellige opfattelser af dansk sikkerhedspolitik. Møderne i udredningsgrupperne var langvarige og hektiske.

Dels forandredes verden fra dag til dag. Sovjetunionens leder Gorbatjov havde i 1988 fremlagt et særdeles vidtgående nedrustningsprojekt i FN. Traktaten om fjernelse af mellemdistanceraketterne blev indgået. Forhandlingerne om konventionel nedrustning i Europa var godt i gang: USSR var rede til dybtgående ensidige nedrustninger. Meget tydede på, at USSR var ved at kapitulere i den kolde krig.

Dels var der i de to udredningsgrupper markante personer som fredsforskeren Anders Boserup og ambassadør Borch. Boserup gik ind for det ikke-offensive forsvar og var en kyndig kritiker af regeringens politik. Borch havde som dansk NATO-ambassadør måttet fremføre den danske regerings standpunkter, som regeringen selv i virkeligheden mere eller mindre officielt tog afstand fra, da de var dikteret af det sikkerhedspolitiske flertal. Han spillede i udredningsgruppen rollen som den benhårde kritiker af fodnotepolitikken og dens konsekvenser. Han satte sekretariatet på alvorlige prøver.¹¹ Der blev krydset klinger. Der blev brugt timer og dage på at finde formuleringer, som skulle afspejle Danmarks relative input til det samlede NATO-forsvar. Skulle man fx bruge forsvarsudgifter pr. indbygger eller forsvarsudgifter som del af BNP som måleudgangspunkt for Danmarks placering blandt NATO-medlemmerne? Brugte man pr. indbygger-målet lå Danmark ganske pænt. Med BNP-formen lå vi i den triste ende.¹² Men alles øjne var rettet mod nedrustningsforhandlingerne. De blev betragtet som afgørende for, om den gunstige internationale situation ville bedres yderligere. Våbnene var problemet. Sovjetunionens overvægt af ikke mindst de konventionelle våben måtte fjernes.

Under FK97 var våbnene der stadigvæk. De var blevet reduceret i antal. Det afgørende var, som det over for vestlige repræsentanter blev formuleret af repræsentanter for USSR i 1988: „Vi vil gøre noget forfærdeligt imod jer“. Pause. „Vi vil tage fjenden fra jer“.¹³ Fjenden fjernede sig selv. Dermed forsvandt øst-vestmagtbalancen. Den blev irrelevant. USSR ophørte at være fjende i tre faser: Først blev Sovjetunionens internationale imperium omfattende bl.a. Vietnam og Afghanistan nedlagt. Dernæst med

Sinatra-doktrinen: „I did it my way“ forsvandt det sovjetiske imperium i Østeuropa, og endelig opløste USSR sig selv. Som vi har set ovenfor, var FK97 med 10-års-doktrinen om den fraværende konventionelle militære trussel også helt klar over, at umiddelbare risici og trusler var anderledes end før. Våbnene i sig selv var nu ikke mere et problem. De blev tværtimod nu betragtet som nyttige redskaber i dansk forsvar til at opretholde – også med interventioner – den nye globale orden. Opfattelsen af våben, som i sig selv var konfliktskabende, hørte den kolde krig – og FK88 til.

FK97 boltrede sig med helt andre problemer: Nu gjaldt det det internationale samfunds massive overlegenhed på våbenområdet til praktisk anvendelse i forbindelse med lokale kriser og krige.

TREDJE FORTÆLLING:

FORSTÆRKNINGER KONTRA KRIG

FK88 besøgte i juni 1989 9. US Infantry Division på Fort Lewis, Tacoma (nær Seattle) på den amerikanske vestkyst. Den var en af USA's mest avancerede og teknologiserede divisioner. Og den var ikke bare noget, der svarede til en sovjetisk division, som normalt var på 10.000 til 12.000 mand. 9. division var på 35.000 personer. Denne division var beregnet til indsats bl.a. i Danmark, hvis krigen kom. Officererne kendte tilsyneladende alle gadenavnene i Esbjerg. Hele denne tunge division skulle op på jernbanevogne og rulle tværs over det amerikanske kontinent. Derefter skulle den indskibes – og dampe over Atlanten for så – ca. 30 dage senere – at tage kampen op i Jylland. Der var dog også en anden og måske mere nærliggende option: nemlig Sydkorea. I divisionens enorme *war room* stod der med meget store bogstaver: *THINK WAR*.¹⁴ For USA og Danmarks øvrige allierede, som ikke var frontlinjestater, tilhørte Danmark første del af NATOs fremskudte forsvar, Forward Defence. Danmark skulle være klar til at modtage de nødvendige forstærkninger. Derfor var der med NATOs infrastrukturmidler i Jylland opført bombesikre flyhangarer til over 400 forstærkningskampfly. Forstærkninger var dansk forsvars alfa og omega. Selve denne del af forsvaret var ikke genstand for særlig indgående debatter. Det var mere den overordnede sikkerhedspolitik. *THINK WAR* var måske ikke lige det, FK88 var mest optaget af. Krigen skulle naturligvis tænkes, men kom den? Sandsynligheden var lille – og blev mindre og mindre som tiden gik. Generelt var situationen sådan, at man kunne tale om „Fred i virtuel krig“ – dvs. der var ingen blodige kampe under den kolde krig: kun krigs-

øvelser, våbenkapløb og politiske og militærteknologiske konfrontationer.

FK97 var i oktober 1997 på besøg i Bosnien-Hercegovina. Kommissionen var i Sarajevo, hvor ødelæggelserne var særdeles synlige. Der var besøg i moskeer. Militærstøvlerne og skoene blev pænt sat udenfor. Pia Kjærsgaard tog tørklæde på. Der var besøg hos SFOR's amerikanske chef. Han præsenterede sin stab, og med ordene „Here is my boss“ pegede han på sin politiske rådgiver, en ung kvinde, Mette Kjuel Nielsen, udlånt af det danske forsvarsministerium, i hierarkiet placeret som en tostjernet general.¹⁵ Den polsk-nordiske brigade i Doboj og Camp Dannevirke og Camp Valhalla blev besøgt. Det var nu Danmarks tur til at *THINK WAR*. Danmark havde været i kampvognskrig med serberne. Danmark deltog aktivt på alle fronter på det urolige Balkan. FK97 diskuterede dansk forsvar ud fra helt andre præmisser end FK88. Begrebet og fænomenet krig var noget ganske forskelligt i de to kommissioner. Hvor der i FK88 var tale om „Fred i virtuel krig“, var situationen i FK97 nærmere „Krig i virtuel fred“. Dvs. der fandt egentlige blodige krigshandlinger sted, og Danmark deltog. Men generelt herskede der strategisk set dyb fred. Undtagelserne var netop, hvad man så i Eksjugoslavien: konfliktøer, strategiske ghettoer.

FJERDE FORTÆLLING:

REDUCERET ELLER ÆNDRET FORSVAR?

I FK88 var hærens krigsstyrke ca. 72.000 mand. Det skulle fortsætte sådan. Ligeledes med fredsstyrken på ca. 21.000 mand. Struktur, størrelse og beredskab forudsattes stort set uændret, således som det var fastlagt i forsvarsforliget af 1989, som omfattede regiments- og kasernenedlæggelser. Der kunne forudses reduktioner i forbindelse med indgåelse af en CFE-traktat. Søværnet ændrer og reducerer sin struktur, herunder udflytning fra Holmen til Korsør og Frederikshavn. Puljen af Standard Flex-skibe udbygges til 16 enheder, og ældre enheder udfases. Kampenhederne bliver ubåde, korvetter, missilbåde og minelæggere. Krigsstyrken i søværnet vil falde fra 13.000 mand til 11.000 mand, og fredsstyrken fra 7.900 til 6.800 mand. Flyvevåbnet vil som grundstamme have 60 F-16 fly og 30 Draken, som det dog i 1992 blev besluttet skulle udfases.¹⁶ Dets fredsstyrke vil være på 9.400 mand.¹⁷ Der var i anbefalingerne således antydning af afventende holdning. Men grundlæggende var der med rationaliseringer og reduktioner, som var vedtaget med forliget af 1989 – midt under FK88 – sket en bedre tilpasning mellem strukturen og dens indhold. Det havde kommissionen taget ad notam.

I FK97 var situationen den, som det blev fastslået i beretningen, at siden 1989 var der gennemført betydelige tilpasninger og rationaliseringer i hæren. Hærens krigsstyrke, antallet af brigader og kampgrupper og antallet af regimenter var reduceret med 20-25 pct. (FK97: 37). Den danske internationale brigade, „DIB'en“, var oprettet. Hærens krigsstyrke skulle herefter reduceres fra 58.000 til 49.000 mand (FK97: 38). Der skulle være kapacitet til at kunne udsende 1.500 mand over en begrænset periode af et til to år.

For søværnet gjaldt – som for flyvevåbnet – at det var et materielorienteret værn med stort teknologindhold. Også her var der blevet gennemført betydelige tilpasninger og rationaliseringer, både på det operative plan og i støttestrukturen. Antallet af operative enheder og flådestationer var reduceret, og freds- og krigsstyrken var reduceret med ca. 25 pct. Prioriteringen af internationale opgaver satte søværnet i en særlig situation, fordi de eksisterende enheder primært var konstrueret til løsning af opgaver i nærområdet. Derfor måtte søværnets udvikling tage udgangspunkt i forsvarets internationale indsats og evne til aktivt at bidrage til at understøtte og fremme fred, stabilitet og fælles sikkerhed (FK97: 43). Derfor blev det foreslået, at fire minelæggere, ti missilbåde og tre korvetter skulle afløses af et antal kommandostøtteskibe og patruljeskibe. Der skulle generelt sættes på færre større, men mere fleksible og bredere anvendelige enheder.

Også i flyvevåbnet var der sket betydelige tilpasninger. Flyvevåbnets krigsstyrke, antallet af kampflyeskadriller og antallet af flyvestationer var reduceret med ca. 25 pct. Antallet af kampfly ca. 60 – over for 90 i F88 – blev søgt fastholdt. Flyvevåbnets deltagelse i internationale opgaveløsninger blev prioriteret højt. Der skulle etableres en flyvevåbnets internationale reaktionsstyrke bestående af bl.a. en eskadrille (12 fly) med luftforsvarsrolle eller luft-til-overflade-rolle. Hertil kom transportfly, inspektions- og overvågningsfly, helikopterkapacitet samt luftforsvarsenheder.

Dette er de to standardbilleder af forsvaret anno FK88 og anno FK97. Her ser vi et forsvar, som er blevet reduceret efter afslutningen af den kolde krig. Vi ser, at der er blevet indkasseret en vis „fredsdividende“, men at visse af reduktionerne allerede var blevet varslet og antydnet i forbindelse med FK88. Vi ser ligeledes, at bestræbelserne for at ændre det danske forsvar i retning af „international indsats“ har båret frugt og i stigende grad vil påvirke forsvarets udvikling. Men fortsat er der stort set tale om den samme grundstruktur og opdeling. Udgangspunktet har ikke været at forme eller omtænke forsvaret forfra. Det har snarere været: Hvordan kan vi med den

nuværende opbygning, det eksisterende materiel, den nuværende organisatoriske indretning, de eksisterende bindinger tilpasse dansk forsvar uden de fundamentale ændringer, som måske er påkrævet, til de krav som en småstat i baglandsposition kan stille til sig selv i en ny verdensorden, hvor det skal gøre sig gældende på en ny og betydningsfuld måde.

FEMTE FORTÆLLING:

FORSVARSKOMMISSIONER ER GAVER TIL DE RADIKALE

Marianne Jøved, som i 1988 efter kun et år i Folketinget blev formand for den radikale folketingsgruppe, har i et interview udtalt: „FK88 var en gave til Jørgen Estrup“.¹⁸ De radikale havde efter atomvalget april 1988 skiftet side. Nu var man gået i regering med de borgerlige. Det sikkerhedspolitiske flertal var brudt sammen. Det var ikke Estrups kop te. Estrup var mod radikal deltagelse i Schlüter-regeringen. Han var blevet partiets forsvarsordfører og tilhørte i denne sammenhæng partiets venstrefløj. Altså: FK88 kunne tolkes som en gave til de radikale, som under valgkampen havde stillet krav om nedsættelse af en forsvarskommission. Nu kom den: Her kunne man udfolde sig, her kunne de ideale fordringer stilles, her kunne man markere kravet om klar sammenhæng mellem sikkerhedspolitik og forsvarspolitik.

Også FK97 blev til på foranledning af de radikale. Det var et krav, som blev stillet i forbindelse med afslutningen af forsvarsforliget af 1995. Også denne gang var Estrup med i spillet. Var det også denne gang en gave til Estrup – i så fald fra hvem? Forsvaret er et af Det Radikale Venstres mærkesager: Der skal stilles spørgsmål til forsvaret: Til dets rolle og funktion, til dets størrelse og udrustning og til dets sammenhæng med sikkerhedspolitikken. Det synes at være en fast del af radikal politik at kræve forsvarskommissioner. Hvorfor? Var det for at få et alibi i forhold til partiets kernevælgere og partiets ideologi, når man indgik i skiftevis borgerligt eller socialdemokratisk ledede regeringer? Ved at få forsvarskommissioner kunne man opnå mindst to ting: *Dels* at demonstrere, at der blev arbejdet seriøst, grundigt og sagligt med forsvaret, et forhold, som var fuldt i overensstemmelse med partiets politik: at satse på saglighed, ekspertise og grundlæggende indsigt. *Dels* kunne man opnå at udskyde problematiske afgørelser med henvisning til, at der arbejdes med sagen.¹⁹

Ved FK97 var de radikale i regering med Socialdemokratiet og havde behov for at markere sig. Men måske kunne man tolke udviklingen således,

at gaven til de radikale for trofast at stå sammen i regering med socialdemokraterne blev snuppet for næsen af dem af den visionære og resultatorienterede forsvarsminister Hans Hækkerup. Han forstod at udnytte kommissionen til egen fordel. Det gjorde, at Estrup så sig nødsaget til at markere sig ved at tage afstand fra den efterstræbte konsensus ved at fremsætte særudtalelse til kommissionsberetningen.

Her kunne argumentet være, at kommissioner kan ses som politiske betalinger. Set fra et sagligt synspunkt er de i virkeligheden overflødige. Et stort kostbart apparat, som kunne være undgået ved at udnytte de eksisterende kanaler og muligheder. Den modsatte argumentation er, at forsvarskommissioner netop er klart politiske redskaber, som tages i anvendelse af mange grunde – og ikke nødvendigvis primært for at få en grundig analyse af formål og opgaver for forsvaret.

SJETTE FORTÆLLING:

MILITÆRET HAR MAGTEN, ELLER HAR DET?

I marts 1988 bliver som nævnt den dynamiske Michael Christiansen departementschef i Forsvarsministeriet. Han har begrænset kendskab til forsvaret, men sætter sig hurtigt ind i sagerne. Noget af det første, han skal beskæftige sig med, er en forsvarskommission. Han går til værket med den forestilling, at forsvaret er en stat i staten. Men den indstilling bliver hurtigt ændret. Han finder ud af, at forsvaret er dybt loyalt. Forsvaret gør, hvad det får besked om. Hans erfaring bliver, at hvis ordren skulle lyde: nedlæg forsvaret, ville man gøre det.²⁰

Hækkerup får som forsvarsminister sin forsvarskommission i 1997. Han har kendt forsvaret længe og har måske erfaringer, som afviger lidt fra Michael Christiansens. Han oplever på *den ene side*, at forsvaret, når det presses af det eksistentielle spørgsmål, „Er der overhovedet behov for dansk forsvar efter den kolde krig?“, er meget omstillingsparat. Som det er formuleret af tidligere forsvarsminister Hans Engell: Uden Jugoslavien ville der ikke være noget dansk forsvar efter den kolde krig.²¹ Selv forsvaret var klar over, at omstilling var bydende nødvendig. Så Hækkerup presser forsvaret til nye usædvanlige opgaver som international fredsskabelse, militær øststøtte i form af uddannelse og materiel, integration af baltiske soldater i danske indsatsstyrker. Forsvaret tager de nye opgaver på sig – stort set uden at kny.²² Man var fuldt ud klar over, at en omstilling var nødvendig. Hækkerup havde, allerede før han blev forsvarsminister, presset på for at få oprettet en styrke

til international indsættelse. Efter forsvarschefens indstilling til Enggaard blev det en brigade.

På *den anden side* oplever Hækkerup en træghed fra Forsvarskommandoen. Det er hans oplevelse, at nok er forsvaret parat, men ledelsen spiller også på de politiske strenge. Omstillingen skal sælges så dyrt som muligt.²³ Forsvaret var indstillet på en *gradvis* forandring i en politisk situation, som internationalt var præget af usikkerhed og af en NATO-strategi under forandring, og som indenrigspolitisk var præget af de politiske partiers varierende opfattelse af begrebet „fredsdividende“. Der var ingen ønsker om omfattende transformationer. Der skulle ikke sælges ud.

Hvad var det, forsvaret havde? Forsvaret havde arven, traditionen, ekspertisen, en særlig eksistentiel, sikkerhedspolitisk aura af *supreme interest*. Forsvaret havde også støtte i særlig forsvarsvenlige partier, ikke mindst Det Konservative Folkeparti, men også CD og Venstre. Til gengæld blev det strukturbestemte politiske pres mod disse konstanter – arven, traditionen, ekspertisen, overlevelsen – stadig større. Arven forældedes, traditionen og ekspertisen svækkedes på grund af „demilitariseringen“ af militæret (fx i retning af politiorienterede roller med fredsbevarelse), militæret reduceredes, truslen forsvandt, *supreme interest* mindskedes, og den gamle opdeling i forsvarsvenlige og forsvarskritiske partier blev udvisket.

SAMMENFATNING OG PERSPEKTIV

De seks fortællinger, som afspejler forskellige politiske diskurser i relation til de to forsvarskommissioner, rejser de mest centrale problemer og indeholder den række påstande og overvejelser, som alle indgår i analysen. Der er blevet fokuseret på seks problemstillinger, som demonstrerer forskelligt output i to forskellige perioder. Emnerne er slået an:

For det første: Påstanden om, at sikkerhedspolitikken er det afgørende problem i FK88, hvor forsvarspolitikken ikke er det store stridspunkt, og påstanden om, at det forholder sig omvendt i FK97, hvor der er almindelig konsensus om sikkerhedspolitikken, mens forsvarspolitikken bliver stridspunktet.

For det andet: Våben og nedrustning var det store sikkerhedspolitiske problem under FK88. I FK97 var dagsordenen primært besiddelsen af effektive, overlegne våbensystemer i forbindelse med internationale fredsbevarende eller fredsskabende aktioner.

For det tredje: Begrebet og fænomenet krig var to vidt forskellige ting i

FK88 og FK97: I FK88 kan situationen karakteriseres som „fred i virtuel krig“, og i FK97 som „krig i virtuel fred“, dvs. internationale, militære operationer i en generelt fredelig verden.

For det fjerde: Billeder af forsvaret fra FK88 og fra FK97 viser klart, at forsvarets omfang er blevet reduceret efter den kolde krig. Men forsvarets fundamentale indretning er stort set den samme.

For det femte: Begge forsvarskommissioner, FK88 og FK97, er blevet til på radikal foranledning. Forsvarskommissioner er ikke overraskende politiske redskaber og kan ud fra et rent sagligt, fagligt synspunkt betragtes som overflødige. Der var dog ikke fra militærfaglig side uvilje mod kommissionerne.

For det sjette: De to forsvarskommissioner FK88 og FK97 viser, at uanset fundamentale ændringer i det internationale system, er der konstanter i dansk forsvar, nemlig ikke mindst arven, traditionen, ekspertisen, *supreme interest* i forbindelse med en særlig støtte fra forsvarsvenlige partier. Uanset politikens primat i forsvarspolitikken, har dansk forsvar som institution magtbaser. Men konstanterne er også under nedbrydning.

NOTER

- 1 Se Kaarsted (1992).
- 2 For en gennemgang af det indenrigspolitiske forløb se Lars Billes bidrag til *P.S. Festskrift til Poul Schlüter* (Bille, 1999: 104-116).
- 3 Ved valget 10.5.88 fik Socialdemokratiet 55 (+1 i forhold til 87-valget), Radikale 10 (-1), SF 24 (-3), i alt for et muligt alternativt flertal: 89 mod K, V, CD, KrF, Frp: 86. De nordatlantiske mandater var fordelt med tre til regeringen og et til oppositionen.
- 4 Christiansen, interview.
- 5 Heurlin (1990a: 147ff.).
- 6 Arne Melchior havde været minister for offentlige arbejder i ministeriet Schlüter 1982-86 og minister for kommunikation og turisme i ministeriet Nyrup Rasmussen 1993-94. Han var medlem af både FK88 og FK97.

- 7 FK97: 21. Arne Melchior havde ved flere lejligheder under folketingsdebatter med
henvisning til historiske eksempler betvivlet, at 10-årstesen holdt.
- 8 FK97: 30.
- 9 Den endelige formulering kom til at lyde: „Det er kommissionens vurdering, at ubåde
er en nyttig kapacitet, der – som andre anskaffelser – selvsagt bør afvejes i forhold til
øvrige materielanskaffelser“ (FK97: 293).
- 10 FK97: 409-442.
- 11 Møller, interview.
- 12 Se Heurlin (1990a: 150f.).
- 13 Samtaler i det sovjetiske Canada-USA-Institut 1988.
- 14 Kommissionens samtaler med divisionens ledelse, juni 1989.
- 15 Mette Kjuel Nielsen blev fra januar 1998 som afdelingschef i Forsvarsministeriet knyttet
til FK97's sekretariat.
- 16 Lyng et al. (2000: 127).
- 17 Se FK88.
- 18 Marianne Jelled, interview.
- 19 Der synes at være en vis tradition for langvarige forsvarskommissioner i Danmark. Kom-
missionen af 1902 sad i seks år. Det samme gælder kommissionen af 1946. Historisk
interesserede kender Alfred Schmidts berømte tegning i „Blæksprutten“ fra 1906, hvor
man ser, hvordan spindelvævet er vokset hen over en samling hvidhårede oldinge og
deres store stabler af papir. Titlen er: „Forsvarskommissionen arbejder. Øjebliksbillede
fra 1924“ (Bjerg, 1991: 10).
- 20 Christiansen, interview.
- 21 FOV Nyhedsbrev, 2002, 14. januar, nr. 2.
- 22 Der var selvsagt betydningsfulde kræfter i Forsvarskommandoen, som mente, at de
mange nye initiativer dræned de knappe ressourcer og dermed svækkede muligheden
for at gennemføre artikel 5-opgaver.
- 23 Hækkerup skriver: ... „Forsvarskommandoens tilgang var reaktiv, man ønskede at
bibeholde de eksisterende strukturer eller i hvert fald sælge dem så dyrt som muligt.
Den strategi var dødsensfarlig“ (2002: 190).

FORMÅL, FORM OG FREMGANGSMÅDE

Seks forsvarsfortællinger har givet smagsprøver på denne bogs indhold. Bogen indgår i magtudredningsprojektet. Derfor beskæftiger den sig med magt og demokrati. Dens særlige vinkel er forsvarskommissioner. Hvorfor har man forsvarskommissioner, hvorfor netop i 1988 og i 1997? Hvordan har de fungeret, og hvad er der kommet ud af dem?

Bogen har titlen: *Riget, magten og militæret*. Denne „fadervorsagtige“ titel giver associationer til noget religiøst, skæbnetungt, eksistentielt. Sådan kan forsvaret umiddelbart opfattes. Forsvaret berører det ultimative, liv og død. Men det kan også opfattes som noget fjernt, forsikringsagtigt, symbolsk, noget, der skal være der, som traditionelt hører sig til for en stat.

FOKUS

Fremstillingen drejer sig om dansk forsvar og dets relationer til to forsvarskommissioner. Dansk forsvar er en markering af, at Danmark er en suveræn stat i et internationalt system, som i princippet er anarkisk. Fundamentalt er staterne sikkerhedsmæssigt henvist til selvhjælp. Overlevelse er det ultimative mål, og et centralt middel er forsvar. Militære styrker er et magtmiddel. Men hvem har magten over militæret? Og hvordan bestemmes det danske forsvars formål, indretning og omfang? I denne forbindelse: Hvordan kommer forsvarskommissionerne ind i billedet?

Bogen handler om magtudøvelse og magtstrukturer. Om åbne og latente konflikter. Det gælder de fundamentale konflikter i det internationale system, som har betydning for indretning af forsvaret. Det gælder ligeledes de centrale interne konflikter, konflikter i det nationale, danske politiske system om, hvordan forsvaret skal indrettes ud fra divergerende opfattelser af, hvorledes de fundamentale konflikter i det internationale system skal opfattes. Bogen er således en bog om udenrigspolitik og indenrigspolitik. Og den handler også om, hvorledes magtstrukturer i såvel det internationale

som i det nationale danske politiske system sætter rammer for politikken og angiver muligheder og begrænsninger.

FORMÅL

Bogens primære formål er at demonstrere, analysere og forklare dansk forsvarspolitik under to helt afvigende sæt af internationale vilkår, således som den kommer til udtryk i de to forsvarskommissioner. Formålet er ikke at give en fremstilling af den generelle udvikling i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik i sen-80'erne og 90'erne. Udgangspunktet er de to forsvarskommissioner. Det er strukturer, aktører og processer i FK88 og FK97 og resultaterne fra dem, der er undersøgelsens genstand. En sammenligning mellem de to kommissioner, som kun har ni år mellem sig, vil være en vigtig del af undersøgelsen. Men forsvarskommissionerne kan ikke analyseres og forklares, hvis de ikke bliver set i den særlige indenrigspolitiske og udenrigspolitiske kontekst, som de fungerer og udfolder sig i. Derfor vil denne kontekst indgå i analysen. Det er imidlertid heller ikke forsvarskommissionernes historie, der her skal skrives. Der er et overordnet sigte: at søge at forklare nogle af de væsentligste politiske udfald på det forsvarspolitiske område fra de to forsvarskommissioner.

Bogen anvender to sæt teorier: For det første anvendes en neorealistisk meta-teori, som skal hjælpe med at forklare politiske vilkår og udfald ud fra den fundamentale organisering af det internationale system. For det andet anvendes forenklede delteorier, som baseres på teorier om partipolitik, om bureaukratisk politik og om demokrati. Fremstillingen ser både på politiske strukturer, politiske processer og politiske aktører. Personvurderinger og karakteristikker vedrører alene det politisk handlende menneske, og psykologi og socialpsykologi inddrages ikke som forklaringer.

Komparation foretages fortløbende. Når det er valgt at analysere og forklare forløbet og baggrunden for to forsvarskommissioner, som er ens i deres opbygning, formål og virke, og som arbejder i sikkerhedspolitisk helt forskellige perioder, er en systematisk sammenligning en indlysende fremgangsmåde. Det, der varierer, er især den udenrigspolitiske baggrund. Man vil kunne hævde, at næppe nogensinde tidligere i historien er de internationale vilkår ændret så markant og på så kort tid, som det er tilfældet ved overgangen fra kold krig til perioden efter den kolde krig. Unipolaritetens nye verdensorden afviger fundamentalt fra bipolaritetens gamle verdensorden.

TEORI

Denne undersøgelse er baseret på et bredt teoretisk grundlag. Den har et klart, enkelt teoretisk udgangspunkt, et udgangspunkt, som ikke anfægtes eller testes. Teorien, hvis præmisser ses som givne, fremlægges ultrakort, og en række teorigenererede påstande præsenteres. De er postulater, som ikke gøres til genstand for dyberegående kritik eller diskussion. Teorien tager udgangspunkt i Kenneth Waltz' neorealisme.¹

En teori om international politik skal gerne på en enkel måde kunne forklare væsentlige og centrale udfald af international politik. Den skal også gerne kunne forudsige tendenser i kommende politiske udfald. En teori skal udpege, hvilke faktorer som er mest afgørende for udfaldet. En teori skal være holdbar, dvs. have gyldighed over tid. Man kan ikke have en teori, som forklarer koldkrigsperioden, og en anden, der forklarer udviklingen efter den kolde krig. Populært sagt er man ikke tjent med teorier, som hovedsagelig følger og beskriver udviklingen. De vil være som vindposer, som følger den retning, vinden blæser, og dermed intet forklarer. International politik-teorier bør være som vindroser, hvor kompasnålen siger noget om, hvor forklaringerne skal findes. Teorien skulle gerne kunne forklare ændringer på grundlag af forhold eller strukturer, der er konstante. Desuden er det et ideal for en overordnet teori, at den er enkel og måske endog elegant. Enhver ved, at politiske strukturer og processer er komplicerede og komplekse. Et politisk resultat eller udfald vil altid have en yderst sammensat baggrund og mangfoldige motiver. Formålet med en teori er ikke, at den skal følge virkeligheden skridt for skridt, begivenhed for begivenhed. Det vil jo være ren beskrivelse. Teorien skal ved netop at distancere sig fra virkeligheden skabe overblik og give de fundamentale forklaringer. En fuld beskrivelse vil have mindst forklaringsevne. En enkel teori mest.²

NEOREALISME

Denne undersøgelse bruger Kenneth Waltz' neorealisme som det overordnede pejlemærke. Den er simpel og enkel. Den markerer de rammer, der sættes for udenrigs- og sikkerhedspolitik og dermed også for forsvarspolitikken. Den kan ikke sige noget specifikt om forsvarskommissioner og deres rolle i det danske politiske system i relation til andre måder at føre politik på. Men den kan i forbindelse med dette snævre område sige noget om generelle tendenser, som gælder i markant forskellige udformninger af

polariseringen i det internationale system. I denne undersøgelse refereres til to former for polaritet: bipolaritet og unipolaritet.

Teorien er ikke hjælpsom, når det drejer sig om at forklare interne politiske og bureaukratiske processer og strukturer i det danske politiske system. Her må vi have fat i andre teorier. Forholdet kan på populær vis delvis forklares med dette simple billede: Man skal forestille sig et gigantisk figurativt murmaleri med et centralt motiv, men også med et utal af små detaljer. Står man tæt på og koncentrerer sig om enkelte bemalede mursten, kan man opleve en helt lille isoleret historie med former, figurer, motiver, farver. Men hvilken placering eller rolle i helheden dette begrænsede billedudtryk har, ved man ikke. Man skal meget langt væk for at kunne opfatte billedet i sin fulde helhed. Men her ser man så pludselig billedets centrale struktur, de store linjer, de centrale motiver, den fundamentale balance, den store, gennemgående fortælling. Her forsvinder helt detaljen, det lille forløb, den isolerede, måske tilfældige handling. En sådan forestilling er en metafor, som banalt illustrerer, hvad virkeligheden består af: nemlig dels af helheder, dels af dele; strukturer på den ene side og på den anden side processer og aktører.³

Neorealismen opererer – som det afgørende – med strukturen. Strukturen er en teoretisk konstruktion: Men teorien siger, at man ikke kan forklare enhedernes ageren uden at inddrage strukturen. Dele skal forklares ud fra helheden. Ellers er der tale om reduktionisme. For at forstå staternes handlinger eller ikke-handlinger må man inddrage strukturen. Det er det, der forsøges i Del III. Men der er to former for strukturer: det internationale politiske system og det nationale, danske politiske system. Forskellen mellem de to systemer er helt enkelt, at det internationale system på det overordnede plan er anarkisk organiseret, et selvhjælpssystem, hvor staterne søger sikkerhed for sig selv, og hvor staterne i princippet er ens og varetager alle funktioner for enheden. Det nationale politiske system er principielt hierarkisk, hvor de enkelte aktørgrupper er forskellige og varetager delfunktioner. Hvor det internationale system er præget af magt, kamp og tilpasning,⁴ er det nationale system karakteriseret af administration, autoritet og lov. Denne principielle forskel hænger sammen med forholdet mellem de to former for systemer. Fordi det internationale system er anarkisk, må det nationale system nødvendigvis optræde som en enhed med funktionsopdelte underenheder, arrangeret hierarkisk. I modsat fald ville statsenheden være delt, splittet op i flere enheder.

Dette betyder selvsagt ikke, at det nationale system fungerer uden magt, kamp og tilpasning. Men disse faktorer er reguleret ved bindende former

for administration, accepterede autoriteter og et fælles fungerende lovgivningsapparat. Som modstykke til en teori baseret på det internationale system opfattet som en analytisk konstruktion, kunne man have anvendt teorier om det generelle politiske system med udgangspunkt fx i den amerikanske politolog David Easton.⁵ I denne undersøgelse forekommer det mere hjælpsomt og praktisk at anvende forenklede og grove udgaver af en række mere eller mindre sammenhængende delteorier.

Den neorealistiske metateori siger helt enkelt, at skal stater klare sig som enhed i det internationale system, drives de i retning af udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske strategier, som er i overensstemmelse med de vilkår, som sættes af de varierende strukturelle tilstande i det internationale system. Teorien er en systemteori: Det betyder, at man ikke kan forklare det internationale system ud fra staterne og deres inden- og udenrigspolitik. Det er det internationale system, der forklarer fundamentale træk i international politik. Systemet er mere end summen af enhederne. Systemet kan være centraliseret og hierarkisk eller decentraliseret og anarkisk. Det internationale system er anarkisk, fordi der ikke eksisterer en verdensregering: Enhederne, staterne er derfor i princippet ens organiserede. Det nationale system er hierarkisk, derfor er dette systems forskellige enheder funktionelt specificerede. For det internationale systems vedkommende er den relative fordeling af kapabiliteter for hver enkelt stat – størrelsen af befolkningen og territoriet, mængden af ressourcer, økonomisk kapabilitet, den militære styrke, politisk stabilitet og kompetence – afgørende for vilkårene for den konkrete organisering. Da det er stormagterne, der dominerer i det internationale system på grund af deres kapabiliteter, er antallet af poler afgørende: Der kan være tale om bipolaritet, tripolaritet og multipolaritet. Waltz har ikke i sin teori taget hensyn til muligheden for unipolaritet, idet han forudser, at staterne vil imødegå en unipol med en modkoalition.⁶ Men en unipol er imidlertid mulig i henhold til teorien. Unipolaritet spås imidlertid kun at have en relativ kort levetid. I denne fremstilling er Waltz' teori imidlertid udvidet med en række teoretiske overvejelser omkring unipolaritet, som peger på, at unipolaritet kan være relativ robust.⁷

Neorealismen, som bygger på en forestilling om, at de vigtigste aktører er staterne, at staterne er enhedsaktører, når de optræder i det internationale system, og at de er rationelle, er en stærk teori, fordi den kan forklare fundamentale udviklinger. Den kan ikke forklare enkelte staters udenrigspolitik, men kun angive, at visse strategier under bestemte vilkår i det internationale system vil straffe, andre belønne den enkelte stat.

I denne undersøgelse er forholdet mellem den internationale magtkamp og det nationale system centralt. For at etablere forbindelsen er neorealismen vigtig. Men når vi skal forklare uden- og indenrigspolitik, må vi ty til delteorier. Meget enkle teorikonstruktioner vil blive anvendt. Det er først og fremmest policy- og demokratianalyser med udgangspunkt i Kjell Goldmanns arbejder og partiteorier baseret på Gunnar Sjöblom. Sjöbloms teoretiske systematisering drejer sig om partiers strategier til at maksimere deres indflydelse. Hertil kommer antydninger af *bureaucratic politics*-teorier.⁸ De er dog mere karakteriseret af at være typologier og begrebsskategoriseringer, som benyttes som ordnende, udvælgende og systematiserende elementer, end af at have teoripræg. De fungerer pragmatisk som forenklede strukturerede påstande, som anvendes på det omfattende kildemateriale.

Demokratiteorierne baseres på den svenske politolog Kjell Goldmanns uforenelighedstese.⁹ Den går ud på, at demokrati og udenrigs- og sikkerhedspolitik og til en vis grad forsvarspolitik er uforenelige. Demokrati kræver tre grundlæggende forhold: repræsentation, deltagelse og information. Goldmann hævder, at disse forhold, som er nødvendige for demokratiske politiske processer, ikke er til stede ved udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er der tre grunde til: *For det første* skal der forhandles med andre stater. Her må der være fortrolighed. Udenrigs- og sikkerhedspolitikken, når den konkret føres over for den internationale omverden, kan kun vanskeligt håndteres åbent. Regeringen må have handlefrihed under ansvar. Det er *bargaining princippet*. *For det andet* vedrører udenrigs- og sikkerhedspolitikken statens ultimative sikkerhed: eksistensen. Det står ikke til diskussion. Den ultimative sikkerhed må i sidste instans være regeringens ansvar. Det er princippet om *supreme interest*. *For det tredje* er udenrigs- og sikkerhedspolitikken fjernt fra borgerne. En fjern politik, som ikke umiddelbart ses at have kontant indflydelse på den enkelte borger, har vanskeligt ved at få en tilstrækkelig høj indenrigspolitisk politiseringsgrad. Det er princippet om *remoteness*. Spørgsmålet er, om disse forhold også gælder for forsvarspolitikken. Uforenelighedstesen med dens underteser vil derfor blive prøvet på materialet fra forsvarskommissionerne. Kan forsvarspolitik og demokrati forenes? Det er udgangspunktet i denne undersøgelse, at der i forsvarspolitisk sammenhæng på en række punkter rent faktisk eksisterer et *bargaining princip*, et *supreme interest* og et *remoteness princip*. Men lige så klart er det, at der er en vis forskel på sikkerhedspolitik og forsvarspolitik, som indebærer, at der er afvigende gyldighedsområder for de tre principper. Kapitel 7 vil indgående beskæftige sig med disse forhold.

DE FIRE TESER

Med disse teoretiske betragtninger in mente skal der kort som udgangspunkt formuleres fire teser, som konkret drejer sig om de to forsvarskommissioner. Teserne refererer til de nævnte teoridele. De fire teser er kontrasttesen, kosmetiktesen, kodificeringstesen og kontinuitetstesen.

Den første tese, kontrasttesen har at gøre med kontrasten mellem de to kommissioner, hvad angår forholdet mellem partipolitisk konsensus og konflikt i forbindelse med sikkerhedspolitik og forsvarspolitik. Der er en tendens til konsensus om forsvarspolitikken og konflikt om sikkerhedspolitikken under FK88. Omvendt er der tendens til konsensus om sikkerhedspolitikken, men konflikt om forsvarspolitikken under FK97. Kort sagt: Politiseringsgraden tilsiger, at i FK88 kan der tales om sikkerhedspolitikens primat. For FK97 gælder forsvarspolitikens primat.

Den anden tese, kosmetiktesen, er tesen om manglende konkret sammenhæng mellem forsvarskommissionernes sikkerhedspolitiske præmisser og forsvarets mere detaljerede dimensionering. Sammenhængen ses som kosmetisk og har primært til formål at legitimere forsvarets indretning og dimensionering med sikkerhedspolitiske argumenter.

Den tredje tese, kodificeringstesen, drejer sig om, at resultatet af forsvarskommissionerne primært kan karakteriseres som en kodificering, lovgivelse, af allerede iværksatte ændringer og foranstaltninger.

Den fjerde tese, kontinuitetstesen, er tesen om, at virkelig store omvæltninger og fundamentale ændringer i dansk forsvar, i struktur, omfang og organisation ikke finder sted, uanset at de ydre forhold kunne tilsige det. Forsvaret fortsætter som hidtil med en kontinuerlig udvikling i forbindelse med løbende tilpasninger uden de store revolutionære transformationer.

Disse fire teser har deres rod i de ganske særlige og vidt forskellige vilkår, der herskede for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik under bipolariteten og under unipolariteten. Det gælder indlysende kontrasttesen. *Kontrasttesen* relaterer til det forhold, at sikkerhedspolitik og forsvarspolitik ikke nødvendigvis er klart sammenfaldende: Sikkerhedspolitikken er i vidt omfang som den overordnede politik mere erklærings- og intentionspolitik, hvor den konkrete forsvarspolitik vil være stærkt bundet af institutionelle, traditionelle forhold og den organisatoriske og materielmæssige arv. Kontrasttesen har grundlæggende at gøre med det forhold, at dansk forsvar – uanset hvordan det konkret er udformet – har vidt forskellige funktioner under den kolde krigs bipolaritet og efterkoldkrigstidens unipolaritet. På samme måde føres der også forskellige former for sikkerhedspolitik i de to perioder, som

kommissionerne udfolder sig i. Kontrasttesen er baseret på neorealistiske teoretiske overvejelser i forbindelse med danske valg af sikkerhedspolitiske strategier.

Kosmetiktesen hænger sammen med kontrasttesen, idet den også understreger, at sikkerhedspolitik og forsvarspolitik for et land som Danmark ikke nødvendigvis er funktionelt sammenhængende. Tesen understreger imidlertid, at det er nødvendigt at etablere en sådan logisk sammenhæng primært for at legitimere den førte forsvarspolitik. Tesen implicerer også, at det ville være vanskeligt at tilvejebringe denne legitimerende sammenhæng – om end af nok så meget kosmetisk karakter – uden forsvarskommissioner. Forsvarskommissioner efter anden verdenskrig var et af de få politiske organer, som kunne rumme både sikkerheds- og forsvarspolitisk interessevaretagelse og ekspertise inden for en demokratisk præget konstruktion. Når der tales om kosmetiktese, er det netop for at understrege, at der i det danske politiske system er et legitimerende behov for at konstruere en sammenhæng – hvor postuleret og kosmetisk den end måtte være – mellem to forskellige politikområder, som logisk og funktionelt set burde være umiddelbart snævert og klart sammenhængende. Kosmetiktesen gælder for begge kommissionsberetninger, om end den er mest markant for FK97's vedkommende. Kosmetiktesen er baseret på neorealistiske teoretiske overvejelser i forbindelse med partistrategiske tolkninger.

Kodificeringstesens gælder ligeledes begge kommissioner. Igen er den mest markant, for så vidt angår FK97. Ved FK97 kunne man hævde, at der skulle kastes vievand på de omfattende ændringer, der var sket efter den kolde krigs afslutning. Men også FK88 kan ses i lyset af denne tese: Den med stort besvær langsomt iscenesatte samling omkring sikkerhedspolitikken, som forblev problematisk til det sidste, skulle etableres, og i skyggen af dette kunne en række praktiske, organisatoriske ændringer i forsvaret, som allerede var forberedt, komme med i købet. Kodificeringstesens er rettet mod kommissionernes resultat, det konkrete output, beretningerne og deres anbefalinger. De forskellige grupper, først og fremmest de forskellige politiske partier, men også gruppen med forsvarets repræsentanter og gruppen med de to slags eksperter havde forskellige mål og visioner, hvad angår hensigt og resultat. Mulighederne var kulegravning, forligsforberedelse, syltekrukke og endelig kodificering. Det er påstanden, at skal resultaterne fra kommissionerne vurderes, vil kodificeringen komme nærmest. Det teoretiske udgangspunkt for tesen hentes primært i overvejelser omkring det nationale, danske politiske system baseret på partistrategiteorier.

Kontinuitetstesen kan ses som en logisk konklusion af de tre øvrige teser: kontrasttesen, kosmetiktesen og kodificeringstesen. Tesen siger, at selv om dansk forsvars funktioner er forskellige i forhold til de to forskellige verdensordener, selv om den sikkerhedspolitiske situation og de sikkerhedspolitiske vilkår er meget afvigende, og selv om der løbende er sket ændringer i dansk forsvars struktur og indhold, som efterfølgende kodificeres af kommissionerne, så er der ikke tale om dybtgående transformationer. Forsvarskommissionerne frembringer ikke nogen revolution, men en stilfærdig evolution baseret på kontinuitet. Der er grundlæggende en klar tendens til beskedne ændringer og dermed kontinuitet i dansk forsvar, når der ses på organisation, materiel og personel. Kort sagt: Selv om man ud fra forskellige opfattelser og teorier kunne forvente dybtgående transformationer i dansk forsvar, når det internationale system fremviser så fundamentale ændringer, som tilfældet var efter den kolde krigs afslutning, så er forventningen, at de faktiske ændringer i det danske forsvar set i forhold til de internationale ændringer er beskedne. Tesen har rod i to centrale teoriområder: nemlig på den ene side neorealismen vedrørende det internationale system, som vil pege på tendenser til en vis kontinuitet for en stat med henblik på at kunne sikre sin overlevelse med forsvaret som det traditionelle middel. Og på den anden side den indenrigspolitiske træghed og bureaukratiske binding til etablerede, traditionelle former for forsvar, som gør sig gældende i forhold til forsvarspolitikens interne politiske placering. Ud fra disse teoretiske overvejelser vil forsvarskommissionerne mere være præget af kontinuitet end af fundamentale ændringer.

B E G R E B E R

To begreber dominerer denne bog: sikkerhedspolitik og forsvarspolitik. Sikkerhedspolitik forstås normalt som et samlebegreb for tre politikområder: 1) overlevelsesaspektet i bred forstand af udenrigspolitikken (diplomatisk og økonomisk sikkerhedspolitik) og 2) overlevelsesaspektet i bred forstand af indenrigspolitikken (det, som nu betegnes som *homeland security*) samt 3) forsvarspolitikken. Af praktiske og analytiske grunde vil der i denne fremstilling ofte blive benyttet en sidestilling af sikkerhedspolitik og forsvarspolitik. Ved disse sidestillinger forstås der ved sikkerhedspolitik den diplomatiske sikkerhedspolitik og ved forsvarspolitik den politik, der direkte vedrører forsvarets omfang, indretning og anvendelse.

M A T E R I A L E

Litteraturen om dansk forsvar i den periode, der er tale om, er begrænset. Det gælder således selvsagt også forskningsmæssig litteratur, som specifikt handler om de to forsvarskommissioner. De vigtigste analyser er skrevet af Nikolaj Petersen og Michael Clemmesen. Hertil kommer to nye fremstillinger, en officielt præget bog om forsvarskommandoen ved general Lyng og en mere personlig bog af Hans Hækkerup. Forsvarskommissionerne er hver for sig behandlet i et par samlepublikationer.¹⁰

Kildematerialet er omfangsrigt. Der er dels en række officielle publikationer fra forsvaret selv, en årlig redegørelse fra forsvarsministeren, rapporter af mere teknisk art fra forskellige instanser i forsvaret, herunder rapporter fra RAG, Forsvarsministerens Rådgivnings- og Analysegruppe, dels materiale fra forsvarsdebatterne i Folketinget, samt de afgivne svar på spørgsmål til ministeren. Endelig findes der et stort materiale i aviscommentarer og analyser.

I forbindelse med undersøgelsen og analysen af de to kommissioner har jeg kunnet trække på tre forskellige former for særskilte kilder: *For det første* forsvarskommissionernes arkiv, der beror i Forsvarsministeriet. Jeg har fået fri adgang til dette materiale, som på indeværende tidspunkt befinder sig i en ikke særlig tilgængelig form, idet der ikke er foretaget nogen systematisering af de mange akter. *For det andet* har jeg foretaget dybdeinterviews med en række af de mest centrale aktører blandt kommissionsmedlemmerne. En liste over de interviewede findes i bilagsdelen. I de fleste tilfælde er materialet nedskrevet på grundlag af optagelse på en båndmaskine. De interviewede har haft mulighed for at korrigere de steder i fremstillingen, hvor de er blevet direkte eller indirekte citeret. *For det tredje* skal nævnes mit eget materiale om kommissionerne. Det er et særligt forhold ved denne bog, at den er skrevet af en person, som selv har været medlem af begge kommissioner placeret i gruppen af særligt sagkyndige og tillige medlem af de vigtigste udredningsgrupper. I FK88 havde jeg tilmed ud over at være ordinært medlem en særlig position som medsekretær ved udredningsgrupperne for sikkerheds- og nedrustningspolitik og for gruppen for NATO-politik, samtidig med at jeg var ordinært medlem af de to grupper. Det vil sige, at jeg har deltaget aktivt med udkast til drøftelser i grupperne i sekretariatet samt selvsagt deltaget i debatterne ved samtlige møder i FK88. I FK97 var jeg medlem af den sikkerhedspolitiske udredningsgruppe og var også her aktiv med hensyn til at fremlægge udkast til dele af kapitler. Endvidere deltog jeg i samtlige møder i kommissionen samt i samtlige rejseaktiviteter i ind- og udland.

M E T O D E

Disse forhold giver en række metodemæssige problemer. Kan man overhovedet skrive en analytisk fremstilling af en politisk proces, som man selv har deltaget i, og hvilke metoder kan i givet fald anvendes? Metoden kan være at se deltagelsen som deltagelsesobservation, som anvendt i sociologi og antropologi. Denne metode indebærer, at man bevidst deltager i politiske eller sociale processer med henblik på bedre at kunne identificere og forstå de fundamentale problemer. Hertil kommer eventuelt muligheden for at være med til at løse dem. Metoden forudsætter, at man forud for undersøgelsen klart har tilkendegivet og forberedt, at deltagelsen i processerne også indebærer en analyse af dem. En anden metode kunne være infiltreringsmetoden: At man under dække af andre formål konspiratorisk og fordækt bevidst indsamler informationer i forbindelse med konfidentielle møder og uformelle beslutninger med det formål at afsløre eventuelle illegitime processer. En tredje fremgangsmåde er den, der er benyttet af andre deltagere i forsvarskommissionerne, nemlig at skrive fremstillinger, der har karakter af selvbiografier, og som kan få karakter af retfærdiggørelse af egne politiske handlinger. Her er Hans Hækkerups bog et godt eksempel.¹¹ Et andet eksempel, men med mindre vægt på det selvbiografiske og med større vægt på den generelle udenrigspolitik og kun med meget begrænsede tilknytninger til forsvarspolitikken er Jørgen Estrups bog.¹²

Jeg har valgt en fjerde fremgangsmåde. Den er ikke helt ulig fremgangsmåden i bogen *Ved forenede kræfter. Forsvarschefsejendommen og forsvarets udvikling 1950-2000*.¹³ Denne bog er udarbejdet af en komite under ledelse af general Lyng, som selv var forsvarschef 1989-96, og som en årrække før havde haft stor indflydelse på forsvarets udvikling. Her er der tale om en central aktør, som til en vis grad er med til at skrive sin egen historie. Metoden hos Lyng er, som det er formuleret, „at anvende det relevante trykte kildemateriale, med supplerende oplysninger fra centralt placerede personer“. Endvidere fremhæves det, at „en betydelig del af fremstillingen er baseret på komite-medlemmernes erindring om begivenheder og handlingsforløb, de har medvirket i eller været tæt på“. Fremgangsmåden indebærer, erkendes det, elementer af subjektivitet.¹⁴

Nu kan jeg på intet tidspunkt betragtes som en central aktør. Jeg har endvidere kun i begrænset omfang anvendt egen erindring som udgangspunkt. Og fremstillingen her er ikke historieskrivning. Den metode, der her er valgt, er at benytte deltagelse og involvering som inspirationsmæssigt udgangspunkt, men fortrinsvis at støtte sig til trykt materiale, arkivmateriale

og interviewmateriale. Herved tilgodeses to hensyn: For det første at tilvejebringe den forskningsmæssige afstand, som er påkrævet til en saglig analyse og til en fagligt forsvarlig undersøgelse. For det andet på en kildemæssig forsvarlig måde at kunne udnytte den særlige mulighed, der ligger i at have privilegeret indsigt via deltagelse i samtlige møder, rejser og arrangementer og privilegeret indsigt i tilblivelsesprocessen for beretningerne via aktiv deltagelse i skriveprocesserne.

Tilbage står problemet: Vil der ikke altid være en eller anden bias, som kan forvrænge tilgang, analyse, prioriteringer, udvælgelse af data? Vil det være muligt uhildet at analysere egen dagsorden, hvis den overhovedet har haft betydning? Er der tale om en særlig deltagermetode, som kan svække eller styrke analysen og sagligheden? Er det da muligt at tilvejebringe den forskningsmæssige afstand? Svaret er ja. Det er muligt at distancere sig fra egen medvirken. En række forhold skal nævnes i denne sammenhæng. Jeg har på intet tidspunkt under arbejdet i de to kommissioner forestillet mig at skulle behandle dem forskningsmæssigt, analytisk. Jeg har ikke gjort særlige notater eller skriftlige vurderinger i forbindelse med forløbet. Jeg har kun i ringe grad tyet til min egen hukommelse i forbindelse med kommissionernes forløb.

Det centrale materiale, jeg har brugt til analysen ud over det åbne, tilgængelige materiale, er således forsvarskommissionernes arkiv, hvor jeg har haft privilegeret adgang, samt materialet fra interviews med hovedaktørerne. Kildemæssigt støtter undersøgelsen sig på materialegrupper, som normalt vil indgå i projekter af denne art. På denne måde tilstræbes det at komme uden om en bias, som kunne skævvride analyserne. Hertil kommer, at undersøgelsen gennem anvendelsen af relativt enkle teorier sorterer kildematerialet, således at personlige tilbøjeligheder søges undgået.

Fremgangsmåden vil, som omtalt, have en række fordele. Frem for alt har det lettet tilgangen til relevante data og givet et forhåndsoverblik over mængden af og omfanget af data, som har gjort det muligt at gennemføre denne undersøgelse inden for rimelige tidsmæssige grænser. Det kan ikke nægtes, at den konkrete deltagelse i de to kommissioner har givet mig det bedste udgangspunkt for at kunne beskrive og analysere udviklingen i forløbet af kommissionerne. Dels har det, fordi jeg kendte aktørerne, givet mig mulighed for at kunne få maksimal udnyttelse af de gennemførte interviews. Dels har det givet mig en privilegeret position i forhold til materialet, fordi jeg på forhånd havde indgående kendskab til hele forløbet.

Men det har også påført mig en række begrænsninger: Det indgående

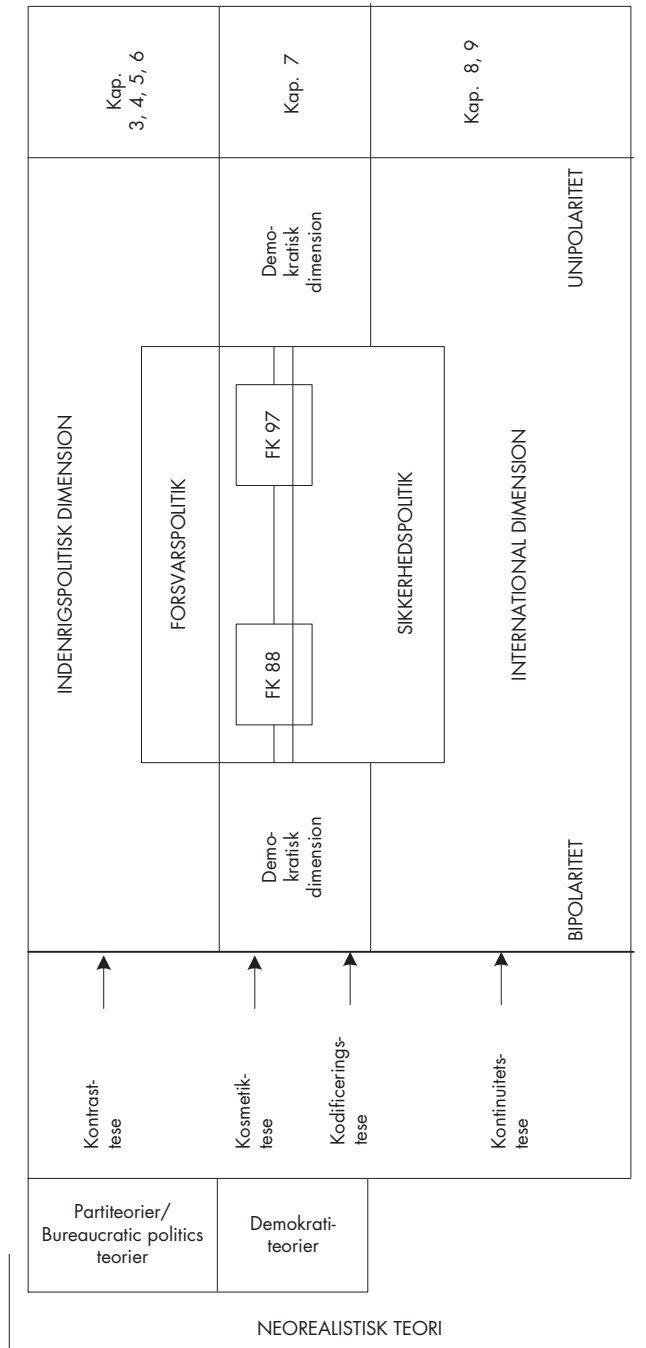
personkendskab og det indgående kendskab til forløbet har kunnet friste til at fremdrage enkeltbegivenheder, personlige oplevelser og petitjournalistisk prægede tildragelser og karakteristikker. Jeg håber ikke, at jeg i større omfang har givet efter for disse fristelser, og at det svækker den egentlige analyse. Jeg har bestræbt mig på at kunne dokumentere mine udsagn og analyser primært med henvisning til ikke-personlige kilder.

Denne bog har en række begrænsninger. Den fremstår ikke som en fyldestgørende, detaljeret historisk fremstilling af de to forsvarskommissioner. Den har ikke medtaget alle aspekter og forløb, og den har ikke fuldt udnyttet det enormt store eksisterende kildemateriale eller de muligheder, der kunne være ved at foretage omfattende systematiske, kvalitative dybdeinterviews med samtlige involverede. Den er heller ikke en gennemgang af 10 års dansk forsvarspolitik fra 1988 til 1998. Hertil er bogen i alt for høj grad bygget op omkring de to kommissioner. Endelig fremstår bogen heller ikke som en fuldgyltig, eksemplarisk undersøgelse og analyse af de to kommissioner foretaget på tre forskellige analytiske niveauer: det internationale, det partipolitiske/bureaukratiske niveau og det demokratiske niveau. Det har fx kun i meget begrænset omfang været muligt at trænge ned i de bureaukratiske processer, hvor særlige strukturer, aftaler, bindinger og sociale, organisatoriske og personlige netværk spiller en central rolle. Noget tilsvarende gælder det partipolitiske spil. Det demokratiske niveau er på tilsvarende niveau ikke undersøgt så detaljeret, som man kunne have ønsket sig.

Disse begrænsninger er fuldt ud erkendte og en bevidst del af arbejdsprocessen. Målet har ikke været at undgå de nævnte begrænsninger. De er en del af forskningsdesignet, som nødvendigvis må tage udgangspunkt i ressourcebegrænsninger. Sigtet har været på grundlag af en omhyggelig gennemgang af et afgrænset, udvalgt materiale med høj repræsentationsværdi at afdække indflydelsen fra det internationale system og fra det indenrigspolitiske system på dansk forsvars- og sikkerhedspolitik i forbindelse med de to kommissioner. Hvor ligger magten?

Afgørende dimensioner ved metoden er fremlagt. De forskellige former for data, officielt materiale (beretningerne med bilag, tilkendegivelser fra regering, ministerium, forsvarskommando og andre dele af forsvaret, folketingsmateriale, officielle analyser), arkivmateriale, interviewmateriale, materiale fra forsvars- og sikkerhedsdebatterne, herunder avis- og tidsskriftsartikler, analytiske bøger og tidsskriftsartikler, materiale fra centrale aktører i form af fx erindringer, har været omtalt. Materialet er stærkt forskelligartet.

FIGUR 2.1
Analysemodel



Kildekritisk er det behandlet efter den sociale sammenhæng, hvori det er opstået.¹⁵

Fagligt set har den komparative metode været dominerende. På grundlag af de teoretiske overvejelser indgår der i undersøgelsen en række elementer, som i varierende grad anvendes til at gennemføre den komparative analyse. Fremgangsmåden er skitseret i figur 2.1.

OPBYGNING

Bogen er bygget op på følgende måde: Den består af fire dele. *Første del* er introduktionen, som består af de seks forsvarsfortællinger (kapitel 1), og kapitel 2, der er en redegørelse for undersøgelsens teori, metode, materiale og struktur. *Anden del* er forsvarskommissionerne set indefra: den indenrigspolitiske dimension. Den består af kapitlerne 3, 4, 5, 6 og 7. I disse kapitler behandles forsvarskommissionerne med udgangspunkt i den politisk-administrative scene, i de centrale aktører, i forløbet med vægt på dramaet, i konflikterne og i de partipolitiske fronter. Endvidere tages der udgangspunkt i forswarets demokratiske dimension. *Tredje del* drejer sig om den internationale dimension. Her behandles forsvarskommissionernes relation til det internationale system. Der er to kapitler: Kapitel 8 drejer sig om sikkerhedsfaktoren, og kapitel 9 om de særlige forsvarsmæssige relationer til det internationale system. *Fjerde del* er den omfattende konklusion og en kort perspektivering. Hvert af de analytiske kapitler afsluttes med en kort sammenfatning og en oversigt over de vigtigste hovedpointer, der kan uddrages af kapitlet.

NOTER

1 Waltz (1979).

2 Waltz (1979: 7). Se også Hansen (2000); Hansen & Heurlin (2000); Heurlin (2001a).

3 En populær fremstilling (se Heurlin, 1996b).

- 4 Waltz (1979: 113). „National politics is the realm of authority, of administration, and of law. International politics is the realm of power, of struggle, and of accommodation. The international realm is preeminently a political one. The national realm is variously described as being hierarchic, vertical, centralized, heterogeneous, directed, and contrived; the international realm as being anarchic, horizontal, decentralized, homogeneous, undirected, and mutually adaptive“.
- 5 Easton (1965).
- 6 Waltz anser imidlertid ikke *Balance-of-Power*-teori som en overordnet teori. Den er „microtheory precisely in the economist's sense. The system, like a market in economics, is made by the actions and interactions of its units, the theory is based on assumptions about their behavior“ (Waltz, 1979: 118). Han understreger: „One does not need a Balance-of-Power theory, for balances would result from a certain kind of behavior explained perhaps by a theory about national psychology or bureaucratic politics“ (Waltz, 1979: 121).
- 7 Se Hansen (2000) og Heurlin (1995).
- 8 Goldmann (1986); Sjöblom (1988); Halperin & Kanter (1973); Karlsson (2002); Pedersen (1998a; 1998b).
- 9 Goldmann (1986: 4ff.).
- 10 De vigtigste fremstillinger vedrørende dansk forsvarspolitik efter anden verdenskrig er Lyng et al. (2000); Clemmesen (1986a; 1993; 1995); Clemmesen & Petersen (1985); Petersen (1979; 1981; 1989); Villaume (1995); Hillingsøe (1989); Heurlin (1997). Specifikt om forsvarskommissionerne foreligger Sørensen (1991) og Militært Tidsskrift (1997).
- 11 Hækkerup (2002).
- 12 Estrup (2001).
- 13 Lyng et al. (2000).
- 14 Lyng et al. (2000: 17).
- 15 Hovedparten af det gennemgåede materiale er opregnet i litteraturlisten. Bogen bygger på et langt mere omfattende materiale. Litteraturlisten omfatter kun det materiale og den litteratur, der er direkte refereret til i teksten.

DEL II

**DEN INDENRIGSPOLITISKE
DIMENSION**

SCENEN

INTRODUKTION: TEORIELEMENTER

I dette og i de efterfølgende fire kapitler gennemgås og analyseres forsvarskommissionernes indenrigspolitiske dimension. Styringselementet for disse fem kapitler om indenrigspolitikken vil være kommissionerne set indefra. Målet er at undersøge, hvorledes det partipolitiske og også det bureaukratiske spil foregik, hvilke rammer, muligheder og regler der var for dette spil, og hvordan de blev udnyttet.

En vigtig del af kildegrundlaget vil være interviews og kommissionsarkiver. De meget enkle og nødtørftige teoretiske begreber og styringsredskaber er primært to sæt af delteorier.

For det første drejer det sig om Gunnar Sjöbloms teoretiske koncepter om det partipolitiske spil og partiers adfærd, som primært kan karakteriseres som kategoriserende elementer.¹ Han hævder, at partistrategier sigter mod at opnå bedst mulige resultater inden for fire forhold: stemmemaksimering ved valgene, maksimal parlamentarisk indflydelse, at maksimere partisammenholdet og endelig at maksimere indflydelsen vedrørende værdimålene, således som de kommer frem i partiprogrammerne.

Forsvarspolitikken er normalt ikke et politikområde, som har den højeste politiske prioritet på den danske politiske scene. Ganske vist er forsvaret Danmarks største arbejdsplads. Det sker også, at forsvaret kraftigt politiseres i forbindelse med forsvarsforligsforhandlinger. Men det er normalt ikke på forsvarspolitikken, at de politiske partier henter stemmer, og hvis det forekommer, så er fokus primært på forslag om reduktion af forsvarsudgifterne. Derimod kan det konstateres, at politikken omkring kommissionerne i ikke uvæsentlig grad kan ses som en funktion af det parlamentariske spil og dermed en del af visse partiers strategier for at maksimere parlamentarisk indflydelse ved at styrke egen position eller udstille og svække andres.

Forsvarskommissionsforhandlinger har også drejet sig om at undgå splitelse i enkelte partier, altså styrke partisammenholdet. Det gælder ikke

mindst Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Videre har værdimålene i partiernes strategier spillet en rolle om end meget begrænset og implicit. Alle partier har selvstændigt relativt bredt formulerede forestillinger om rolle, funktion og indretning af dansk forsvar. Men der refereres stort set aldrig til dem, og de er – netop på grund af deres bredde og vide tolkelighed – ikke en central del af partiernes politik.

For det andet opereres med elementer fra teorierne om *bureaucratic politics*.² Disse teorier ser primært større, afgørende beslutninger og ikke-beslutninger om fx indretningen af forsvaret i Danmark ud fra resultater fra forsvarskommissioner som resultat af bureaukratiske processer og ikke som rationelle valg for den danske stat. Valg af mål og midler er ikke nødvendigvis rationelle, og der er ingen nødvendig logisk sammenhæng mellem mål og midler. Valg af forsvarsindretning har ifølge disse teorier, der dog mere er opregning af visse typiske handlemønstre end egentlige teorier, at gøre med to forhold. *Dels* med output fra forskellige organisationer. Organisationerne er aktørerne, og de har hver deres prioriteringer og perceptioner. Organisationerne har også deres standardoperationsprocedurer, SOPs. Organisationerne er i denne sammenhæng forsvaret, forsvarskommandoen, ministerierne (Forsvars-, Udenrigs- og Statsministeriet), de enkelte værn og interesseorganisationerne. *Dels* har valget at gøre med de bureaukratiske spil mellem enkeltpersoner, som repræsenterer egne interesser eller den bureaukratiske enheds interesser. Handlinger ses som et politisk resultat mellem spillerne, ikke som en rational handling. Centrale begreber for *bureaucratic politics* er eksterne og interne dynamikker for indretning af forsvaret (inkl. våbenanskaffelse, -afskaffelse, -anvendelse), militære organisationers dominans, teknologiske og økonomiske *issues*, organisatoriske interesser og processer, konflikter mellem ministerierne, *bargaining* internt i ministerierne, særlige *action channels*, særlige spilleregler, *rules of the game* etc.³

Overvejelser i forbindelse med disse teoretiske elementer kan efter min mening ikke føre til forklaring af de større, afgørende beslutninger og valg. De kan hjælpe med at analysere detaljerede bureaukratiske forløb. Fortsat er det bogens centrale opfattelse, at afgørende overordnede forklaringer for muligheder og begrænsninger i dansk forsvars indretning fås mest fyldestgørende inden for rammerne af neorealismen. Men skal man se specifikt på spillet omkring og processerne i forbindelse med forsvarskommissionerne, må fokus være på relationerne mellem og spillereglerne for de interne politiske og bureaukratiske aktørers magtpolitiske spil.

To kommissioner har med relativt kort mellemrum leveret store, omfattende arbejder, der kulegraver dansk forsvar. Der er næppe en sten, der ikke er vendt i forhold til de kommissorier, der blev givet. Når man tænker på, at militærbudgettet svinger omkring 1,5 til 2 pct. af det danske BNP, kan man måske ikke undre sig over, at statens lovgivere interesserer sig for, hvilke ydelser der gives for de store beløb.⁴ På den anden side hører forsvarsbudgettet sammenlignet med andre statsudgifter til i den mindre udgiftstunge del, og forsvarspolitikken hører normalt ikke til de højstprofilerede områder i dansk politik.

SCENEN ER SAT:

KENDSGERNINGER OG PROBLEMER

Dette kapitel vil sætte scenen for de to forsvarskommissioner. Hvad var der lagt op til? Hvorfor blev de nedsat? Hvad skulle der opnås? Og hvilke forskelle og ligheder var der på disse områder mellem de to kommissioner? Først skal kommissionerne præsenteres. Sigtet er at fastslå de basale, centrale facts om formål, sammensætning og baggrund i forbindelse med de to kommissioner.

FK 88

Forsvarskommissionen af 1988 blev nedsat 12.7.1988 med departementschef i Forsvarsministeriet Michael Christiansen som formand. Der var tre grupperinger repræsenteret: partierne, forsvaret og særligt sagkyndige. Kommis-soriet fastslog, at kommissionen skulle overveje den fremtidige målsætning for og sammensætning af det danske forsvar. Overvejelserne skulle baseres på forudsætningen om fortsat medlemskab af NATO samt på sagkyndige analyser af dansk sikkerhedspolitik, de øst-vestlige nedrustningsbestrebelse-er og igangværende overvejelser om atomvåbenfrie zoner. Byrdefordelingen i NATO skulle overvejes, herunder bidragene til infrastrukturprogram-merne og mulighederne for øget national specialisering. Endvidere skulle den våbenteknologiske udvikling analyseres. Fordelingen af forsvarsbudgettet mellem personel- og materieludgifter samt mellem værnene indbyrdes skulle vurderes. Mulighederne for fortsatte rationaliseringer og omprioriteringer for at øge kampstyrkerne skulle undersøges. Det gjaldt også en reduktion af stabs- og støttestrukturen. Kommissionen kunne tilkalde sagkyndige og

afgive delindstillinger. De faglige organisationer skulle have mulighed for at fremsætte synspunkter, der kunne indgå i kommissionens overvejelser. Arbejdet skulle afsluttes med udgangen af 1989.⁵

Baggrunden for nedsættelsen var forhandlinger i Folketinget efter regeringsdannelsen 3.6.1988, hvor Poul Schlüter efter opløsningen af firkløverregeringen (Konservative, Venstre, CD, KrF) dannede en ny regering med Venstre og de radikale. Den 30.6.1988 blev regeringen af Tinget pålagt inden udgangen af oktober at give Tinget en redegørelse for løsningen af forsvarets opgaver i de nærmeste år. Der skal fremlægges forslag, der kan få virkning allerede i 1989. Endelig skal der nedsættes en forsvarskommission.⁶ Kravet om en kommission var kommet fra de radikale, et krav, som var indgået i den radikale valgkamp.

Kravet om, at regeringen skulle fremlægge redegørelse inden udgangen af oktober, satte gang i forhandlingerne mellem forligspartierne, og de førte til indgåelse af et forsvarsforlig i marts 1989. Det fik selvsagt stor betydning for kommissionens arbejde. Indholdet udgjorde en væsentlig del af forudsætningerne for forsvarets udvikling i 1990'erne, og kommissionens arbejdsplan måtte tilpasses forligsforhandlingerne.⁷ Kommissionen afsluttede sit arbejde 20.12.89. Resultatet var et trebindsværk, *Forsvaret i 90'erne*. Bind 1 var den egentlige beretning og de øvrige to bind var bilag.

Kommissionens store problem var, at den verdenspolitiske udvikling i den grad var „a moving target“. Øst-vestkonflikten så at sige ændredes fra dag til dag. Midt under de afsluttende øvelser i kommissionen faldt Berlinmuren. Hovedkonklusionen var en opstilling af bedste-falds- og værste-falds-scenarier. Bedste fald var en rolig udvikling, hvor USSR og de østeuropæiske lande nærmede sig den vesteuropæiske samfundsmodel og fortsatte afspændings- og nedrustningspolitikken. Værste fald var situationen, hvor den politiske opløsning af østblokken betød en tilbagevenden til gamle nationale modsætningsforhold og interne stridigheder, som dermed kunne blive en trussel mod stabiliteten i Europa. Nedrustningsprocessen kunne stoppe. Det kunne få uoverskuelige følger, hvis reformpolitikken i USSR slog fejl og førte til ustabile forhold. Der måtte foretages en vurdering af konsekvenserne for dansk forsvar inden for spektret af udviklingsviftens to yderpunkter, bedste fald og værste fald.⁸

Kommissionen kunne konkludere, at de styrkereduktioner, som var bebudet af Warszawapagten, forbedrede varslingstiden, men at styrkeforholdet fortsat ville være i Warszawapagtens favør, og at der derfor i overensstemmelse med 1989-forsvarsforliget ikke var grundlag for reduktion af det

danske forsvarsbudget. Men hvis aftalen om reduktion af de konventionelle styrker i Europa, CFE-aftalen blev indgået, kunne der opnås besparelser på budgettet. Sådanne besparelser kunne ske i lyset af den samlede sikkerhedspolitiske situation, herunder hensyn til forstærkningsaftaler, byrde- delings- og verifikationsproblematikker. Der aftaltes en trefaset udvikling: Under første fase i foråret 1990 skulle gennemføres en lov om forsvarrets organisation, iværksættelse af rationaliseringsforslag primært om forsvarrets øverste ledelse, om bygge- og anlægsvirksomheden, om hjemmeværnet og endelig en planlægning af strukturændringer i flyvevåbnet samt overvejelser over fremskyndelse af materielprojekter (søværnets Standard Flex-skibe og opdatering af kampflyet F-16). Under fase to skal der foretages styrkere- duktioner og strukturtilpasninger som følge af den planlagte CFE-aftale. Endelig i fase tre skal der tages stilling til forsvarrets udvikling fra midten af 1990'erne.⁹

FK 97

Forsvarskommissionen af 1997 blev besluttet nedsat som led i forsvarsforliget 8.12.1995 med tidligere finansminister Knud Heinesen som formand. Kommissionen påbegyndte sit arbejde januar 1997. Som i FK88 bestod den af tre grupperinger, de politiske partier, forsvaret og særligt sagkyndige. Kommissoriet pålagde kommissionen med udgangspunkt i loven om forsvarrets formål, opgaver og organisation af december 1993 at overveje, hvilke ændringer der måtte være nødvendige i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling. I forbindelse hermed skulle udarbejdes en trusselsvurdering. Forudsætningen var et fortsat medlemskab af FN, OSCE og NATO som grundlag for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Der skulle foretages en afvejning af forsvaret af nærområdet i forhold til den internationale indsats. Derudover skulle kommissionen vurdere indstillingen fra det udvalg vedrørende forsvarrets materiel, som var blevet nedsat i april 1996, og fremsætte forslag til større materielanskaffelser i de kommende år. Kommissionens redegørelse skulle kunne danne grundlag for indgåelse af et forsvarsforlig for en periode efter 1999. Kommissionen kunne tilkalde sagkyndige og afgive delindstillinger. Arbejdet skulle afsluttes inden udgangen af 1998. Som omtalt var baggrunden for nedsættelsen en bestemmelse i forsvarsforliget af december 1995, indføjet efter radikalt ønske. Forhandlingerne blev afsluttet i forbindelse med et finanslovsforlig mellem regeringspartierne, som var Socialdemokraterne, Det Radikale

Venstre og Centrumdemokraterne og oppositionspartiet Det Konservative Folkeparti. Af partitaktiske grunde var Venstre ikke med i første omgang, men tilsluttede sig forsvarsforliget i foråret 1996.

Beretningen *Fremtidens Forsvar* udkom i november 1998 og bestod af et hovedbind og to bilagsbind. Kommissionens centrale konklusion var, at Danmark efter den kolde krig nød godt af en sikkerhedsgeografisk placering, der indebærer tryghed nærmest uden fortilfælde,¹⁰ at den orden, der er opstået, giver en historisk set usædvanlig høj grad af sikkerhed¹¹ og endelig, at der ikke i de næste 10 år vil opstå en direkte konventionel militær trussel mod Danmarks sikkerhed.¹² Kommissionen inddelte forsvarets fremtidige opgaver i fem kategorier: 1) Suverænitets- og myndighedsopgaver, 2) krisestyrings- og kollektive forsvarsopgaver, 3) tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver (primært østsamarbejdet), 4) fredsstøttende opgaver, samt 5) andre opgaver, herunder civile samfundsopgaver.

Der blev opstillet tre mulige scenarier for den globale udvikling: 1) global, samarbejdende orden, hvor den globale magtstruktur vil være præget af vidtgående stormagtssamarbejde og prioritering af økonomiske målsætninger. Udgangspunktet vil være unipolaritet. NATO vil bevare pladsen som den centrale forsvarsorganisation. 2) EU som pol i en global multipolaritet. Der vil her opstå en polarisering mellem regionale magtcentre, som kan være USA, Japan, EU, Kina og Rusland. 3) Multipolaritet (renationalisering) i Europa, hvor Europa vender tilbage til normalbilledet fra før den kolde krig med konflikter og alliancer mellem de europæiske stormagter. Det vurderes, at scenarie 1 er det mest sandsynlige, scenarie 2 er en reel mulighed, og at scenarie 3 ikke på forhånd kan udelukkes. Dette indebærer, at planlægningsovervejelserne må tage udgangspunkt i scenarie 1 og samtidig tage højde for scenarie 2. Scenarie 3 vil ikke være dimensionerende for forsvaret.¹³

Kommissionen fandt, at forsvarsloven af 1993 i det store og hele fortsat var i overensstemmelse med de sikkerhedspolitiske forhold. Kommissionen tog i sine vurderinger af nyanskaffelser til materiel udgangspunkt i den omtalte indstilling fra materieludvalget. Hærens hovedforsvarsstyrker skulle fortsat være Danske Division. Hærens krigsstyrke skulle nedsættes fra ca. 58.000 mand til ca. 49.000. Hæren bibeholdt sin kapacitet til internationalt engagement. Antallet af regimenter og kaserner skulle reduceres. Hjemmeværnet skulle i højere grad end før indgå i territorialforsvaret med kampopgaver og kampstøtteopgaver. En række organisatoriske ændringer skulle gennemføres i flyvevåbnet, herunder nedlæggelser og sammenlægninger. Der

FIGUR 3.1
Sammenligning 1989 og 2004

	REAKTIONSSSTYRKER		HOVEDFORSVARSTYRKER TIL INTERNATIONALE OPGAVER		HOVEDFORSVARSTYRKER TIL LOKALT FORSVAR		
	1989	2004	1989	2004	1989	2004	
HÆREN	Kampvognskadroner	0	5	17	19	16	0
	Artilleribatterier	0	3	20	18	39	6
	MLRS-batterier	-	0	-	1-2	0	0-1
SØVEJEN	Fleksibelt støtteskib	-	1	-	0	-	0
	Korvetter/fregatter	0	2	5	1	0	0
	Standard Flex-300 enheder	-	5	-	9	0	0
	Minelægger	0	1	4	1	0	0
	Undervandsbåde	0	1	5	2	0	0
FLYVEVÅBNET	Kampfly (F-16/F-35)	0	16	0	44	89	0
	Hawk-eskadrillaer	0	1	0	24	8	2-4
	Transportfly	0	2	0	4	6	0
	Transporthelikopter	-	6	-	0	-	0

(Forsvarskommandoen). Fra Lyng et al. (2000: 275).

skulle anskaffes et eller to transportfly samt helikoptere. I søværnet skulle missilbåde og korvetter og en række minelæggere udgå. Til gengæld anbefaledes anskaffelse af to kommandostøtteskibe og patruljeskibe. Ubåde skulle bevares. Endelig skulle Østre Landsdelskommando nedlægges, og opgaverne skulle overføres til Hærens Operative Kommando.

Som det fremgår, lykkedes det for begge kommissioner at fremkomme med omfattende, detaljerede beretninger. Det var beretninger, som overordnet var præget af en vis konsensus, om end der var væsentlig forskel på FK88 og FK97. FK88 blev i det store og hele fremlagt i enighed. FK97 derimod var præget af særudtalelser. Det var beretninger, som i grundighed, detaljerighed og strukturel sammenhæng må betragtes som uden sidestykke i nyere dansk forsvarspolitik. Det var beretninger, som blev nødvendige referenceværker for udøvere i og interessenter i dansk forsvarspolitik. Det var desuden beretninger, som på hver sin måde fik umiddelbar politisk virkning. Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997 må betragtes som milepæle i relation til dansk forsvarspolitik.

Men var de nødvendige? Var de politiske tilfældigheder? Hvad var deres politiske rationale? Kunne indholdet og resultaterne af de to forsvarskommissioner ikke være opnået på anden vis? At beslutte at gennemføre forsvarskommissioner baseres ikke på tilfældigheder. Dertil er der for meget på spil. Det er store, tunge, vigtige opgaver, som kræver stor politisk vilje, indsats og ressourcer. I dette og i de kommende kapitler skal ses på det interne spil i forbindelse med FK88 og FK97. Da forsvarskommissioner drejer sig om, hvorledes Danmark skal forsvares, er tolkningen af de ydre sikkerhedspolitiske og strategiske rammer vigtige. Da det er de politiske partier, som med deres lovgivere på tinge afgør dansk forsvar, er partiernes opfattelser af vital betydning. Blandt partierne spiller Det Radikale Venstre en særlig rolle.

DE RADIKALE SOM OMDREJNINGSAKTØR

For begge kommissioner gælder det, at de er kommet i stand på krav fra Det Radikale Venstre. De radikale har i begge tilfælde været i en parlamentarisk situation som regeringspartner først i en centrum-højre-regering og derefter i en centrum-venstre-regering, hvor et radikalt krav nødvendigvis måtte tages alvorligt.

Forsvarskommissioner er politik. Resultatet af kommissionerne er afhængigt af de rammer, der sættes af det internationale system. Men de er også

partipolitik. Baggrund, tidspunkt og formål for forsvarskommissionerne har i høj grad noget at gøre med interne brydninger i partierne. Et markant eksempel er et udsagn af den radikale partileder Marianne Jelved: „Forsvarskommissionen (FK88) var en gave til Jørgen Estrup“.¹⁴ Jørgen Estrup var dengang ny sikkerheds- og forsvarspolitisk ordfører. Han skulle føre den radikale politik, som var „at skabe politisk bredde bag den udenrigspolitiske indsats“, ud i livet. Estrup havde været imod de radikales deltagelse i regeringen.¹⁵ Det er fristende at karakterisere FK88 med Marianne Jelveds ord: en gave til Estrup. Den kunne være et forsøg på at tilfredsstille den særligt forsvarskritiske venstrefløj af partiet. Jelved-tesen skal imidlertid tages med et gran salt: Estrup, som var ny på forsvarsområdet, stod for en politik, som dels arbejdede for en ny konsensus på det sikkerhedspolitiske område, dels gik ind for en mere realistisk forsvarspolitik, som ikke nødvendigvis skulle indebære besparelser. En mere korrekt påstand end gaven til Estrup vil imidlertid være, at nedsættelsen af kommissionen var Venstre og de konservatives politiske betaling til de radikale, som havde haft kommissionskravet som en del af deres valgkamp. Gaven var altså til de radikale, ikke eksplicit til Estrup. Estrup, som ikke entydigt kan placeres på de radikales venstrefløj, havde stort set hele tiden sin folketingsgruppe bag sig.

„En gave til de radikale“ kunne også karakterisere FK97. Her skulle det så være Socialdemokratiet, som skulle yde politisk betaling. Bliver de to forsvarskommissioner nedsat primært for at løse et partipolitisk og parlamentarisk problem, nemlig det, at det lille indflydelsesrige, forsvarskritiske parti i midten af dansk politik med mellemrum var regeringspartner i henholdsvis en centrum-højre- og en centrum-venstre-regering?

Det er ikke vanskeligt af nå frem til, at forsvarskommissionerne med en simpel fortolkning baseret på Sjöbloms typologier kan ses som en betaling til Det Radikale Venstre for regeringssamarbejde. Der er omkostninger for et lille parti ved at binde sig i regeringssamarbejde snart til det ene og snart til det andet store parti. Fordelen ved en kommission er de radikales mulighed for forøget vælgertilslutning ved næste valg, fordi et vigtigt område for partiet tages op til grundig og saglig behandling. Partiet kan fremstå som effektivt og resultatorienteret og stå som det stærke midterparti, der binder de to fløje sammen. Yderligere kan manøvren maksimere den parlamentariske indflydelse, idet den kan markere partiets indflydelse som regeringspartner. Hertil kommer sikringen af værdimålene, som i særlig grad vil være fremholdt af partiets venstrefløj, samt styrkelse af partisammenholdet, idet der gives plads til langsigtet saglig kulegravning af et kerneområde. Faren ved

det hele er, at partiet, når processen er overstået, står tilbage med et svagt resultat, hvor der er solgt ud af de centrale mål. Forsvaret har fra partiets start været en mærkesag for Det Radikale Venstre: Forsvaret skal under lup. Det skal trimmes. Når det nu *er* der, skal det kunne nytte. Med forsvaret som en mærkesag kan man øge sin indflydelse. Men fremgangsmåden kan også som nævnt være en boomerang, hvis projektet, på alternativ vis at kulegrave forsvaret, mislykkes.

De andre partier nærede ingen hede ønsker om kommissionerne. Tidligere radikale forsøg med nedsættelse af en totalforsvarskommission i 1982 mislykkedes.¹⁶ Forligspartierne var imod. På det tidspunkt havde de radikale ikke nogen vægtige politisk-parlamentariske pressionsmuligheder. Socialdemokratiet var ligeledes negativ over for en forsvarskommission i 1988. CD frarådede det i 1997.¹⁷ Heller ikke de konservative¹⁸ eller Venstre har været begejstrede. De har begge nærmest været tilbageholdende tenderende til det negative. Alle de nævnte partier så ingen umiddelbare partipolitiske eller partistrategiske fordele ved at promovere igangsættelse af forsvarskommissioner. Forsvaret som institution var også betænkeligt, ikke mindst fordi initiativet til kommissionerne kom fra det forsvarskritiske Radikale Venstre. Det kunne gå galt med splittelse og opstilling af vidtgående alternative forslag til følge. Forsvaret ville normalt satse på en langsigtet solid konsensus mellem centrale, regeringsbærende, forsvarsaccepterende partier. Når kommissionerne først blev nedsat, var interessen i forsvaret imidlertid selvsagt stor og indstillingen klart positiv. Så gjaldt det om at få så meget som muligt ud af kommissionsarbejdet og udnytte de indlysende fordele, ikke mindst informationsmonopolet, som man var i besiddelse af.

Ud fra denne analyse er den umiddelbare konklusion, at der ikke er nogen „saglige“, udefrakommende faktorer præget af udenrigspolitisk, teknologisk eller organisatorisk nødvendighed, som er igangsætter for de to kommissioner. Nedsættelsen af begge kommissioner kommer efter radikalt pres. De er et resultat af det indenrigspolitiske spil. Her kommer Marianne Jelved ind i billedet. Hun har begrænset viden om forsvar og forsvarspolitik. Men hun har stor viden om det radikale bagland, de radikale politikere og det politisk-parlamentariske spil på Christiansborg. Marianne Jelved har som en politisk *godfather* siddet uden for begge kommissioner og styret det, hun ønskede at styre, nemlig at den overordnede politik falder ud i de radikales favør. Det er mindre personligheden Marianne Jelved, som er afgørende. Det, der er afgørende, er den effektive måde, Marianne Jelved udnytter sin indflydelsesrige rolle. Men er det hele så enkelt: At det

er de radikale, der er omdrejningsfaktoren ved FK88 og FK97? Det vender vi tilbage til.

OMSTÆNDIGHEDERNE BAG FORSVARSKOMMISSIONERNE

Ud fra en vurdering af forsvarsproblematikkens placering og rolle i dansk politik vil man, som antydnet ovenfor, umiddelbart kunne forestille sig, at følgende forhold kunne virke udløsende for oprettelsen af en forsvarskommission:¹⁹

- afgørende ændringer i de internationale og regionale omgivelser, med nye trusler eller fravær af trusler til følge,
- afgørende ændringer i det politisk-parlamentariske mønster, dvs. nye konstellationer i Folketinget eller i regeringen,
- afgørende nybrud i den militær-teknologiske udvikling,
- afgørende økonomiske og finansielle ændringer, som fx kræver voldsomme besparelser på statsbudgettet,
- afgørende bureaukratisk-organisatoriske problemer i forsvaret, fx forholdet mellem værnene, behov for rationaliseringer etc.

Hvilke udslagsgivende faktorer var gældende for FK88 og FK97? Hvis Jelled-påstanden, som den er blevet reformuleret, om forsvarskommission som gave til Det Radikale Venstre, er plausibel, må der primært peges på mulighed nummer to: afgørende ændringer i det politisk-parlamentariske system. Når en forsvarskommission er besluttet oprettet, optræder imidlertid nye problemer og spørgsmål, som skal besvares.

FORMÅL FOR OG FORVENTNINGER TIL FORSVARSKOMMISSIONER

Hvilke problemer vil der være med kommissionerne? Hvilke forventninger er der til, hvad der kan opnås, og til, hvad der kan gå galt? Der vil klart være forskellige forventninger hos de forskellige aktører. Med den sammensætning, som de to kommissioner har fået, en sammensætning, som på en række områder svarer til den forudgående kommission af 1969, vil der være forskellige forventninger i de tre grupper, som kommissionerne overordnet og formelt består af, nemlig politiske repræsentanter, repræsen-

tanter for forsvaret og særligt sagkyndige. De tre grupperinger er selvsagt på ingen måde homogene.

Politikerne kan opdeles på mange måder: En er at dele dem i to grupper: Dem, der hører til forligsregimet, de traditionelle forligspartier, og dem, der er udenfor og ikke er med i de egentlige beslutningsprocesser. Det er dem, som ikke alene kan, men også er henvist til at køre på frihjul. Inden for forligskredsen er der igen to grupperinger: Dem, der mener, at der vil kunne spares på forsvaret, og dem, der mener, at der ikke nødvendigvis bør spares, snarere tværtimod. De radikale og delvis Socialdemokratiet hører traditionelt – men ikke altid – til den første. Venstre og de konservative til den sidste gruppe. Endelig er det, når det drejer sig om at kategorisere, af betydning, om partierne er i regering eller i opposition.

Hvad angår forsvaret, er der ligeledes to grupper: den politiske ledelse, dvs. departementschef og ministerium, og den faglige ledelse: forsvarskommandoen og øvrige militære institutioner. Blandt eksperterne kan man på samme måde skelne mellem to grupper: de bureaukratiske eksperter (fra Udenrigsministeriet, Statsministeriet og forsvaret etc.) og de akademiske uafhængige eksperter (universiteter, forskningsinstitutioner). Hertil kommer gruppen, som holdes uden for kommissionerne, men som tildeles hørings- og informationsagtig tilknytning, nemlig de faglige interesseorganisationer.

Disse grupperinger vil have divergerende opfattelser af, hvad en forsvarskommission skal bruges til. Ud fra tidligere erfaringer med kommissioner i almindelighed og forsvarskommissioner i særdeleshed kan man identificere følgende forhold, når man skal fastslå formålet med forsvarskommissioner:²⁰

1. At skabe forudsætninger for forlig, dvs. at formulere en eller anden form for konsensus med henblik på lovforberedelse.
2. At kulegrave, undersøge til bunds, med henblik på at ændre forhold, opstille alternative løsningsmodeller og dermed lægge op til reformer.
3. At fungere som syltekrukke, dvs. at trække tiden ud med henblik på – af andre politiske årsager – at undgå at tage stilling.
4. At kodificere den eksisterende forsvarspolitik.

Alle fire formål optræder i de to forsvarskommissioner. De er knyttet til de forskellige grupperinger på forskellig måde: enten som del af den formelle dagsorden, som den kommer til udtryk i kommissionerne, eller som skjult dagsorden.

Ser vi på FK88, var det næppe ændringer i det internationale system, som betød noget for nedsættelsen af kommissionen. Det ville under alle omstændigheder i denne sammenhæng have været et meget dårligt tidspunkt, fordi situationen i 1988 pegede i retning af, at øst-vestkonflikten var under markant forandring, en forandring, hvis udfald var vanskeligt at forudsige, da den endnu ikke havde manifesteret sig utvetydigt. Heller ikke den teknologiske udvikling, som eventuelt kunne tænkes at styrke konceptet om defensivt forsvar, et koncept, som i 1980'erne spillede en vis rolle i den forsvarspolitiske debat, havde nogen markant betydning. Danmark var ej heller på afgrundens rand økonomisk, et forhold, som ville kunne retfærdiggøre dybe, generelle besparelser. Strukturelle og organisatoriske problemer i forsvaret – som man jævnt hen næsten konstant var plaget af, og som man omkring 1988 var godt i gang med at forsøge løst – havde ikke det omfang, at det kunne bære en forsvarskommission. Tilbage som begrundelse var de nye partipolitiske konstellationer i Folketinget og i regeringen efter atomvalget i foråret 1988. De radikale havde trods energisk markedsføring af Niels Helveg Petersen – „Nu er det forår og Niels Helveg“ – som den, der kunne løse dansk politiks mange problemer, mistet et mandat.²¹ Et af problemerne, som skulle løses, var det forhold, at Danmark udenrigspolitisk talte med to stemmer. Som det blev udtrykt af Estrup: „Vi kommer galt af sted, hvis både passagererne på bagsædet og chaufføren skal have en hånd på rattet“.²² I en pressemeddelelse under valgkampen fra Det Radikale Venstre den 26.4.1988 hed det, „Danmark kan yde vigtige bidrag til løsningen af disse store opgaver (den internationale situation); men det forudsætter, at udenrigspolitikken ikke bruges som en brik i det indenrigspolitiske spil ...“²³ Der var således lagt op til ændringer i forholdet mellem regering og det alternative sikkerhedspolitiske flertal, som var på vej til at blive opløst indefra.

På trods af tilbagegangen dannede de radikale regering med de konservative og Venstre og tilintetgjorde derved det alternative sikkerhedspolitiske flertal, som Schlüter-regeringen i mange år havde ladet sig diktere af i forhold til NATO. Disse parlamentariske ændringer var ganske enkelt grunden til FK88. En forsvarskommission havde været et radikalt ønske under valgkampen. Med de radikale i en borgerlig regering var dette radikale ønske blevet stærkere end nogensinde. Ved hjælp af en forsvarskommission kunne de radikale signalere, at man havde taget sig betalt for at gå i regering. Det Radikale Venstre kunne over for sit forsvarskritiske vælgerbagland henvise

til formuleringen i kommissoriet om mulige „ændringer i den fremtidige målsætning for og sammensætning af det danske forsvar i freds- og krigstid“. Konklusionen må være, at FK88 blev nedsat med udgangspunkt i afgørende ændringer i den politisk-parlamentariske konstellation.

FK97

Hvad angår FK97 var situationen en anden. Nu havde de fundamentale ændringer i det internationale system for alvor sat sig igennem. Men forholdet var bare det, at disse ændringer, opløsningen af Warszawapagten, Tysklands genforening, opløsningen af USSR, fundamentale økonomiske og politiske reformer i Central- og Østeuropa og Golfkrigen 1990-91 allerede havde fundet sted for år tilbage. I det danske forsvar var der allerede foretaget store ændringer. Den nye kronjuvel i det danske forsvar, DIB'en, var blevet oprettet i en omfattende konsensus endog med Socialistisk Folkepartis stemmer. Som situationen var, ville det være rimeligt at spørge: Hvorfor endnu en forsvarskommission? Der var intet økonomisk, teknologisk, bureaukratisk, som kunne retfærdiggøre en forsvarskommission. Hvad med den internationale dimension? Var det for at bekræfte udviklingen, var det et forsøg på at pege videre frem?²⁴ Var det forsvarsminister Hækkerups forsøg på at promovere sig, at kaste vievand på det nye danske forsvar? Var det ønsket om at få det bedst mulige grundlag for et kommende forsvarsforlig? Disse forhold har været medvirkende, men næppe udslagsgivende. Atter må der peges på den specielle parlamentariske og partipolitiske situation. Her var det igen Det Radikale Venstre, nu deltager i en centrum-venstre-regering, som havde problemer af overordnet karakter. Gennem sin stærke position som regeringsparti kunne man nu bruge forsvarskommissionskortet til at markere sig og signalere reformer og eventuelle besparelser. Det Radikale Venstre skulle have en passende betaling af sine nye regeringssamarbejdspartnere, først og fremmest Socialdemokratiet.

Situationen var følgende: Forsvarsforligsforhandlingerne i forbindelse med forsvarsforliget, som blev indgået i slutningen af 1995, og som skulle gælde frem til udgangen af 1999, havde været særdeles barske.²⁵ Regeringen ønskede besparelser; de radikale, som var regeringsparti, ønskede større besparelser. Finansministeriet var dybt involveret, og dele af forhandlingerne blev til Hækkerups store ærgrelse ført i Finansministeriet uden ham. Resultatet blev, at trods indskrænkninger på en række områder fik forsvarsrammen i 1995 tilført 400 millioner kr.²⁶ En del af betalingen til de

radikale for dette forlig var at stille en forsvarskommission i udsigt. Formålet var at se på ændringer af forsvarets formål, opgaver og organisation i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling, samt at tilvejebringe et grundlag for forsvarsforlig efter 2000. Det var en formulering, som formelt pegede på kommissionen både som kulegravning og som lovforberedelse. Syltekruckeformålet var udelukket.

FORSVARSKOMMISSIONER: FOR OG IMOD

Vi kan fastslå, at i den behandlede periode har Det Radikale Venstre med udgangspunkt i den indenrigspolitiske situation været det parti, som har taget initiativ til nedsættelse af kommissionerne. Det har været dette partis særlige behov for at markere muligheder for omfattende reformer i forsvaret, der har været afgørende. Det betyder ikke, at man med sikkerhed kan hævde, at havde de radikale ikke taget initiativet og stillet krav om kommissioner, ville der ikke have været forsvarskommissioner i perioden. Med en stor grad af sikkerhed vil det imidlertid kunne hævdes, at alt andet lige var tidspunkterne for kommissionerne ikke specielt initierende eller relevante i international sammenhæng. 1988–89 var de store, uforudsigelige omvæltningers tid, og i 1997–98 var der i Danmark allerede for længst taget hul på udfordringerne fra den nye verdensorden i forsvarspolitisk henseende. Uden de særlige politisk-parlamentariske forhold ville der næppe have været kommissioner på de pågældende tidspunkter. Men også en række andre forhold taler imod forsvarskommissioner inden for den tidsramme, som her behandles.

For det første kan der konstateres en generel tendens i det danske politisk-administrative system til færre og færre kommissioner og ikke-permanente udvalg, således som det fremgår af kapitel 7.²⁷ *For det andet* fandtes en række alternative muligheder for at kulegrave eller forberede reformer og ændringer i forsvaret, nemlig nedsættelsen af interne eller blandede ekspertgrupper. Eksempelvis kan nævnes „de grønne betænkninger“ 1966–70, syv betænkninger om uddannelses- og klimaforholdene i forsvaret,²⁸ de forberedende arbejder i forbindelse med forsvarsloven af 1969,²⁹ Langtidsplanlægningsgruppen, Forsvarsministeriets Rationaliseringsnævn og Perspektivplanerne.³⁰ Dertil kunne komme udnyttelsen af forsvarsudvalget, 11-mandsudvalget (forligspartierne), Forsvarsministerens Rådgivnings- og Analysegruppe, RAG, nedsat i 1985³¹ samt udnyttelsen af eksisterende udredningsinstitutioner, som fx SNU og senere DUPI (Dansk Udenrigspolitisk Institut). Denne sidste mulighed blev således foreslået af forligspartierne, da de radi-

kale forgæves i 1982³² foreslog nedsættelsen af en totalforsvarskommission. Endelig *for det tredje* et forhold, som i særlig grad vedrører FK97. Det er tendensen i retning af, at forsvarspolitikken i højere grad end tidligere var blevet et mere normalt politikområde, som mere og mere – og ikke kun op til forligene – var „indenrigspolitiseret“. Ligeledes gælder det, at principperne, *bargaining*, *supreme interest* og *remoteness* spiller en stadig mindre rolle, og at forsvarspolitikområdet i øget omfang mere kommer til at ligne andre politiske sagområder som fx politi- eller miljøpolitikområdet. Så – alt i alt – var der ingen umiddelbar grund til en forsvarskommission i 1997. Det, der spillede ind, var således et radikalt krav og det forhold, at selv om forsvaret var på vej til at blive nok så meget normaliseret, var der fortsat en forventning om fortsættelse af fremgangsmåden med flerårige forlig – en ordning, som betød politisk fredning i en årrække efter indgåelse af forlig. Et fortsat forligsregime kunne således begrunde en tilbundsgående behandling, som fx kunne tilvejebringes ved en kommission.

GRUPPERINGERNES HOLDNINGER

DET RADIKALE VENSTRE

Hvordan kan de enkelte partiers stillingtagen karakteriseres i relation til de overordnede formål, således som de er skitseret ovenfor? I forhold til de fire muligheder: forligsforberedelse, kulegravning, syltekrukke og kodificering, var sagen forholdsvis klar set fra Det Radikale Venstre, initiativtagerne til kommissionerne.

Den første mulighed, forligsforberedende, lå ikke lige for. Det var den radikale opfattelse, at dybtgående analyser og forligsdrøftelser ikke passede sammen. Det gjaldt indlysende for FK88, som jo netop ikke skulle være forligsforberedende, i hvert tilfælde ikke på det korte sigt. Forsvarskommission og forhandlinger til det kommende forlig skulle jo netop finde sted i hvert sit forum og endda sideløbende. Det gjaldt også på sin vis for FK97, idet forligsdrøftelser fandt sted efterfølgende, således som det var forudset.³³ I den behandlede periode kunne noget tyde på, at Det Radikale Venstre ikke ønskede forlig for enhver pris.³⁴ Der skulle betales en pris. Den fjerde mulighed var også udelukket for de radikale for begge kommissioners vegne: Man ønskede ikke en kodificering af den eksisterende politik eller en legitimering af status quo: Det var netop det, der skulle undgås. Målet var reformer, som forhåbentlig medførte reduktioner. Hvordan med sylte-

krukkeformålet? Der har givet været momenter af et syltekrukkeperspektiv i særlig grad i forbindelse med FK88. Motivet at kræve reformer, som måske ikke har realistiske muligheder for gennemførelse for at tilfredsstille det forsvarskritiske radikale bagland, kan ikke helt afvises ikke mindst på grundlag af, at hovedformålet ikke skulle være et forlig. Syltekrukkeformålet har næppe spillet nogen større rolle ved FK97. Men det er dog påfaldende, at de radikale gennem kravet i forbindelse med 1995-forliget om, at der skulle nedsættes en kommission, kunne vinde tid i forhold til sin vælgerbefolkning. Man kunne argumentere med, at nu ville et kommende forsvar være baseret på en stor, uvildig og omfattende kommissionsundersøgelse.

Mulighed nummer to står for begge kommissioners vegne umiddelbart som den mest sandsynlige: kulegravning med henblik på gerne omfattende ændringer. Det ligger i den grundlæggende radikale opfattelse, at det er muligt ved udnyttelsen af uvildig ekspertise, ikke mindst alternativ ekspertise, som kan pege på objektive kendsgerninger, at få sagligt baserede, fornuftige løsninger på politiske problemer. De radikale ønsker at gå til „radix“, til roden af problemerne. Efter radikal opfattelse vil sagkundskaben, hvis den er objektiv, næsten naturnødvendigt føre til løsninger à la Det Radikale Venstre. Her kan eksperterne hjælpe. Og som et lille parti har man ikke nødvendigvis radikale eksperter på alle områder. De radikales insisteren på inddragelse af ekspertise i dansk politik er karakteristisk. Eksemplerne er mange: De radikale var initiativtagere til Det Økonomiske Råd og til det, som blev til SNU, Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg.³⁵

Kulegravningsformålet – og det gælder begge kommissioner – kan tolkes som det bedste bud på stemmemaksimering ved et kommende valg. Med dette formål kunne den politiske indflydelse ikke mindst i Folketinget øges, sammenholdet i partiet bevares. Endelig var det i overensstemmelse med partiets værdimål, som det kom frem i partiprogrammet.

SOCIALDEMOKRATIET

Socialdemokratiet har været mere neutralt i forhold til nødvendigheden eller ønskeligheden af kommissioner. Det har været helt afhængigt af den partipolitiske situation. I FK88, i oppositionspositionen, var man nærmest imod: Hvis man skulle have en kommission, så måtte den hverken have syltekrukkeformål eller være umiddelbart forsvarsforligsforberedende. Regeringen skulle tvinges til hurtigt at bekende kulør i forsvarspolitisk henseende. Socialdemokratiet ville straffe de radikale for at svigte det alternative sik-

kerhedspolitiske flertal. De skulle have lov til at stege i deres eget fedt. Både syltekrukkeformålet og forligsforberedelsesformålet fik Socialdemokratiet sat en stopper for gennem folketingsbeslutningen af 30.6.1988 om, at regeringen skulle give en redegørelse for sin politik for løsning af forsvarets opgaver i de kommende år og forslag til et kommende forsvarsforlig frem til 1991. Dette skulle ske inden for fire måneder. Der var forventning om, at der kunne indgås forlig foråret 1989.³⁶ Tilbage var der så kulegravningsmuligheden og muligheden for fastholdelse af kontinuiteten. For Socialdemokratiet var det ønsket om at kunne fremtræde som et kritisk, ansvarligt parti og ønsket om at forhindre de radikale i at køre på frihjul i det forsvarspolitiske spil, som var afgørende for politikken i forbindelse med FK88. Derfor var ønsket primært at styre både i retning af mulige reformer gennem kulegravning og samtidig at fastholde kontinuiteten i forsvaret. Som nævnt var Socialdemokratiet skeptisk over for FK88, men partiet kunne bruge kommissionen, når man havde sikret sig, at den ikke kunne fungere som en redningsplanke for de radikale. De radikale skulle tvinges til at melde ud. For Socialdemokratiet var sikkerhedspolitikken det vigtigste. Ved at vægte sikkerhedspolitikken i FK88 kunne der sikres indflydelse i Folketinget generelt; partisammenholdet, hvor fredsbevægelser spillede en vis rolle, kunne sikres, og der ville kunne sikres en overensstemmelse med partiets værdimål.

I FK97 var situationen igen anderledes. Socialdemokratiet havde regeringsmagten sammen med de radikale. Hækkerup var forsvarsminister. At de radikale var initiativtager til kommissionen og havde stillet det som en betingelse for at indgå forlig i 1995 blev mere eller mindre fortrængt. Det blev efterhånden drejet, så det kunne fremtræde som en god socialdemokratisk idé. Socialdemokratiet kunne udnytte det oprindelige radikale krav. Og ikke mindst for Hækkerup blev det muligheden for at være den stærke politiker, som skulle stå for et kommende omfattende forsvarsforlig, det mesterstykke, som han ikke fuldt ud havde haft mulighed for at præstere i de tidligere forsvarsforlig, først og fremmest i 1995. Dengang i 1995 havde pressen peget på, at Hækkerup ikke var med i de afgørende økonomiske forhandlinger i Lykketofts finansministerium. Hækkerup skriver herom,³⁷ „det blev udlagt, som at jeg aldrig havde forhandlet et forlig og fortsat manglede at bestå min svendep prøve som ‘rigtig’ politiker. Det var jo helt forkert, og jeg besluttede, at jeg ville gøre, hvad jeg kunne, for at det skulle gå anderledes næste gang“. Det var selvsagt ikke alene Hækkerups ambitioner, der spillede ind. Der var generelt i Socialdemokratiet lagt op til at fremme en forligsforberedende kommission, hvor der dels skulle kastes vievand på

den førte forsvarspolitik, dvs. status quo skulle kodificeres, men dels også med det formål, at politikken skulle videreudvikles i den angivne retning. Kommissionen skulle på grundlag af denne manøvre tage beslutninger, som kunne pege frem mod et kommende forsvarsforlig.³⁸

Forsvarspolitikken var nu i centrum for Socialdemokraterne. Sikkerhedspolitikken var præget af konsensus. Målet måtte være at overføre denne konsensus på forsvarspolitikken. Budskabet kunne være at signalere regeringsduelighed, at fremhæve evnen til at fremme samarbejde i Folketinget og undgå blokpolitik på dette område. Det ville kunne sikre stemmemaksimering ved et kommende valg, det ville give maksimal parlamentarisk indflydelse, uden at det ville gå ud over partisammenholdet. Samtidig ville man kunne fastholde partiets værdimål.

VENSTRE OG DE KONSERVATIVE

Hos de borgerlige partier var der ikke den store entusiasme for forsvarskommissionerne. De kunne til nød betragtes som nødvendige omkostninger i det politiske spil. I FK88 var formålet først og fremmest at fastholde status quo og bringe sammenhæng mellem forsvars- og sikkerhedspolitik og frem for alt undgå vidtrækkende reformer, som kunne svække forsvaret og føre til besparelser. Det gjaldt om ikke at udstille de latente modsætninger mellem de to regeringspartier Venstre og Det Konservative Folkeparti. I FK97 var der større forskelle mellem V og K end i FK88. Skyggerne fra forliget i 1995, hvor Venstre for første gang nogensinde var uden for forsvarsforliget og først tilsluttede sig senere, var ikke helt fjernet. Venstre var i højere grad villig til kulegravning og til reformformålet. Formålet var at videreudvikle den internationale indsats inden for alle tre værn. De konservative hældede i højere grad til status quo-løsningen i retning af at bevare så meget som muligt af værnepligt, hjemmeværn og territorielt forsvar ikke mindst med særlig vægt på at bevare kaserner. Der var generel tilfredshed med, at materielanskaffelser i praksis var trukket ud af kommissionen, fordi det var lagt i hænderne på det forsvarstunge, teknisk betonedede materieludvalg, som var kommet med sin beretning, før kommissionen havde påbegyndt sit egentlige forsvarspolitiske arbejde. De borgerlige partiers partistrategi på forsvarsområdet var grundlæggende at fremstå som forsvarspositive partier, der ønsker ro om og kontinuerlig udvikling af forsvaret. Der skal ikke eksperimenteres med forsvaret. Derfor måtte vidtgående forslag om fundamentale ændringer, som ofte viser sig at være skalkeskjul for store besparelser, afvises. Med denne

strategi sikredes det, at forsvaret ikke blev politiseret unødigt. Det var ikke på forsvarspolitikken, at stemmemaksimeringen fortrinsvis hentes. Ved at søge at binde Socialdemokratiet til en fælles NATO-politik via et forsvarspolitisk regime søgte man sikret maksimal parlamentarisk indflydelse. For at hindre internt splid i de enkelte partier blev der gjort alt for at fremme den kontinuerlige udvikling uden eksperimenter. De to partier havde ikke samme værdimål om forsvarspolitikken, udtrykt i partiprogrammerne. Men normalt var forsvarspolitikken ikke det store stridsspørgsmål mellem Venstre og de konservative. Men det er i denne forbindelse interessant, at Venstre og de konservative stod på hver sin side ved afslutningen af FK97: Venstre sammen med Socialdemokratiet tilsluttende sig den fælles beretning og de konservative som markerende afstand gennem særudtalelsen.

FORSVARET OG EKSPERTERNE

Forsvaret og dets øverste ledelse var delt. Forsvarskommissioner kunne være en farlig ting: De kunne mislykkes og dermed føre forsvaret ud i et politisk limbo, som kun kunne svække dets position og placering i det politiske spil og give intern splittelse i forsvaret. På den anden side kunne kommissioner også være til stor fordel for forsvaret, hvis de blev håndteret på den rette måde. Forsvaret havde en klar interesse i at blive profileret og få gennemført ændringer, som var nødvendige. Målet var først og fremmest at få etableret en troværdig sammenhæng dels mellem opgaver og struktur, dels mellem ressourcer og budget.

I FK88, som kom uventet, havde man i forsvaret i længere tid forberedt nødvendige omstruktureringer. Så kommissionen blev generelt modtaget med en behersket positiv forventning, skønt forestillingen om, at det kunne gå galt, lå og lurede. Forsvarskommissionen af 1969 var skrækscenariet. For ledelsen af forsvaret var syltekrukken det værst tænkelige. Det ville hindre nødvendige tilpasninger. Forligsforberedelse var ikke en umiddelbar mulighed. Men begge disse formål, syltekrukke og forligsforberedelse, blev jo politisk forhindret. Kulegravning med fundamentale ændringer for øje og opstilling af alternativer var ligeledes risikofyldt. Det kunne åbne for en række ubehagelige muligheder som fx det alternative koncept „defensivt forsvar“, organisatoriske ændringer i retning af fx enhedsværn, som med mellemrum dukkede op, eller mere grundlæggende transformationer i forsvarsstrukturen inspireret af de dybe modsætninger på det sikkerhedspolitiske område.³⁹ Kulegravning i moderat henseende kunne imidlertid føre

til nødvendige ændringer og reformer, både hvad angik den øverste ledelse af forsvaret, og hvad angik forsvarets sammensætning med henblik på at få sammenhæng mellem den generelt for store struktur og de midler, som var til rådighed. Status quo var ikke nødvendigvis positiv: Det, der burde opnås, var den bredest mulige konsensus, således at der kunne planlægges langsigtet og effektivt.

For flertallet af de særligt sagkyndige, de bureaukratiske såvel som de fritstående akademiske, var problemet i FK88 først og fremmest at søge etableret en acceptabel sikkerhedspolitisk konsensus og medvirke til at marginalisere de enkelte eksperter med stærkt alternative synspunkter.

I FK97 var alt forberedt: Forsvaret havde haft over et år til forberedelserne. Alt var parat. Et stort antal notater var allerede klar til omdeling. Der blev satset på forligsdimensionen baseret på konsensus. Kulegravning havde forsvaret allerede foretaget på egne præmisser, bl.a. gennem materieludvalget. Yderligere kulegravning var ikke interessant for forsvaret som organisation. Syltekrukkemotivet var ikke aktuelt. Kodificering af status quo var vigtig; specielt var dele af forsvarets ledelse bekymret for overdreven vægt på international indsats. I visse sammenhænge kunne Forsvarskommandoen efter forsvarsministerens opfattelse fremtræde som noget fodslæbende.⁴⁰

De bureaukratiske eksperter var selvsagt interesseret i at fremme deres institutioners interesser, men tilpassede sig grundlæggende formålet om at opnå konsensus gennem forligsforberedelse. For de akademiske eksperter var kulegravningen generelt det mest interessante. Men det havde primært at gøre med ekspertisen inden for sikkerhedspolitikken. Forlig om forsvarspolitikken var først og fremmest politikernes sag. Syltekrukkemuligheden var udelukket. Kodificering af status quo kunne opfattes, som om man som ekspert var placeret i en form for generel gidselfunktion. Gidselfunktionen kunne i øvrigt udvides. Problemet var, at der i forhold til andre lande var særdeles få forsvarseksperter uden for det militære etablissement. Det betød, at den udefrakommende ekspertise i første række var sikkerhedspolitisk. Det betød, at der var en indforstået rollefordeling: De sikkerhedspolitiske eksperter, både de akademiske og de bureaukratiske, skulle koncentrere sig om netop deres sikkerhedspolitiske ekspertise. Forsvaret skulle nok sørge for forsvarsekspertisen.

FUNKTIONER FOR FORSVARSKOMMISSIONER

Hvilke generelle og specifikke funktioner kan man tillægge forsvarskommissionerne? Det må konstateres, at uanset hvilke motiver der kunne peges på ved oprettelse af kommissioner, og uanset hvilke initiativer der blev taget, og hvilke skjulte dagsordener der måtte være, ville forholdet være det, at når først oprettelsen af kommissionerne var besluttet, var det regeringens ansvar at sørge for gennemførelsen. I gennemførelsesfasen ville de forskellige interesser fra de forskellige grupperinger aftegne sig. Det skal her forsøges at skitsere mulige funktioner for kommissionerne ud fra forløbet.

Som det er nævnt og gennemgået, var der grundlæggende fem initierende faktorer, som kunne begrunde iværksættelsen af kommissioner: internationale politiske ændringer, interne politiske ændringer, teknologiske ændringer, økonomiske ændringer eller behov for organisatoriske ændringer i forsvaret. De politisk-parlamentariske ændringer blev fastslået som de udslagsgivende.

Endvidere blev der opstillet fire motiver til eller formål med forsvarskommissioner: a) forligningsforberedelse, b) kulegravning, dvs. dybtgående vurdering af det danske forsvars rolle efterfulgt af alternative muligheder for reformer, c) udskydelse af problemerne (syltekrukke) og endelig d) kodificering, legitimering af status quo. Det kunne fastslås, at de forskellige grupperinger havde forskellige formål. Men et er motiver og formål, et andet de konkrete funktioner, som kommissionerne varetager. Funktionerne kan imidlertid også inddrages som faktorer, der kan have motiverende formål, når det først er politisk besluttet, at forsvarskommissioner skal nedsættes.

Identifikationen af disse funktioner baseres *for det første* primært på forløbet af FK88 og FK97, det vil sige kommissioner, der har den særlige karakteristiske sammensætning med tre hovedkategorier: politikere, repræsentanter for forsvaret og særligt sagkyndige. Denne sammensætning er meget specifik og antages analytisk at indeholde elementer, som kan fremme og udvikle særlige funktioner. *For det andet* baseres opregningen på empiriske iagttagelser og udsagn fra deltagerne i kommissionerne.

De vigtigste funktioner, som er empirisk og analytisk funderet, men som ikke nødvendigvis fremviser en udtømmende eller en prioriteret opregning empirisk, kan identificeres som følger:

- Forsvarskommissionerne betyder gensidige læreprocesser med politikere og forsvaret på hver sin side: Politikere får på den ene side viden om og indsigt i forsvarets organisation, personel og materiel, våben såvel som

stationære anlæg og platforme. En indsigt og viden, som er sjælden hos politikere.⁴¹ Forsvaret er eller rettere har været et politisk „minusområde“. Forsvarets repræsentanter får tilsvarende indsigt i og viden om politiske prioriteringer og det politiske spil og dets bagvedliggende konflikter. Med general Jørgen Lyngs ord: „Der er ikke mange politikere i Danmark, der ved noget om forsvar“.⁴² Tilsvarende kunne det siges om forsvarets kendskab til det politiske spil. Disse gensidige læreprocesser kan anses for positive, hvis formålet er at etablere en politisk-militær konsensus. Et gensidigt fælles informations- og forståelsesgrundlag tilstræbes nok af majoriteten af aktørerne, men er ikke nødvendigvis det, som alle parter i det forsvarspolitiske spil efterstræber.

- Forsvarskommissionerne betyder ud over større gensidig viden også større tillid mellem de forskellige grupper. De tillidsskabende foranstaltninger gælder primært forholdet politikere-militærfolk. Tilsvarende kan denne tillid ikke nødvendigvis ses som positiv, men bl.a. som et udtryk for etableringen af et „militært-politisk kompleks“, som lukker for kritik og nyskabelser.
- Forsvarskommissionerne er forum for en både formel og uformel dialog mellem forsvar, politikere og eksperter, en dialog, som bliver mere åben og fri, fordi den ikke er beregnet til umiddelbar offentliggørelse. Igen kan denne uforpligtede dialog ikke nødvendigvis opfattes som positiv. Den kan netop udvikle sig til en lukket ekspertisedebat, som svækker demokratisk repræsentation, deltagelse og information.
- Forsvarskommissionerne medvirker til en profilering af forsvaret og forsvarspolitikken i forhold til andre politikområder. Det skaber altid fokus omkring et politikområde, når det behandles af en kommission. Igen er profilering ikke nødvendigvis generelt positivt: Aktørgrupper i det forsvarspolitiske spil vil ofte være interesseret i, at forsvarspolitikken har lav profil med lav politiseringsgrad.
- Forsvarskommissionerne kan etablere sammenhæng mellem sikkerhedspolitikken og forsvarspolitikken. Igen er der ikke tale om, at en sådan sammenhæng er generelt accepteret som positiv. Grupperinger fx i forsvarsledelsen kunne være interesseret i, at forsvarspolitikken netop bevares som et særområde på egne betingelser og uden den store relation til sikkerhedspolitikken.

De her anførte funktioner – som kan tolkes positivt såvel som negativt – har et tilfælles, nemlig at de i funktionssammenhæng kan indeholdes i et enkelt

begreb: konsensus. Og netop konsensus er en politisk faktor, som centrale aktørgrupper vil tilstræbe, og andre modarbejde.

De to forsvarskommissioner kan i en bred sammenhæng ses som karakteristiske for det danske politiske system, baseret på et samarbejdende folkestyre, normalt med flerpartiregeringer, som ofte tilmed er mindretalsregeringer. Et overordnet formål med kommissioner for flertallet af aktører er gennem en korporativ proces at skabe konsensus, en konsensus, hvor alle centrale og betydningsfulde interesser er taget i ed.

Problemerne med konsensus er spørgsmålet: Hvor omfattende skal denne konsensus være? Traditionelt er konsensus karakteristisk for dansk forsvarspolitik fra Danmarks tilslutning til Atlantpagten i 1949. Konsensus omfatter de to borgerlige partier Venstre og Det Konservative Folkeparti samt Socialdemokratiet. I tiden op til anden verdenskrig var forsvarspolitikken mere præget af konflikt end konsensus. Fra forfatningskampens tid og dermed kampen om parlamentarismen i slutningen af det 19. århundrede var de to kæmpende poler på den ene side Højre (som senere blev til Det konservative Folkeparti) og på den anden side Venstre. Senere gik konfliktlinjen mellem på den ene side Venstre og de konservative og på den anden side de radikale og Socialdemokratiet.⁴³ Med NATO-medlemskabet skabtes samarbejdspolitik. For NATO-partierne var NATO en organisation, hvis afgørende karakteristikum var – som man lidt forenklet kunne formulere det: „et snævert militært samarbejde i fred sigtende mod fuld militær integration i krig“.⁴⁴ I denne forståelse var der skabt et „forsvarsforligsregime“, idet forsvaret blev revet ud af den normale politiske placering og henvist til et regime bestående af de største regeringsbærende partier.

Udenfor stod ofte, men i stadig mindre omfang, de radikale. Altid udenfor stod partierne til venstre for Socialdemokratiet: kommunister, SF, VS, Enhedslisten. Der var dog markeringer af tilnærmelser. Der var overdrevent optimistiske forhåbninger fra visse politiske kredse, at SF repræsenteret ved Pelle Voigt eventuelt ville kunne tilslutte sig FK88-beretningen. Det skete selvfølgelig ikke. Måske var Pelle Voigt – men slet ikke SF – moden til dette. Der skulle en helt ny verdensorden til, før SF kunne stemme for oprettelsen af den Danske Internationale Brigade. Forsvarsforligsregimet var fasttømret under den kolde krig. I efterkoldkrigstiden er dette regime blevet svagere, og de umiddelbare begrundelser for at opretholde det mindre. Det er sket som et led i afideologiseringen og normaliseringen af forsvarspolitikken. En del af normaliseringen var, at opfattelsen af forsvaret som symbol og dets specifikke virtuelle rolle, som havde været markant under den kolde krig, for-

svandt. Forsvarspolitikken blev en mere normal politisk slagmark med mere åbenhed og dialog. Derfor kunne man også blandt venstrepartierne mærke en vis opblødning af tidligere markante forsvarskritiske holdninger.

Men flertallet blandt de politiske partier var for begge kommissioners vedkommende enige om vigtigheden af den vidensformidling, tillidsskabelse, dialog og den etablering af et mere snævert forhold mellem sikkerheds- og forsvarspolitik, som sikres gennem kommissionsarbejdet. Disse forhold ses som væsentlige dimensioner, når kommissioner nu alligevel skal gennemføres. Og vigtigt er det at understrege, at de nævnte funktioner netop har de bedste muligheder for at manifesteres ved egentlige kommissioner. De lader sig næppe realisere i snævrere forhandlings- eller planlægningsorganer. Så aktørerne kan umiddelbart se fordele ved kommissioner. Men oftest vil ulemperne alligevel forekomme mere afgørende. Forsvarskommissioner er ressourcekrævende i tid og penge; forsvarskommissioner skaber en kunstig konsensusramme, som hindrer meningerne i at brydes og hindrer en fri debat; forsvarskommissioner er sagligt uhensigtsmæssige, fordi formålet ikke nødvendigvis er at løse forsvarspolitiske problemer, men at løse interne partipolitiske og parlamentariske problemer.

De involverede partier kan i forskellig grad være kritisk over for årsagerne til nedsættelsen. Det gælder for så vidt også for forswarets repræsentanter. De vil imidlertid – som politikerne – normalt tilslutte sig det generelt positive i den politiske og offentlige profilering af forsaret, som kommissioner, hvis de går godt, vil tilvejebringe.

Hvor der er forskelle, vil disse primært dreje sig om konsensusdimensionen. Konsensus vil ikke være interessant eller tilstræbelseværdigt for partierne uden for forligskredsen. Når man ikke er med i forligsregimet, må man som parti klart profilere sig ved at tage afstand fra konsensus. For forsaret vil konsensus være helt afgørende, så længe der i det danske politiske system opretholdes et traditionelt forsvarsforligsregime. Men ikke konsensus for sin egen skyld. Forsaret vil normalt tilstræbe konsensus hældende til de partier, der ønsker en styrkelse eller en fastholdelse af forsvarssituationen. Derfor ses forsarets planlægning oftest gå i retning af scenarier, der maksimerer forsaret mest muligt.⁴⁵

SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER

Der er kort givet en teoretisk ramme for Del II, som behandler to forsvarskommissioners teoretiske udgangspunkt. Kapitlet fastlægger de fundamentale

problemer omkring og kendsgerninger ved kommissionerne. Omstændighederne bag, formålet med og forventninger til kommissionsarbejdet er gennemgået, og partiernes stilling analyseret.

En række hovedpunkter om de to forsvarskommissioner, som kan udtrækkes af kapitlet, skal fremhæves. Det fremgår

- at det først og fremmest er de radikale, som har interesse i og får gennemtrumfet nedsættelsen af de to kommissioner,
- at nedsættelsen sker, mens de radikale er regeringspartnere,
- at det er den parlamentariske situation, og ikke den internationale situation, den teknologiske udvikling eller særlige bureaukratisk-organisatoriske forhold i forsvaret, som er afgørende for nedsættelse af kommissionerne,
- at der er begrænset interesse for forsvarskommissionerne hos de øvrige partier,
- at der, når det drejer sig om formål for kommissionerne, er momenter af forligsforberedelse, kulegravning, syltekrukke og kodificering af aktuel forsvarspolitik, men langsigtet forligsforberedelse synes at være den afgørende faktor,
- at de involverede parter, når kommissionerne først er etableret, kan se en række positive funktioner, som går i retning af konsensus.

NOTER

- 1 Sjöblom (1988).
- 2 Allison (1971); Halperin & Kanter (1973); Allison & Zelikow (1999). For kritik af *bureaucratic politics* se Heurlin (1975).
- 3 Karlsson (2002: 16ff.).
- 4 Målt i pct. af BNP er forsvarsudgifterne i Danmark i relation til årets priser således (gennemsnit for flere år) 1985-89: 2,1 pct. 1990-94: 2,0 pct. 1995-97: 1,7 pct. 1998-99: 1,6 pct. Kilde: Forsvarsministeren (1999: tabel 5) og FK97 (1998, hovedbind: 137).
- 5 FK88: 8.
- 6 FK88: 7.

7 Lyng et al. (2000: 192).
 8 FK88: 26.
 9 FK88: 309f.
 10 FK97: 21. Denne konklusion var baseret på vurderingen fra Forsvarets Efterretningstjeneste, FE, som foretog sine vurderinger helt uafhængigt af den øvrige del af forsvaret. FE er direkte underlagt Forsvarsministeriet og foretager løbende vurderinger af den sikkerhedspolitiske trussel til generel brug for den danske regering.
 11 FK97: 17.
 12 FK97: 21.
 13 FK97: 17-19.
 14 Se kapitel 1, femte forsvarsfortælling.
 15 Citat fra pressemeddelelse fra Det Radikale Venstre, 26.4.1988, nævnt i artikel (Midtpunkt) i *Jyllands-Posten*, 24.6.1988 af Jørgen Estrup, „Sikkerhedspolitikken føres ikke fra bagsædet“.
 16 Se Folketingstidende, 16.4.1982 (sp. 5603ff.). Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en totalforsvarskommission (Bilgrav-Nielsen (RV) m.fl.) 10.2.1982.
 17 Militært Tidsskrift (1997: 183).
 18 Engell, interview.
 19 Sørensen (1991: 19-20).
 20 Se Sørensen (1991); Petersen (1997); Lyng et al. (2000); Christensen & Nissen (1984).
 21 Se Pedersen (1991: 210).
 22 Estrup (1988).
 23 Citeret fra artiklen i note 22.
 24 Bl.a. Hækkerup, interview.
 25 Forsvarsministeren (1995: 5-12).
 26 Hækkerup (2002: 185).
 27 Pedersen (1998; 2000).
 28 Lyng et al. (2000: 128).
 29 Lyng et al. (2000: 131).
 30 Lyng et al. (2000: 171).
 31 Lyng et al. (2000: 176).
 32 Se note 14.
 33 Det viste sig imidlertid, at FK97 stort set dannede det basale grundlag for forsvarsforliget 2000-2004.
 34 Hækkerup (2002: 184). Her beskrives 1995-forhandlingerne, „Kun Jørgen Estrup syntes det var fint, som det var, men han ønskede jo heller ikke noget forlig“.
 35 Heurlin (1981).
 36 Folketingstidende 1987-88. Se fx sp. 494, 15.6.1888: Forslag til folketingsbeslutning om en forsvarsordning.
 37 Hækkerup (2002: 185).
 38 Hækkerup, interview.
 39 Folketingstidende (1967-68, sp. 5-6): Statsminister Krag bebuder i sin åbningstale oktober 1967 nedsættelse af et udvalg til „belysning af mulighederne for at samle de tre værn i et enhedsværn“. Udvalget blev aldrig nedsat, da der blev udskrevet valg i december 1967. Det hedder i Lyng et al. (2000: 129), at udgangspunktet var en canadisk ordning af 1962. „På længere sigt tilstræbtes det at udviske værnsidentiteten gennem fælles uddannelser

... samt ved fælles karrieresystem, fælles gradsbetegnelser og fælles uniformering, således at det samlede forsvar ville fremtræde som et værn. En sådan ordning blev i militære kredse betragtet med megen skepsis og blev da heller ikke efterlignet i andre lande ... Erfaringerne fra Canada har da også vist, at enhedsværn ikke var lønsomt, men at værnsfælles strategisk opfattelse og ressourcestyring var hensigtsmæssig“.

40 Hækkerup, interview.

41 Lyng, interview.

42 Lyng, interview.

43 Se Petersen (1997); Clemmesen (1986a; 1993); Larsen (1973); Lyng et al. (2000).

44 Heurlin (1990a: kap. 1).

45 Lyng et al. (2000: 147ff.).

AKTØRERNE

INTRODUKTION: SAMMENSÆTNING AF KOMMISSIONERNE

Dette kapitel ser på aktørerne og deres roller i kommissionsarbejdet. Hvordan var ledelsen? Hvilke aktører dominerede? Og hvordan var forholdet til organisationerne?

Når kommissioner er besluttet, hvordan bliver de så sammensat? Et centralt rationale må være at etablere et forum, der adskiller sig fra andre mulige analyse- og udredningsenheder.

Sammensætningen af de to kommissioner, som her undersøges, udviser ikke de store afvigelser. Modellen er kommissionen af 1969, hvor man har politikere, forsvarsfolk og eksperter i stort set lige store grupperinger.¹ Denne model er imidlertid ikke umiddelbart indlysende. Tidligere forsvarskommissioner har været anderledes sammensat. Og tilsvarende har brede konsensusorienterede udvalg eller kommissioner på det *sikkerhedspolitiske* område i samme periode haft en helt anden sammensætning. Her har det først og fremmest været karakteristisk, at politikere ikke har været med. Det gjaldt Seidenfaden-udvalget, som udelukkende bestod af embedsmænd og eksperter. Det gjaldt Dyvig-udvalget, som var et rent embedsmandsudvalg. Det gjaldt Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg, SNU, som ganske vist havde politikere i det store udvalg, men hvor det egentlige udredningsarbejde fandt sted i formandskabet, som kun bestod af uafhængige eksperter og embedsmænd. Grunden til disse forskelligheder vil sandsynligvis findes i den kendsgerning, at sikkerhedspolitikken i den periode, hvor disse fora eksisterede, nemlig under den kolde krig, var højt politiseret. De sikkerhedspolitiske debatter var omfattende og konfrontatoriske. Alle kendte de politiske modsætninger. Det gjaldt om at etablere et om end nok så spinkelt grundlag for en eller anden form for konsensus, der kunne bygges videre på. Udenrigspolitikken var i den grad blevet indenrigspolitiseret.

Med henblik på igen at „udenrigspolisere udenrigspolitikken“ var det en mulighed at lade embedsmænd og eksperter komme med deres bud.²

Anderledes med *forsvarspolitikken*. Forsvaret som politikområde var blevet mere eller mindre gemt hen, placeret som et minusområde og som en teknisk underafdeling af sikkerhedspolitikken, som et område, der primært udfoldede sig i et snævert og lukket miljø. Det er karakteristisk, at da der skulle skabes et mere uafhængigt udredningsagtigt forum, som skulle behandle egentlige forsvarsanliggender, nemlig RAG, blev sammensætningen meget snæver, idet den primært omfattede embedsmænd og forskere fra forsvarets institutioner.³

Når der imidlertid blev taget beslutning om nedsættelse af forsvarskommissioner, måtte det også betyde mere åbne overvejelser om forsvaret: Det lukkede miljø måtte forlades. Det kunne gøres ved, som det blev gjort, at etablere „trepartsforhandlingsfora“, kommissioner bestående af politikere, forsvarsrepræsentanter og særligt sagkyndige.

Sammensætningen af de to kommissioner er i princippet besluttet af regeringen. Men ligesom for kommissoriets vedkommende er principperne for, men også personsammensætningen af kommissionerne foretaget i tæt tilknytning til forligspartierne. Partierne udenfor havde ingen indflydelse. Forsvaret har haft deres ønsker, men det er regeringen og ministeren sammen med forligspartierne, der har bestemt sammensætningen af repræsentanterne for forsvaret og eksperterne. Partierne bestemte selv, hvem der skulle repræsentere dem. I sidste instans var sammensætningen regeringens ansvar, og den havde det sidste ord.

PARTIERNE

I FK88 var folketingspartierne repræsenteret med hvert et medlem, Socialdemokratiet dog med to. Partierne satte hver for sig de folk ind, som de ønskede. Det var i alt ni personer. De var stort set identiske med forsvarsordførerne. I FK97 var partierne igen repræsenteret med hvert et medlem, og Socialdemokratiet med to, hvoraf den ene var forsvarsministeren. Det var i alt 11 personer. To nye partier, Enhedslisten og Dansk Folkeparti, var kommet til. Men den politiske deltagelse var yderligere styrket i forhold til FK88: For at partierne hele tiden kunne være præsenteret, var der udpeget stedfortrædere med øgede funktioner. Stedfortræderne kunne altid også sammen med de ordinære medlemmer frit deltage i møder og rejser. Der var i alt 10 stedfortrædere, idet Hækkerup ingen stedfortræder havde.

FORSVARET

I FK88 bestod forsvarsrepræsentationen af Jørgen Lyng, som stod over for at blive udnævnt til forsvarschef, Hans Garde, der skulle udnævnes til chef for Forsvarsstaben, Bent Amled, som var chef for enhedskommandoen og for forsvarrets operative styrker, Aage Højbjerg, chef for Efterretningstjenesten, Per Schmidt-Larsen, stabschef for hjemmeværnet, samt endelig Michael Clemmesen fra Bornholms værn.

Denne gruppe repræsenterede forsvarrets øverste ledelse og de institutioner, som der var mest fokus på kommissoriet taget i betragtning: hjemmeværnet og Efterretningstjenesten. Den eneste, der faldt udenfor, var Clemmesen. Han var på ingen måde forsvarets valg, men sat ind ejendommeligt nok på forslag fra både de konservative og fra Socialdemokratiet.

Den tilsvarende gruppe i FK97 bestod ligeledes af Forsvarschefen, Christian Hvidt, og chefen for Forsvarsstaben, Ove Hoff. Også hjemmeværnet var repræsenteret af chefen Ulf Scheibye/Jørgen Sverker Nilsson. Hertil kom Jørgen Hjorth fra Forsvarets Efterretningstjeneste, FE. Som noget nyt i forhold til FK88 var også chefen for forsvarsstabens planlægningsstab Jan Scharling medlem. En overraskende placering under gruppen: repræsentanter for forsaret, var departementschefen Anders Troldborg. Grunden dertil var, at der på den ene eller anden måde måtte skaffes plads til ham, når nu ministeren havde valgt at indplacere sig som menigt medlem under de politiske repræsentanter. Generelt set var der imidlertid næsten overensstemmelse i forhold til FK88, med seks repræsentanter for forsaret. Igen afspejlede sammensætningen de krav, der var sat i kommissoriet.

DE SÆRLIGT SAGKYNDIGE

Den tredje gruppe er særligt sagkyndige, dvs. personer, som repræsenterede indsigter, som ikke nødvendigvis fandtes i de to andre grupper. Her var i FK88 Udenrigsministeriet ikke mindst på grund af sikkerhedspolitikken vigtighed repræsenteret med to, nemlig ambassadør Otto Borch og kontorchef Per Poulsen-Hansen. Hertil kom to specialister fra forsaret, direktør Güntelberg, chef for Forsvarets Forskningstjeneste og for RAG samt den kontroversielle major Graabæk, som arbejdede i RAG. Fhv. finansminister, direktør Knud Heinesen, Københavns Lufthavn var ekspert, ikke mindst for at tage vare på forsvarrets organisatoriske og bureaukratiske forhold. To akademiske eksperter – efter al sandsynlighed bragt i forslag af henholdsvis de borgerlige partier og Socialdemokratiet – var lektor Mary Dau og

docent Bertel Heurlin. I alt var der syv personer. Bertel Heurlin havde en særlig rolle som medsekretær for de to centrale udredningsgrupper, om sikkerhedspolitik og nedrustningspolitik og om NATO-politik. Det var første gang, der var civil, uafhængig sikkerhedspolitisk ekspertise i en forsvarskommission, og første gang, at denne ekspertise også blev anvendt i sekretariatssammenhæng.

I FK97 var ekspertgruppen udvidet til at omfatte 10 personer. Der var tre administrative eksperter: Per Poulsen-Hansen fra Udenrigsministeriet, Niels Egelund fra Statsministeriet og Karsten Møller fra Forsvaret. Karsten Møller, tidligere direktør for Forsvarets Forskningstjeneste og formand for RAG, var blevet sat ind på kraftig anmodning af Estrup. Han var ikke forsvarrets førsteprioritet. Hækkerup måtte overtale ham til deltagelse.⁴ Han blev ikke inddraget i de interne drøftelser blandt forsvarets kommissionsmedlemmer. Forsvaret lagde en vis afstand til ham. Ved den første præsentation af forsvarrets medlemmer i kommissionen i forsvarets personaleblad blev Karsten Møller end ikke nævnt.⁵ Han valgte at holde lav profil.

De øvrige medlemmer var overarkivar Hans Christian Bjerg, lektor Birthe Hansen, konsulent Hans Møller Kristensen, professor Nikolaj Petersen, lektor Mette Skak, forskningschef, professor Bertel Heurlin og seniorforsker Ole Wæver. Ole Wæver blev, som en slags parallel til Heurlin i FK88, knyttet til sekretariatet. De akademiske medlemmer blev udpeget efter forslag fra de forskellige forligspartier.

I FK97 var der tillige knyttet en række tilforordnede, nemlig den grønlandske landsstyreformand (først Jonathan Motzfeldt, fra september 1997 Lars Emil Johansen), direktør Kuupik Kleist, Grønlands Hjemmestyre og afdelingschef Herluf Sigvaldsson, Færøernes Landsstyre. Dertil kom kontreadmiral Paul B. Sørensen i sin egenskab af chef for Forsvarsstabens materielstab, men også for at få søværnet repræsenteret i kommissionen. Endelig blev Finansministeriet efterfølgende repræsenteret ved først kontorchef Mogens Raun Andersen og senere af kontorchef Henrik Hjortdal. Skønt kommissionen ikke behandlede forsvarsudgifterne, var ministeriet interesseret i at følge arbejdet og søge om muligt at få større indblik i det, som ministeriet så som Forsvarsministeriets generelt manglende klarlægning af de økonomiske muligheder.

Finansministeriets markante interesse i forsvarspolitikken er en klar tilkendegivelse af, at den generelle politiske fredning af forsvaret for længst var forbi. Forsvarspolitikken var ved at blive normaliseret.

Sammenligner man de to kommissioner, hvad angår sammensætningen,

er der stort set tale om, at FK88 var modellen, som uden ændringer blev overtaget af FK97, uanset at der var tale om ret forskellige kommissioner og helt forskellige ydre vilkår. FK88 satte en vis standardstruktur, en præcedens, som det var vanskeligt ikke at følge. Strukturen blev fulgt, helt ned til sammensætningen af udredningsgrupperne, hvor der ud over relativt få medlemmer fra kommissionerne (3-4) blev udpeget udefrakommende eksperter, som var i overtal. Sigtet har været at få den bredest mulige repræsentation af forskellige synspunkter og ekspertise.

Størrelsen af kommissionerne var forskellig. FK97 var klart den største, også hvad angår udredningsgrupperne. Det gælder tilmed størrelsen af sekretariatet: Mens FK88 omfattede tre personer, var tallet i FK97 oppe på seks. I begge kommissioner blev sekretariatet ledet af den samme person. Det var kontorchef, under FK97 afdelingschef Jørn Olesen. Sekretariatet var knyttet til ministeriet og var underlagt formanden.

Der er næppe tvivl om, at når man skal finde forklaringen på, at FK97 fik en størrelse og sammensætning, som stort set var en gentagelse af FK88, var to forhold afgørende. *Dels* erfaringen: Det var gået godt med FK88. Den var endt med konsensus gennem en beretning, som ikke alene – trods usikkerheden om de sikkerhedspolitiske udviklingslinjer – dannede grundlag for senere forsvarsordninger – men også kom til at stå som et generelt referenceværk, som var tvungen læsning for alle, der beskæftigede sig seriøst med dansk forsvar. Det blev også tilfældet med FK97-beretningen. *Dels* at det var blevet et bredt politisk accepteret forhold, byggende på konsensus, at sådan skulle en forsvarskommission se ud. Der var skabt et forbillede, som ingen ønskede at sætte spørgsmålstegn ved.

Afspejlede sammensætningen og størrelsen noget om placeringen af de to kommissioner i to helt forskellige internationale systemer? Det er svært at sige. Det større antal civile sikkerhedspolitiske eksperter i FK97 kunne signalere nødvendigheden af at etablere og legitimere et snævert forhold mellem sikkerheds- og forsvarspolitik. Det var ikke nødvendigt eller tilstræbt i FK88, hvor modsætningerne lå internt i sikkerhedspolitikken. Men en mere indlysende grund kunne være, at forsvarsministeren ønskede at få en kommission, som overbevisende kunne legitimere og begrunde den retning, forsvarspolitikken havde, og som kunne skabe grundlaget for en solid konsensuspræget fremadrettet ordning for forsvaret. Det vil sige, at man uafhængig af det nye internationale politiske system valgte at satse på det sikre, det, som tidligere havde kastet et godt resultat af sig. Derfor kunne FK88 bruges som model.

FK88

Her er vi ved det interessante spørgsmål: Hvordan med ledelsen? Hvem var formand? For begge kommissioners vedkommende var intet givet på forhånd. Men mens FK88-udfaldet ikke gav anledning til nogen kritik, var det anderledes med FK97, hvor Heinesen blev formand med Hækkerup som menigt medlem. I FK88 var inspirationen og modellen givet FK69, hvor det var departementschefen, C.C.F. Langseth, som varetog denne opgave. I marts 1988 havde Forsvarsministeriet fået en ny departementschef, Michael Christiansen. Han var, som allerede omtalt, kendt som en dygtig og effektiv administrator og en embedsmand, som både havde organisatoriske indsigter, men tilsvarende også havde klar forståelse af og erfaring med det danske parlamentariske og partipolitiske system. Michael Christiansen var det oplagte bud på formandsstolen for FK88. Men det skete ikke uden videre. Michael Christiansen var blevet sat til at lave et notat om den mulige sammensætning af kommissionen i juni 1988. Han talte med folk fra FK69 om deres erfaringer. Der kunne være fire muligheder for formand: ministeren selv, en fra forsvaret, en udefra eller departementschefen som i 1969.⁶ I forsvaret havde man den meget fornuftige holdning, at ingen ville tro på kommissionen, hvis forsvaret selv sad på posten som formand. Det ville heller ikke være politisk muligt. Man kunne vælge det, som blev 1997-løsningen, nemlig en formand udefra. Problemet med en sådan ordning kunne være, set fra ministeriets side, at her har ministeren hverken implicitte eller eksplicitte instruktionsbeføjelser. Og i givet fald måtte det nødvendigvis være en ikke-politiker. Hvis ministeren ikke selv ville være formand, kunne en anden politiker ikke gå ind. En udefra kunne så være det, der svarede til en Heinesen-type. Men var det overhovedet muligt i 1988 at finde sådan en type, som Venstre, konservative og radikale kunne enes om? Det var der ikke noget, der tydede på. Tilbage var departementschefen eller ministeren selv, venstremanden Knud Enggaard. Michael Christiansen udtrykker sin argumentation således: „Jeg sagde til ministeren: Det ville være dumt af dig, hvis du deltager i denne kommission. Du har en departementschef, der er loyal. Hvis du deltager, kan du ikke lave forsvarsforlig. Vi bliver nødt til at have forhandlingsfred. Det kan gå galt“.⁷ Sagen blev også debatteret med Hækkerup, som var socialdemokratisk forsvarsordfører. Og Enggaard fik tillid til, at Michael Christiansen var den, som kunne etablere en form for konsensus med Hækkerup og Socialdemokratiet. Derved blev det: Michael Christiansen blev formand.

Det var klart vigtigt for Enggaard at få en langsigtet ordning for forsvaret. Han var ikke direkte utilfreds med syltekrukkeidéen; tingene havde ikke nødvendigvis hastværk. Der skulle i hvert tilfælde ikke så gennemgribende ændringer til, som rent faktisk blev tilfældet. Heri var han i overensstemmelse med mange i forsvaret. Kun general Lyng kunne se det større perspektiv i, at der nu kunne være en stor chance for mere vidtgående ændringer.⁸ For Michael Christiansen var formandsposten et vigtigt skridt i retning af at kunne håndtere et af de vanskeligste problemer: at få en forsvarskommission til at fungere på baggrund af den sidste store fiasko fra FK69, dvs. at kunne bringe de relevante partier sammen og etablere samarbejdsformer mellem politikere og forsvaret. Det lykkedes. Det var ikke mindst på grund af det politisk set velforberedte arbejde, som blev udført af Michael Christiansen og hans nærmeste medarbejdere. Problemet var ikke så meget forsvarspolitikken. Her var en rimelig mulighed for konsensus. Afgørende var sikkerhedspolitikken. Det var den, der til det sidste skabte problemer.

Et eksempel på disse problemer skal nævnes. Det er også udtryk for Michael Christiansens håndfaste og direkte, men også indfølelse stil. Han skriver følgende brev, som blev sendt til ambassadør Borch, en af kommissionens centrale medlemmer, i de allersidste dage før den endelige aflevering af beretningen i december 1989. Formålet med skrivelsen er at få Borch til at acceptere nogle vigtige ændringer i det endelige udkast.

Du er naturligvis bekendt med den meget vanskelige indenrigspolitiske situation, som afslutningen af kommissionsarbejdet falder sammen med. Der har derfor måttet gøres særlige bestræbelser for at sikre, at Hækkerup og Estrup kan tilslutte sig den endelige beretning ... Jeg må ... bede dig vise forståelse for, at jeg ønsker at imødekomme Estrup med denne formulering [vedr. national handlefrihed og alliancemedlemskab], da det er afgørende for såvel kommissionsarbejdets afslutning som for sammenholdet mellem regeringspartierne, at Det Radikale Venstre vedstår beretningen. Gør de ikke det, vil det være overordentligt vanskeligt at få Socialdemokratiet til at tilslutte sig, og det ville være en meget ulykkelig situation for sikkerheds- og nedrustningspolitikken.⁹

Skrivelsen viser, at for Michael Christiansen var der intet vigtigere end at få halet kommissionsberetningen i land med den nødvendige konsensus. Det skulle underbygge et image som en ambitiøs og målrettet embedsmand, ivrig efter at demonstrere sine evner som formidler, som administrator og som en politisk-administrativ forhandler. I forhold til forsvarsminister Enggaard var de bedste betingelser for et effektivt makkerskab etableret.

Enggaard havde i Michael Christiansen en loyal departementschef, en kendsgerning, som gjorde, at han fik overladt mere og mere kompetence til at handle på ministerens vegne. Enggaard var kendt som den politiske, parlamentariske problemknuser med et klart blik for det politiske spils muligheder og begrænsninger. En gammeldags type politiker. Han var den store problemknuser, men som det er blevet sagt, „han var god til at ordne alle sager, bare ikke hans egne“.¹⁰ Han var særdeles vellidt, respekteret og effektiv, men i det ydre stilfærdig, lidt tilbageholdende og lidet spektakulær politiker med dybtgående kendskab til de faglige og politiske forhold. Hvor Enggaard kunne sidde tilbagetrukket i sit ministerium og pleje det overordnede politiske bagland, kunne Michael Christiansen frit udfolde sine særlige evner og levere sit mesterstykke FK88-beretningen. Som det er blevet sagt om Enggaard: „Det var så dejligt at være derovre i ministeriet, for mens ministeren gik og skænkede kaffe op, så forhandlede man med departementschefen“.¹¹

Men hvordan fungerede Michael Christiansen så som formand? Var han en succes? Den generelle vurdering, og den omfatter også hans egen, er: Ja, han klarede opgaven med bravur. Og det gælder i virkeligheden hele vejen rundt. Selv folk, som man kunne forestille sig var så forskellige fra Michael Christiansen, at et tættere forhold ikke umiddelbart syntes muligt, bedømmer ham positivt. General Lyng mener, at han og Michael Christiansen begge var pragmatikere, at de havde fælles interesser, og at de havde et særdeles snævert samarbejde. Han havde efter Lyngs opfattelse en god evne til at skabe overblik. Han var en mand, som ikke skånede sig selv. Han var klart den mest interessante departementschef i Forsvarsministeriet siden anden verdenskrig. Han gavrede forsvaret, og han var i stand til på bedste vis at klare de overordnede ting. Hans koncentration om de politisk vigtige forhold medførte imidlertid, ifølge Lyng, at de dele af departementet, der beskæftigede sig med mere rutineprægede sager, blev kendetegnet af nogen usikkerhed.¹²

Hvordan havde Estrup det med Michael Christiansen? De var i hvert tilfælde sjældent enige. Estrup kalder ham „en tyrann, en rigtig dygtig tyrann. Rå og fair“. Kommissionen blev kørt hårdt. Der var en overordentlig stram styring og et manglende ønske om meningsudveksling. Det hele skulle overstås. Ikke desto mindre er Estrup imponeret af hans lederevner. „Personligt har jeg altid godt kunnet lide ham. Jeg havde meget glæde af ham. Han var meget hjælpsom“. Han var konstruktiv, fremragende til at udfylde sin rolle. Han var også dygtig til at forberede og iscenesætte møderne. Der

var klare aftaler. Som Estrup udtrykker det: „Han tog mig i ed, men så heller ikke mere“. Alt tyder på, at Michael Christiansen havde forberedt møderne minutøst. Alt var forhandlet af. Referaterne af møderne kunne næsten skrives på forhånd. „Derfor hadede han forstyrrende input“.¹³ Det afgørende var forholdet mellem politikerne og forsvaret og at få et resultat politikerne imellem. „De andre var forstyrrende elementer. De blev sat på plads, hvis de skabte problemer“. Det kunne være problemer som fx med Güntelberg.¹⁴

Men der var generelt en anerkendelse af Michael Christiansens arbejde. Han betragtes som yderst kompetent, med evne til på kort tid at erhverve sig en omfattende viden på området. Lyttende og kontant, uden at være diktatorisk (Højberg). Dygtig, autoritativ, med stor evne til at sætte sig igennem (Heinesen). Han var, som det er blevet formuleret, „den rette mand på rette tid“ (Clemmesen).¹⁵

FK97

Anderledes med FK97. Hvem var da den rette mand på rette tid? Michael Christiansen var i 1992 lige før regeringsskiftet i 1993 blevet chef på Det Kongelige Teater og havde påtaget sig en række bestyrelshverv bl.a. som bestyrelsesformand for Øresunds- og Storbæltsforbindelserne (Sund og Bælt Holding).¹⁶ Men han spillede fortsat en rolle i relation til nedsættelsen af FK97 i 1995. Han gav Hækkerup råd om formandskab for kommissionen. Rådet var, at tiden nu var moden til, at man kunne tage en mand udefra. I 1988 ville det ikke have været muligt. Der ville have været en for stor uvilje fra forsvarets side. Hvordan med Hækkerups ønske om selv at deltage? Her var det Michael Christiansens opfattelse, at en ministerdeltagelse som menigt medlem ville være blokerende for den politiske frihed, der efterfølgende skulle til. „Men jeg tilføjede også, at hvis nogen kunne gøre det med dobbeltkasket på, så var det Hækkerup, fordi der er så meget embedsmand i ham. Derfor kan man sige, at som minister var det dumt, men som Hans Hækkerup var det OK, for man ville mangle hans ekspertise“.¹⁷

Men hvordan var det muligt, at Hækkerup kunne komme igennem med den meget særprægede sammensætning af FK97, som gjorde ham selv, ministeren, til menigt medlem? Det var en beslutning, som alle undrede sig over, men som i realiteten ikke medførte større åben offentlig eller politisk kritik. Selv om Hækkerup ikke stod stærkt i Socialdemokratiet, var der stor respekt om hans arbejde, om end der var dybe modsætninger i forhold

til den gamle venstrefløj (Auken, Bjerregaard) og idelige konflikter med Finansministeriet.¹⁸ Denne respekt fandtes også hos de borgerlige partier og i store dele af forsvaret, som følte, at med Hækkerup havde forsvaret fået en politisk chef, som både havde politisk lederskab, faglig indsigt og administrativ forståelse. Hækkerup havde som minister tildelt forsvaret en ny udfordrende, byrdefuld og krævende *raison d'être*. Den var efter nogen tøven blevet generelt accepteret også i den brede del af forsvaret. Ikke mindst fordi det indebar en ny vigtig, relevant og agtet position for forsvaret i det danske samfund. Det er ikke nogen helt misvisende karakteristik af Hækkerup i egenskab af forsvarsminister, at han i meget høj grad – ikke mindst på grund af sin omfattende sagkundskab – var sin egen departementschef og derfor kørte et godt parløb med den egentlige departementschef, Troldborg. Troldborg var på mange måder Michael Christiansens modsætning ikke mindst med hensyn til at føre sig frem politisk. Troldborg var en solid administrator og bevidst tilbageholdende.

Hækkerups skudsmål var generelt positivt. Hans styrke var på det udenrigs- og forsvarspolitiske område. Indenrigspolitisk stod han svagt. Han betragtes stort set overalt som den politiske bannerfører for det danske militære internationale engagement. Fåmælt, stædig, tilbageholdende. Han ironiserer selv over dette; i sin bog skriver han: „Jeg fik fra første færd et tæt forhold til Bill Perry (USA's forsvarsminister). Vores embedsmænd hyggede sig med at diskutere, hvis minister talte lavest og holdt de længste pauser“.¹⁹ Hækkerup fremtrådte lavmælt, men effektivt. Han bliver karakteriseret således af Estrup: „Hans var en ensom ulv. Han går sine egne veje. Han har sikkert ikke været en stærk mand internt i Socialdemokratiet, fordi han ikke dyrkede baglandet. Man han lagde sine kabaler“. Også andre politiske modstandere havde stor respekt for ham.²⁰ Men de konservative mere end antyder, at de ville have vetoet kommissionen, hvis de havde kunnet forudse den drejning, kommissionen tog med Hækkerup som menigt medlem.²¹

Hækkerup satsede klart på at skabe politiske resultater med den kommission, som han var blevet pålagt, og som han mente at kunne udnytte politisk. Denne satsning var så stærk, at han stædigt fastholdende mente, at alle forhindringer og indsigelser kunne imødegås: Han måtte have sit ønske opfyldt om at være medlem uden at være formand, selv om en sådan position var uhørt og aldrig før set i dansk politik. For der var indsigelser. De radikale, regeringspartiet, mente at det var nødvendigt, at Hækkerup stillede op som formand. Det var netop det, Hækkerup ikke ønskede.²² Han ville kunne gå ind i diskussionen i kommissionen, noget der ville være meget vanskeligt

som politisk formand. Som formelt menigt medlem ville han også kunne styre og påvirke diskussionen og gøre den bredere. Manøvrefriheden, som man kunne forestille sig ville være begrænset i forhold til de efterfølgende forligspartidrøftelser, kunne tværtimod øges, hvis Hækkerup via sin position som menigt medlem kunne få informationer formelt og uformelt om de faste og muligt skiftende politiske holdninger hos partierne. Under alle omstændigheder ønskede Hækkerup at stå så stærkt som muligt – politisk og fagligt – i forhold til det kommende forlig. Det blev fra visse sider opfattet som et stærkt pres i retning af, at kommissionsarbejdet skulle ende med konsensus, således at indgåelse af forlig ville blive mere eller mindre en formssag. Engell kaldte det en „ålerusetaktik“. Det var et politisk pres i retning af en bred enighed om en konsensusberetning, som „Hækkerup kunne bruge som kølerfigur på sin bil“.²³

HEINESEN SOM FORMAND

Men hvem skulle så være formand? Hækkerup var ikke i tvivl: Knud Heinesen. Han var respekteret overalt: som politiker, som erhvervsmand, som socialdemokrat på højrefløjen. Han havde tilmed været en slags mentor for Hækkerup. Fagligt var han ligeledes tungtvejende. Han havde været medlem af FK88, været formand for kommissionens udredningsgruppe om rationaliseringer, og han havde ledet udvalgsarbejder om hjemmeværnet. Det var klart, at de radikale, som var imod Hækkerup som menigt medlem, ikke kunne sige nej til Heinesen som formand. Men der fandt langvarige og kraftige diskussioner sted før sammensætningen blev endeligt klappet af. Det hele var, med Estrups ord „mildt sagt en umulig konstruktion, men ikke til at komme uden om“.²⁴ Når de radikale var imod konstruktionen, var det primært fordi det hele smagte af, at Hækkerup havde et fundamentalt formål med kommissionen: at forberede næste forlig. Og det var ikke det, de radikale ønskede. Her var ønsket tværtimod at følge op på det, som den forrige kommission opgav, nemlig at komme med forslag til dybtgående reformer formuleret som en vifte af alternative forslag om muligheder. I 1997 var situationen ny og åben. Det var den nye åbne verden og dens muligheder, som skulle diskuteres. Forsvarskommissionen skulle efter radikal opfattelse åbne for diskussionen, brede den ud i forbindelse med de nye internationale sikkerhedspolitiske forhold, med forholdene i nærområdet, og hvad det danske engagement i den nye europæiske situation ville kræve. Det var nødvendige, fordomsfrie og åbne debatter, der skulle fremmes, og de fandt

efter radikal opfattelse aldrig sted i forligskredsmøder. I denne opfattelse, klart forskellig fra Hækkerups, lå allerede kimen til, at de radikale besluttede sig til – i kommissionens sidste fase – at komme med en særudtalelse. Man ønskede at stå frit, når det kom til de egentlige forligsforhandlinger. De radikale så med skepsis på, at kommissionsarbejdet blev brugt til forligsforberedelse. Det var radikal opfattelse, at kommissionsarbejdet kunne blive det optimale forligsforum for en minister, men det gav til gengæld de ringeste arbejdsbetingelser for ministerens politiske forligspartnere.²⁵

Det blev så Heinesen, der blev formand for FK97. Selv om konstruktionen Heinesen-Hækkerup var særdeles særpræget, fungerede den rimeligt uden de store katastrofer. For Heinesen var det ikke let. Det særprægede var, at den politiske chef for forsvaret, personen, der har instruktionsbeføjelser og generelle magtbeføjelser over for alle i kommissionen, bortset fra politikerne, de særligt sagkyndige og formanden, sad som menigt medlem sammen med sin departementschef. Når det overhovedet fungerede, var det primært på grund af Hækkerups integritet og hans trods alt umiddelbart tilbageholdende rolle og stil. Hertil kom Heinesens tilsvarende personlige integritet, som førte til en ledelsesstil, som var så langt fra Michael Christiansens, som man kan tænke sig. Heinesen var fuldt ud klar over sin svære rolle og udfyldte den på fremragende vis. Hans indsats er blevet karakteriseret således. „Heinesen var blændende. Ikke mindst demonstrerede han evnen til at bruge sin udefinerbare, uformelle magt sparsomt, men effektivt. Når man gør det, så går tingene altid igennem. Han lukkede debatten på de rigtige tidspunkter næsten hver gang“.²⁶

Forskellen på de to formænd fra FK88 og FK97 var slående. Hvor Michael Christiansen var dominerende, dagsordensættende, klart konkluderende, var Heinesen tilbageholdende, lyttende og udskydende konkluderende, uden nogensinde at tabe grebet om forløbet. Hans afværgende, men effektive løsningsmodel, når diametralt modsatrettede synspunkter på formuleringsforslag blev ført frem, lå i formuleringen, „Det ser vi på“. Og ved næste møde forelå en kompromisløsning udformet af sekretariatet. Endvidere kan man med Estrup hævde, at mens Michael Christiansen kørte en meget stram linje, som ikke gav de bedste muligheder for en bred debat, så var Heinesens stil anderledes. Han gav plads for, at en egentlig debat kunne foregå under kommissionsmøderne.²⁷ For begge formænd var arbejdet mellem møderne det afgørende. Her er det klart, at Michael Christiansen, som var helt nyudnævnt departementschef, var den, der viede kommissionen den største indsats. Han var midt i en læreproces, men samtidig skulle han

manifestere og demonstrere sine særlige politiske, organisatoriske og forhandlingsmæssige evner over for politikere og forsvaret. For Heinesen var det ikke nødvendigt. Alle kendte Heinesens evner som forhandlingsleder. Han havde den stærkeste reputation for integritet. Han kunne fremtræde langt mere tilbagelænet uden at miste tøjlernes. Hans selvbeherskelse var stor. Han havde ganske vist vanskeligt ved at skjule sin ærgrelse og skuffelse over de gentagne læk af kommissionens papirer til pressen. De var så omfattende, at man næsten kunne karakterisere arbejdet som en offentlig debat. Derfor blev den etablerede praksis med at give udførlige referater med navns nævnelse ændret i retning af beslutningsreferater med meget generelle beskrivelser af mødeforløbet. Da beretningen blev offentliggjort, kunne Heinesen sige til pressemødet:

Det er ikke de store nyheder at hente for jer journalister ... I min 18-årige politiske karriere har jeg af og til set lækager. Men aldrig før af dette omfang. Alt blev offentliggjort før tiden. Selv referater af møder blev lækket inden kommissionens medlemmer havde godkendt dem. Det har selvfølgelig været til stor gene ... Det er indlysende, at når alle kommissionens oplæg til drøftelser og oplæg fra mig er lækket endnu før kommissionen har set dem, og politikere ringes op af en journalist, kan det have bundet deres standpunkt inden emnet var drøftet i kommissionen.²⁸

Heinesen havde til det sidste håbet på at kunne fremlægge en beretning, som uden særudtalelser var accepteret af alle forligspartierne og ikke mindst af regeringspartiet Det Radikale Venstre. Men det var ingen overraskelse for ham, at det alligevel ikke blev tilfældet. Dertil havde han været for mange år i dansk politik. Men han ærgrede sig.²⁹

Når Heinesen sagde ja til Hækkerups anmodning om formandskabet, var det først og fremmest på grund af et nært politisk forhold til Hækkerup. Han havde ingen idé om, hvordan det hele skulle ende indholdsmæssigt.³⁰ Men han havde forestillinger om, hvordan processen skulle være: Der skulle bygges på saglighed, der skulle etableres en fælles referenceramme og gennemføres et vist gensidigt uddannelsesforløb. Alt andet lige måtte målet være konsensus. Processen måtte ikke løbe af sporet: Det skulle Hækkerup bl.a. medvirke til. Heinesen så sig selv i en formidlerrolle, og i den position var det ikke nogen svaghed, at han ikke direkte var ekspert på området. Den vigtigste opgave var efter hans opfattelse den interne demokratiske proces. Alle skulle høres. Det skulle gå ordentligt til.

Formandsopgaven for Heinesen var tung. Det er hans egen opfattelse, at

havde han kendt forløbet af arbejdet, havde han sagt nej til opgaven.³¹ Han havde den ansvarlige minister som menigt medlem. Han skulle primært være formidler og søge konsensus. Det egentlige politiske spil måtte finde sted partierne imellem. Der var alvorlige knaster: værnepligten, ubådene, hjemmeværnet, lokale interesser. Men forsvaret var velforberedt, rimeligt tilbageholdende og disciplineret. Her spillede Hækkerups tilstedeværelse en vis rolle. På den anden side kunne man forestille sig, at forsvaret ville udnytte den politiske uenighed. Det skete imidlertid ikke. Men der er næppe tvivl om, at når Heinesen var så relativ åben i sine konklusioner på møderne, var det, fordi han lod Hækkerup drage dem. Heinesen var klart gået ind i kommissionen for at hjælpe Hækkerup. Men det var lige så klart, at „det var ubehageligt for ham at have rollen som formand med ministeren ved siden af“.³²

Hækkerup som menigt medlem af kommissionen skabte ikke overraskende akavede situationer. Som formand var Heinesen klart den centrale person, den „fineste“, når kommission var samlet. Samtidig var Hækkerup ikke alene i egenskab af minister den politisk ansvarlige for forsvaret, men også som en anerkendt ekspert på området den afgørende aktør. Ved rejserne gav dette forhold sig positive, men sommetider også ejendommelige, uforudsigelige udtryk. På den ene side fik kommissionen en klart højere status på grund af Hækkerup. Ministeren var med. Det betød, at møderne og besøgene næsten overalt var på det højeste niveau. En forsvarskommission på udenlandsbesøg vil normalt være placeret på et rimeligt, men ikke meget højt niveau. Der var en klar forskel mellem FK88 og FK97 med hensyn til niveau ved rejseaktiviteterne. FK97 havde møder med særdeles højt placerede politiske aktører. På den anden side blev drøftelserne under rejserne klart mindre præget af forudsætninger for fremtidens danske forsvar og mere præget af den Hækkerupske dagsorden: drøftelser og forhandlinger om den aktuelle, danske forsvarspolitik. Det var en svækkelse af hovedopgaven for kommissionen.

Kommissionens rejseforløb kan beskrives som et triumftog for Hækkerup i det, som spøgefuldt med henvisning til den danske militære rolle og indsats blev kaldt de danske central- og østeuropæiske kolonier og bilande: Estland, Letland, Litauen og Polen. Hækkerup og hans følge blev modtaget som en hertug med sit hof. Det samme var tilfældet i Tyskland og USA. Her kunne man glemme alt om småstaten Danmark. Danmark var den militære stormagt, som var klar til at stille op overalt, stormagten, som var initiativtager til det tysk-dansk-polske multinationale korps, til SHIRBRIG og til

en række andre internationale aktiviteter. Det var landet, som kunne levere internationalt. Det var landet, som havde fattet essensen af den nye militære dimension af den nye verdensorden. Det var landet, som var avanceret fra at være sinken, den mobbede elev i NATO-klassen til at overtage dukse- rollen. Den havde Norge haft under den kolde krig – mere eller mindre uberettiget.³³ Nu var Norge gået helt bag af dansen. Ingen lyttede mere til Norge i NATO. Når nordmændene tog ordet i NATO-sammenhæng for at advare mod mulige militære trusler fra Rusland, begyndte alle at blive fjerne i blikket, blade i papirerne eller gå i gang med avislæsning. Derfor vil man kunne forstå, at kommissionsbesøget i specifikt Norge ikke hørte til rejsernes mest markante højdepunkter.

For Heinesen var modsætningen mellem den formelle konstruktion af FK97 og den daglige praksis af og til en umulig situation. Men han tog det med ophøjet ro. For Heinesen var der ikke noget med: „Man merkt die Absicht und wird verstimmt“, man fornemmer hensigten og bliver forstemt. Hensigten kunne være gennem pres for konsensus at promovere Hækkerup. Men Heinesen blev ikke forstemt. Han udfyldte sin vanskelige rolle til alles tilfredshed baseret på sin rutine og sit stærke politiske instinkt.

SAMMENSÆTNING OG LEDELSE:

FORLØB OG RESULTATER

Det var to meget ens sammensatte kommissioner med meget forskellig ledelse. Forskellige var også de ydre konditioner og resultaterne. Men hvad betød sammensætningen og ledelsen for forløbet og resultaterne? Der var vidt forskellige forventninger hos de forskellige grupperinger. Det, der var fælles, var, at problemerne primært lå mellem partierne, og dernæst i forholdet mellem partierne og forsvarets ledelse. I dette forhold spillede forsvaret, selv om, eller måske netop fordi det havde næsten informations- og ekspertisemonopol, en generelt set lidet påtrængende og lidet dominerende rolle. Indflydelsen var strukturelt betinget: Den var forankret i ekspertisen og i den materielle og organisatoriske arv. De særligt sagkyndige, både de administrative og de akademiske eksperter spillede generelt set primært en legitimerende rolle i forløbet.

Men på mange måder var sammensætningen eksemplarisk under de givne vilkår. FK97 kalkerede bortset fra ledelsen FK88-sammensætningen. Det var den lette løsning, men også den løsning, som kunne finde politisk opbakning: Trepartsforhandlingsmodellen med repræsentanter for politikerne,

forsvaret og særligt sagkyndige virkede. Alle, om muligt, skulle tages i ed. Det ville have været særdeles vanskeligt at forestille sig en kommission uden politikere, eller alene af politikere. Ekspertene var dem, der lettest kunne undværes. Men de var på den anden side et politisk afgørende element: Politikerne ønskede ikke at stå alene over for den massive militære ekspertise. Ekspertene skulle legitimere processen.

Når situationen var den, at der eksisterede meget få seriøse civile forsvarseksperter, måtte man nøjes med de sikkerhedspolitiske eksperter. De gjorde stort set deres pligt, nemlig at opstille sikkerhedspolitiske præmisser, som mere blev anvendt som besværgelser frem for at være bestemmende endelige dimensionerende for dansk forsvar. Lidt forenklet kunne man karakterisere de uafhængige eksperters rolle, efter de havde leveret de sikkerhedspolitiske præmisser: „Moren har gjort sin pligt. Moren kan gå“. Men de blev naturligvis. Og de bidrog også efterfølgende til, at der blev sat fokus på forhold, som i anden sammenhæng på den ene eller anden måde blev holdt nede eller på forhånd var blevet politisk eller bureaukratisk afhandlet.

ORGANISATIONERNE

De tre parter, politikere, forsvarsrepræsentanter og eksperter dannede grundstrukturen i kommissionerne. Men hvordan passer det i den generelle politiske organisering i det danske samfund? Begrebet trepartsforhandlinger indeholder i dansk sprogbrug noget ganske andet end det, der her tales om. Trepartsopdelingen handler om staten, arbejdsgivere og arbejdstagere. Her ser vi kun staten som arbejdsgiver. Vi ser eksperter og politikere. Hvor bliver arbejdstagerne af? Hvad med deres organisationer? Kan man sammensætte en kommission i Organisations-Danmark uden at inddrage dem, der har forsvaret som daglig arbejdsplads, enten som værnepligtig, som professionel soldat, som officer eller som civil ansat? De organisationer, som er indblandet er AC, Akademikernes Centralorganisation, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, HKKF, Hærens Konstabel- og Korporalforening, Centralforeningen for Stampersonel og Forsvarsarbejdernes Landsorganisation.³⁴ Hvor findes for de faglige organisationer muligheden for legitim, demokratisk repræsentation, deltagelse og information?

Her er forbavsende overensstemmelse mellem de to kommissioner, en overensstemmelse, som betyder, at der har været overvældende politisk konsensus blandt de politiske partier om ingen deltagelse, ingen direkte indflydelse, ingen repræsentation og kun information i begrænset omfang

for interesseorganisationerne. Derved adskiller de to kommissioner sig fra 1969-kommissionen, hvor oven i købet en menig værnepligtig var medlem. Begrundelsen var, at 1969-kommissionen, som i øvrigt ikke skulle beskæftige sig med sikkerhedspolitiske spørgsmål – det var overladt til Seidenfaden-udvalget – som et af hovedområderne skulle overveje de uddannelsesmæssige forhold i forsvaret.³⁵

I kommissoriet for begge kommissioner FK88 og FK97 lyder det helt enslydende: „Kommissionen forudsættes at give de faglige organisationer mulighed for at fremsætte synspunkter, der kan indgå i kommissionens overvejelser“.³⁶ Det var det figenblad, som skulle dække over den manglende deltagelse og repræsentation. Det var den formulering, man var kommet igennem med i FK88, og som trods alt havde fungeret. Den kunne genbruges i 1997. Argumenterne for dette forhold var, at der generelt ikke skulle debatteres løn, ansættelsesforhold, arbejdsmarkedsvilkår og forhold for den enkelte ansatte i forsvaret. Det var overladt til specifikke udvalg, grupperinger, ad hoc-udvalg, som fungerede uafhængigt af forsvarskommissionerne. Disse organer var ganske omfattende i antal og i indflydelse. De store organisationer mente indlysende nok, at begrundelserne for at afvise direkte deltagelse ikke var tilfredsstillende. Organisationerne ønskede medlemskab, subsidært deltagelse som tilforordnede eller observatører.

Argumentationen fra de faglige organisationer var, at alle forhold, som vedrører forsvaret, ville være af betydning for de ansatte og få direkte indflydelse på deres arbejdsforhold, betingelser og muligheder. Fx ville omformuleringer i de sikkerhedspolitiske præmisser kunne forventes at medvirke til ændringer i forsvarets formål, opgaver, struktur og organisation. Ændringer i strukturen og organisationen kunne betyde nedlæggelser, forflytninger, afskedigelser, sammenlægninger. Ændringer i opgaver og formål ville kunne indebære nye arbejdsbetingelser og forhold, behov for nye kompetencer. Det samme ville ændringer i materiellet, dvs. ny anskaffelser, fjernelse af våbenplatforme etc. Alt, hvad kommissorierne opregnede om kommissionernes formål og opgaver, mente organisationerne ville være af fundamental betydning for deres medlemmer.

Når organisationerne blev udelukket og spist af med særskilte informationsseancer i ny og næ, var det, som omtalt, baseret på tungtvejende argumenter. Det, der kunne stilles i udsigt, var, at alle de ændringer, som kommissionerne og de efterfølgende forlig ville foreslå, i implementeringsfasen ville blive genstand for drøftelser med organisationerne. De overordnede beslutninger ville det være vanskeligt, men ikke helt umuligt, at få ændret.

Omvendt ville organisationerne kunne få indflydelse på den konkrete implementering af beslutningerne.

Generelt set var hovedsynspunktet, at når der var tale om organisationsinteresser, så måtte de betragtes som særinteresser, som i repræsentationssammenhæng havde ringe demokratisk legitimitet. Og kommissionerne var i princippet ikke beregnet til at varetage særinteresser, uanset om det drejede sig om mulige særinteresser fra forsvaret som sådan, fra bureaukratierne, fra de enkelte værn, fra de enkelte grupperinger af ansatte, fra de værnepligtige eller fra gruppen af eksperter. Dem skulle der ikke tages hensyn til. Politikerens interesser var anderledes: De blev betragtet som generelle partiinteresser, baseret på den demokratiske forestilling om at „dele sig efter anskuelser“. De afspejlede i princippet de generelle holdninger i befolkningen.

Kommissionerne varetog frem for alt forligspartiernes interesser. Det var disse grupperingers modsætningsfyldte interessevaretagelse, der skulle behandles. Derfor var organisationerne ikke velkomne. De skulle ikke på nogen måde sætte lus i skindpelsen. Det kunne være tilfældet ved fx de store organisationers stillingtagen til professionelle soldater og værnepligt, en politik, som var uden for forligspartiernes *mainstream*-holdning.³⁷ Det kunne ligeledes være tilfældet ved organisationernes muligheder for i det kollegiale forum, som kommissioner er, direkte at deltage i forhandlinger om eventuelle nedskæringer, der rammer egne personelgrupper. Den generelle holdning hos forligspartierne var, at udelukkelse af organisationerne fra direkte deltagelse i kommissionerne ikke repræsenterede manglende demokrati. Kommissionsarbejdet skulle ikke baseres på særinteressevaretagelse.³⁸ Det eneste af forligspartierne, som ønskede organisationerne inddraget, var de radikale. Det gjaldt ikke mindst ved FK97, hvor de radikale med henvisning til de nye sikkerhedspolitiske vilkår argumenterede med nødvendigheden af at have de organisationer med, som repræsenterede de personer, som blev udsendt til internationale aktioner.³⁹ Heller ikke forsvaret var interesseret i at have organisationerne direkte med i kommissionerne. Det ville være en unødigt belastning. Det ville også have været en umulig rolle for organisationsrepræsentanterne. Deres vinkel, primært løn og arbejdsvilkår, var der ikke lagt op til. Derfor skulle de ikke med.⁴⁰

Problemet for de to kommissioner var at balancere mellem forudsætningen om, at de faglige organisationer kunne fremføre synspunkter og så villigheden til at lade dette input indgå i drøftelserne, således som den var antydnet i kommissoriet. Organisationerne skulle have mulighed for at blive hørt. Deres synspunkter skulle kunne kommunikeres til kommissionen. I begge

tilfælde foregik denne høringsmulighed ganske simpelt ved, at organisationerne kunne indsende papirer, som så blev distribueret til medlemmerne. Men de blev ikke genstand for nogen egentlig behandling, og der blev næsten aldrig refereret til disse input. De blev stort set behandlet som alt andet materiale, som uopfordret blev sendt til kommissionerne. Det blev noteret, distribueret, men indgik ikke i forhandlingerne.

Der var ikke den store forskel på relationerne til organisationerne i de to forsvarskommissioner. I FK88 var formanden særdeles effektiv med hensyn til systematisk at holde organisationerne underrettet om forløbet. Der blev holdt ganske mange møder mellem formanden og den følgegruppe, som var blevet sammensat. Under FK88 var organisationerne også mere politisk synlige, ikke mindst på grund af at der på visse begrænsede områder havde været et vist samarbejde med Socialdemokratiet. Ordningen med møderne med Michael Christiansen fungerede acceptabelt. Der blev gjort et stort arbejde fra formandens side. Han karakteriserer selv forløbet således: „Organisationerne opererede udmærket. De tog ikke generelt afstand fra kommissionen. De var forbløffende loyale hele vejen igennem. Selvfølgelig var de besværlige. Men det skal de jo være“.⁴¹ Efter generelle orienteringer om arbejdet i kommissionen i oktober og november 1988 blev der fra maj 1989, hvor det egentlige analysearbejde begyndte, indgået en aftale med organisationerne om regelmæssige orienteringer sammen med muligheder for organisationerne til at fremsætte synspunkter, som så blev refereret efterfølgende ved kommissionsmøderne. Kravet var, at oplysningerne blev holdt fortrolige, et forhold som selvsagt begrænsede organisationsrepræsentanterne i deres arbejde. Selv om forsvaret ikke ønskede deltagelse fra interesseorganisationerne, var der på den anden side ingen interesse i, at de blev skubbet bort og bevidst marginaliseret.⁴² Så under FK88 blev de i rimelig grad serviceret.

I FK97 var samarbejdet knap så hyppigt, men en tilsvarende formalisering fandt sted. Formanden orienterede og lyttede til en kontaktgruppe. Også de værnepligtiges forretningsudvalg var inddraget i kontaktgruppens arbejde i spørgsmål, som vedrørte værnepligtsforhold. Men ordningen fungerede tilfredsstillende set fra formandens side.⁴³ Interesseorganisationerne følte sig – med god grund – kun i ringe grad inddraget. Hele forløbet kunne karakteriseres med general Hvidts ord: „Det var kosmetik“.⁴⁴

DOMINERENDE OG ALTERNATIVE AKTØRER : ROLLER, RELATIONER OG PERSONER

Vi har allerede indgående berørt de forskellige aktørkategorier, som optræder i forsvarskommissionerne. Der har også været forsøg på mere detaljeret at karakterisere ledelsen af kommissionerne og deres mulige motiver. Det følgende er et forsøg på kort og illustrativt at behandle de centrale dominerende aktører og aktørgrupper, deres særlige roller, deres indbyrdes relationer og i særlige tilfælde forsøge overordnede karakteristikker af enkeltaktører.

Som det er gennemgået, spillede formanden selvsagt en central rolle i de to kommissioner. Men rollerne var meget forskellige. Baggrund og vilkår var helt afvigende. Formandspositionen havde indlysende nok indflydelse på, hvordan de øvrige aktører og aktørgrupper førte sig frem. I FK88 var den stærke aktør formanden. I FK97 var den stærke aktør ministeren, som var menigt medlem. Lad os se nærmere på FK88.

FK88

Blandt de dominerende aktører fra forsvarets side i FK88 ud over formanden, departementschef Michael Christiansen, finder vi klart general Lyng. Lyng havde et særdeles vidtspændende overblik over forsvaret og havde et klart blik for, hvad der var politisk muligt. Man han gik ikke på kompromis. Lyng så på fremtiden. Det var ikke blot et ønske om at løse øjeblikkets problemer. Han var „til fremskrivning af budgetter i 20 år med 17 decimaler“.⁴⁵ Hans arbejdsøve og indsats var legendarisk. Han arbejdede tilsyneladende manisk dag og nat. Han var skarp i argumentationen, og der var ingen kammerateri med Lyng. Han blev ikke ven med hvem som helst, lyder mange karakteristikker. Men overalt var han klart respekteret.⁴⁶

I politikerkredsen var der ingen tvivl: Her var det klart Hækkerup og Estrup. Fra de borgerlige partier var der ikke det afgørende engagement i det komplicerede kommissionsarbejde, når man ser bort fra den unge energiske Connie Hedegaard, som var stærkt placeret i Det Konservative Folkeparti. Lidt af en central outsider var Pelle Voigt fra SF. Han var et interessant eksempel på partipolitiker, som er blevet ekspert. Vi så her en politiker, som var åben over for påvirkninger, og som var fascineret af forsvaret, og som måske også så en særlig rolle for sig selv. Han blev stærkt involveret i kommissionens arbejde. Generelt var situationen den, at de borgerlige partiers repræsentanter var trygge ved en Michael Christiansen, en Lyng og en Borch. Man følte, at hvis disse centrale aktører, som repræ-

senterede den traditionelle sikkerheds- og forsvarspolitik, kunne acceptere formuleringerne, ville problemerne stort set være løst for dem. Der var tilsyneladende ingen særlig markante indbyrdes relationer i form af faste netværksdannelser mellem de borgerlige partier og forsvarrets ledelse. I sidste instans sad de borgerlige med regeringsmagten. Forsvarspolitikken var ikke det højst prioriterede. Hvis sikkerhedspolitikken var på plads, var de borgerlige partier klar til også at få en bedre og mere realistisk overensstemmelse mellem på den ene side forsvarrets noget overdimensionerede struktur og så på den anden side de ressourcer, der var til rådighed. Alle vidste, at den tid, hvor forsvarrets bevillinger kunne stige, således som regeringen havde foreslået i 1987 med 800 millioner kroners forøgelse, var forbi.⁴⁷ Problemet var nu først og fremmest at sikre forsvaret mod større besparelser.

Men hvor der tilsyneladende ikke var den store netværksdannelse mellem forsvarrets ledelse og de borgerlige partier, eksisterede den til gengæld i relationen til Socialdemokratiet. Major Karsten Møller, nu generalmajor og chef for forsvarsakademiet, FAK, som også var med i FK97, var i FK88 medlem af kommissionssekretariatet, som var beskedent af størrelse. Der var travlhed der. For ikke alene skulle de tre medarbejdere betjene kommissionen. De skulle også være hovedankermænd for de sideløbende forhandlinger om forsvarsforlig. I praksis betød det, at Karsten Møller var den, som i den første periode primært arbejdede for kommissionen. Han blev på denne måde holdt uden for forligsforhandlingerne. Karsten Møller var blevet anbragt i sekretariatet på socialdemokratisk foranledning. Forløbet var ikke altid gnidningsfrit dels i forhold til departementet, som var skeptisk, dels i forhold til sekretariatet. Det gav imidlertid ingen vanskeligheder i forhold til Michael Christiansen, som tog det helt roligt.⁴⁸ Han havde en klar interesse i at kunne inddrage det store oppositionsparti mest muligt i processen. Konsensus var målet.

Karsten Møller og Hækkerup kendte hinanden godt fra den tidlige ungdom. De havde også været sammen i DSU, hvor de havde tilhørt højrefløjen.⁴⁹ Karsten Møller opsøgte Hækkerup, efter han var blevet forsvarsordfører, og spurgte, om han havde brug for faglig støtte. Karsten Møller var på det tidspunkt ikke mere medlem af partiet. Initiativet blev taget med accept fra Lyng og Hillingsø. Begrundelsen var at søge at modvirke, at Socialdemokratiet ikke blev afhængigt af folk som Graabæk.⁵⁰ Det blev et lykkeligt samarbejde. Hækkerup ønskede at vide alt ned i detaljen. Det bevirkede, at Hækkerup fagligt set stod stærkt både i forhold til regeringen og internt i partiet, hvor han med sin nye viden kunne sætte Damgaard til vægs.⁵¹

Det betød også, at Svend Auken og Ritt Bjerregaard blev mere positive over for forsvaret. Hækkerup beskriver samarbejdet med Karsten Møller således: „No crap, vi vidste begge to, hvad det drejede sig om, og Karstens rådgivning var med til at sikre et mere solidt fagligt fundament“.⁵²

Blandt de klart indflydelsesrige personer tælles også lederen af sekretariatet Jørn Olesen, som også havde et bredt netværk. Han var dybt bekymret over muligheden for, at kommissionen skulle falde fra hinanden, som det var sket med FK69. Han stod for den solide sagkundskab, som så med nogen skepsis på den kraftige politisering af forsvaret, hvilket han efterhånden fik en klar forståelse af nødvendigheden af.

Jørn Olesen blev også leder af det betydeligt større sekretariat i FK97. Den daglige leder blev den effektive og skarpe Per Ludvigsen.

Hvordan så det ud i gruppen af særligt sagkyndige? Ser vi på de bureaukratisk tilknyttede eksperter, var der særlige forhold. Statsministeriet var ikke repræsenteret i FK88. Grunden kan muligvis være forholdet mellem Venstre og de konservative i regeringen. Schlüter var ikke specielt optaget af sikkerheds- og forsvarspolitikken. Den interne politik havde første prioritet.⁵³ Sikkerhed og forsvar var meget Uffe Ellemann-Jensens bord. Han ønskede at være ene på skansen. Men der var dog som altid interne kompetence- og magtkampe mellem de to ministerier. Forsvarsministeriet kom også med i konkurrencen, ikke mindst efter at forsvaret fik en større selvstændig udenrigspolitisk rolle. Statsministeriets udenrigs- og sikkerhedspolitiske førstemand, Niels-Jørgen Nehring fik i forbindelse med FK88 løbende detaljeret underretning om slagets gang. Michael Christiansen har følgende karakteristik af den interne rivalisering:

Vi havde en del snak med Udenrigsministeriet om sammensætningen. Normalt lytter vi ikke specielt til dem,⁵⁴ men de havde jo Uffe som chef, og Uffe var i partimæssig henseende Enggaards chef. Dvs. at sammensætningen også er aftalt med Uffe, som havde meget at skulle have sagt. Der skulle være plads til den sikkerhedspolitiske udvikling. Dertil kom at den civile del af forsvarspolitikken skulle fylde mere end i 1969. Det var Uffes opfattelse.⁵⁵

De to repræsentanter for Udenrigsministeriet i FK88 var begge højt anerkendte sikkerhedspolitiske eksperter. Først den meget erfarne og analytisk skarpe ambassadør Otto Borch, Danmarks faste repræsentant i NATO, fra 1.10.88 ambassadør i Stockholm. Han fik tildelt rollen som „the tough guy“ i relation til NATO-politikken over for primært Socialdemokratiet

og de radikale, en rolle, han ikke havde vanskeligt ved at spille. Den anden repræsentant var den meget effektive, vidende og uhøjtidelige kontorchef Per Poulsen-Hansen. I FK97 var han også med som ekspert, denne gang med placeringen som politisk direktør. Der er ingen tvivl om, at disse aktører var rollebundne. De forsvarede deres ministerium og modtog direkte eller indirekte instrukser derfra. De skulle garantere, at deres respektive ministeriers interesse blev varetaget.

Det forholdt sig lidt anderledes med de øvrige bureaukratiske eksperter. Her var der næppe tale om instrukser, når talen er om de to forsvarsansatte, som havde særligt indblik i den våbenteknologiske udvikling, nemlig Güntelberg og Graabæk. Hertil kom tidligere finansminister Knud Heinesen. Heinesen var valgt, fordi han skulle lede den tredje udredningsgruppe om rationalisering. Det lille militært-teknologiske team, som i øvrigt indbyrdes havde stærkt divergerende opfattelser, havde det ikke let. Güntelberg blev opfattet som stærkt teknologifikeret, uden større forståelse for sammenhængen mellem det politisk-strategiske og teknologien. Men som formand for RAG og som chef for Forsvarets Forskningstjeneste måtte han behandles med respekt og omhu. Kommissoriet stillede jo krav om en analyse af, hvilken betydning den våbenteknologiske udvikling havde for forsvarets opgave og struktur. Hele konceptet om det defensive forsvar lå som en skjult dagsorden bag disse formuleringer. Graabæk var blevet sat ind på forslag af de radikale, ligesom det også var tilfældet med forskeren Anders Boserup, som på det teoretiske område var en stærk fortaler for defensivt forsvar. Boserup blev dog ikke medlem af kommissionen, men af udredningsgruppen for sikkerheds- og nedrustningspolitik. Han havde tidligere været knyttet til Center for Freds- og Konfliktforskning, som Jørgen Estrup havde særlige relationer til.⁵⁶ Resultatet blev, at RAG udarbejdede et notat om den våbenteknologiske udvikling. På grundlag af dette blev der i hovedberetningen udfærdiget en sammenfatning.

Da det kom til stykket, kom begrebet defensivt forsvar imidlertid til at spille en helt underordnet rolle i kommissionssammenhæng. Det, der skete var, at fortalerne for, at der skulle lægges afgørende vægt på våbenteknologien og dens fremtid, og fortalerne for defensivt forsvar helt enkelt blev isolerede. Forsvaret som helhed havde den klare indstilling, at defensivt forsvar ikke kunne bruges til noget.⁵⁷ Fra politisk hold var der som nævnt en vis interesse fra radikal side. Men ingen fra det nye unge team af forsvarsordførere, som spillede en central rolle under kommissionsforløbet, Hækkerup, Connie Hedegaard eller Pelle Voigt, havde større sympati for

konceptet. Det blev ganske simpelt tiet ihjel. Synspunkterne kom frem, men blev ikke taget alvorligt. Der var ikke plads for alternative synspunkter af denne art.

Der blev brugt to fremgangsmåder til at modgå de alternative aktører: At bearbejde og at isolere.⁵⁸ Bearbejdningen tog forsvarrets ledelse sig af. Det drejede sig primært om Graabæk og Güntelberg. Graabæk var ifølge Lyng en idealistisk, men ubalanceret og besværlig person. Han havde alternative holdninger, som var rettet imod det etablerede system. Han var overbevist om, at det danske forsvar i det væsentlige var opbygget på et forkert grundlag. Hovedsynspunktet var, med udgangspunkt i konceptet om det defensive forsvar, at store, koncentrerede våbenplatforme skulle afskaffes. Mobile, avancerede missiler var svaret. I Graabæks tilfælde var det Lyng, der „sled“ på ham, primært i RAG, men også i kommissionen. Michael Christiansen tog sig ifølge Lyng primært af Güntelberg. Han og Lyng sled på Güntelberg i kommissionen. Til sin hjælp havde Lyng en anden kontroversiel person, Clemmesen, som havde radikale og alternative idéer, ikke mindst om en reduktion af hærstyrken til 50.000 mand. Lyng følte imidlertid, at han kunne stole på Clemmesen. Lyng og han afholdt en form for strategimøder. Her fik Clemmesen tildelt en særlig rolle at spille i forhold til andre mere yderliggående alternative medlemmer. Clemmesen blev brugt som et slags filter i forhold til Güntelberg og Graabæk. Ud over sliddet og bearbejdningen var der kun tilbage, når resultaterne i form af udsagn og indlæg materialiserede sig, at isolere og ignorere. Denne fremgangsmåde lykkedes.

Resultatet blev en beretning, som nok efterlevede kommissoriets krav om våbenteknologi, men som marginaliserede dette krav i forhold til den samlede beretning. Det var ligeledes i kommissionsberetningen lykkedes at få neddæmpet, hvis ikke ligefrem minimaliseret, det alternative syn på atompolitikken, som inkluderede idéen om en atomfri zone i Norden, noget der i kommissoriet markant var lagt op til skulle analyseres i FK88. Minimaliseringen skyldes ikke mindst de ihærdige bestræbelser for konsensus, samt at den sikkerhedspolitiske udvikling havde gjort emnet mindre aktuelt. Ser man på kommissionens samlede resultat, må man sige, at de omtalte manipulerende bestræbelser bar frugt.

Den anden gruppe var de akademiske eksperter, de frie fugle, som uanset, at der var peget på dem fra forskellige forligspartiets side, ikke repræsenterede andre end sig selv. De var sat ind for at legitimere den analytiske del primært på det sikkerhedspolitiske område. Som omtalt deltog en enkelt udvalgt ekspert tillige i det egentlige sekretariatsarbejde i erkendelse af, at

det er gennem sekretariatet, hvor de endelige formuleringer foreslås og præsenteres for kommissionen, at en vigtig del af indflydelsen formidles.

FK97

FK97 havde også sine særlige personkonstellationer og dominerende aktørroller. Den helt centrale person var uden tvivl Hækkerup, som nu var blevet forsvarsminister og menigt medlem af kommissionen. Han satte sine spor og arbejdede ihærdigt på, at projektet skulle lykkes: nemlig at få FK97 til at fungere som en forligsskabende konsensuskommission. Udgangspunktet var ikke det dårligste. Han havde vedholdende stået for fundamentale ændringer i formål, sammensætning og opgaver for det danske forsvar. Ændringerne var i vidt omfang allerede sat i værk. Han havde også hos de borgerlige partier vundet respekt for sin indsats. Nu skulle gevinsten hentes hjem: Kommissionen skulle manifestere en konsensus om den nye politik og dens perspektiver. Men misteltenen var ikke fuldt ud taget i ed. Samtidig med, at sikkerhedspolitikens konsensus florerede, var forsvarspolitikken blevet åbnet for at kunne blive en partipolitisk slagmark. Der var en række forhold, som de konservative og de radikale kunne se deres fordel i at kunne politisere. Politisering var nu også blevet mere legitimt. Forsvaret var med den traditionelle tilknytning til NATO som den fortsatte ultimative garanti på sin vis blevet mere nationalt: Danmark kunne nu i højere grad selv beslutte, hvad dets forsvar skulle anvendes til. *Supreme interest* var væk. *Remoteness* var væk: Det hele var blevet meget nærværende for offentligheden, for den enkelte dansker og vælger. Her kunne der fiskes i det tidligere så politisk stillestående vand.

Det betød, at ud over Hækkerup og formanden Heinesen, som selvsagt kraftigt plejede de politiske relationer til de konservative, Venstre og de radikale, men som i øvrigt stod meget åben over for alle kommissionsmedlemmer, var de centrale personer Estrup, Engell og Jensby. Til det sidste blev der i forskellige netværkssammenhæng øvet pres mod Estrup og Engell om at opgive deres forehavende om særudtalelser.⁵⁹ Scenariet var, at det måtte være muligt at slutte op om en fælles tekst, og at det at „desertere“ fra en forhandlet konsensus kunne åbne for flere særudtalelser. Det er indlysende, at både Engell og Estrup havde gode politiske grunde til at „desertere“. De ville ikke indfanges i det, som Engell kaldte Hækkerups „ålderusetaktik“.

Blandt forswarets folk var Hvidt klart hovedpersonen. Han havde et omfattende organisatorisk, men i begrænset grad politisk netværk. Han

havde kontrol over sine tropper. Der var ingen slinger i valsen. Han havde departementschef Troldborg i den tilbagetrukne rolle i relation til Hækkerup. Hvidt kunne – i Hækkerups skygge – styre sine folk. De sad som perler på en snor med klare roller og funktioner: Hoff, Scharling, Scheiby. Men det var ministeren, der sad med baghånden, dygtigt og diskret. Engell giver en lidt uelskværdig og lettere karikeret tolkning af forløbet:

Når ministeren sidder for bordenden, er de militære ledere indrangeret i det militære kommandosystem. Nogle gange var det jo som at være til møde i Stavkaen under anden verdenskrig, hvor kammerat Stalin sad for bordenden, og så sad marskalerne ned langs siden og ventede på om vi nu skulle det ene eller det andet.⁶⁰

Hjorth, som chef for FE, Forsvarets Efterretningstjeneste, spillede – ikke mindst fordi hans organisation var direkte underlagt ministeriet – en relativ selvstændig rolle. Ikke mindst stod FE for den markante formulering om fraværet af en konventionel trussel i mindst 10 år frem. Og FE's analyse af trusselsbilledet blev generelt betragtet som selvstændigt og autoritativt.

Blandt de særligt sagkyndige var der to centrale aktører. Først repræsentanten for Udenrigsministeriet Per Poulsen-Hansen, som nu var blevet politisk direktør. Statsministeriet havde i tiden fra F88 fået styrket sin udenrigs- og sikkerhedspolitiske rolle, som bl.a. hang sammen med statsministerens nye både formaliserede og uformelle position som Danmarks udenrigspolitiske førstemand i EU. Repræsentanten for Statsministeriet var i FK97 departementsråd Niels Egelund.

Blandt andre centrale personer i gruppen af særligt sagkyndige var en mindre gruppe af de uafhængige akademiske eksperter, som i virkeligheden havde relativt frie tøjler til at udforme de sikkerhedspolitiske præmisser. Når det var tilfældet, skyldes det klart nok, at der var langt større frihed på dette område end ved FK88, hvor sikkerhedspolitikken var betændt. Nu kunne man frit jonglere med analyser og scenarier og oven i købet opleve, at de blev taget alvorligt. Eksperternes sikkerhedspolitiske analyser fyldte meget. Det gjorde scenarierne også, idet de blev næsten skamløst anvendt som dimensioneringsudgangspunkter uden dybere argumentation helt ned til de enkelte værn.

De uafhængige eksperter i FK97 var som omtalt langt flere i antal end i FK88. Der var faktisk otte personer, hvoraf den ene, nemlig Karsten Møller, der, fordi han både var en del af det militære hierarki og samtidig var valgt som uafhængig ekspert på foranledning af de radikale, valgte at spille

en tilbagetrukket rolle forstærket af, at han kun i begrænset grad kunne deltage i møderne på grund af udkommandering.⁶¹ De øvrige var fortrinsvis politologer og havde sikkerhedspolitik som forskningsområde. Som omtalt spillede disse eksperter en ikke ubetydelig rolle i forbindelse med de sikkerhedspolitiske præmisser og med arbejdet i de tre underarbejdsgrupper. Deres indflydelse på den øvrige del af betænkningen var beskednen.

SAMMENFATNING OG KONKLUSION

Kapitlet har analyseret den indenrigspolitiske side af de to kommissioner, hvad angår ledelse og aktører og deres roller. De forskellige centrale partiers, forsvarrets og eksperternes indflydelse og holdninger er identificeret.

En række hovedpunkter om de to forsvarskommissioner, som kan udtrækkes af kapitlet, skal fremhæves. Det fremgår,

- at politikerne var klart den afgørende dagsordensættende gruppe for begge kommissioner,
- at forsvaret klart var den afgørende informationsbærende og informationsgivende gruppe for begge kommissioner,
- at ved FK97 var de uafhængige akademiske eksperter den afgørende gruppe ved formuleringen af sikkerhedspolitikken. Forudsætningen var ikke mindst, at der partipolitisk set på sikkerhedspolitikens område var generel konsensus. Ved FK88 var politikere og embedsmænd de centrale ved udformningen af sikkerhedspolitikken. Her var sikkerhedspolitikken stridspunktet,
- at organisationerne spillede en klart underordnet rolle, primært fordi de traditionelle forligspartier ikke ønskede deres aktive medvirken,
- at den centrale aktør ved FK88 var formanden Michael Christiansen, og ved FK97 var den centrale aktør med sin specielle skæve vinkel som menigt medlem af kommissionen forsvarsminister Hans Hækkerup,
- at Hækkerups position som menigt medlem af FK97 skabte problemer – som dog var overkommelige – i forhold til kommissionen som sådan og Heinesens ledelse.

NOTER

- 1 Formuleringen ved nedsættelsen af FK69 (FK69: 7) var en kommission bestående af seks politikere samt „et antal civile og militære medlemmer“. Der var otte medlemmer (inkl. en menig) fra forsvaret og syv civile.
- 2 Se Heurlin (1981).
- 3 RAG blev oprettet i 1985 i henhold til forsvarsforliget i 1984. Det blev besluttet nedlagt ved forsvarsforliget indgået i november 1992. Formålet var at have en organisation, som uafhængigt af Forsvarskommandoen kunne foretage militære analyser og stille forslag. En kort analyse af RAG's virke findes i Lyng et al. (2000: 218).
- 4 Diverse interviews, herunder Hækkerup.
- 5 Møller, interview.
- 6 Christiansen, interview.
- 7 Christiansen, interview.
- 8 Christiansen, interview.
- 9 Forsvarsministeriets arkiv.
- 10 Engell, interview.
- 11 Engell, interview.
- 12 Lyng, interview.
- 13 Møller, interview.
- 14 Møller, interview.
- 15 Udsagnene er fra interview med Højbjerg, Heinesen og Clemmesen.
- 16 Kraks Blå Bog 2002-03 (2002: 229).
- 17 Christiansen, interview.
- 18 Hækkerup (2002; se fx pp. 191ff.).
- 19 Hækkerup (2002: 35).
- 20 Engell, interview.
- 21 Engell, interview.
- 22 Hækkerup (2002: 188).
- 23 Engell, interview.
- 24 Estrup, interview.
- 25 Estrup, interview.
- 26 Wæver, interview.
- 27 Estrup, interview.
- 28 FOV, Nyhedsbrev. Særudgave, 26.11.1998, nr. 48, p. 6.
- 29 Heinesen, interview.
- 30 Heinesen, interview.
- 31 Heinesen, interview.
- 32 Møller, interview.
- 33 Bl.a. Christiansen, interview.
- 34 FK97: 10.
- 35 FK69: 8.
- 36 Se FK88: 8 og FK87: 6
- 37 Fx Hækkerup, interview.
- 38 Olesen, interview.
- 39 Estrup, interview.

40 Lyng, interview.
41 Christiansen, interview.
42 Olesen, interview.
43 Heinesen, interview.
44 Hvidt, interview.
45 Clemmesen, interview.
46 Forskellige interviews.
47 Forsvarsministeren (1987).
48 Møller, interview og Christiansen, interview.
49 Hækkerup (2002: 147).
50 Møller, interview.
51 Møller, interview.
52 Hækkerup (2002: 147).
53 Se festskrift til Schlüter på 70-årsdagen (Rechendorff & Kjøbye, 1999).
54 Ifølge også Ludvigsen, interview.
55 Christiansen, interview.
56 Estrup, interview.
57 Lyng, interview.
58 Det følgende afsnit bygger på interviews med Lyng, Clemmesen og Christiansen.
59 Bl.a. interview med Heinesen, Estrup og Engell.
60 Engell, interview.
61 Møller, interview.

DRAMA ET

Fra aktørerne vender vi os til det egentlige drama. Hvad skete der rent faktisk i kommissionerne, hvordan var forløbet tilrettelagt, og hvilke konflikter udspillede der? Hvad blev det endelige resultat? Kapitlet drejer sig om de specifikke, konkrete konflikter som del af det indenrigspolitiske spil. Hertil kommer den grundlæggende grad af enighed vedrørende truslen. For at forstå forløbet er det vigtigt at tage udgangspunkt i kommissoriet for kommissionerne.

KOMMISSORIUM

Kommissoriet er det afgørende udgangspunkt for kommissionernes arbejde og forløb. Det er det politiske opdrag, opgaveformuleringen, det faste holddepunkt, som formand, medlemmer og sekretariat hele tiden relaterer sig til. Selv om der er mange ligheder mellem FK88 og FK97 i konstruktion og opbygning, sammensætning, output og forudsætningen om, at arbejdet skal ske på grundlag af den sikkerhedspolitiske situation, er forskellene markante. FK88 blev besluttet meget hurtigt efter regeringsdannelsen 3.6.1988. Folketinget beslutter 30.6.1988 at pålægge regeringen at nedsætte en

forsvarskommission, der senest inden udgangen af 1989 skal gennemføre en kulegravning af forsvarets opgaver i lyset af den teknologiske udvikling og forholdet mellem Øst og Vest, herunder de stedfindende nedrustningsbestræbelser. Kommissionens redegørelse skal kunne danne grundlag for en eventuel genforhandling mellem forligspartierne af forsvarsbudgettet for 1991 samt indgåelse af et forsvarsforlig for de følgende år.

Kommissoriet for kommissionen, som blev nedsat 12.7.1988, havde følgende elementer: Kommissionen skulle

- overveje, hvorvidt der bør foretages ændringer i den fremtidige målsætning for og sammensætning af det danske forsvar i freds- og krigstid,
- disse overvejelser skal ske på grundlag af „fortsat dansk medlemskab af NATO i overensstemmelse med Alliancens defensive målsætning, på grundlag af sagkyndige analyser af dansk sikkerhedspolitik, herunder fremgang i de øst-vestlige bestræbelser for reduktion af nukleare og konventionelle våben, samt igangværende arbejde med at undersøge forudsætningerne for oprettelse af atomvåbenfri zoner, herunder en atomvåbenfri zone i nordisk område“,
- overveje krav om ændret byrdefordeling inden for NATO, bidrag til NATOs infrastrukturprogram, øget national specialisering,
- analysere og vurdere, hvilken betydning den våbenteknologiske udvikling har for forsvarets opgaver og struktur,
- vurdere fordelingen af forsvarsbudgettet mellem personel- og materieludgifter og mellem værnene indbyrdes,
- overveje muligheder for frigørelse af ressourcer til kampafgørende enheder gennem rationaliseringer og omprioriteringer, bl.a. gennem reduktion af stabs- og støttestrukturer.

Nedsættelsen af FK97 blev besluttet som led i forsvarsforliget af december 1995. Kommissionen holdt sit første møde i januar 1997. Der var i kommissoriet følgende elementer: Kommissionen skulle

- overveje med udgangspunkt i lov af 8.12.93 om forsvarets formål, opgaver og organisation¹ mv., hvilke ændringer heraf der måtte være nødvendige i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling,
- udarbejde en trusselsvurdering,
- basere overvejelserne på fortsat aktivt medlemskab af FN, OSCE og NATO,
- foretage en afvejning af forsvaret af nærområdet i forhold til den internationale indsats,
- fremsætte forslag til større materielanskaffelser ud fra indstillingen fra udvalget vedrørende forsvarets materiel,
- redegøre i en form, der kunne danne grundlag for forsvarsforlig efter 1999.

Kommissorierne har været genstand for dybtgående behandling mellem forligspartierne og fremtræder klart som kompromiser. De er udtryk for den helt specifikke politiske situation, hvorunder de er nedsat. Det karakteristiske

for FK88 er, at kulegravningsformålet, som markant formuleres i folketingsbeslutningen, er stærkt neddæmpet i kommissoriet. Nu er de overordnede formuleringer blevet til at „overveje, hvorvidt der bør foretages ændringer“. De reducerede kulegravningskrav er primært rettet mod våbentechnologi, nedrustnings- og våbenkontrolforanstaltninger samt relationerne til NATO. Det er klart relationerne til NATO, der er det afgørende. FN eller andre institutioner som CSCE eller WEU nævnes ikke. Der er ikke tale om krav til egentlige trusselsvurderinger. Trusselovervejelserne ligger gemt i formuleringerne om våbenreduktion. De kommer til udtryk i rapporten om styrkeforholdet mellem NATO og Warszawapagten, som blev udfærdiget af Forsvarskommandoen og FE, Forsvarets Efterretningstjeneste. På det snævre forsvarsmæssige område behandles rationaliseringer og tilpasningen af den alt for store forsvarsstruktur til de styrker og de ressourcer, som er til rådighed. Som det fremgår, er det primært den sikkerhedspolitiske del af forsvarspolitikken, der skal klares.

Anderledes med FK97. Her er mantraet nu fortsat medlemskab af ikke blot NATO, men også FN og OSCE. Der er ingen henvisning til EU. Og da truslen er ændret, er en trusselsvurdering nødvendig. Den ændrede trussel er allerede markeret ved vægtningen mellem forsvaret af nærområdet og den internationale indsats. Der er ikke markeret bastante krav om kulegravning. Det, der markant satses på, er at udstikke en linje for dansk forsvar i de kommende år, i en situation, hvor forsvaret allerede har ændret sig, og hvor der allerede ligger planer for materielanskaffelser.

Konklusionen er, at der er tale om to vidt forskellige opgaver – i to vidt forskellige perioder. Og der er forskellige forventninger til resultatet. Kun designet og den generelle struktur er den samme. Tidsgrænsen er afgørende for begge kommissioner: Der er en klar og uomgængelig deadline. Og den overholdes i begge tilfælde. Udgangspunktet er forskelligt: I FK88 er sikkerhedspolitikken det helt store problem. Det ses på kommissoriet. Det er forudset, at det netop på det sikkerhedspolitiske område vil være vanskeligt at nå frem til konsensus. Det er karakteristisk, at det netop til det sidste er sikkerhedspolitiske formuleringer, der skaber problemer. Men modsætningsvis er forsvarspolitikken nærmest som at smutte mandler. Situationen er omvendt i FK97. Her er der ingen problemer med sikkerhedspolitikken. Forsvarspolitikken holdt for. Der var ikke enighed mellem forligspartierne, og der var end ikke enighed mellem regeringspartierne. Dertil kom, som Heinesen konstaterer², at forsvarspolitikken, fordi den er konkret på en anden måde end sikkerhedspolitikken, var mere tilbøjelig til at fremme

særdtalelser. Det var netop det nye i FK97: Forsvaret var, fra at være mere symbolsk i FK88, nu blevet stærkt konkret, direkte i brug i virkelighedens verden. Et ikke uvigtigt forhold var karakteristisk for begge kommissioner: Den europæiske vinkel var ikke alene underbetonet, men bevidst valgt fra. At ordene „Europa“ eller „europæisk“ endside „EF“ eller „WEU“ ikke optrådte i FK88's relativt lange kommissorium er måske forståeligt ud fra den kolde krigs særlige vilkår. At Europa, europæisk eller EU ikke er nævnt i kommissoriet for FK97 kunne imidlertid umiddelbart forekomme overraskende, men er ikke desto mindre symptomatisk, når man anskuer dansk forsvarspolitik i dens regionale og internationale sammenhæng. En dansk forsvarspolitisk traditionel binding til den atlantiske dimension, yderligere bekræftet gennem de danske EU-forsvarsforbehold, har anbragt forsvarspolitikken separat i en særlig sfære, som signalerer NATO og atlantisk, militær integration og som bevidst fravælger den europæiske integrationsproces. EU blev – som det fremgår – ikke desto mindre taget indgående op i beretningen fra FK97. Scenarie 2 var viet EU som pol. Men trods denne anvendelse er den europæiske dimensions indflydelse på og konkrete betydning for dansk forsvar særdeles svær at få øje på i beretningen.

F O R L Ø B E T : F R E M G A N G S M Å D E

De to kommissioners tilblivelse og kommissorier er, som vi har set det, meget forskellige. Men interessant nok er den grundlæggende metodik for forløb og struktur den samme. Der er dyb overensstemmelse i forløbet, i den måde, kommissionerne arbejder på, og den måde, beretningerne bliver til på. For FK88 var der imidlertid en række særpræg. Som forudset indgås forsvarsforlig uden for kommissionen, mens den arbejder. FK88 arbejder under særligt stort tidspres, fordi forberedelsestiden er så kort. Det beslutes næsten fra dag til dag i juni 1988 at nedsætte en kommission, som hurtigst muligt skal gå i gang. Men forløbet, tidsfølgen, for de to kommissioner er stort set ens.

Vi ser igen, at FK88 klart er modellen for FK97. Der er nogle få variationer, som er betinget af baggrund, vilkår og formål for de to kommissorier. Men det kan konstateres, at begge forsvarskommissioner indleder deres forløb med at fastslå, at den første opgave er, at præmisserne, og det vil sige de sikkerhedspolitiske præmisser for dansk forsvar, kortlægges. Det bliver gjort ved, at der nedsættes sikkerhedspolitisk relevante udredningsgrupper. For FK88's vedkommende to, nemlig sikkerheds- og nedrustningsgruppen

og NATO-gruppen, for FK97's vedkommende tre, nemlig udredningsgrupperne om europæisk sikkerhedspolitik, om nærområdet og om konfliktforebyggelse, krisestyring, fredsbevarelse og fredsskabelse. Hertil kommer anmodninger om at eksisterende institutioner udarbejder forsvarspolitiske rapporter, som havde sikkerhedspolitisk relevans. Det var for FK88's vedkommende, at Forsvarskommandoen og FE skulle udarbejde rapport om styrkeforholdet mellem NATO og Warszawapagten, og at RAG skulle rapportere om den våbenteknologiske udvikling. For FK97's vedkommende drejer det sig om en risikovurdering fra FE. To andre grupper – i 1988 om rationaliseringer og i 1997 om materielanskaffelse (som blev udarbejdet uden for kommissionen som et led i forliget 1995-99, men som skulle indgå i kommissionens arbejde) – havde af gode grunde ikke umiddelbart noget med de sikkerhedspolitiske præmisser at gøre.

Forløbet var nu relativt enkelt: Kommissionerne skulle koncentrere sig om det sikkerhedspolitiske i indledningsfasen. Dvs. de skulle i praksis vente på resultaterne fra de udredningsgrupper, som var blevet nedsat, og på rapporter fra de øvrige bestilte opgaver. Rapporterne kom nu relativt hurtigt, og kommissionerne kunne gå i gang med at behandle dem. I mellemtiden skulle der indhentes information både på det generelle og på det specifikke område, ikke mindst gennem rejser til udlandet. Her skulle samles oplysninger om andre regeringers, parlamenters og internationale organisationers opfattelse af den sikkerhedspolitiske og forsvarspolitiske situation.

REJSEAKTIVITETERNE

I FK88 gik rejserne til Norge for at besøge norske institutioner samt NATOs Nordregions hovedkvarter, til NATOs Europakommando i Mons og NATO-hovedkvarteret i Bruxelles, til Forbundsrepublikken Tyskland samt endelig til USA, hvor en række officielle civile institutioner og forsvarsinstitutioner blev besøgt. Rejserne havde et dobbeltformål. Dels som omtalt at indsamle information og sammenligne synspunkter, dels imidlertid også at etablere det sociale netværk mellem kommissionsmedlemmerne, som ville kunne fremme og frugtbar gøre debatten – og ikke mindst kunne danne et muligt grundlag for kommende konsensus eller kompromiser. Ingen tvivl: Rejserne udfyldte i begge kommissioner begge formål. Den kombination, der primært skulle opdyrkes, var mellem forsvarrets repræsentanter og politikerne.

Der var i FK88 ønsket om at foretage rejser til Sovjetunionen. Det var

på et tidspunkt under den kolde krig, hvor USSR allerede havde haft adskillige militære delegationer fra De Forenede Stater på besøg. Men den generelle opfattelse i kommissionen var imidlertid, at kun meget uinteressante oplysninger kunne erhverves, og at man frygtede den signalgivning, der lå i, at netop en dansk forsvarskommission besøgte Sovjetunionen, som stadigvæk blev betragtet som hovedfjenden. Skyggen fra fodnotepolitikken lå stadigvæk over Danmark. Et særdeles interessant forhold var det, at der i FK88 ikke blev foranstaltet besøg ved nogen af forswarets enheder eller myndigheder. Det kan klart tolkes som et udtryk for, at forsvarspolitikken var det sekundære. Det var sikkerhedspolitikken og nedrustningspolitikken, det gjaldt.

For FK97's vedkommende var rejseaktiviteterne langt større af flere grunde: Længere forberedelsestid, udfordringerne fra den nye verdensorden og dansk forsvars øgede internationale aktiviteter. Hertil kom, at muligheden for højstående samtalepartnere var stærkt øget ikke mindst som følge af forsvarsministerens medlemskab af kommissionen. Forsvarsministeren kunne bekvemt og effektivt udnytte besøgene til bilaterale samtaler og forhandlinger af generel betydning for dansk forsvar. Besøgene omfattede Rusland (Moskva og Kaliningrad), de tre baltiske lande, samt Polen og USA. Hertil kom omfattede besøg ved FN, Paris, Bruxelles (NATO, EU, WEU), Wien, Bonn, Bosnien Hercegovina, Norge, Sverige, Finland – samt inden for rigsfællesskabet Færøerne og Grønland.

Endvidere foretoges en række interne rejser til forswarets myndigheder og enheder i Danmark. Disse besøg var også ganske omfattende. Over 10 institutioner, myndigheder og enheder blev besøgt.

FORSVARSDIMENSIONERING OG SIKKERHED

FK88 gør meget ud af at fremhæve, at man primært i sin beretning har uddraget emner og forhold af betydning for dansk forsvars dimensionering og indretning i de kommende år.³ Fremhævet var *forsvar* som en helt naturlig konsekvens af, at kommissionen er en forsvarskommission. Ikke desto mindre var behandlingen af det sikkerhedspolitiske grundlag det vigtigste. I modsætning hertil var FK97 langt mere præget af det konkret forsvarsprægede, dvs. hvordan fungerede dansk forsvar i praksis – i NATO-sammenhæng, i FN-sammenhæng og i forbindelse med uddannelsen og forberedelserne til international indsats, som fandt sted ved forsvarsenheder i Danmark. I denne sammenhæng var der afgjort forskel mellem de to

kommissioner. Men som omtalt var metodikken den samme: Først skulle de sikkerhedspolitiske præmisser etableres. I FK88 blev dette betegnet som „Præmisser for dansk forsvar“, fordi indholdet af præmisserne ikke alene var de sikkerheds- og nedrustningspolitiske udviklingstendenser, relationerne til NATO og udviklingen i styrkeforholdet mellem NATO og WPO, men også den forventede teknologiske udvikling, som måske ikke umiddelbart faldt ind under den snævrere opfattelse af sikkerhedspolitik. I FK97 blev der helt enkelt talt om „De sikkerhedspolitiske præmisser“.

Når denne øvelse var overstået, kunne man gå i gang med at behandle de sikkerhedspolitiske input med henblik på, hvad der skulle med i den egentlige beretning. Samtidig kunne man tage fat på det, som i begge kommissioner blev benævnt „Udviklingen af dansk forsvar“. Halvt inde i kommissionsforløbet blev kommissionerne så konfronteret med mere eller mindre færdige forslag til overvejelser over formål og opgaver, samt papirer med forslag til udviklingerne inden for de tre værn, inden for de værnssfællens områder og endelig inden for hjemmeværet. Der er næppe tvivl om, at disse papirer havde været undervejs længe. De havde ikke afventet opstillingen af de sikkerhedspolitiske præmisser, selv om det var det, der i princippet lå i den anvendte metodik. Set fra et praktisk og organisatorisk synspunkt ville det også have været overraskende, om sekretariatet havde ventet med at indsamle materiale til og skrive udkastene til disse afsnit. Dels kunne man forudse udviklingen på grundlag af alle de organisatoriske, bureaukratiske og politiske meldinger, der var på banen. Forsvarskommandoen havde i relation til begge kommissioner klare forestillinger om, hvor beretningen skulle ende. Dels ville det være *a piece of cake* at tilpasse de allerede skrevne kapitler til de sikkerhedspolitiske præmisser. Ikke at disse præmisser var ligegyldige: De opfyldte et vigtigt politisk legitimerende formål. Men forsvarets repræsentanter og sekretariatet for begge kommissioner var klar over, at der i ingen af kommissionerne ville ske revolutionerende ændringer. Store ændringer var mere eller mindre allerede handlet af og ville falde på plads. De sikkerhedspolitiske præmisser måtte i denne optik primært være de vigtige legitimerende formuleringer, som skulle sættes som genererende præmisser til strukturer, formål, opgaver og indretninger og udviklinger, som stort set allerede var besluttet.

DE STORE KONFLIKTER

Den anvendte metodik for de to kommissioner inden for de enkelte områder, som de beskæftigede sig med, var også overensstemmende. Man gennemdrøfter de enkelte papirer, kapiteludkast, som indeholdt dels en beskrivelse af situationen eller udviklingen inden for området, dels anbefalingerne, som fremkom på grundlag af præmisserne.

Der er mindre forskelle kommissionerne imellem med hensyn til, hvornår og hvordan der konkluderes og anbefales. Men i grunden var fremgangsmåden den samme ved forløbet af de to kommissioner. Det, der er det interessante, er, hvilke forhold og problemstillinger der skaber de store konfrontationer og konflikter, og hvilke der går glat igennem.

En af faktorerne i dette spil er spørgsmålet om, hvem der leverer det konkrete input til de enkelte afsnit. Her er konklusionen klar for begge kommissioners vedkommende: Hvad angår den militære del af opgaven, leveres oplæg, input og informationer stort set udelukkende fra forsvarrets side, formidlet gennem sekretariatet, som helt overvejende bestod af forsvarsfolk. Det er vist, hvordan de sikkerhedspolitiske input hviler på informationer fra rejser, fra kommissionsmedlemmernes egen ekspertise og ressourcer og så endelig fra de sikkerhedspolitiske eksperter. I FK88 var det i hovedsagen de administrative eksperter, men også de civile eksperter, der leverede længere oplæg. I FK97 var det, som også omtalt, i meget høj grad de civile eksperter, som næsten havde monopol på de sikkerhedspolitiske udkast, som dog senere i processen af sekretariatet blev omskrevet eller stærkt sammentrængt i den egentlige beretningstekst. Men der var ikke tale om egentlige ændringer i substansen.

KONFLIKTER FK88

Ser vi på FK88 er de store spørgsmål som nævnt de sikkerhedspolitiske. Det er umiddelbart indlysende, at det er her, de store konflikter optræder. Midt under kommissionsperioden afsluttes forsvarsforlig, som demonstrerer, at der hos forligspartierne er vilje til at løse de kortsigtede problemer. Derefter er det de langsigtede, det gælder. Her synes parolen fra forsvarret og fra de forsvarsvenlige dele af politikerne primært at være ikke at gå i gang med store reformer eller nye eksperimenter. Kun flyvevåbnet, som forsvarsforliget af marts 1989 ikke grundigt beskæftigede sig med, tog kommissionen under mere indgående behandling. Kommissionen traf om flyvevåbnet en beslutning, som betød ganske vidtgående reduktioner. Der er blevet peget

på, at flyvevåbnet ikke var direkte repræsenteret i kommissionen. Ganske vist sad generalløjtnant Amled fra flyvevåbnet som medlem af kommissionen, men det var primært i hans egenskab som chef for NATO-hovedkvarteret for Østersøområdet, BALTAP, som lå i Karup. Dette forhold er næppe afgørende for udfaldet. Vigtigere er, at der i forsvarets ledelse var enighed om, at for at få sammenhæng i forholdet mellem struktur og budgetter, måtte der reduceres på områder, der virkelig battede på længere sigt. Her var flyvevåbnet et oplagt emne. Efter delvis heftige interne diskussioner og vriden arme kunne kommissionen komme frem til et resultat, som reelt havde den overraskende virkning, at der skulle reduceres fra ca. 90 operative kampfly til 60. Hvordan hænger dette sammen? Det var ikke ligefrem sådan, rekommandationen fra beretningen lød.

Det blev fastslået,⁴ at da forliget i 1989 ikke fastlagde flyvevåbnets struktur i samme grad som for hæren og søværnet, fremsætter kommissionen mere vidtgående forslag til omlægning og rationalisering af netop flyvevåbnets struktur. Det er karakteristisk, at der ikke tales om egentlige reduktioner. Kommissionen begrundet omlægningen bl.a. ved henvisning til, at en kommende øst-vesttraktat om begrænsning af de konventionelle (dvs. ikke atomare) våben i Europa (CFE-traktaten) efter alt at dømme vil reducere flyvevåbnet med 15 fly. Dette skaber vanskeligheder med at fastlægge en fremtidig dimensionering nærmere. Så en tilpasning er bydende nødvendig. Da der i 1989 er ca. 60 F-16 fly og 30 af den ældre type DRAKEN, foreslås det at koncentrere udviklingen om F-16. At satse på *en* type kampfly vil kunne tilfredsstille behovet i de næste 20 år, og det vil øge fleksibiliteten og muliggøre rationaliseringer. Forslaget er at udfase halvdelen af DRAKEN flyene efter indgåelse af CFE-aftalen. Resten senere. Spørgsmålet om erstatning for DRAKEN fly skal også udskydes. Denne beslutning medfører, at der vil kunne reduceres på den logistiske støttestruktur. Det betyder, at antallet af værksteder, forsyningsdepoter, flyvestationer, flyveskoler kan reduceres. Kommissionen beregner, at der ved disse foranstaltninger vil kunne spares op til 300 mio. årligt. Det er karakteristisk, at man udtaler sig med stor forsigtighed. Der indsættes en række betingelser og forudsætninger, som antyder, at der i fremtiden eventuelt ville kunne være mulighed for 90 F-16 fly. Men det konkrete resultat blev 60.

Hæren er ikke det store problem. Det fastslås, at den nuværende størrelse, struktur og beredskab videreføres. Hæren bør have en stabil udvikling. Der kan reduceres hurtigt, men det vil være langsommeligt at genopbygge. Ligeledes er der for hæren⁵ fastlagt en struktur, bl.a. ved gennemførelse af

regiments- og kasernenedlæggelser, som kan gælde langt ind i 1990'erne.

Det samme kan siges om søværnet. Her blev de store beslutninger også taget ved forliget i marts 1989. Det betød farvel til de to fregatter, til alle bevogtningsfartøjer og til torpedobåde. Til gengæld tilgik syv Standard Flex skibe. Generelt skete der mindre reduktioner i både krigs- og fredsstyrke. Både hærens og søværnets reduktioner var genstand for debatter. Men netop på grund af forliget var problemerne i kommissionen til at overse.

Når man ser på de samlede anbefalinger, var det indlysende, at det sikkerhedspolitiske og det aktuelt udenrigspolitiske billede spillede den afgørende rolle. Det sikkerhedspolitiske mantra for kommissionen hed nedrustningsforhandlinger. I dette koncept kunne man få de politiske ender til at passe sammen, netop fordi fremtiden var så usikker. Ingen vidste, hvordan de endelige aftaler blev, hvordan forhandlingerne med Warszawapagt-landene i sidste instans endte, for slet ikke at tale om de forhandlinger NATO-landene indbyrdes skulle igennem.⁶ Der kunne forventes besparelser, men på det foreliggende grundlag, som det også blev fastslået i forliget, kunne der ikke reduceres i det danske forsvarsbudget. Men gennemførtes nedrustningsaftalerne, kunne det betyde betydelige besparelser. Kommissionen opstillede afsluttende en faseplan for gennemførelse af de forslag, der var stillet.

Igen må det fastslås, at der ganske vist var store konflikter og modsætninger under FK88-forløbet. Det gjaldt også om de helt konkrete forhold inden for værnene. Visse områder kunne man ikke enes om, hvorefter de blev udskudt til senere afgørelse. Det gjaldt fx forsvarets oplysningsvirksomhed. Derimod lykkedes det uden de helt store vanskeligheder at få fastlagt den nye ledelsesstruktur i forsvaret. For myndigheder under ministeriet skulle oprettes en form for koncernledelse, der imidlertid var rettet mod visse driftsmæssige forhold. Der var tale om meget forskelligartede myndigheder, og denne koncernledelse fik ikke større betydning.⁷ I den militære organisation etableredes forsvarschefens koncernledelse bestående af de otte militære topchefer med forvaltningsansvar. Det gav et forum for meningsudveksling, uden at chefernes ansvarsområde ændredes. Værnsinspektørerne med værnsstabene skulle nedlægges, Forsvarskommandoens organisation ændres, og bemanning slankes. De tre operative kommandoer skulle styrkes, idet en landsdelskommando for hæren blev etableret, og Forsvarsakademiet skulle sammen med visse andre myndigheder samles under én hat. Disse ændringer førte ikke til de store debatter i kommissionen. Igen var det de overordnede sikkerhedspolitiske problemer, som til det sidste satte formand og forsvaret grå hår i hovedet. Men i december 1989 kunne det sidste punktum endelig sættes.

I FK88 lå, som vi har set det, de store konfliktområder på det sikkerhedspolitiske område og på relationerne til NATO. De afgørende politiske problemer på det egentlige forsvarsmæssige område drejede sig grundlæggende om det forhold, at forsvarets struktur var for stor til de ressourcer, der var til rådighed. Opgaven skulle være at bringe balance i forholdet. I FK97 var der stort set ro på det sikkerhedspolitiske område. Nu blev der set kritisk på de grundlæggende strukturer i forsvaret: Hvad skulle forsvaret kunne, hvilke opgaver skulle det kunne varetage, og hvad betød det for det personel og det materiel, der skulle benyttes? Interessant nok var der ikke den store debat om materieludvalgtes rapport. Den blev stort set taget ad notam. Ligeledes var der ikke den store debat om udgifterne generelt. Det lå også i tolkningen af kommissoriet, at kommissionen ikke havde set det som sin opgave at behandle forsvarets fremtidige økonomiske rammer. Der var dog blandt de gamle forligspartier en generel opfattelse af, at hvis der var noget, der hed fredsdividende, så var den mere eller mindre brugt op. Forsvarsudgifterne måtte stort set fastholdes. Der måtte ikke komme væsentlige økonomiske reduktioner i dansk forsvar.

Det Radikale Venstre argumenterede ikke direkte for nedskæringer, men understregede i sin særudtalelse, at det var vigtigt at tage udgangspunkt i kommissionens begreb om den „indirekte sikkerhed“.⁸ Beretningen skelnede mellem direkte og indirekte sikkerhed. Direkte sikkerhed har primært at gøre med trusler mod Danmarks territorium, mod Danmarks overlevelse. Den indirekte sikkerhed har at gøre med deltagelse i kollektive sikkerhedsarrangementer til opretholdelse af stabiliteten af den nye verdensorden, beskrevet som „stabiliteten i den orden, der er opstået efter den kolde krigs afslutning“. Eksemplet er Danmarks militære deltagelse i konflikterne i det tidligere Jugoslavien, hvor der ikke foreligger nogen direkte trussel mod Danmark. På dette grundlag var det for de radikale afgørende vigtigt⁹, at Danmark fastholder en omfattende civil indsats i arbejdet for at skabe „indirekte sikkerhed“. Dvs. at Danmark skal opretholde bistandshjælp, humanitær nødhjælp, miljø- og katastrofehjælp og øststøtte. Her er tale om en „både-og“-problematik, som det hedder i den radikale tilkendegivelse. Der skal derfor foretages en økonomisk prioritering mellem civile og militære virkemidler. Tilsvarende skal der inden for forsvaret prioriteres til fordel for de opgaver, som tillægges størst vægt. Og det er uden al tvivl den internationale indsats. For de radikale er målet således slagordet „Et forsvar der nytter“. Det var imidlertid grundlæggende de radikales implicitte

opfattelse, uden at det direkte blev udtalt, at der kunne spares på forsvaret. Civile indsatser måtte have prioritet. Dette hang også klart sammen med de radikales værdigrundlag og partiets strategi, at man fremtrådte som frontløberen i indførelsen af MIFRESTA-konceptet, konceptet om at sætte som mål, at en halv pct. af BNP skulle gå til internationale indsatser på miljøområdet og på området „freds- og stabilitetsskabelse“.¹⁰

Hos venstrepartierne, som af gode grunde stod uden for forligskredsen, var der ingen vaklen. Man kunne ikke tilslutte sig beretningen. Der blev indirekte argumenteret for en gennemgribende omlægning af dansk forsvarspolitik, hvor den civile indsats skulle være afgørende. Noget, som logisk måtte implicere kraftige reduktioner. Højrefløjspartiet uden for forligskredsen var Fremskridtspartiet. Man tilsluttede sig beretningen med henblik på deltagelse i et kommende forsvarsforlig.¹¹ Det grundlæggende synspunkt er, at „yderligere nedskæringer i forsvaret skal overvejes meget grundigt, og vil kun vanskeligt lade sig gøre, hvis forsvaret skal være en enhed, der kan sikre Danmarks suverænitet“. Så det var ikke her, uenighederne lå. Det var netop på en række konkrete punkter, som i sig selv kunne signalere besparelser: Områderne var: 1) værnepligten, hvor der næppe umiddelbart ville kunne opnås besparelser, 2) hjemmeværn, 3) ubåde, 4) kampfly, ikke mindst det planlagte amerikanske jagerfly, Joint Strike Fighter, JSF, og 5) specialisering.

FEM KONFLIKTOMRÅDER

Hvorfor nu netop disse områder? Det var ikke tilfældigt. De havde alle noget at gøre med forsvarets nye roller. De var direkte relateret til den dobbeltfunktion, som forsvaret skulle have efter afslutningen af den kolde krig. På den ene side skulle man fortsat tage sig af det traditionelle territorialforsvar på alliancebasis og på den anden side den nye internationale indsats med et forsvar baseret på forestillingen om et fungerende internationalt samfund, som kan autorisere koalitioner eller alliancer til at forestå internationale interventioner eller konfliktforebyggelse. Tendensen lå i retning af stadig større vægt på den internationale indsats. For Danmark var målet evnen til konstant at kunne have 1500 mand udsendt på internationale opgaver.

Lad os se nærmere på de fem områder, hvor der var lagt op til konflikt. Først *værnepligten*. Den var klart forbundet til territorialforsvaret, forsvaret af hjemlandet. Med værnepligt har man mulighed for at mobilisere meget store troppstyrker. Til gengæld kræver det omfattende uddannelse og ved-

ligeholdelse af uddannelsen og tilsvarende omfattende materiel til et stort antal styrker. Men i moderne krigsførelse, ifølge konceptet *Revolution in Military Affairs*, RMA, er mantraet netop vægt på kvalitet frem for kvantitet.¹² Det gælder også mandskabet. *Hjemmeværn* hører også hjemme i denne sammenhæng. Hjemmeværn bygger også på mobiliseringen af store styrker, som primært har til opgave lokalt at modstå og forsinke invasion af fjendtlige styrker. Det er den lokale del af territorialforsvaret. Hjemmeværnet er på den måde klart „gammeldags“ og har umiddelbart intet med den internationale indsats at gøre. *Ubåde* – specielt danske ubåde – er primært beregnet til lavt vand i nordlige farvande. De har udgjort en ikke uvæsentlig del af nærforsvaret – også omfattende det fremskudte forsvar i Østersøområdet af Danmark.¹³ Ubåde er tæt knyttet til forsvar imod truende invasion, altså tilhørende territorialforsvaret.¹⁴ Anderledes med kampfly. *Kampfly* har klart både defensive som offensive opgaver. Kampfly har ikke mindst opgaver som at kunne afvise suverænitetskrænkelser. Men de vil også kunne indgå i internationale opgaver, hvor kampfly normalt vil have centrale funktioner. Problemet ligger nærmest i prioriteringen mellem flytyper. Kampfly spillede under den kolde krig en stor rolle ved, at NATOs samlede styrke som et minimum skulle kunne matche WPO-flystyrkerne, et forhold, som ville kunne være kampafgørende i det mulige – men ikke sandsynlige – gigantiske militære sammenstød mellem de to militære blokke. At have et stort antal kampfly var således delvis en reminiscens fra den kolde krig. I den nye verdensorden er kampfly vigtige, men prioritering alene på kampfly er ikke i overensstemmelse med kravene til international indsats. Her kræves selvsagt stor transportkapacitet, fly, som hurtigt kan føre styrker og materiel frem til indsatsområdet. Men i den konkrete danske forsvarskommissionsdebat har det ikke specifikt været prioriteringen mellem transportfly og kampfly, som har været på dagsordenen. Det har primært været den langsigtede anskaffelsespolitik, hvad angår fly: dels spørgsmålet om størrelsen af behovet for kampfly i det kommende danske forsvar, dels, ikke mindst, fra hvilket produktionssted skal disse fly anskaffes og på hvilke betingelser. Skal der primært sættes på amerikanske eller europæiske fly? Hvordan får Danmark den bedste forhandlingsposition på kort og langt sigt, og hvilke fordele, ulemper, muligheder og begrænsninger eksisterer i denne sammenhæng?

Endelig er der *specialisering*. Specialisering har været et debattemne lige så længe, der har været forsvarsalliancer. Der er generelt to former: *Dels* den unilaterale specialisering, som naturligt udspringer af de enkelte landes geografiske, fysiske og geopolitiske placering, dvs. hensynet til territori-

alforsvaret. Der har været en grund til, at Danmark har ubåde. *Dels* den multilaterale specialisering, som ligger i klare, internationale aftaler eller stiltiende overenskomster, hvor landene deler de internationale forsvarsopgaver mellem sig med hensyn til materiel og personeluddannelse. Dette ligger også umiddelbart i forlængelse af de muligheder, der ligger i den nye verdensorden.

VÆRNEPLIGT

Kommissionsberetningen for FK97 indeholder ingen større sammenfattende debat om værnepligt. Der er kun ganske kortfattede generelle overvejelser i forbindelse med den almindelige tendens, som findes i en række af de lande, Danmark generelt sammenligner sig med i retning af at opgive værnepligten til fordel for en professionel hær. Men i kommissionen har debatten været fremme, uden at det for alvor har skilt vandene. Langt den overvejende del af kommissionsmedlemmerne støttede den såkaldt danske model, fastholdelse af værnepligten, ikke mindst af rekrutteringshensyn, men med fortsat vægt på professionelle soldater. Når det alligevel har været et stridspunkt, har det været, fordi de radikale har overvejet reformer på dette område. Uden at det har været virkeligt gennemdiskuteret i kommissionen, fremkommer de radikale i deres særudtalelse med det markante forslag, at værnepligten suspenderes og erstattes af en værneret.¹⁵

Kommissionens opfattelse af værnepligt er, at der hidtil har været bred politisk enighed om en ordning, der både er militært hensigtsmæssig og demokratisk sund. Den enkelte værnepligtige er i forsvaret repræsentant for det øvrige samfund og i samfundet repræsentant for forsvaret.¹⁶ Forsvaret er demokratisk forankret i samfundet – og samfundet er demokratisk forankret i forsvaret. Set fra et demokratisk synspunkt forekommer dette at være den bedste af alle verdener. Endvidere anføres det, at et forsvar baseret på et fleksibelt mobiliseringsberedskab, som værnepligten udgør, er et værdifuldt krisestyringsredskab. Kommissionens opfattelse var delvist i modsætning til en udvikling, der gik som en bølge hen over Europa og rev værnepligten med sig efterladende professionelle hære. Omkring Danmark holdt Tyskland og de nordiske lande fortsat stand.¹⁷

Når kommissionen fastholdt værnepligtskonceptet, var det ud fra to overvejelser. *For det første* at landets sikkerhed, både i snæver og bred forstand, var en opgave for hele folket. Forsvaret hvilede således på alle grene af samfundet. Skulle forsvaret anvendes, var den politiske beslutningsproces

dybt forankret i samfundet. Set i et mere teoretisk perspektiv kan man tale om en høj grad af demokratisk forankring gennem et udsnit af den mandlige befolknings konkrete deltagelse i forsvaret, hvilket klart udvirkede en reduktion af *remotenessprincippet*. For det andet, set fra en militær synsvinkel, var det en fordel at kunne udnytte forskellige uddannelsesmæssige færdigheder, intellektuelle såvel som manuelle samt kunne udnytte forskellige holdninger. Det sikrede grundlæggende kvalitet for de væbnede styrker samt et bredt rekrutteringsgrundlag for forskellige former for befalingsmænd, inklusive befalingsmænd af reserven. Hertil kom, at en vis del af de indkaldte værnepligtige anvendtes til international tjeneste efter kontrakttegning og supplerende uddannelse. Det var den såkaldte danske model, der blev anbefalet. Den blev forstået som en kombination af værnepligtige og fast ansat personel. Herved blev opretholdt en balance mellem på den ene side det, der i militærfaglig sprogbrug kaldes friskning (tilførsel af nye styrker), og på den anden side fastholdelse af et militærfagligt kompetenceniveau. Og forsat ville der eksistere en bred tilknytning mellem forsvar og samfund.

Alternativet kunne være et forsvar baseret på forskellige former for bemanning med fast personel. Den radikale model var netop en suspension af værnepligten ud fra motivations- og byrdefordelingsmæssige aspekter. Det blev af kommissionens flertal vurderet som urealistisk, fordi det ikke ville være muligt at rekruttere det nødvendige antal af frivilligt personale på professionelle vilkår. Det betød, at suspensionsmodellen blev afvist. En model, hvor forsvaret ville gå over til at være fuldt ud baseret på professionelle soldater, ville være konjunktur- og demografiahængig, dvs. afhængig af eventuel mangel på arbejdskraft og generelt af rekrutteringsgrundlaget. Denne sidste model blev der også opereret på fra sekretariatets side. I denne forbindelse kommenterer Hækkerup følgende: Da Estrup ikke ville definere forudsætningerne for modellen, blev der til sidst lavet regnestykke ud fra „den urealistiske forudsætning, at alle teknisk frivillige ville tegne en kontrakt og at de ledige pladser i mobiliseringsstyrken skulle udfyldes med fast personel. Det ville koste 700 millioner om året. En ren professionel hær ville efter beregningerne koste ca. 4 mia. om året“. „Dermed døde den idé“, konstaterer Hækkerup lakonisk.¹⁸ Men ikke mere, end at den dukkede op i særudtalelsen. Og her fastslog Estrup, at tiden var løbet fra værnepligten, som den så ud i dag. Den var uretfærdig, baseret på tvang, og var ødelæggende for motivationen. Her blev Estrup ikke overraskende støttet af HKKF, Hærens Konstabel- og Korporalforening. Det, der bekymrede ham, var, at tre ud af fire unge mænd ikke aftjente deres værnepligt. Den

generelle udvikling pegede på afskaffelse. Danmark burde følge de andre NATO-lande og afskaffe den. En yderligere argumentation var, at der ikke ville være vanskeligheder med at rekruttere personel. Som situationen var, var det op imod to tredjedele af de værnepligtige, som på forhånd indgik frivillig aftale om indkaldelse. Værnepligten, som den fungerede nu, måtte betragtes som ineffektiv. Dertil kom, var det Estrups vurdering, at et fast personel havde en særlig motivation.¹⁹

De konservatives særudtalelse var en klar antitese til Estrup. Engell ønskede med al tydelighed værnepligten bevaret, ligesom også antallet af værnepligtige skulle holdes på det nuværende niveau. Det var et konservativt overordnet ønske. Men det var interessant at konstatere, at når der skulle argumenteres i særudtalelsen, skete det blot ved, at alle argumenterne fra kommissionens beretning omhyggeligt gengives, næsten ordret. Der blev ikke suppleret med yderligere begrundelser.²⁰

En senere udløber af værnepligtsdebatten kom efter forliget i 1999. I § 11 stod der, at der årligt skulle bruges fem mio. kr. til konkrete studier om forsvarspolitik, studier som skulle udføres af DUPI. Denne paragraf var i sidste øjeblik blev gennemtrumfet af Estrup, støttet i øvrigt af Kristeligt Folkeparti. Blandt de første opgaver, som DUPI fik i denne sammenhæng, var en undersøgelse af mulighederne for indførelse af samfundspligt, altså et forsøg på at fortsætte debatten omkring den uretfærdighed, der ligger i, at nogle i en værnepligtsårgang ved lodtrækning tvinges ind i forsvaret, mens andre går fri. Ved en generel samfundspligt ville alle være stillet lige, også i kønsmæssig henseende.²¹

HJEMMEVÆRNET

Hjemmeværnet var tilsvarende anledning til kontroverser i kommissionen. Beretningen gengav en generel positiv holdning, som var fælles for de gamle forligspartier. Udgangspunktet var i høj grad tradition og fremhævelse af frivilligt folkeligt arbejde. Struktur og opgaver var stort set uændrede siden oprettelsen i 1949. Hjemmeværnet var en udløber af modstandsbevægelsen og båret af idéen om „aldrig mere en 9. april“. Hjemmeværnet var således en folkelig militær organisation baseret på frivillige medlemmer, som ulønnet uddanner og forbereder sig til at deltage i forsvaret af Danmark sammen med og til støtte for hæren, flåden og flyvevåbnet. Hjemmeværnet kan således ikke karakteriseres som et selvstændigt værn. Medlemmerne var knyttet til de lokale samfund og havde derfor et særligt grundigt kendskab til de områder,

de skulle virke i. Frivilligt, folkeligt, ulønnet, lokalt er de karakteristika, som gjorde hjemmeværnet til en særlig værdifuld del af de væbnede styrker. I alliancemæssig sammenhæng har hjemmeværnet spillet en central rolle og gør det stadigvæk. Under den kolde krig signalerede hjemmeværnet folkelig forsvarsvilje og demonstrerede samtidig, at det var muligt have et folkeligt forsvar for beskedne midler som en effektiv og hurtigt reagerende del af det samlede forsvar.²² Hjemmeværnet var en klar favorit på plussiden, når det årlige regnskab med NATO skulle gøres op.

Kommissionen henviste til Heinesen-rapporten fra 1995, som fremhævede, at der i alle situationer ville være behov for militære styrker til sikring og forsvar af det nationale territorium. Opgaverne har at gøre med overvågning vedrørende krænkelser af territorium, sabotage og terrorismehandlinger samt generelle bevogtningsopgaver. Hjemmeværnet vil kunne deltage i disse opgaver. Samtidig har rigsrevisionen haft bemærkninger til hjemmeværnets organisation og ledelse. Kommissionen fastslår, at der fortsat også efter den kolde krig er et militært behov for et hjemmeværn, som bygger på frivillighed. Der skal sikres et positivt syn på hjemmeværnet, og det skal sikres, at hjemmeværnet opfattes som relevant, troværdigt og nyttigt både i fred, krise og krig.

Disse besværgelser har den underliggende svaghed, at der ikke er sat en normeret størrelse for hjemmeværnet. Hjemmeværnet har den størrelse, som svarer til det antal frivillige medlemmer, der til enhver tid er. Det giver selvsagt et problem for troværdigheden. Derfor var det også blandt kommissionens anbefalinger, at der burde fastlægges en maksimumsgrænse for det antal, som efter frivillighedsprincippet uddannes og udrustes til at deltage i de udvidede opgaver. Men fortsat skal hjemmeværnet kunne optage alle egnede ansøgere. De nye udvidede opgaver er at udfylde opgaver, som nu påhviler de enkelte værn. Endvidere skal hjemmeværnet kunne deltage i østsamarbejdet, deltage i forberedelserne vedrørende forsvarets internationale engagement og ligesom i det øvrige forsvar generelt kunne assistere ved opgaver i den civile del af samfundet. Enkeltpersoner i specialistfunktioner skal i øget omfang få mulighed for at deltage direkte i internationale operationer.²³

Her var Engell i sin særudtalelse helt på linje med kommissionen. Det understreges, at hjemmeværnet er et klart udtryk for forsvarsviljen i det danske folk. Der skal fortsat være stor og bred folkelig deltagelse. I skarp modsætning hertil står Estrups udtalelser, således som det også, men i knap

så markante formuleringer, er blevet fremført på kommissionens møder. Estrups løsning var helt enkelt den, at når Danmark var i den situation, at man har en „tryghed nærmest uden fortilfælde“, og at der i de næste 10 år ikke vil være nogen direkte konventionel militær trussel mod Danmarks sikkerhed, så er der ikke behov for et permanent territorielt beredskab af den karakter, som hjemmeværnet udgør. Der er derfor to muligheder: Enten skal hjemmeværnet nedlægges, eller det skal totalt omstruktureres i retning af det engelske Territorial Army, dvs. få en væsentlig del af ansvaret for det territoriale forsvar af landet. For Estrup var det vigtigt at markere, at kommissionsberetningen kun indeholder meget generelle overvejelser over nye opgaver til hjemmeværnet. Der er ingen klare konklusioner.²⁴

UBÅDE

Det største problem var imidlertid ubådene. Også her havde situationen været den, at drøftelser på møderne om de pågældende udkast til beretningsdele var afsluttet med konsensus. Debatterne havde ofte været ganske indgående, konfliktfyldte og detaljerede. Men de var endt med, at det kunne konstateres, at udkastet som sådant og med de centrale formuleringer, der var blevet drøftet ord for ord, var blevet accepteret af kommissionsmedlemmerne. Det var i alle tilfælde den generelle opfattelse.²⁵ Det gjaldt værnepligt, hjemmeværn, ubåde, JSF og specialisering. Alligevel skred det, som man forestillede sig var et beslutningsgrundlag. Alligevel kom særudtalelserne. Det gav frustrationer for formand, for minister og ikke mindst for de fleste af de øvrige kommissionsmedlemmer, som med rette kunne føle sig snydt. De var gået med til formuleringer, som klart havde karakter af kompromiser, og som netop havde det indhold at skulle kunne tilfredsstille både en Estrup og en Engell. Der var på den anden side ingen forventninger om, endsige invitationer til, at SF eller Enhedslisten ville gå med.

I ubådssagen var kampen særlig hård. Hækkerup skriver, at han, for at få både Estrup og Engell med, havde fundet en ganske særlig snedig formulering. Efter en formulering om, at der militært set er behov for at opretholde et dansk ubåds-våben af passende størrelse, og en påpegning af, at udvalget vedrørende forsvarets materiel havde peget på anskaffelse af fire ubåde, kom formuleringen:

Ubåde er en nyttig kapacitet, der – som andre anskaffelser – selvsagt bør afvejes i forhold til de øvrige materielanskaffelser. Udviklingen på

ubådsområdet – herunder det nordiske projekt, bør følges.²⁶ Det var, skriver Hækkerup, for så vidt en banalitet, men jeg fandt det vigtigt, at der overhovedet stod noget om ubåde. Jeg fik derfor en modstræbende Jørgen (Estrup) til at acceptere denne formulering, og med en mindre ændring gik Jensby med. Engell og Melchior var dog imod, og Estrup benyttede lejligheden til at stå af, så det var et noget forpjusket flertal, jeg havde tilbage. Det lovede ikke godt!

Det skal understreges, at Estrups ønske om at markere partiets standpunkter ikke var ukendt for inderkredsen af politikere og kommissionsledelse. Estrup havde hertil også fuld opbakning i sit partis folketingsgruppe.

I Engells særudtalelse er der en sand lovprisning af ubåde. De har stor betydning i fred, krise og krig. Både i nærområdet og internationale indsatser er de uundværlige. Det drejer sig om overvågning, efterretning, forsvarsopgaver. „De danske ubåde udgør en unik kapacitet, ... som kun få lande i NATO kan tilbyde. Ubåde har en betydelig kampeffekt i forhold til omkostningerne“.²⁷ Det er konservativ opfattelse, at de gamle, udslidte både skal erstattes af nye.

Estrups udmelding er klar: Der skal ikke investeres 3,5 mia. kr. i anskaffelse af fire nye ubåde, når de nuværende skal udfases i 2005. På grund af den totale afspænding i Østersøområdet er ubådens betydning for nærforsvaret mindsket. Og Det Radikale Venstre mener ikke, at søværnets materielanskaffelser skal ske på baggrund af internationale hensyn. Det er så langsigtede investeringer, at der bør ses på den territoriale sammenhæng. Derfor bør problemet løses gennem aftale om specialisering og arbejdsdeling med alliancepartnere i området.²⁸

JOINT STRIKE FIGHTER OG SPECIALISERING

Det amerikanske fremtidsjagerprojekt, *Joint Strike Fighter*, JSF-projektet, gav ligeledes anledning til konflikter partierne imellem. De gamle forligspartier var stort set enige om, at et fortsat dansk-amerikansk samarbejde i forbindelse med JSF-projektet var fordelagtigt både på grund af de militærfaglige aspekter og den teknologiske knowhow, som danske virksomheder forudses at få del i. Der vil samtidig kunne opnås økonomiske og beskæftigelsesmæssige fordele. Men det understreges, at deltagelse i udviklingsprojektet ikke betyder, at man har bundet sig til køb af JSF som afløser for F-16. Men der er en understregning af *for det første* flyets høje kvalitet, *for det andet* at der vil være tale om dansk medvirken til udvikling af flyet, også med henblik

på specielle danske behov, og *for det tredje* ikke mindst det forhold, at der er en meget lav stykpris på grund af det forventede store antal fly, der skal produceres, nemlig op til 5000.²⁹

Engell var enig i disse betragtninger, men tilføjer eksplicit, at Danmark også skal undersøge andre muligheder og følge udviklingen af andre mulige flytyper, som vil kunne erstatte F-16 flyene.³⁰ For Estrup stiller sagen sig anderledes. Det fastslås, at politiske overvejelser om anskaffelse af nye fly foreløbig ikke er relevante. Der tales om eventuel erstatningsanskaffelse. De radikale vil ikke bindes til nye fly overhovedet. Så derfor fremhæves det, at „hvis/når“ beslutninger på et senere tidspunkt bliver aktuelle, så er det vigtigt, at et typevalg udsættes længst muligt. Det vil være den eneste vej til at sikre konkurrence. Hvis man for tidligt fokuserer på JSF-projektet, vil det kunne få en monopolstilling.³¹

Hvad angår specialisering, behandles dette problem kun relativt overfladisk. Specialisering opfattes som en fornuftig ordning, som dog har sine begrænsninger. En kraftig opfordring til specialisering, som dog kommer til at stå isoleret, er den artikel af fhv. kontorchef i Forsvarsministeriet Jørgen Wahl, som er opført i bilagsbind 2.³² Generelt er situationen den, at beretningen vurderer, at multinationalisering, international arbejdsdeling og en vis specialisering, der er til gensidig fordel for de deltagende nationer, skal tilstræbes i „muligt og hensigtsmæssigt omfang“. Specialisering må dog „også tage udgangspunkt i de overordnede kapacitetsbehov, som er nødvendige for at kunne løse opgaver inden for forsvarets overordnede opgavekompleks“.³³ Det er også en forudsætning, at specialisering finder sted i gensidig forståelse mellem de deltagende nationer. Beretningen konstaterer advarende, at for overordnet at sikre NATOs samlede kapacitet ved opgivelse af kapaciteter på et område, må det forventes, at nationen bidrager med øgende kapaciteter på andre områder.³⁴

Det er så her, Det Radikale Venstre sætter ind. Det fremhæves, at kommissionen vurderer, at Danmark nu betragtes som sikkerhedspolitisk „bagland“, og at forsvaret af nærområdet kan og bør nedprioriteres i forhold til den internationale indsats, og at varslings tiden nu er så lang, at det kan fastslås, at en eventuel fremtidig trussel mod dansk område (scenarie 3) ikke bør være dimensionerende for forsvarets indretning. Disse forhold medfører, at Danmark skal gå foran med specialisering og arbejdsdeling. Fordele ved stordrift og integreret samarbejde skal udnyttes. Det betyder også, at Danmark „ikke nødvendigvis behøver at kunne tilbyde hele spektret af internationale aktiviteter inden for alle tre værn“.³⁵ Der er ikke tale om,

at de radikale anfægter nødvendigheden af at have tre værn. Den gamle diskussion om enhedsværn, som også Socialdemokratiet flirtede kraftigt med i begyndelsen af 60'erne med inspiration fra Canada,³⁶ er ikke blusset op. Men kommissionen har taget højde for den. Den skriver i beretningen:

... behovet for de tre værn er begrundet i geografiske vilkår inden for Rigsfællesskabets grænser, opretholdelse af evne til suverænitetshævdelse, mulighed for at bidrage til NATOs kollektive forsvarsevne, evne til at kunne deltage i internationale aktiviteter ... samt opretholdelse af en helt nødvendig grundlæggende ekspertise inden for de tre værn.³⁷

Estrup er imidlertid i sin særudtalelse ude med sin yndlingsidé, som ikke har fået plads i beretningen: Det er hæren, der i fremtiden skal sættes på, når det gælder international indsats. Flyvevåbnet og søværnet er på grund af medfødt mobilitet velegnet til deltagelse i internationale operationer. Men disse våben er meget materieltunge og vil kræve store og meget langsigtede investeringer, som går ud over en 30-årig horisont, og dermed, hvad den sikkerhedspolitiske vurdering kan afdække. Derfor bør man, hævdes det i særudtalelsen, sætte på at specialisere sig inden for hæropgaver, som er personeltunge frem for materieltunge.³⁸

KONFLIKTERNE TILSPIDSES: KONSENSUS UDEBLIVER

Forsvarskommissionen af 1997, som i forsvarsministerens forestilling helst skulle fremstå som en lovforberedende kommission med henblik på at indgå forsvarsforlig, havde også karakter af at kaste vievand på den førte forsvarspolitik med en sikkerhedspolitisk overbygning, som kunne legitimere et fortsat veludbygget dansk forsvar ikke mindst for at kunne udføre internationale opgaver. Her skulle argumenterne være i orden. Men det var ikke nok for de radikale. De radikale kom ind med kulegravnings- og reformidéer, som ikke umiddelbart kunne vinde gehør i den gamle forligskreds. De gamle forligspartier ville nok åbne for debat, men det skulle være inden for de givne rammer. De store, grundlæggende reformer var ikke efter deres opfattelse på dagsordenen. Dansk forsvar havde efter deres opfattelse allerede ændret sig markant. Det blev der også gjort et stort nummer ud af i kommissionsberetningen. Det blev klart demonstreret, hvorledes forsvaret var blevet rationaliseret, omlagt og reduceret i tiden efter den kolde krigs afslutning.

Men som kommissionen nærmede sig sin afslutning, blev det mere og mere klart, at forsvarspolitikken ikke uden videre kunne holdes inden for de mere lukkede, ekspertbetonede rammer. Nu var forsvarspolitikken også helt almindelig partipolitik, som drejede sig dels om mere langsigtede strategier, dels også om helt kortsigtede taktikker i forbindelse med at køre sig i stilning til egentlige forligsforhandlinger. Derfor brast ballonen for idéen om, at kommissionen umiddelbart kunne blive udgangspunktet for et hurtigt og ukompliceret forlig. Med den stiltiende aftale mellem Engell og Estrup om på hver sin fløj at desertere fra konsensus, blev det kraftigt markeret, at forsvaret også drejede sig om værdier, politiske strategier og taktikker. Politiseringsprocessen blev udtrykt stærkt forskelligt. Medens de radikale meget detaljeret og konkret pegede på en række forhold, som man ikke fandt tilstrækkeligt belyst, og fremkom med stærkt markante udmeldinger, som havde været fremført betydeligt mere forsigtigt under møderne, var de konservatives udmeldinger mere brede markeringer i retning af en fastholdelse af status quo.

Det var de moderate yderfløje, de radikale og de konservative, som søgte at sætte dagsordenen: Hvorfor skulle man indordne sig under en konsensus, når det ydre udenrigs- og sikkerhedspolitiske pres var væk, og når man kunne opnå fordele og markeringer i forhold til kommende rent politiske forhandlinger? Tilbage stod Hækkerup med en noget flosset enighed mellem Socialdemokratiet, Venstre, CD og Kristeligt Folkeparti.

Der havde allerede været vanskeligheder tidligere under kommissionsarbejdet. I regeringserklæringen efter den nye regeringsdannelse efter folketingsvalget 11.3.98, hvor statsminister Nyrup Rasmussen lige klarede skærene, hed det,

at det er regeringens forventning, at der gennemføres besparelser på forsvaret. Regeringen ser derfor frem til Forsvarskommissionens betænkning om forsvarets formål, opgaver og organisation, som kommer mod slutningen af året. Under hensyntagen til de ressourcer, der må afsættes til nye opgaver, skal omprioriteringer af forsvarsbudgettet anvendes til medfinansiering af Danmarks internationale engagement via bl.a. miljø- og katastroferammen.³⁹

Denne formulering førte til en ophidset debat i Folketinget, hvor oppositionspartierne hævdede, at der her var et brud på de aftaler, som netop havde fremhævet, at der ikke lå nogen besparelseskrav for forsvarskommissionen, og at disse formuleringer ville binde regeringspartierne Socialdemokratiet

og de radikale. I Folketinget var Hækkerup i vanskeligheder, men officielt måtte han fremhæve, at der ikke var nogen problemer i regeringserklæringen. For Hækkerup var det særligt ubehageligt, fordi han ikke var blevet inddraget i disse formuleringer. Han skriver: „Jeg følte mig mildest talt lidt pikeret over at den [formuleringen i regeringserklæringen] overhovedet ikke havde været vendt med mig“. ⁴⁰ Hele forløbet demonstrerede klart, hvor svagt Hækkerup i virkeligheden stod i sit eget parti.

Men det stoppede ikke her. Ved fremsættelsen i efteråret 1998 af finansloven for 1999 kom Lykketofts budgetoverslagstal frem, som markerede store kommende besparelser. I dette politisk mere eller mindre betændte miljø med en finansminister, som tromlede forsvarsministeren, ville det være ejendommeligt, om ikke netop de radikale – men også de konservative – ville udnytte situationen til at skabe militært-politisk argumenterede markeringer af netop deres specifikke anskuelser vedrørende besparelser eller ikke besparelser på forsvaret.

Hertil kom, at der bag kulisserne var problemer i forhold til forsvaret. Endnu en gang var situationen den, som vi havde set det meget udpræget allerede i FK88, at forsvarsstrukturen var for omfattende i forhold til de midler, der var afsat. Det blev klart, at der måtte yderligere omprioriteringer til selv med et uændret budget, for slet ikke at tale om den situation, der ville opstå, hvis det ville blive nødvendigt med besparelser. For Hækkerup må situationen have været, at han konstant har måttet føle Lykketofts og Estrups kolde besparelsesånd i nakken. Der blev gennemført en række møder mellem Forsvarskommandoen og departementet. Hækkerups vurdering var her, at Forsvarskommandoen var reaktiv. Man ønskede status quo – eller søgte at sælge ud så dyrt som muligt. Hækkerups strategi var at få så mange omprioriteringer som muligt med i kommissionens beretning. Derfor måtte der presses krav igennem om færre militærregioner, sammenlægning med hjemmeværnsregionerne, nedlæggelse af Østre Landsdelskommando, mindre krigsstyrke i hæren, færre værnepligtige, færre regimenter og kaserner. Det var også nødvendigt at reducere de to øvrige værns struktur. ⁴¹

Det var en hård øvelse. Presset var stort fra begge sider. Det afspejledes i nogle hektiske møder i kommissionen. Internt lykkedes det – jf. Hækkerup – at identificere mulige besparelser på ca. 500 mio. kr. Men det var også for lidt. Der var et „sort hul“, som skulle fyldes ud. Der var blevet brugt flere penge på grund af nye udgifter påført udefra, den såkaldte snabeffekt. Udgifterne var blevet dækket ved at reducere udgifterne på driftsbudget-

tet.⁴² Så situationen var ikke optimal i efteråret 1998, hvor kommissionens arbejde skulle afsluttes.

Men det sidste punktum blev sat. Og beretningen fik et større sidemæssigt omfang, end formand og minister havde håbet: nemlig ekstra 11 siders særudtalelser dels fra Estrup, dels fra Engell. Disse udtalelser må ikke uden videre tages som udtryk for partipolitiske drillerier. Snarere er de en markering af, dels at man ønskede at stå frit ved de kommende forligsdrøftelser, dels at forsvarspolitikken i højere grad var blevet voksen og et selvstændigt politikområde i forhold til situationen under den kolde krig. Men dengang havde der jo også været idelige trakasserier. Men det var under andre betingelser. Under FK88 havde problemerne primært været, at man skulle kunne forsvare sit forsvar over for NATO. Nu var situationen åben, og forsvaret var vokset ud af en spændetroje. Der var større muligheder for selvstændig ageren. Forsvaret kunne nu ses som et af flere redskaber, som kunne anvendes som en del af Danmarks internationale indsats i en ny og globaliseret verden.

D E N I N D E N R I G S P O L I T I S K E E N I G H E D O M K O M M I S S I O N E R N E S F O R S K E L L I G H E D

Der var med FK97 åbnet op for nytolkninger af forsvarets rolle – og dermed for forskellige partipolitiske opfattelser af, hvilken retning forsvarspolitikken skal have. Det, der var fælles, og som man kunne enes om i de to kommissioner, var forsvarets generelle funktioner: i FK88 som et effektivt symbol både i relation til hovedfjenden Warszawapagten og i relation til alliancepartnerne i NATO, og i FK97 som et effektivt middel til stabilitetsskabelse i den nye verdensorden. FK97 havde åbnet for forsvarspolitiske konflikter. FK88 havde lukket dem. Det forsvarspolitiske drama blev fortrinsvis udkæmpet i FK97. De to kommissioners resultater, de to beretninger, var således meget forskellige, fordi forsvaret blev opfattet forskelligt på de to tidspunkter, et forhold, som betød konsensus i FK88 og konflikt i FK97.

Men på en række afgørende områder var der dog – med forskellige begrundelser – enighed. Det gælder forsvarets funktion og rationale. Det gælder trusselperceptionen og de mulige udviklingslinjer, scenarierne. Her lykkedes det at formulere konsensus.

En af de gentagne besværgelser i FK97 er sentensen: „Forsvaret skal kunne kæmpe“.⁴³ Altså: Det er en fundamental præmis for forsvaret, at det skal

kunne kæmpe. Det siger noget afgørende om forskellen mellem de to kommissioner. I FK88 blev dette forhold ikke nævnt. Det var en selvfølge, som nærmede sig en tautologi. Selvkært skulle forsvaret kunne kæmpe. Det var ikke *på trods af*, at forsvaret kunne opfattes som symbolsk og virtuelt relateret. Det var netop *på grund af* at forsvaret var et symbol og kunne opfattes som virtuelt. Det var netop symbolet på logikken i, at forsvaret skulle afskrække krig. Og afskrækkelsen ville ikke virke, hvis der ikke var en tro på, at forsvaret kunne kæmpe. I FK88 var forsvar en uomgængelig nødvendighed, og forsvar omfattede også evnen til at kunne modtage forstærkninger. I FK97 var nødvendigheden ikke så uomgængelig. Danmark var ikke konventionelt militært truet. Der var ingen tegn på ændringer i dette forhold. Forsvaret havde derfor både et langsigtet formål, at kunne forsvare sig, hvis situationen med tiden ændredes, og et kortsigtet: den internationale indsats, som foregik her og nu. Det vil sige: Der skal kunne kæmpes.

Men også et andet forhold i denne sammenhæng gjorde sig gældende. I beretningen fra FK97 omtales dels den indirekte sikkerhed, som ikke mindst havde med den internationale indsats at gøre, dels det udvidede sikkerhedsbegreb, som relaterer sig til de nye transnationale trusler, international kriminalitet, forurening, katastrofer af forskellig art, flygtningestrømme. Det kunne indebære, at forsvaret kunne glide over i andre opgaver, politiopgaver, sociale opgaver, hvorved det kunne miste sit egentlige rationale, nemlig at have legitimitet til og materiel og uddannelse til netop at kunne kæmpe. Det er fx ikke en politiopgave at kunne kæmpe. Politiet skal kunne forsvare sig, men det er ikke opgaven at kunne kæmpe. For at hindre denne glidning i forsvarets primære opgaver, som var en teoretisk såvel som en praktisk mulighed, måtte den klare prioritering af kampevnen markeres. For begge kommissioner gjaldt, at der var enighed om – implicit eller eksplicit – at forsvaret skal kunne kæmpe. Ellers havde man ikke noget forsvar. Forskellen var blot, at det var nødvendigt at markere det i FK97.

Der var også generel enighed om to vigtige forhold i begge kommissioner: det aktuelle trusselsbillede og de mulige scenarier for kommende trusler. Der var grundlæggende enighed om præmisserne for trusselvurderingerne. Det, der er karakteristisk, er, at de to kommissioner kom ud med markant forskellige bud.

I FK88-beretningen var der fire præmisdele: 1) situationen i det internationale system (det, som kaldes sikkerheds- og nedrustningspolitiske udviklingstendenser), 2) alliancerelationerne (det, som kaldes relationer til NATO, 3) truslen (kaldet udviklingen i styrkeforholdet mellem NATO og

Warszawapagten) og endelig 4) våbentechnologien (kaldet den forventede teknologiske udvikling).

For FK97 var der tre præmisdele: 1) situationen i det internationale system (det, som kaldes den udvidede sikkerhedsdagsorden og globale udviklingstendenser), 2) den nye forsvarsdagsorden (det, der kaldes forsvarets rolle og den udvidede sikkerhedsdagsorden med vægt på to områder af særlig betydning for Danmarks indirekte sikkerhed, nemlig østsamarbejde og konfliktforebyggelse, fredsbevarelse og fredsskabelse), 3) truslen (her kaldet Forsvarets Efterretningstjenestes risikovurdering). Interessant nok er denne vurdering, som er helt afgørende for de øvrige præmisser, ikke direkte nævnt som en præmis for forsvaret.

Vi kan allerede af præmisdelene se forskellen på de to kommissioner. Fælles er, at det internationale systems tilstand betragtes som indlysende vigtig for begge kommissioner. Derefter er der afvigelser: I FK88 er NATO-delen helt afgørende i fokus. Det er omdrejningspunktet for dansk forsvar. Uden NATO går det ikke. Danmark forsvarer sig ved at have et forsvar, som kan accepteres af NATO. I FK97 er den tid forbi. NATO lever i bedste velgående, men der er nu et nyt NATO med nye missioner og institutioner. Det, der er af umiddelbar betydning og i direkte fokus, er den nye forsvarsdagsorden, hvor dansk forsvar dels opererer organisatorisk ved at skabe stabilitet gennem militær integration, dels deltager i egentlige kamphandlinger. Det er en kamp, som dansk forsvar kæmper på det internationale samfunds vegne.

TRUSSELSOPFATTELSEN

Den næste afvigelse er truslen. I begge kommissioner er truslen med, men på hver sin snørklede måde. I FK88 tales der rimeligt forblømt om truslen, noget som i øvrigt bebrejdes kommissionen af C.F. Hagens selvbestaltede, højreorienterede alternative forsvarskommission samt af *Jyllands-Posten*.⁴⁴ Men hele øvelsen, som var særdeles dybtgående og afbalanceret, drejede sig om at vægte kapabiliteter og kapaciteter for NATO og Warszawapagten i forhold til hinanden med mindre vægt på intentionerne. Der var dog rimeligt omfattende analyser af doktriner og strategier, således som de kom til udtryk gennem signalgivningen fra Warszawapagten. Med udgangspunkt i, at sikkerhedspolitikken blev set som det store konfliktområde, indeholdt FK88-beretningen meget lidt om de samfundsmæssige trusler, om USSR's mulige aggressive hensigter og om truslen fra den internationale kommu-

nisme. Det var emner, som sandsynligvis var undgået, fordi de ikke umiddelbart inviterede til konsensus.

Præmisserne var blevet fastslået, men de måtte imidlertid løbende ændres, efterhånden som øst-vestudviklingen foregik. FK88's sidste fase faldt sammen med murens fald, en begivenhed, som i øvrigt slet ikke blev nævnt i hovedteksten samt med afholdelsen af Gorbatsjov-Bush-topmødet på Malta. Afslutningsvis blev de grundlæggende præmisser kogt ned til understregning af, at man befinder sig midt i en brydningstid – på mange måder lovende, specielt i retning af nedrustningstiltag – men også præget af usikkerhed. Løsningen bliver som bekendt anvendelsen af de to modstående scenarier: bedste fald og værste fald. Det bliver således dette enkle begrebsmæssige redskab, som efterfølgende anvendes som bestemmende og dimensionerende for dansk forsvar. Det var den hurtige og nødvendige løsning. Og da de afgørende punkter i øvrigt lå på det mere tilbageskuende sikkerhedspolitiske plan, nemlig formuleringerne omkring Danmarks generelle og specifikke sikkerhedspolitiske placering, og da det forsvarsmæssige mere eller mindre var klappet af, gjaldt det nu om, hurtigst muligt at få afsluttet kommissionsarbejdet. Nu da konsensus endelig var blevet etableret både inden for sikkerheds- og forsvarspolitikken, skulle hele arbejdet ikke falde sammen, blot fordi den kolde krig faldt sammen.

Anderledes med trusselsbegrebet i FK97. Her var der klar tale: Så klart – og så mantraagtigt gentagende – har man næppe nogensinde set en forsvarskommission udtale sig. Ingen konventionel trussel i de næste 10 år. En tryghed nærmest uden fortilfælde. Men formuleringen kom dog ikke igennem kommissionen uden sværdslag. Særlig Arne Melchior gjorde sig bemærket ved at kritisere den ved adskillige lejligheder. Hvordan kunne man forudsige fraværet af en militær trussel 10 år frem i tiden? Tysklands hurtige genopståen som trussel som optakt til anden verdenskrig blev bl.a. brugt som argument. Men for kommissionen som sådan var formuleringen særdeles central og kunne med ganske få ord præcist karakterisere situationen. For kommissionen var det et scoop. Det var et krystalklart budskab. Der var ingen uld i munden.

En forsvarskommission i Norge i 20'erne kunne antyde noget lignende: Truslen skulle i givet fald komme fra England, som det neutrale Norge dog betragtede som en form for forbundsfælle. Ironisk nok fik kommissionen ret – „angrebet“ på Norge kom rent faktisk først fra England 8.4.1940. Umiddelbart efter angreb de tyske styrker Norge. Der var dog andre for-

tilfælde: I Storbritannien havde War Cabinet allerede i august 1919 fastsat som retningslinje for den militære planlægning, at Storbritannien ikke ville blive involveret i en større krig i de nærmeste 10 år. Denne såkaldte 10-års-regel blev i princippet opretholdt indtil marts 1932 og forhindrede indtil dette tidspunkt en forsvarsplanlægning, som kunne tage hensyn til den sikkerhedspolitiske udvikling i Europa.⁴⁵ I bogen om forsvarets øverste militære ledelse redigeret af Lyng kommenteres dette således:

At søge at fremsætte forudsigelser på en 10-års horisont er vel ikke unaturligt, når de baseres på visse forudsætninger. Alligevel maner historiske erfaringer til eftertænkksomhed. Der er nok, som Bismarck sagde, svært at se længere end ca. 5 år frem i tiden, når det drejer sig om international politik. Kommissionens prioritering af behovet for at have de nødvendige grundlæggende strukturer i tilfælde af at udviklingen ændredes i negativ retning, understreges af erfaringerne med ... den britiske 10-års regel i mellemkrigstiden.⁴⁶

FK97 var imidlertid – med rette – overbevist om på basis af grundige vurderinger fra Forsvarets Efterretningstjeneste, at det *var* muligt at se mindst 10 år frem i tiden.

SCENARIERNE

På trusselsområdet og på den måde truslen blev formuleret, kunne de to beretninger ikke være mere forskellige. Begge kommissioner benyttede sig af scenariekonstruktionen. Men de opstillede scenarier måtte ifølge sagens natur være stærkt afvigende. I FK88 var der tale om to yderligheder på et kontinuum, som er klart og utvetydigt beskrevet, men som i princippet kun medtager én dimension, nemlig nedrustningsdimensionen. Det er særdeles karakteristisk for hele beretningens design og struktur, at alt står og falder med denne dimension: „Det ene yderpunkt vil være den situation, der ville opstå, hvis de nedrustningspolitiske bestræbelser lykkes, mens det andet yderpunkt vil være en situation, hvor nedrustningsprocessen bliver afbrudt og måske afløses af en direkte negativ udvikling“.⁴⁷ Denne scenarieopstilling demonstrerer på den mest iøjnefaldende måde, at vi har et gøre med kold krig, som kan karakteriseres som en „virtuel krig“, en krig på våbensystemer. Alt kan aflæses ved at studere nedrustnings- eller oprustningstillene. Lidt karikeret kunne man karakterisere forløbet som en

art politisk nummerologi. Det var ikke mindst antallet af våbensystemer, som talte. Det var den verden, FK88 levede i. Det var realiteterne. Enkelt og markant. Beretningen tilføjer dog følgende:

Da våbenkontrol og nedrustningsområdet ikke kan anskues løsrevet fra den bredere politiske sammenhæng, det indgår i, skal der indledningsvis gives et kortfattet rids af de mere principielle politiske problemstillinger, der knytter sig til a. den kommende udvikling i øst-vestforholdet, b. en fortsættelse af reformprocessen i Sovjetunionen og Østeuropa, c. en videreudvikling af det europæiske samarbejde.⁴⁸

Men det rækker ikke ved den grundlæggende tese indbygget i FK88: Løses nedrustningsproblemet, løses trusselsproblemet. Det gik omvendt: Det var truslen, der faldt bort, fordi USSR opgav oprustningskapløbet. Dermed blev nedrustningsproblemet irrelevant.

Truslen er i beretningen bundet op på en betragtning om poler i den internationale politik, uden at det ekspliciteres. Den fundamentale konflikt er øst-vestkonflikten. Implicit ligger bipolaritetskonceptet bag disse betragtninger. Truslen ved *worst case*-scenariet ligger i, at reformprocessen i USSR slår fejl, og at der sker en tilbagevenden til koldkrigstidens oprustning, noget kommissionen dog vurderer som usandsynligt. Sandsynlig er derimod stor ustabilitet i den tidligere østblok og optrapning af lokale, nationale konflikter.⁴⁹ *Best case* er, at Sovjetunionen og de østeuropæiske lande nærmer sig den vestlige samfundsmodel. Warszawapagten formodes at kunne have en stabiliserende rolle i øst-vestsammenhæng og i den løbende dialog med Sovjetunionen. Trusselsbilledet var fortsat præget af nedrustningskonceptet.

Truslen havde jævnfør FK97-beretningen helt anderledes karakter. Men i denne sammenhæng havde FK88 været forudseende og peget på den nye trussel, der lå i den mulige ustabilitet i form af nationalisme og lokale konflikter ved afslutningen af den kolde krig. Men for FK97 var bipolariteten dvs. øst-vestkonflikten endegyldigt forbi. I opstillingen af scenarier spillede pol-konceptet en afgørende rolle. Bedst sås situationen med kun én pol, USA. Det er det, som kaldes „global samarbejdende orden ledet af USA“. Det, der i realiteten stipuleres, er en unipolar situation. De implicitte trusler er her fortsatte regionale konflikter. Næstbedst er multipolariteten, „global multipolaritet med EU som pol“, hvor EU, Japan, men også Kina og Rusland kan tænkes at spille en rolle. Her er de implicitte trusler et svækket FN og begyndende konflikter – dog ikke nødvendigvis af militær art. Det tredje scenarie er „multipolaritet (renationalisering) i Europa. Her kan truslerne

tolkes som kommende fra konfliktmuligheder mellem Europas stormagter, idet EU står svækket, og fra subregionale konflikter.

De tre scenarier, som vi har omtalt, indgik som et strukturerende element, når konklusioner og anbefalinger skulle opstilles. Men helt enkelt blev anbefalingen, at scenarie 1 skulle være udgangspunktet for planlægningsovervejelser og dimensionering. Der skulle tages højde for scenarie 2. Men der skulle ses bort fra scenarie 3 ved dimensionering. Det hedder i beretningen, at det „fortsat er nødvendigt, at den sikkerhedspolitiske vurdering følges nøje med henblik på at sikre mulighederne for – så tidligt som muligt – at kunne reagere på en scenarie 3-udvikling, skulle en sådan udvikling mod forventning aftegne sig“.⁵⁰

Hovedkonklusionen var imidlertid, at scenarie 1 var udgangspunktet. Det gjaldt også for den grundlæggende vurdering, at Danmark nyder en tryghed næsten uden fortilfælde, og at der ikke vil være nogen konventionel, militær trussel i de kommende 10 år. Hvor den militære trussel i FK88 var ved at blive fjernet, men stadigvæk kunne genetableres, var den i FK97 helt væk inden for en tidshorisont på 10 år.

SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER

Kapitlet har drejet sig om to forhold inden for den indenrigspolitiske dimension: forløbet af de to kommissioner med fokus på de specifikke uenigheder og den enighed, der har været om de to kommissioners vidt forskellige tolkninger af de overordnede scenarier og trusselsperceptioner.

En række hovedpunkter vedrørende de to kommissioner, som kan uddrages af kapitlet, skal fremhæves. Det fremgår af kapitlet

- at de to kommissioner, som på en række punkter er stærkt overensstemmende, fx hvad angår sammensætning, grundlæggende metode og tidshorisont, til gengæld er vidt forskellige, hvad angår kommissorium: Her er det åbenbart, at FK88 sigter på at løse sikkerhedspolitiske problemer, hvorimod FK97 klart relateres til forsvarspolitikken,
- at forløbet af de to kommissioner var vidt forskellige med hensyn til konflikt og konsensuspotentiale,
- at FK88 drejede sig primært om sikkerhedspolitiske konflikter, og det forsvarsrelaterede var i høj grad fokuseret på nedrustningsforhandlinger og nedrustningsresultater. Alternative teknologier og ikke-offensivt forsvar blev aldrig de helt store stridspunkter. De blev snarere ignoreret,

- at i FK88 var der på NATO-området strid om forstærkninger, byrdedeling og graden af den danske indsats. Men det var de sikkerhedspolitiske aspekter, der var afgørende,
- at FK97 var klart koncentreret om konflikter om konkrete forsvarspolitiske tiltag: værnepligten, hjemmeværnet, undervandsbåde, Joint Strike Fighter og endelig specialisering,
- at der var klar enighed mellem partierne om, at kommissionerne nødvendigvis måtte være stærkt forskellige indbyrdes, ikke mindst på følgende områder: 1) NATOs rolle, som var helt dominerende i FK88 og betydeligt reduceret i FK97, 2) trusselsopfattelsen, som blev vidt forskelligt opfattet og behandlet i de to beretninger og endelig 3) truslens sammenhæng med scenarierne.

NOTER

- 1 Forsvarsministeriet (1993).
- 2 Heinesen, interview.
- 3 FK88: 13.
- 4 FK88: 30.
- 5 FK88: 303.
- 6 FK88: 306.
- 7 Lyng, interview.
- 8 Begrebet „indirekte sikkerhed“ bliver i denne sammenhæng set som et aspekt af det såkaldte udvidede sikkerhedsbegreb (se FK97, Bilagsbind 2: 5).
- 9 FK97: 414.
- 10 Fischer (1997).
- 11 FK97: 414.
- 12 For en oversigt over RMA-begrebet se Heurlin (2003).
- 13 Der var i Socialdemokratiet, efter at det kom i opposition i 1982, en vis modstand mod erstatningsanskaffelser for tre af ubådene. Man mente, at de danske undervandsbådes opgaver kunne løses af den vesttyske Østersøflåde, samt at undervandsbåde i fremskudt position kunne opfattes som en provokation (Lyng et al., 2000: 173).
- 14 Ubåde kan dog også have krisestyringsformål i forbindelse med internationale opgaver.
- 15 FK97: 416.
- 16 FK97: 163.

- 17 Se Østergaard (1998) og Heurlin (1997).
- 18 Hækkerup, interview.
- 19 Estrups særudtalelse (se FK97: 416).
- 20 Engells særudtalelse (se FK97: 409).
- 21 Sørensen (2001).
- 22 FK97: 375. Beskrivelsen findes i *Beretning om hjemmeværnets fremtidige virke*, den såkaldte Heinesen-rapport fra 1995 (Forsvarsministeriet, 1995).
- 23 FK97: 59.
- 24 FK97: 411 og 420.
- 25 Misteltenen i form af Estrup var imidlertid ikke taget i ed. Han hævder, jf. interview, at den sikkerhedspolitiske del af beretningen ganske rigtigt var afsluttet og tiltrådt særskilt, men at det ikke gjaldt for de øvrige kapiteludkast. Det er rent formelt set rigtigt. Estrup hævder, at „personligt har jeg gentagne gange ladet forstå, at jeg ikke var tilfreds med formuleringerne. Formand og minister var helt på det rene med min manglende accept. I modsat fald havde de heller ikke haft brug for at indkalde mig til separate ‘forligsdrøftelser’, som det skete under grønlandsrejsen og i København. Et af tilbuddene var, at den sikkerhedspolitiske vurdering – 10 år uden konventionel trussel – blev gjort dimensionerende for forsvaret“. Denne direkte dimensionering blev interessant nok realiseret som en del af FK97-beretningen.
- 26 FK97: 293 og Hækkerup (2002: 189-190).
- 27 FK97: 410.
- 28 FK97: 419.
- 29 FK97: 347.
- 30 FK97: 411.
- 31 FK97: 420.
- 32 FK97 (Bilagsbind 2: bilag 21).
- 33 FK97: 151.
- 34 FK97: 151.
- 35 FK97: 415.
- 36 Se note 39, kap. 3.
- 37 FK97: 151.
- 38 FK97: 415.
- 39 Citeret fra Hækkerup (2002: 191).
- 40 Hækkerup (2002: 191).
- 41 Hækkerup (2002) og Hækkerup, interview.
- 42 Hækkerup, interview.
- 43 Se FK97: 30 og 122.
- 44 Hagen (1990). Under FK97 blev der også etableret en alternativ forsvarskommission. Den fremkom i 1998 med en publikation med titlen „Elskværdig sikkerhed“ og må betragtes som et indslag i debatten fra en fraktion af fredsbevægelsen.
- 45 Lyng et al. (2000: 49).
- 46 Lyng et al. (2000: 244).
- 47 FK88: 26.
- 48 FK88: 26.
- 49 K88: 28.
- 50 FK97: 20.

FRONTERNE I PARTIKONFLIKTERNE

KRIGEN OM FORSVARET

Analysen af forløbet af og forhandlingerne i de to forsvarskommissioner har demonstreret, at der er forskellige opfattelser af, hvad forsvaret skal bruges til. Hvilken slags krig skal man forberede sig på, hvilken krig skal man forberede sig på at undgå? Der er enighed om, at forsvaret skal afskrække og være medvirkende til at forhindre krig. Men det skal i givet fald også kunne bruges. Her er det store skel mellem FK88, hvor afskrækkelsen var dominerende, og FK97, hvor anvendelsen var dominerende. Uenigheden om hvilket forsvar baseret på hvilken krig har medført, som vi har set det, en indenrigspolitisk magtkamp om forsvaret. Denne „interne krig“ om forsvaret var stærkt neddæmpet i forbindelse med FK88, hvor sikkerhedspolitikken fyldte den politiske dagsorden. Den udfoldede sig i højere grad ved FK97, hvor det var forsvarspolitikken, der markerede dagsordenen.

Magtkampen står fortrinsvis mellem de politiske partier. Samtidig er udgangspunktet paradoksalt nok et særligt dansk system med fastholdelsen af et forsvarsforligsregime, et system, der har været dominerende efter anden verdenskrig i forbindelse med udbruddet af den kolde krig. Men det er til gengæld normen, at der inden for dette regime ofte udfoldes markante konflikter om udformningen af forliget. Det normale resultat vil imidlertid være, at konflikterne bilægges i forbindelse med indgåelse af et kompromis, som formelt bekræftes ved et nyt forlig. Et af formålene med at gennemføre forsvarskommissioner er for forligspartierne ikke mindst gennem grundige analyser baseret på omfattende informationsindhentning at etablere et fælles grundlag for dansk forsvarspolitik. Konsensus er et centralt mål, men selvsagt ikke konsensus for enhver pris.

FORSVARSPOLITIK: STRIDENS ÆBLE VERSUS SAGLIGHED

Hvordan har denne „interne magtkamp“ så udfoldet sig generelt gennem årene – og specifikt i forbindelse med de to kommissioner? For at besvare dette spørgsmål vil det være nødvendigt kort at identificere dansk forsvarspolitik som et politisk sagområde i dansk indenrigspolitisk sammenhæng. I en tale i Folketinget marts 1960 i trekantregeringens tid fremkom Viktor Gram som ordfører for Socialdemokratiet (senere forsvarsminister 1962–68) med følgende bemærkninger:

Forsvarsspørgsmålet har jo i hen ved 100 år været et stridens æble i dansk politik. Det ville være en lykke, om det nu indgåede forlig kunne sætte punktum for en periode, hvor forsvaret lejlighedsvis har været brugt eller misbrugt i den indrepolitiske strid, og kunne blive indledningen til en periode, hvor forsvarets størrelse, karakter og formål afgøres ud fra en rent saglig vurdering af, hvad der er nødvendigt for vort lands sikkerhed.¹

„Et stridens æble gennem hen ved 100 år“. Det er på sin vis en korrekt iagttagelse. Forsvarsspørgsmålet har været et tilbagevendende stridsemne. Historikeren, dr. phil. Knud Larsen skriver i 1973:

Med vekslende styrke har de politiske partier diskuteret forsvarets omfang, indretning og opgaver, og med basis i skiftende partikonstellationer er der gennemført en række forsvarsordninger; disse ordninger udmærker sig ved alle at være kompromiser mellem regeringerne og dele af eller hele oppositionen. Ikke på grund af nogen markant interesse for militære problemer i Danmark, men snarere fordi der så ofte har været politisk drama omkring forsvarsforhandlingerne, har disse tiltrukket sig offentlighedens som forskningens interesse“.²

Hvordan kan det være, at man på den ene side identificerer forsvarspolitikken med det helt store politiske drama, som udløser voldsomme reaktioner og udsagn, som har store politiske konsekvenser, og som markerer store skel i holdninger og opfattelser, og så på den anden side har længerevarende forsvarsordninger, som freder forsvaret fra politisk indblanding, forhold som normalt ikke gælder for andre former for politik? Ligger svaret i Knud Larsens betragtninger, at der grundlæggende ikke er den store generelle interesse for forsvaret, men at de politiske dramaer omkring forsvarsforhandlingerne tiltrækker sig opmærksomhed og med mellemrum gør området højpolitiseret? At det er dramaet frem for sagen, der politiserer? At dramaet

etableres af andre årsager end netop det saglige, nemlig hvordan Danmark skal forsvares?

For at sætte disse spørgsmål i perspektiv – spørgsmål, som i grunden drejer sig om forsvarspolitikens placering mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik – skal der her gives en oversigt over dansk forsvarspolitik under bipolariteten og under unipolariteten.

BIPOLARITET: SIKKERHEDSKONDITIONER

Frem til 1946-47 kan man karakterisere det internationale system som baseret på multipolaritet. Det var en struktur, hvor den overordnede balance blev opretholdt ved skiftende alliancer mellem stormagterne. En sådan struktur kunne være skæbnesvanger for en småstat som Danmark i tilfælde af en manglende eller forfejlet alliancetilknøytning. Men den situation var forbi efter anden verdenskrig. FN, De Forenede Nationer, sejrherrenes klub organiserede sig med et stærkt supranationalt sikkerhedsråd i spidsen til varetagelse af international fred og sikkerhed. Det skulle handle på alle medlemmers vegne. Fem stater havde fortrinsret som permanente medlemmer med vetoret: USA, USSR, UK, Kina og Frankrig. Der var mulighed for indbyrdes vekslende alliancer og afbalancering mellem stormagterne. Men meget hurtigt blev det klart, at ud fra den samlede størrelse af og fordelingen af kapabiliteter var der kun to supermagter tilbage: USA og USSR. Systemet måtte nu karakteriseres som bipolært.

Under bipolariteten var sikkerheden for Danmark set i overlevelsesperspektiv betydeligt øget i forhold til situationen under multipolariteten. Der var ingen skiftende alliancer: Verden var todelt, og Danmark var fra 1949 klart placeret i Vestblokken. Overlevelsesperspektivet havde imidlertid fået en ny dimension. Ud over truslen om at blive udslettet som selvstændig stat i det internationale system havde kernevåbenproblematikken tilføjet truslen om den totale fysiske ødelæggelse af Danmark ved en kernevåbenkrig. For Danmark var det eneste positive ved, at der nu var to overlevelsesdimensioner, at man ikke stod alene med dette problem. Problemet var ens for alle de stater, som var med i verdens mest omfattende militære alliance, NATO. Denne alliance byggede på det princip, at et angreb på en medlemsstat skulle betragtes som et angreb på dem alle. Danmark stod ikke alene, Danmark var ikke isoleret, Danmark var ikke „singulariseret“, udpeget som et særtilfælde, mere end det selv ønskede det. Danmark behøvede ikke taktisk at under spille eller undertrykke opfattelsen af, hvorfra truslen kom. Militæralliancen

var klart rettet mod USSR og dens alliance, Warszawapagten. Hertil kom, at den kolde krig på mange måder var en virtuel krig, som udkæmpedes på våbensystemer, og hvor sandsynligheden for, at en egentlig blodig virkelig krig brød ud, den krig, som på den ene eller anden måde fysisk ville have kunnet udslette Danmark af verdenskortet, var ringe.³

Sikkerhedspolitik nød Danmark godt af, at man nu sammen med de øvrige medlemslande havde et kollektivt forsvar, som måtte ses som et eksistensforsvar. Danmark var militært sikret i et historisk set hidtil ukendt omfang. Sikringen af eksistensen af Danmark var i meget vidt omfang garanteret. Handlefriheden for Danmark var strukturelt set nok begrænset, men der var plads til politisk set at køre på frihjul, for NATO-medlemskabet var under alle omstændigheder en realitet. Sikkerhedspolitik og politisk havde Danmark valgt på én gang at lægge sig tæt op ad USA for primært der at hente sikkerhed og samtidig at føre ikke-provokationspolitik over for USSR. Det vil sige, at i praksis havde Danmark på grund af sin særlige geopolitiske og geostrategiske placering mulighed for at have et vist politisk råderum. Denne om end begrænsede handlefrihed kunne også trives på baggrund af, at Danmark for første gang havde et eksistensforsvar, som var dybt integreret i og forankret i den historisk, geografisk, politisk og militært set hidtil stærkeste forsvarsalliance, NATO.

BIPOLARITET: FORSVAR

Danmarks forsvarspolitik under bipolariteten var helt anderledes end tilfældet havde været under multipolariteten. Den var i politisk sammenhæng mindre vigtig, mindre central. Primært fordi den var tilknyttet sikkerhedspolitikken på en måde, som gjorde den til en afhængig og dermed mindre selvstændig størrelse. Med alliancetilknytningen og den efterfølgende militære integration blev det danske forsvar meget hurtigt opfattet som en faktor, som man kun kunne rokke ganske lidt ved. Forsvaret måtte nødvendigvis opbygges i samarbejde med og så vidt muligt i overensstemmelse med det kollektive forsvar i NATO. Forsvaret blev ikke mindst genskabt ved den allierede våbenhjælp, og derefter forblev forsvaret i forhold til situationen under multipolariteten en afhængig institution, hvis funktion og indhold var mere eller mindre givet på grund af krav og forventninger fra NATO. Den konkrete størrelse på forsvaret kunne der skrues lidt op og ned på. Her var visse frihedsgrader. Men frihedsgraderne var beskedne. Der blev under bipolariteten etableret et særligt forhold mellem sikkerhedspolitikken

og forsvarspolitikken. Forsvarspolitikken var der, hvor NATO-samarbejdspolitikken og den militære integration udmøntedes konkret på dansk jord. Her var i rimeligt omfang konsensus omkring implementeringen af den fælles multilaterale, integrerede forsvarspolitik og den deraf afledte nationale forsvarspolitik. Der var en generel opfattelse af, at medlemskabet af NATO medførte bindinger af praktisk-konkret art, som måtte følges. Med undtagelser, naturligvis. I sikkerhedspolitikken blev råderummet opfattet som større, med større frihedsgrader.

Der kan drages en forsigtig parallel til Danmarks forhold til EF/EU. Mens der på det overordnede plan kunne konstateres dominerende konfrontatoriske holdninger i forhold til den europæiske integrationsproces, manifesteret ved at Danmark gennem folkeafstemningerne var mere eller mindre delt i to halvdele, fungerede integrationen i praksis stort set gnidningsløst. Næsten alle direktiver og forordninger fra EF/EU blev korrekt implementeret og var kun i ringe grad et politisk stridsspørgsmål. Men der er ikke nogen nødvendig logisk brist i dette modsætningsforhold, ligesom der heller ikke er det i den kendsgerning, at dansk sikkerhedspolitik i relation til NATO har været præget af store interne debatter, medens forsvaret og forsvarspolitikken har været holdt delvist udenfor. Der er således en vis parallel mellem Danmarks NATO-undtagelser, atompolitikken og stationeringspolitikken samt 80'ernes fodnotepolitik og Danmarks undtagelser i relation til EU. Forsvaret indgik i egenskab af at være den mere teknisk betonedede implementering af en integreret, men også nationalt forankret aktivitet, kun i mindre grad i udenrigspolitisk betonedede partipolitiske kampe. Til gengæld var forsvaret velegnet til med mellemrum at blive inddraget med fuld skrue som ammunition i det interne partipolitiske, parlamentariske spil.

Men igen, som forskere har fremhævet: „Normally, defense issues are not very important in Danish politics“.⁴ Denne lave interesse for forsvarspolitik betyder, at beslutningsprocesserne får en særlig karakter.⁵ Der er for politikere – og for den sags skyld også for forskere – ikke megen prestige at hente i forsvarspolitik. Opfattelsen af forsvarspolitik som noget perifert og mindre interessant har præget efterkrigsgenerationen af forskere og ikke mindst af politikere. Forsvarspolitik anses ikke som nogen sikker vej til en politisk karriere. Forsvaret er et politisk „minusområde“. Som eksempel kan nævnes Hans Hækkerup, som i 1986 er på tale som Knud Damgaards afløser som forsvarsordfører. Han havde tidligere af Poul Søgaard fået at vide, at hvis han spillede sine kort godt, kunne han en dag blive forsvarsminister.

Men som Hækkerup skriver i sin bog om forsvarspolitikken: „Jeg ville helst være energipolitisk koordinator ... forsvarsområdet (var) et udpræget minusområde, typisk for en lidt ældre, højreorienteret socialdemokrat, så jeg sagde nej tak, og Karl Hjørtnæs blev ny koordinator“.⁶ Men da Hjørtnæs ved valget i september 1987 ryger ud af Folketinget og Hækkerup har tabt energiposten til Poul Nielson, siger Hækkerup ja. Men, som han skriver: „Det kostede hårdt arbejde og stor udholdenhed at ændre forsvarets status som et minusområde for Socialdemokratiet“.⁷

Som sagt, forsvarspolitik betragtes generelt set i den bipolære periode også hos de øvrige partier som et minusområde. Meget få personer er involveret og har ekspertise inden for området. Da der også blandt politikere er meget få egentlige forsvarseksperter, netop på grund af minusområde-syndromet og da dette også gælder det øvrige i samfund inklusive forskere og mediefolk, vil de politiske processer være stærkt afhængige af den gruppe, som har den faglige ekspertise: forsvaret selv. Det vil sige, at relationerne mellem forsvaret og de få eksperter og politikere er af større betydning end ved øvrige politiske sagområder.

Hvordan så de partipolitiske fronter på forsvarspolitikken område generelt ud under bipolariteten? De var præget af tre forhold: *For det første*, at forsvaret, som vi har gennemgået det, i meget høj grad var et lukket, ekspertbetonet område, hvor der ikke var meget politisk råderum. Dagsordenen var sat, og den var snæver. *For det andet*, at forsvaret var et område, som politikerne bevidst ønskede skulle have lav profil. Der skulle så vidt muligt føres en saglig, konsensuspræget politik, som alle kunne tilslutte sig. Forsvaret var ikke højt politiseret, og når det var det, var det kun i kortere perioder. Endelig *for det tredje*, at som følge af de to første forhold, blev forsvaret betragtet som et politisk minusområde. Alligevel kan forsvarspolitikken under bipolariteten få Folketinget til at syde, få den offentlige debat til at svulme op og få den bureaukratiske politik, som primært foregår inden døre, i lukkede grupper, til at gløde. Hvad var de partipolitiske udgangspunkter, og hvor lå de konkrete frontlinjer i de bureaukratiske konflikter og krige?

SOCIALDEMOKRATIET

Grundlæggende var der på forsvarspolitikken område borgfred, når forligspartierne havde udkæmpet deres politiske kampe, og et forlig var kommet på plads. Danmark skulle som medlem af NATO nødvendigvis

have et forsvar. Det var de tre gamle partier, Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti enige om. Disse partier var kernen i alle forsvarsforligene gennem hele perioden. Det danske forsvar fungerede som et symbol på solidariteten og integrationen over for NATO. Spørgsmålet for Socialdemokratiet, ikke mindst baseret på partiets traditionelle stilling under den multipolare periode, var imidlertid ikke „how much is enough“, men snarere „how little is enough“. Men, som det udtrykkes hos Clemmesen: „the proper minimum level of forces needed, this was left to our allies“.⁸

Socialdemokratiets stilling til forsvaret under bipolariteten var helt afgørende: Det var det største, ofte regeringsbærende parti, som var garant for det danske velfærdssamfund, der fortsat skulle udvikles. Det skulle imidlertid ikke alene kunne eksistere som velfærdssamfund, men også kunne fremtræde i skikkelse af en fuldt suveræn og selvstændig stat. Derfor skulle NATO-alliancen som et minimum tilfredsstilles med et forsvar som kunne accepteres. Forsvaret skulle politisk set holdes på et *low key*-niveau uden den større offentlige debat. Derfor var det en vigtig del af politikken, at forsvarlets ledelse kunne acceptere ordningerne, og at der dermed var professionel begrundelse for politikken. Den demokratiske involvering blev ligeledes holdt på et minimum. Det gjaldt både repræsentation, deltagelse og information.

Politiseringen af sikkerheds- og forsvarsområdet dukkede normalt først op som følge af ændring i regeringskonstellationen, som berørte forholdet mellem Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Da var udgangspunktet normalt sikkerhedspolitikken. Det var i den situation, hvor et af partierne nødvendigvis måtte markere sig i forhold til det andet som følge af, at de parlamentarisk var i opposition til hinanden. Mens forsvaret generelt skulle fremtræde med lav profil, var det ikke nødvendigvis tilfældet med sikkerhedspolitikken og den sikkerhedspolitiske del af forsvarspolitikken. Her kunne Socialdemokratiet udfolde sig med kritiske standpunkter, hvad angik kernevåbenpolitik, nedrustning og relationerne til USSR. Det skete i øvrigt både som oppositionsparti og som regeringsparti.⁹

VENSTRE OG KONSERVATIVE

På den borgerlige fløj stod de konservative og Venstre, som var samarbejdspartnere, men som også ønskede at fastholde egen identitet. Der var forskelle mellem de to partier på det forsvarspolitiske og det sikkerhedspolitiske område, men normalt ikke nogen, som ikke kunne overvindes. Ikke desto

mindre havde de to partier trods grundlæggende fælles udgangspunkter ofte været i en konkurrencesituation på forsvarsområdet.

For *det første* var der de mere historiske, traditionsbundne holdningsforskelle. De konservative har lagt mere vægt på stat, autoritet, fædreland, officerskorps med en tendens til at undtage forsvaret for nedskæringer eller endog øge forsvarsudgifterne. Venstre har primært ønsket et bredt, folkeligt forsvar med vægt på værnepligt, demokratiske forhold, med en vis afstand til officerskorpset og med en tendens til ikke nødvendigvis at friholde forsvaret for økonomisk nødvendige besparelser. For *det andet* er der de mere taktisk betonedede forskelle mellem de konservative og Venstre, hvor det af og til gjaldt om af partitaktiske grunde at konstruere og re-politisere en forsvarspolitisk identitet i forhold til den konkurrerende samarbejdspartner.

Der kunne eventuelt også peges på *et tredje forhold*, værnforskellen. Der synes at være en profil som går i retning af, at de konservative er mest til hæren og søværnet. Venstre derimod har været mest til søværnet og flyvevåbnet.¹⁰ Men da forsvaret sjældent var højpolitiseret, spillede disse modsætninger en mindre rolle. Det var det generelle indtryk: For de borgerlige partier var forsvarspolitikken under bipolariteten et mindre centralt område. Det afgørende var, at dansk forsvar var i overensstemmelse med NATOs krav. Den stærkere politisering vendte først tilbage i den følgende periode: unipolaritetsperioden.

Interessant er det imidlertid, at der i realiteten heller ikke var de store modsætninger mellem de borgerlige partier og Socialdemokratiet. Alle parter var indstillet på, at Danmark skulle have det forsvar, som var nødvendigt i relation til de allierede. Der, hvor forskellen var at finde, var, at de borgerlige lagde vægt på, at på samme måde som forsvaret havde karakteren af et solidarisk symbol, skulle sikkerhedspolitikken signalere alliancesolidaritet. Forsvars- og sikkerhedspolitikken skulle fungere som manifestation af, at Danmark kunne gøre sig fortjent til at blive forsvaret, at være forbruger af sikkerhed, en sikkerhed, som blev hentet fra forstærkningsstyrker fra „baglandsmedlemmerne“, primært Holland, England og USA. Også sikkerhedspolitikken skulle være et nationalt konsensusområde baseret på NATO-solidaritet, sammenhold, sikkerhedsfællesskab. Det var her, Socialdemokratiet så muligheden for et større frirum, som internationalt og nationalt kunne signalere vigtigheden af afspænding, atomvåbenedrustning, samarbejde hen over jerntæppet, frem for ensidig vægt på afskrækkelse og på at følge op på den sovjetiske oprustning gennem det politisk betonedede NATO-krav om stigning i forsvarsudgifterne.

Som en central faktor i forsvarspolitikken under bipolariteten stod ikke overraskende Det Radikale Venstre. Traditionelt var der en række fællestræk og overensstemmelser mellem Socialdemokratiet og de radikale. I begge partier var der antimilitaristiske og pacifistiske holdninger. I Socialdemokratiet var disse holdninger delvist blevet indkapslet som en følge af partiets markante skifte i 1949 fra en „ikke-bloktolitik“ til en klar tilslutning til den vestlige blok, NATO. I Det Radikale Venstre overlevede disse holdninger længere. I dette skisma, med den socialdemokratiske sårbarhed over for muligheden for at blive straffet af den del af vælgerkorpsen, som både understøttede den socialdemokratiske velfærdsmodel og de pacifistiske idealer og ikke ønskede at gå over til „uansvarlige“ venstreorienterede partier som SF og VS, som helt kunne køre på frihjul på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, i dette skisma kom Det Radikale Venstre til at spille en central rolle.

Dette lille parti havde normalt en parlamentarisk position i Folketinget, som var udslagsgivende ved regeringsdannelser. Derfor kom det til at spille en næsten afgørende rolle i dansk forsvarspolitik, en rolle, som selvsagt skal forstås inden for den snævre ramme, hvor det forsvarspolitiske spil kunne udfolde sig. Derfor var det i mange situationer ønskværdigt for Socialdemokratiet at søge at inddrage Det Radikale Venstre i forsvarsforligene. Derved kunne man tækkes venstrefløjen i Socialdemokratiet. På den anden side var Socialdemokratiet også parat til at lade Det Radikale Venstre stege på den forsvarspolitiske pande, når de radikale valgte regeringsfællesskab med de borgerlige som ved VKR-regeringen i 1968 og i VKRII i 1988. De radikale modtræk var i sådanne tilfælde at pege på nødvendigheden af at forsøge at trække forsvarspolitikken ud af sin beskyttede puppe, som kunne identificeres som det, man kunne kalde det „forsvarsforligspolitisk-forsvarsbureaukratiske kompleks“. Forsvaret skulle ud af sin puppe: Der var for megen indavl, der var mangel på nytænkning og på udefrakommende input.

Kuren var at foreslå og kræve oprettelse af forsvarskommissioner. Det lykkedes ikke altid, men dog i to vigtige tilfælde: FK88 og FK97. Disse krav om forsvarskommissioner og deres realisation har været en ren radikal specialitet, en øvelse, som normalt er blevet modtaget med skepsis og som et nødvendigt onde. Men først besluttet kunne kommissioner dygtigt udnyttet blive til fordel for netop det „forsvarsforligspolitisk-forsvarsbureaukratiske kompleks“, hvor netop forligspartierne sammen med forsvarets ledelse var kernen.

BIPOLARITET: PROBLEMOMRÅDER

Og hvad var det så for problemer, der blev afgjort ved forsvarsforligene under bipolariteten? Det var i virkeligheden højtprofilerede indenrigspolitiske områder som størrelsen af forsvarsbudgettet og fordelingen på materiel, personel og stationære installationer. Det var alle områder, som umiddelbart havde politisk effekt for samfundet og for den enkelte. De omfattede større materiel- og våbenkøb som fly, skibe, ubåde, kampvogne, problemer med værnepligtsforhold og værnepligtens længde, oprettelsen eller fjernelsen af større militære anlæg, havne, flyvepladser, kommandoer, kaserner. Det var alt sammen forhold, som kaldte på og inviterede til store konflikter, både lokalt, regionalt og nationalt.

Her var det indlysende, at det politiske håndværk, som manifesteredes i indgåelse af forsvarsforlig, var en vigtig del af den forsvarspolitiske proces. Det var en proces, som normalt blev kørt meget snævert og relativt isoleret fra det øvrige politiske spil, og som derfor indeholdt specifikke uskrrevne og procesrelaterede regler. Partierne, som ikke deltog i forligsdrøftelserne, havde ingen mulighed for indflydelse, hverken før eller under drøftelserne. De havde heller ingen indflydelse ved de efterfølgende debatter i Folketinget. Så dele af de normale parlamentariske, demokratiske muligheder var delvis suspenderet. Forsvarspolitik blev i vidt omfang ført ved, hvad man kunne kalde samarbejdende blokpolitik. De dominerende forligspartier var blokken. Men kunne partierne ikke enes om forlig, kunne hele sagen eksplodere i voldsomme politiske konflikter, hvor der ikke blev lagt låg på beskyldninger for brud på aftaler, uvederhæftighed, uvidenhed samt svigt af den nationale interesse og af solidariteten med de allierede. Igen: I sådanne situationer kunne accepten af forsvarskommissionsnedsættelse for visse partier være fristende: Vigtige konfliktskabende forhold kunne kulegraves og dermed afmonteres eller udskydes. På denne måde kunne en ny situation etableres, og en ny konsensus kunne opnås.

UNIPOLARITET: SIKKERHEDSKONDITIONER

Efter denne analyse af de overordnede sikkerhedskonditioner og den deraf afhængige forsvarspolitik, som den kom til udtryk i de enkelte partier under bipolariteten i relation til FK88, vender vi os til den unipolære periode og FK97. Under unipolariteten var sikkerheden for Danmark set i et overlevelsesperspektiv den størst mulige nogensinde. Danmarks eksistens var bedre garanteret end nogensinde før i historien. Med kun én supermagt kunne

Danmark søge og få sikkerhed fra USA. Forudsætningen var imidlertid „hårdt arbejde“, dvs. heftig, effektiv international indsats. Der var ikke mere mulighed for *free riding*: Danmark var ikke længere en frontlinjestat, som under alle omstændigheder ville blive forsvaret. Nu var Danmark „bagland“. Opgaven ville nu primært være at markere sig kraftigt i forbindelse med at satse på det, som nu var på den internationale dagsorden: den nye rolle for militære styrker som middel til indsats mod kaos, mod instabilitet, mod hypernationalisme, mod etnisk udrensning, mod forbrydelser mod menneskeheden og for sikring af menneskerettigheder og af demokrati. Midlet var tilpasning af de militære styrkers rolle og funktion i forbindelse med etablering og opretholdelse af den nye verdensorden. For Danmark var situationen optimal, hvis den kunne udnyttes på den rette måde. Der var nu i en overskuelig fremtid ingen trusler mod Danmarks eksistens. Alligevel fastholdt NATO fortsættelsen af det kollektive integrerede forsvar om end i reduceret omfang. Samtidig udvikledes „det nye NATO“. Det skete dels i forbindelse med, at de tidligere fjender fra Warszawapagten i stadigt større omfang organisationsmæssigt og politisk blev tilknyttet alliancen. Dels var der tale om et NATO, som prioriterede internationale indsatser i forbindelse med nye udvidede sikkerhedstrusler. Danmark var således en del af et sovende integreret eksistensforsvar rettet mod potentielle, men nu ikke-eksisterende trusler. Danmark var også en del af en aktiv, regional indsatsstyrke med globale dimensioner. Danmark havde øget sin handlefrihed, som blev brugt på at minimere den internationale og regionale politiske og politisk-økonomiske marginalisering, som truede, efter at Danmark havde mistet sin privilegerede, beskyttede frontlinjestatsposition fra den kolde krig.¹¹

Marginalisering kunne meget let blive en realitet for Danmark, placeret som det var i et geopolitisk sikret bagland, en position, som kunne friste til en mere isoleret politik. Men dansk politik har netop bevidst satset på den aktive politik frem for den passive, isolationistiske med det klare formål at undgå international og regional marginalisering. Interessant nok var der en fælles opfattelse i det danske politiske spektrum af unipolaritetens sikkerhedskonditioner. Sikkerhedspolitikken var nu et konsensusområde. Bipolaritetens sikkerhedspolitiske skisma i det indenrigspolitiske spil var afløst af en ny åben situation, hvor den generelle indstilling var, at Danmark aktivt og effektivt skulle gøres sig gældende på det internationale, sikkerhedspolitiske område.

Danmark stod nu i en situation, hvor man ikke alene sikkerhedspolitisk havde en „tryghed næsten uden fortilfælde“, men også havde en konsensus

om den overordnede sikkerhedspolitik, næsten uden fortilfælde. Hvorfor nu det? Med en helt ny og åben verdensorden skulle man umiddelbart forvente øget strid, konkurrence og en markant politisering på sikkerheds- og udenrigspolitikkenes vegne. Man kunne forvente en særdeles pinefuld strid omkring Danmarks sikkerhedspolitiske og militærpolitiske indsats. Hvorfor skulle Danmark pludselig i krig, når man ikke var truet? Hvorfor skulle Danmark støtte USA's aktioner i Golfkrigen 1990-91 med et krigsskib? Hvordan og hvorfor var en konsensus opnåelig? En mulig forudsigelse kunne være: voldsom indrepolitisk strid. Når det generelt er gået anderledes, må det skyldes mindst to forskellige sæt af faktorer: For det første ændrede betingelser gennem den nye verdensorden og for det andet ændret indhold af de sandsynlige trusler.

ÆNDRERE BETINGELSER UNDER UNIPOLARITETEN

Først de ændrede betingelser. Den nye verdensorden i form af unipolariteten havde skabt en række betingelser, som havde fjernet den vigtigste modsætning i det danske partipolitiske system, hvad angår udenrigspolitikken: Der var nu ikke mere en øst-vestblok-konfrontation, hvor valget stod mellem på den ene side at lægge mest vægt på en mere eller mindre ubetinget opslutning bag Vestblokken og ikke mindst USA – og på den anden side vægt på en betinget vestbloktilslutning, som indebar afspændingshensyn i forbindelse med en ikke-provokationspolitik over for USSR. Der var heller ikke mere nogen tredje vej at ty til, således som primært SF havde gjort med Jugoslavien som model. Den var helt død, ligesom også forestillingen om den tredje verden som en global kraft forsvandt.

De enkelte partier kom hurtigt til den erkendelse, at Danmark nu var i en unik situation. Af internationalt strukturelle grunde kunne de gamle modsætninger baseret på bipolariteten ikke opretholdes. Verden var ny og åben. Det skulle udnyttes. Der var naturligvis mange måder at udnytte denne situation på. Men de fleste danske partier tog bestik af den nye verden og kunne konstatere, at situationen var fortræffelig, og at de store generelle modsætninger i holdninger – i øst-vestperspektiv – var væk. Nu var der kun globale værdier tilbage: aktivt demokrati, markedsøkonomi, menneskerettigheder, internationalisering.

Der var i dansk politik meget lidt hoveren over for de slagte værdier, kommunisme, marxisme og sovjetsocialisme. Stilfærdigt indstillede man sig på den nye verdensorden med kun én supermagt. I den sammenhæng *var* der

allerede valgt, hvis man ville undgå isolering og marginalisering. Danmark kunne naturligvis vælge anderledes. Der var frit slag. Men meget afvigende valg ville koste. Hvis man ikke ville sakke bagud, miste indflydelse og position, var der nu kun et valg: Det var med den analytiske formulering: *the single option*.¹² Nemlig valget som gik ud på at lægge sig rimeligt tæt op ad USA. Det var ikke en politik, som blev udbasuneret. Den danske befolkning har generelt et rimeligt godt, men også et kritisk forhold til USA. Men i praksis var der hos de politiske partier en opfattelse af, at der var en ny verdensorden i spil. Det var en verdensorden præget af globalisering, regionalisering og samarbejdende sikkerhed. Det var en verdensorden, hvor FN kunne genindtage sin centrale rolle, hvor NATO blev til det nye NATO, med nye missioner, hvor Europa blev helt, forenet, frit og demokratisk, og hvor Danmark måtte bidrage aktivt til at sikre stabiliteten og forhindre et kaos i det nye Europa. Det kunne ske ved en stærk og aktiv indsats fra dansk side – med hensyn til at sikre Danmarks nærområder, de frigjorte områder i Østersøområdet: Polen, de baltiske lande, Rusland. Det blev til en økonomisk hjælp, en administrativ hjælp, en hjælp til demokratisering, uddannelse, knowhow og ikke mindst militær hjælp gennem bl.a. militært samarbejde og militær integration.

NYE TRUSLER

Herudover var der en anden afgørende forskel til bipolaritetsperioden. Under bipolariteten var truslen analytisk set overvældende, men i praksis ikke til at få øje på. Under unipolariteten var truslen stærkt begrænset, men den var til gengæld til at få øje på. Under bipolariteten rejste danskerne i hobetal som turister til østlandene. Meget få ønskede eller følte sig fristet til at slå sig ned der. Men for de menige danskere var den påståede overvældende styrke og trussel mod dansk sikkerhed vanskelig at forbinde med, hvad de så i Østeuropa og Sovjetunionen. Det var forældede samfund, lukket ude fra det begyndende globale, postindustrielle samfund. Det, der var truende, var de lukkede, mistænksomme, stillestående overvågningssamfund.

Der blev, som omtalt, fra de politiske partier reageret meget forskelligt på denne trussel under bipolariteten. På den måde var Danmark splittet til to dele – ligesom i EF-sammenhæng. Der var dem, der så USSR som den værste trussel nogensinde, og på den anden side dem, der snarere så kernevåbenkrigen og øst-vestkonflikten i sig selv som den værste trussel. Denne modsætning forsvandt sammen med fjernelsen af truslen både fra

USSR og fra øst-vestkonflikten i sig selv. Danmark stod i en ikke-trussel-situation. Men umiddelbart kunne man se den ustabilitet og det kaos, som var ved at udvikle sig på Balkan. Det var det afgørende. Heri var alle de vigtigste partier enige. Her var et solidt grundlag for konsensus. Men hvad skulle Danmark stille op med sit nye sikkerhedsoverskud, som det i øvrigt havde tilfælles med de øvrige vesteuropæiske lande? Her var der igen enighed: Det skulle eksporteres. Der var i Danmark for første gang i lange tider på det sikkerhedspolitiske område et generelt fælles værdigrundlag og tilmed et fælles handlegrundlag. Hvortil sikkerheden skulle eksporteres, var indlysende: Først i nærområdet, hvor det umiddelbart kunne gøre fyldest, og hvor behovet var stort, dernæst i relation til det nye, samlede Europa uden øst-vest-skillevægge, der hvor danske militære styrker i forbindelse med den udvidede sikkerhedsopfattelse kunne gøre noget, de var gode til: fredsbevarelse og senere fredsskabelse. Endelig globalt: Her var indsatsen på det militære område i Golfkrigen og generelt på det brede sikkerhedsområde i etableringen af FRESTA og MIFRESTA, den nye miljøramme – og freds- og stabilitetsrammen, som på baggrund af en folketingsbeslutning blev etableret i slutningen af 1990'erne. Udgangspunktet var, som omtalt, at ud over de allerede stipulerede en pct. af BNP til udviklingslandene, skulle der gives yderligere en halv pct. til internationale indsatser i forbindelse med MIFRESTA-programmet.¹³

At der i den praktiske udformning af disse politikker forekom endog skarpe divergerende partipolitiske tilkendegivelser er ikke overraskende. Det var helt efter bogen og afspejlede forskellige grundlæggende holdninger hos de enkelte partier. Det overraskende er, at den generelle nye, aktive, militært betonedede, sikkerhedseksporterende udenrigspolitik og sikkerhedspolitik generelt fik en samlet opbakning, en opbakning, som på det overordnede plan må karakteriseres som konsensus. Men – igen: Overraskelsen er kun tilsyneladende. For set fra de enkelte politiske partiers side var det klart, at der i befolkningen var tilslutning til denne aktivistiske, sikkerhedseksporterende politik. Der var næppe tale om konsensus for konsensusens skyld. Der var tale om en politik, som kunne betale sig. Og der var tale om en politik, som det ikke kunne betale sig at benytte negativt i den standende indenrigspolitiske debat. Der var da også ganske mange andre centrale politikområder, der pressede sig på for at blive politiseret partipolitisk.

Tolkningen er således den enkle, at generelt sammenhold og konsensus på dette centrale udenrigs- og sikkerhedspolitiske område var normen. Om end området var vigtigt og prestigefyldt, indgik det ikke meget i den par-

tipolitiske debat og konflikt. Der var opkogte situationer, der var politiske drillerier, men området var mere eller mindre karakteriseret af borgfred. Det kan man ikke sige om forsvarspolitikken.

UNIPOLARITET: FORSVAR

I relation til den overordnede sikkerhed var forsvarspolitikken under unipolariteten mindre vigtig. Danmarks overlevelse var på ingen måde truet. Fjenden var væk, og der ville ikke komme nogen ny konventionel militær fjende de første 10 år. Den tidligere begrænsede sandsynlighed for en global kernevåbenkrig var nu generelt set ikke eksisterende. Det betød, at den traditionelle tætte tilknytning mellem forsvar og sikkerhed var løsnet ganske meget. Den eksisterer selvklaart fortsat i sin analytiske form. Verden er stadigvæk i princippet anarkisk, et forhold, der som nævnt empirisk giver sig udtryk i NATOs artikel 5. NATO er fortsat garantien for det kollektive forsvar. Danmark refererer fortsat til NATO. Men NATO var, som vi har set det, også blevet til et nyt NATO, med nye missioner, nye institutioner og nye lande.¹⁴ Man kunne forestille sig, at forsvaret aktuelt politisk umiddelbart ville befinde sig i et limbo. „Hvad skal det nytte“-spørgsmålet kan tages op igen. Hvad skal forsvaret bruges til? Men der var intet limbo. For der var råd for det skitserede dilemma. Den sikkerhedspolitiske dagsorden var skiftet. Den nationale, regionale og den globale sikkerhedskonception ændredes på to måder.

For det første i retning af den udvidede sikkerhed. Udvidet sikkerhed refererer til det forhold, at konflikter i nærområdet og konflikter, som vedrørte den centrale strategiske og geopolitiske balance, og som under den kolde krig spillede en afgørende rolle, nu er væk. Det betyder, at andre konflikter rykker op på dagsordenen, nemlig konflikter på et andet plan, lokale og også fjerne konflikter, som ikke har den store strategiske interesse, men er et udtryk for uacceptable politiske handlinger som folkemord, etniske udrensninger, forbrydelser mod menneskeheden. *For det andet* i retning af bred sikkerhed, den transnationale, ikke militære sikkerhed, som migration, forurening, grænseoverskridende kriminalitet. Disse nye opgaver betyder relativt store omlægninger af perspektiverne og visionerne for det nye forsvar.

Den gamle umiddelbare tilknytning til eksistenssikkerheden var væk. Nu gjaldt det stabilitetssikkerheden. Disse forhold gjorde forsvaret til noget langt mere selvstændigt. Forsvaret kan fremtræde på en ny måde: frigjort

fra det fundamentale, *supreme interest*. Umiddelbart kunne det forlede til at konkludere, at nu taber forsvaret politisk terræn, nu glider forsvaret nedad på kurstavlen på dagsordenfastsættelsesbørsen.

Forholdet var det modsatte. Den delvise løsere tilknytning til eksistenssikkerhed betød øgede muligheder for at gøre forsvarspolitikken til et gunstigt redskab i den generelle udenrigspolitik. Disse muligheder blev til fulde udnyttet. Forsvaret blev opprioriteret, ikke mindst fordi forsvarspolitikken var gået fra at være politisk indelukket, sakrosankt, et minusområde med relativ lavstatus til et aktivt, politiseret område, med stor offentlig interesse og bevågenhed. Fra at dreje sig om det mere abstrakte, teoretiske og fjerne princip *supreme interest* i forbindelse med en vedvarende trussel, som dog næppe ville blive realiseret, var situationen nu en helt anden. Nu var der tale om nærværende, reelle humanitære og fredsskabende opgaver, der ikke mere drejede sig om den danske *supreme interest*, overlevelsen for Danmark, men primært om enkeltmenneskets *supreme interest*, overlevelsen for det enkelte individ.¹⁵

Den politiske dimension blev særlig markant, fordi de internationale indsatser, som forsvaret nu meget determineret og bevidst satsede på, netop drejede sig om enkeltindivider, som var i fare for at blive udsat for folkedrab. Afgørende var på den anden side også, at det drejede sig om, at danske enkeltindividers liv blev sat på spil. Danske væbnede styrker var nu for første gang i krig ført på det internationale samfunds vegne.

Hvad betød dette for det partipolitiske spil om forsvaret? Umiddelbart kunne man ræsonnere, at det generelle forhold måtte være, at en udpræget konsensus var at forvente. I forbindelse med en politisk opfattelse af, at Danmark var i krig eller kunne komme i krig, var et sammenhold, et skæbnefællesskab mellem de normalt stridende partier teoretisk set den politik, som ville blive ført. Men her overser man et vigtigt punkt: Danmark var ikke blevet angrebet, Danmark kæmpede ikke for sin overlevelse, Danmark var ikke i en *supreme interest*-fase, som dikterede ekstraordinært samarbejde. For der var ingen fundamentale strategiske eller overlevelsespoltiske interesser involveret. Netop derfor kunne forsvarspolitikken gå over en mere politiseret, åben og mindre begrænset, mindre forudindtaget fase. Nu var situationen den, at partierne havde lagt den sikkerhedspolitiske kamp, en kamp, som var blevet stedse mere bitter i løbet af 1980'erne, men som var stilnet af ved de stadig mere klare tegn på afspænding og nedrustning, på hylden. Det helt afgørende skridt i denne retning blev taget, da det blev

klart, at udviklingen i det internationale system ikke endte ved afspænding og nedrustning, men med USSR's frivillige kapitulation i den kolde krig.

Under unipolariteten var situationen præget af den markante konsensus på det udenrigspolitiske og sikkerhedspolitiske område. Derfor skulle man ikke umiddelbart forvente en noget mere splittet forsvarspolitik, så meget mere, som forsvarspolitikken var blevet en langt mere legitim, en langt mere umiddelbart sammenhængende del af udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Der er fx blevet talt om „militariseringen“ af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i denne periode.¹⁶ Denne karakteristik begrundes med, at Danmark for første gang siden 1864 anvender forsvaret som et direkte erklæret aktivt diplomatisk instrument i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Men når forsvarspolitikken er blevet en sammenhængende del af udenrigs- og sikkerhedspolitikken, som er karakteriseret som konsensuspræget, hvorfor er forsvarspolitikken så i højere grad præget af konflikt? Helt enkelt fordi forsvaret i den nye situation kan nytænkes, debatteres, problematiseres, frigjort fra den kolde krigs stagnation og symboleffekt. Med relativ bred konsensus om den overordnede sikkerhedspolitik er der plads til at have forskellige opfattelser af de konkrete forsvarsmæssige midler til gennemførelsen af denne politik.

I udenrigs- og sikkerhedspolitikken var de fleste centrale partier ivrige efter at markere, at de i princippet støttede den nye danske aktivisme. Forsvarspolitikken var ikke mere den bundne opgave, som skulle løses bedst muligt med de begrænsede ressourcer. Forsvarspolitikken var nu vendt tilbage som et mere politiseret område, som et område, hvor de partipolitiske skel kunne markeres.

SOCIALDEMOKRATIET

Socialdemokratiet så hurtigt de nye muligheder for forsvarspolitikken. Forsvarspolitikken kunne blive noget mere positivt, ikke blot noget neutralt for partiet. Der skulle bygges bro mellem de gamle og de nye tider. Situationen var gunstig til at gøre forsvarspolitikken mere spiselig, mere aktiv, mere perspektivrig. Forsvaret skulle kunne bruges som et aktivt udenrigspolitisk redskab. Denne politik var indledt allerede før Nyrup Rasmussen dannede sin firepartiregering efter Tamilsagen i januar 1993, hvor Hans Hækkerup blev forsvarsminister. Idéen om en international brigade var opstået i og præsenteret af HKKF. Socialdemokratiet støttede og udvidede idéen. En anden klar markering var, at Hækkerup tidligere i egenskab af forsvarsko-

ordinator havde gjort Helen Jørgensen til forsvarsordfører. Helen Jørgensen havde en fortid i Kvinder for Fred. Det var et af mange signaler om, at forsvarspolitikken skulle være ny, bred og åben.

Med Hækkerup som forsvarsminister fik forsvarspolitikken en synlighed og en opprioritering, som svarede til forsvarets nye rolle i dansk politik. Forsvarsministeriet blev ikke forandret til et virkeligt tungt ministerium. Men det fik en særlig prestige, som det næppe havde haft tidligere: det var primært på grund af den internationale dimension. Forsvarsministeriet under Hækkerup begyndte at markere sig som et andet udenrigsministerium. Noget af det første, Hækkerup gjorde som forsvarsminister, var at oprette en international afdeling. Der blev også oprettet et egentligt ministersekretariat og ansat en pressemedarbejder.¹⁷ Selv om nedsættelsen af FK97 var kommet til verden på et radikalt initiativ, blev idéen budt velkommen af Socialdemokratiet. Nu var der ikke som i forbindelse med FK88 nogen spydigheder eller skjulte anklager fra Socialdemokratiet mod de radikale: Man var i samme regering. FK97 blev fra forsvarsministerens og Forsvarsministeriets side set som en mulighed for yderligere at kunne markere sig i det danske interne politiske system. Problemet for Socialdemokratiet i forhold til de borgerlige partier var, at man uanset forsvarets nye rolle i den nye verdensorden nødvendigvis måtte satse på reduktioner både i budgettet, i materiellet og i personellet. „Fredsdividenden måtte kunne høstes“, som Hækkerup skriver¹⁸ i forbindelse med forsvarsforliget fra november 1992, som blev indgået umiddelbart før regeringsskiftet. Her blev besparelserne 360 mio. i 1993 og 820 mio. i 1994.

VENSTRE OG KONSERVATIVE

Venstre og de konservative, som havde stået nogenlunde sammen under bipolariteten, havde nu i mindre grad overensstemmende synspunkter. Skellet gik mest ved, at de konservative først og fremmest satsede på status quo, i princippet med så få ændringer som muligt. Besparelser og reduktioner skulle undgås, og rationaliseringer i form af centraliseringer og dermed nedlæggelser af militære institutioner var ikke populære. Venstre, som havde haft problemknuseren Enggaard på forsvarsministerposten indtil 1993, var i høj grad med til at gøde jorden for de store ændringer, som forsvaret nødvendigvis måtte træffe i forbindelse med afslutningen af den kolde krig. Man var indstillet på, at reduktioner ikke kunne undgås. Enggaard var ikke den, som promoverede sig selv eller sit ministerium i offentligheden. Men

heller ikke i de lukkede forhandlinger forblev han den stærke minister. I FK88 overlod han formandsposten til den nyudnævnte superadministrator Michael Christiansen. Formålet var klart, at han kunne stå friere ved de først sideløbende, dernæst efterfølgende forhandlinger om forsvarsforlig. Det gjorde ham klart mindre synlig. Også i den sidste fase overlod han de egentlige forhandlinger om forsvarsforliget i november 1992 til Michael Christiansen, som han havde givet et vidtgående mandat. Den lille gruppe, som afslutningsvis tegnede forliget omkring det hækkerupske køkkenbord, var Michael Christiansen, Jørgen Estrup og Hans Hækkerup.¹⁹

Forholdet mellem Venstre og Det Konservative Folkeparti blev anstrengt senere i perioden. De konservative spillede deres eget spil på finanspolitikken i forhold til oppositionspartneren Venstre. Af den grund kom Venstre ikke med i forsvarsforliget, som skulle træde i kraft ved årsskiftet 1994/95, men som var blevet udskudt, så forhandlingerne fandt sted i 1995. Her endte det med et forsvarsforlig, hvor Venstre ikke var med. Forsvarsforhandlingerne var i den grad blevet en del af den generelle politik. Det drejede sig i så høj grad om økonomi og finanslov, at der vedvarende var krav fra oppositionspartierne Venstre og de konservative om, at forhandlingerne skulle føres af statsministeren og partiformændene. Det huede ikke forsvarsminister Hækkerup. Men forsvarspolitikken var blevet betydningsfuld. Forsvaret var for alvor vendt tilbage som en central del af dansk politik.

DET RADIKALE VENSTRE

For Det Radikale Venstre var forsvaret atter et problem. Som hos de øvrige partier var der også her indbyrdes stridigheder i partiet om dette problem. De radikale spillede fortsat en central parlamentarisk rolle og partiet indgik i 1993 som medlem af regeringen Nyrup Rasmussen efter Schlüter-regeringens afgang. I den unipolære periode har de radikale om nogen skiftet politik: Det tidligere forsvarskritiske parti støttede nu et aktivt internationalt orienteret dansk forsvar, som ikke alene skulle kunne føre krig, men gjorde det. Krige blev ført på vegne af det internationale samfund, og det tidligere NATO-skeptiske parti accepterede, at NATO med Danmark som aktiv deltager kunne udføre internationale aktioner uden eksplicit støtte fra FN. For Det Radikale Venstre var forsvaret nu for alvor til diskussion. Der var to udgangspunkter. *For det første*: Forsvaret skulle nu følge den nye verdensorden og omlægges til internationale opgaver. Det gamle slagord: „Hvad skal det nytte“, blev til de radikales forsvarsudspil: „Et forsvar, som

kan nytte“. *For det andet*: Forsvaret skulle tænkes igennem fra grunden uden skelen til udgifterne. Det var sandsynligvis også en af baggrundene for, at FK97 netop eksplicit besluttede ikke at beskæftige sig med omkostnings-siden. Ikke desto mindre lå der bag denne opfattelse en mere overordnet forestilling, som antydede, at den øgede sikkerhed og den ikke-eksisterende og fortsat fraværende militære trussel i sig selv logisk måtte indebære et reduceret forsvar og dermed et forsvar, som måtte betyde færre udgifter.

De øvrige partier, Centrumdemokraterne, Kristeligt Folkeparti, Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti, stod alle som forsvarsvenlige partier. De indså nødvendigheden af evnen og viljen til at kunne foretage internationale indsatser for det internationale samfund. Kun Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti havde forbehold på dette område.

UNIPOLARITET: DET PARLAMENTARISKE OG BUREAUKRATISKE SPIL

Men hvordan udfoldede forsvarspolitikken sig så i parlamentarisk og i bureaukratisk sammenhæng efter den kolde krig i den unipolære periode? Der var problemer. Først skulle FK88's anbefalinger gås efter, politisk som bureaukratisk. Der blev nedsat styringsgrupper vedrørende forsvarrets øverste ledelse, flyvevåbnets struktur, hjemmeforsvarets struktur, bygge- og anlægsvirksomheden og forsvarrets oplysningsvirksomhed. Mens dette var i gang, skabte den internationale udvikling nye vilkår. CFE-traktaten blev indgået. Tyskland blev genforenet, og det tidligere Østtyskland blev således medlem af NATO. Forligspartierne blev enige om at forlænge det gamle forsvarsforlig fra 1989 til også at omfatte 1992. Der var dog tale om besparelser på 100 mio. i 1991 og 300 mio. i 1992. Draken flyene blev udfaset som foreslået af FK88, og der blev ingen erstatning. Vestre Landsdelskommando blev nedlagt – også foreslået i FK88, ligesom Østre Landsdelskommando blev reduceret. Hærens Operative Kommando blev oprettet. Udvalget vedrørende forsvarrets udvikling blev nedsat i 1991. Det afsluttede sit arbejde i marts 1992²⁰ med en skitse til noget, som skulle anvendes i et kommende forlig. Der skulle ske reduktioner af hærens freds- og krigsstyrke, og værnepligtstiden skulle nedsættes.

FORSVARSFORLIG 1992

Forligsforhandlingerne gik i gang i 1992. Hækkerup omtaler disse forhandlinger som karakteriseret af to fløje: på den ene side regeringen og på den anden de radikale, som nu var blevet et oppositionsparti. I midten sad socialdemokraten Hækkerup som en slags opmand.²¹ Det var vanskelige forhandlinger, som demonstrerede dansk forsvars gryende rolle som vigtigt, selvstændigt politikområde. Forliget af november 1992, som skulle dække årene 1993 og 1994, indebar et afgørende, om end begrænset skridt i retning af tilpasning af forsvaret til tiden efter den kolde krig.²² Hidtil havde der kun været småjusteringer, som indebar begrænsede reduktioner. Med forsvarsforliget besluttedes oprettelsen af DIB'en, som skulle kunne løse internationale opgaver, fra humanitære opgaver til egentlige kampopgaver. Brigaden skulle være på 4.500 mand. Brigaden skulle også tilmeldes NATOs reaktionsstyrker. Generelt blev budgettet reduceret. Krigsstyrken blev reduceret fra 72.000 mand til 60.000 mand. Værnepligtstiden blev nedsat. Et ekstra Standard Flex-skib blev anskaffet, og flyvevåbnet skulle have tre brugte F-16 fly.²³ Et klart radikalt fingeraftryk var, at RAG skulle analysere forsvarets overordnede struktur og opgaver, men ikke mindst udarbejde en analyse af de fremtidige konflikttyper og konsekvenserne for forsvaret og forsvarets rolle i krisestyring. Denne analyse blev færdig i maj 1994. Men den tilfredsstillende ikke de radikale. Den var ikke vidtgående nok. Forsvarsminister Hækkerup måtte vende tilbage til RAG-gruppen og bede den om at levere en rapport, som lagde op til de radikales ønsker om konkrete spareforslag.²⁴ Det var allerede ved forliget besluttet, at RAG på længere sigt skulle nedlægges.²⁵

FORSVARSFORLIG 1995

Men som omtalt var der igen store problemer med det næste forsvarsforlig. Regeringen nedsatte i juni 1993 et tværministerielt udvalg, der skulle analysere forsvarsudgifterne med henblik på det nye forlig.²⁶ Forhandlingerne skulle være begyndt i 1994. Men der var vanskeligheder med de radikale, som følte sig snydt i forbindelse med RAG-rapporten af maj 1994. Dernæst var der en række budgettekniske forhold, hvor finansminister Lykketoft forudsatte yderligere besparelser. Heller ikke RAGs nye rapport, som skulle pege på besparelser, kunne tilfredsstille Det Radikale Venstre, som fortsat mente, at der ikke var skåret dybt nok, og de konservative mente, at det var et bestillingsarbejde. „Hvilket jo heller ikke var helt

forkert“, lyder Hækkerups kommentar.²⁷ Forhandlingerne begyndte i marts 1995 og blev afsluttet i december samme år. Forliget endte med at komme i land efter uendelige trakasserier, herunder at Venstre forlod forhandlingerne og først senere tilsluttede sig. Det blev alt i alt et omfattende forlig. Budgettet blev reduceret. Jyske division blev omdannet til Danske Division, hærens krigsstyrke blev reduceret, to deployeringsflyvestationer blev nedlagt, nærluftforsvaret blev nedlagt, og Stingermissiler blev anskaffet. Der skulle anskaffes 50 brugte Leopard 2-kampvogne. På forslag fra Centrumdemokraterne blev der nedsat et udvalg vedrørende forsvarets materiel. Og på foranledning af de radikale blev det besluttet at nedsætte en forsvarskommission af 1997, som skulle være færdig inden udgangen af 1998. Det var så planen, at der ville være tid til at forhandle et nyt forlig, som skulle gælde fra 1.1.2000.

FORSVARSFORLIG 1999

Forsvarskommissionen gjorde sit arbejde færdigt. Dette forløb er beskrevet og analyseret. Efter forsvarskommissionens beretning stod tilbage at forhandle et nyt forlig. Det blev vanskeligt. Problemerne var allerede blevet mere end antydnet gennem forløbet af og resultatet af forsvarskommissionen. De radikale og de konservative havde heftigt markeret deres utilfredshed med beretningen. Men der var også problemer inden for Socialdemokratiet. Lykketoft ønskede større besparelser på forsvaret. Og skønt det var aftalt, at kommissionen ikke skulle beskæftige sig med den økonomiske side af forsvaret, men kun stille forslag om, hvordan dansk forsvar ud fra en vifte af scenarier for sikkerhedspolitiske præmisser skulle se ud, blev der ikke desto mindre på flere måder udefra markeret overordnede økonomiske mål. Der var for det første som tidligere nævnt regeringserklæringen af april 1998 efter valget, hvor det klart blev signaleret, at regeringen regnede med besparelser på forsvaret. Dette medførte voldsomme reaktioner i Folketinget fra centrumpartierne og de borgerlige partier. Dernæst var det for det andet fremkomsten af forslag til finansloven for 1999. Her kunne man ikke røre ved tallene for det kommende finansår, som jo var omfattet af forliget, men budgetoverslagstallene for 2000 og 2001 var sænket med 900 mio. med yderligere reduktioner på 1,3 mia. for det følgende år. Det var selvsagt et chok for Hækkerup. Han skriver, at da han så tallene, bad han om et møde med Lykketoft. „Det var ikke noget godt møde. Jeg tilbød en besparelse på en halv mia. i 2000, som jeg kunne bygge ind i kommissionens

beretning“. Det var ikke nok for Lykketoft. Tallene i finanslovforslaget blev ikke ændret.²⁸

Men forsvarsforliget, usædvanligt nok et femårigt forlig dækkende 2000–2004, var på plads i maj 1999. Det var endelig lykkedes Hækkerup at få sit forlig i havn. Det byggede delvist på kommissionsberetningen, men var på en række måder også mere vidtgående. Generelt var der tale om en fortsat og betydelig omstrukturering af forsvaret. Samlet blev værnenes krigsstyrke reduceret fra ca. 81.000 til 65.000 mand. Den internationale indsats blev opprioriteret. En række organisatoriske ændringer blev gennemført. Søværnet og flyvevåbnet, men også hæren gennemgik betydelige forandringer. Den endelige kamp, som førte til målet, var resultatet af den interne kamp i regeringen, hvor Lykketoft stod afgørende stærkt. Hans position var så stærk, at Estrup blot behøvede at læne sig tilbage og vente på det gunstige udfald: Omfattende beskæringer. Det viste sig imidlertid at være Marianne Jelved, som i sidste instans satte det hele på plads, så regeringen kunne komme med et udspil, som oppositionen ikke kunne modstå.²⁹

BUREAUKRATISK POLITIK OG PARTIPOLITIK

Før vi afslutter gennemgangen af det generelle forsvarspolitiske spil i den unipolære periode, er nogle få kommentarer til den bureaukratiske politik på sin plads. Forsvarspolitikken var kommet mere i offentlighedens søgelys. Forsvarspolitik og forsvar blev behandlet mere grundigt af medierne, både den skrevne og den elektroniske del. Flere journalister koncentrerede sig om forsvarsproblemer. Netop det forhold, at Danmark var aktivt engageret i stabiliseringen af Europa, at danske soldater optrådte i krigszoner og endog med stor succes, var med til at tegne et billede af dansk forsvar som en effektiv institution, som internationalt gjorde en forskel. Det betød, at muligheden for, at forsvarspolitikken primært blev drevet på grundlag af *bureaucratic politics*, var blevet mindre end i den foregående periode. Men der er først og fremmest tale om en tendens. Både detaljerne og selv de store linjer i forsvarspolitikken er dog stadigvæk forbeholdt de relativt få. Det betyder, at der fortsat er mulighed for bureaukratiske og organisationsmæssige modsætninger om centrale dele af forsvarspolitikken. Det har ikke mindst vist sig i forholdet mellem minister og forsvarskommando, hvor Forsvarskommandoen har udvist en vis træghed i forhold til forsvarrets nye rolle, som ministeriet stod for. Det har vist sig i forbindelse med

implementeringen af de mange nye initiativer og de mange omlægninger af forswarets institutioner, som har kendetegnet perioden.

På den anden side har vi set en udpræget stærk politisk ledelse af forsvaret. Dette må ses i modsætning til koldkrigsperioden, hvor politisk ledelse af forsvaret primært var tilpasning til de givne vilkår i alliancesammenhæng og til de givne indenrigspolitiske vilkår, hvor ingen hverken ønskede eller umiddelbart følte behov for store ændringer. Forsvaret lå på standby, og der skulle det blive. Anderledes med situationen efter den kolde krig. Forsvaret lå nu åbent for ændringer. Det store spørgsmål var: hvor mange, hvor dybtgående ændringer og til hvilken økonomisk og politisk pris? Her oplevede forsvaret en renæssance. Forsvaret og forsvarspolitikken havde ikke mere direkte tilknytning til fjerne strategiske mål og til den overordnede eksistens for Danmark. Dansk forsvar var nu yderst nærværende, involveret, aktivt og synligt. Det var beskæftiget med operationer, som forekom relevante, humane og uundgåelige. Hermed var forsvaret kommet mere og mere i centrum af dansk politik. Forsvarspolitik kunne ikke konkurrere med økonomisk politik, skattepolitik, ældrepolitik, sundhedspolitik, forbrugerpolitik, men det havde vundet terræn og havde nu partiernes gunst: Forsvarspolitik blev en central del af indenrigspolitikken. Det blev rigtig politik, ikke mere en „særpolitik“, som fulgte bestemte love, næsten per rygmarv. Nu måtte forsvaret stå for skud ved generelle besparelserunder som al anden politik. Nu måtte forsvaret indgå som led såvel i langsigtede som i kortsigtede finanslovsforhandlinger. Nu måtte forsvaret optræde som en kastebold i det partipolitiske spil. Forsvarspolitikken var på vej til at blive normal. Men ikke helt. Og der var stadigvæk lang vej. Forsvarspolitikken var stadigvæk delvist uden for normen: Stadigvæk havde man, næsten som en ubrydelig tradition, en forestilling om, at forsvarspolitik føres gennem forsvarsforlig, som løber over en længere årrække, og som aftales mellem særligt interesserede forligspartier. Denne form for politik var af særlig interesse for forsvaret. Hermed kunne man opnå en lang planlægningsperiode, som kunne maksimere udnyttelsen af ressourcerne.³⁰

SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER

Dette kapitel har behandlet de to forsvarskommissioners indenrigspolitiske niveau med beskeden inddragelse af bureaukratiske dimensioner. Der er blevet gjort rede for processer og resultater for de to kommissioner. Centralt i analysen stod den løbende sammenligning dels mellem de to kommissioner,

dels mellem de betydningsfulde politiske partiers holdninger og politik. Den sidste del af gennemgangen har beskæftiget sig med udviklingen af forsvarspolitikens indenrigspolitiske dimensioner set i relation til de rammer, som sættes af det internationale systems struktur.

En række hovedpunkter vedrørende de to kommissioner, som kan udledes af kapitlet, skal fremhæves. Det fremgår heraf,

- at der var afgørende forskel på forsvarets rolle i politikken omkring de to kommissioners tidsmæssige placering – bipolaritet og unipolaritet,
- at forsvaret under bipolariteten var en mindre vigtig, mindre central, mere afhængig og dermed mindre selvstændig størrelse. Forsvarspolitikken kunne punktvis give anledning til store indenrigspolitiske bråvallaslag, men den markante uenighed om sikkerhedspolitikken lå bag,
- at forsvarspolitikken under unipolariteten blev delvis friset, blev mere selvstændig og normaliseret, og blev – ikke mindst på grund af et ændret trusselsbillede, som opprioriterede international indsats – mere politiseret.

NOTER

- 1 Larsen (1973: 33). I 1960 stod for første gang fem partier, repræsenterende 95 pct. af Folketingets medlemmer, sammen om forsvarspolitikken: Det indebar en stigning i budgettet, men en reduktion af værnepligtstiden fra 18 til 12 måneder.
- 2 Larsen (1973: 7).
- 3 For en nærmere analyse af udviklingen under bipolaritet og unipolaritet se Hansen (1998); Heurlin (1995; 2001a); Hansen & Heurlin (2000).
- 4 Clemmesen (1995: 93) og Larsen (1973).
- 5 Clemmesen (1995: 95).
- 6 Hækkerup (2002: 144).
- 7 Hækkerup (2002: 145).
- 8 Clemmesen (1995: 94).
- 9 Boel (1988).
- 10 Engell, interview. Michael Christiansen vurderer generelt, at forskellen på Venstres og de konservatives holdninger til forsvaret er markant, jf. Christiansen, interview.

- 11 Heurlin (2001: kap. 6, 7 og 8).
12 Se kapitel 8.
13 Fischer (1997).
14 Se Heurlin (1999).
15 Heurlin (2001a: kap. 8).
16 Heurlin (1996b).
17 Hækkerup (2002: 168).
18 Hækkerup (2002: 163).
19 Hækkerup (2002: 163).
20 Hækkerup (2002: 162ff.). Se også Lyng et al. (2000).
21 Hækkerup (2002: 163).
22 Lyng et al. (2000: 216).
23 Lyng et al. (2000: 218).
24 Hækkerup (2002: 182).
25 Lyng et al. (2000: 218).
26 Lyng et al. (2000: 232).
27 Hækkerup (2002: 183).
28 Hækkerup (2002: 191).
29 Estrup, interview, Jelved, interview og Hækkerup, interview, samt Hækkerup (2002).
30 Hvidt, interview. Han tillægger forsvarsforligsinstitutionen en „uvurderlig betydning“.

DEMOKRATI OG FORSVAR

ER FORSVARSPOLITIK DEMOKRATISK?

Dette kapitel behandler den demokratiske dimension i undersøgelsen af forsvarskommissionerne af 1988 og 1997. Der er to niveauer, der skal analyseres: dels det mere generelle forhold mellem forsvar og demokrati, dels det specifikke forhold mellem demokrati og forsvarskommissionerne. Forsvar og demokrati går ikke umiddelbart i spænd. Militæret er den samfundsmæssige komponent, som kan udøve den ultimative magt, voldsanvendelsen, legitimt. Militæret og politiet har det statslige voldsmonopol, men militæret er den eneste komponent, hvis første og afgørende funktion er at kunne kæmpe. Med denne markante opgave, at kunne slå ihjel og ødelægge, autoriseret og legitimeret af statsmagten, må demokratiske processer i forbindelse med denne opgave i et demokratisk land som Danmark spille en afgørende rolle. Men hvor afgørende er denne rolle? Hvem har magten over militæret?

På den ene side er autoritativ voldsudøvelse en funktion, som kræver en høj grad af professionalisering. Der kræves en helt særlig organisation, helt specielt materiel og et helt specielt uddannet personel. Afgørende er netop ekspertise og specialisering. En mulig sammenligning er sundhedssektoren.¹ Sundhedssektoren er som forsvaret en fasttømret organisation med specifikt materiel og personel, med særlige normer og krav, med specialisering og vidensmonopol, ofte præget af en særlig korpsånd og identitet, som kan indebære indforståethed og logepræg. Læger og officerer har i øvrigt noget sprogligt-begrebsmæssigt til fælles: De planlægger og gennemfører operationer. Men forskellene er mere markante end lighederne. Forsvaret skal demonstrere, at man via militære operationer kan kæmpe og destruere. Ved at vise denne evne og kapacitet kan man håbe på at overflødiggøre eller mindske anvendelsen af militær magt. Man skal således både kunne afskrække og gennemtvinge. Sundhedssektoren skal først og fremmest – i modsætning til de militære operationer – kunne helbrede bl.a. gennem

medicinsk-kirurgiske operationer – og sørge for, at behovet for aktiv helbredelse mindskes gennem forebyggelse. Forsvaret skal være parat til at kæmpe, men det er mere paratheden og beredskabet end selve handlingen, kampen, der tidsmæssigt optager militæret. Sundhedssektoren skal også have beredskab, men det optager et minimum af tid i forhold til de aktivt helbredende funktioner.

Kamp og destruktion forudsætter en særlig form for korpsånd og identitet. Ganske vist aflægger den danske soldat ingen ed til fædrelandet om at være parat til at give eget og tage andres liv. Der er i dansk forsvar ikke noget, der svarer til det omvendte lægeløfte: paratheden til at tage liv. Men det må betragtes som den ultimative form for identitet at være parat til at dø for det, man identificerer sig med: familien, gruppen, nationen, samfundet, det internationale samfund.² Det er den ultimative interesse, *the supreme interest*, egen overlevelse, kollektivets, samfundets overlevelse, statens overlevelse, overlevelse baseret på fastholdelsen af en række basale værdier, der står på spil. Det er *en* måde at betragte forsvaret på: legitim voldsudøvelse, professionalisering, identitet.

En *anden* er at se forsvaret som en stor beredskabsorganisation, som under den kolde krig primært havde til opgave at være der, at eksistere, og som efter den kolde krig havde travlt med at finde andre opgaver end blot at være der. Man kan således karakterisere forsvaret som en stor bureaukratisk organisation, som ikke har nogen veldefinerede brugere, som ikke har nogen klienter og slet ingen kunder.³ Forsvaret producerer ikke umiddelbart et håndgribeligt gode. Brugere og kunder og dermed rekvirenter er imidlertid blevet mere veldefinerede og synlige ved omlægningen af forsvaret efter afslutningen af den kolde krig. Men fortsat er beredskabskonceptet centralt.

Med forsvarets helt særlige funktion som volds- og beredskabsorganisation og med de overordnede interesser og identiteter, der knyttes hertil, er demokrati forstået som repræsentativt demokrati, deltagelsesdemokrati og informationsdemokrati måske ikke det, der springer først i øjnene. Formålet at kunne kæmpe og dræbe autoriseret og legitimeret forudsætter autoritet, lydighed, hierarki, informationsrestriktioner. At være i konstant beredskab er ikke umiddelbart noget, der appellerer til demokratisk deltagelse. Det er ikke umiddelbart det, der normalt forbindes med demokrati.

Demokrati kan som nævnt forstås som maksimering af den enkelte borgers eller politiske grupperings mulighed for direkte eller indirekte repræsentation, for aktiv deltagelse i de politiske processer og for tilgang til relevant

information. *Repræsentation* vil sige, at forskellige anskuelser, som er gældende i samfundet, er repræsenteret i de politiske processer. For forsvarrets vedkommende skal der, når det ses som en forenklet idealmodel, ageres som en enhed i forbindelse med militære operationer organiseret med henblik på ordregivelse. Der kan ikke være tale om et debatforum eller en opdeling efter anskuelser endsige et forhandlingsspil. Militære operationer involverer evnen til at ødelægge og dræbe og til at sikre sig mod ødelæggelse og drab. Derfor er demokratiske processer herunder repræsentation i denne sammenhæng umiddelbart ikke relevant. *Deltagelse* implicerer indflydelse på og kontrol af forskellige niveauer i beslutningsprocesserne. I militær sammenhæng er hierarkiske kommandostrukturer og generel lydighedspligt et afgørende karakteristikum. Fuld *information* og gennemsigtighed er et demokratisk ideal. Fortrolighed og informationsbegrænsninger er et særkende ved militære relationer. At forsvaret som sådant ikke er demokratisk, er således indlysende. Det gælder for så vidt også sundhedsvæsenet, uanset om der indføres nok så mange „operation morgenluft“-initiativer ved hospitalsmorgenmøderne, som det blev skildret i Lars von Triers tv-serie *Riget*. Sundhedssektoren er også i princippet baseret på hierarki med klar ansvarsfordeling.

Forsvaret er som sådant ikke demokratisk og skal heller ikke være det. Men forsvarspolitikken skulle gerne være demokratisk, og forsvaret skal være underlagt demokratisk kontrol. I et repræsentativt demokratisk samfund vil kontrollen normalt være omfattende. Forsvaret vil have en klar civil, politisk ledelse. Uanset forsvarrets grundlæggende funktion som indehaver af voldsmonopol fungerer det imidlertid på en række forhold organisatorisk og bureaukratisk som andre offentlige institutioner. Repræsentation foregår primært gennem det politiske parlamentariske system. Deltagelse tillige gennem interesseorganisationer og politiske og økonomiske lobbyinstitutioner. Og i denne forbindelse udøves den demokratiske kontrol derudover – i lande med værnepligt – af de værnepligtige, borgere i uniform – og gør dermed forsvaret gennemsigtigt: Her kan identificeres deltagelse på et meget konkret plan. På informationsområdet er der tale om, at forsvaret i praksis, ikke mindst på grund af manglende militær ekspertise uden for forsvaret, har et informationsmonopol.

UFORENELIGHEDSTESEN: DEMOKRATI OG UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK

Der er ingen uenighed om, at der skal herske en bred demokratisk kontrol med forsvaret, eller at demokrati i forsvaret i form af medbestemmelse på alle plan er uacceptabelt. Men også på et andet niveau går demokrati og forsvar ikke umiddelbart i spænd. Man kan hævde, at udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken har en række fællestræk. Blandt dem er påstanden om, at disse politikområder er uden for egentlig demokratisk indflydelse. Uanset tendenser i regionaliserede og globaliserede nationalstaters reguleringssamfund til, at udenrigspolitikken „indenrigspolitiseres“, og tilsvarende at indenrigspolitikken „udenrigspolitiseres“, kan der fortsat konstateres en forskel på udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik på den ene side og på den anden side andre politikområder i forhold til demokratisk indflydelse.

Politologen Kjell Goldmann har forsøgt at undersøge disse forhold mere systematisk.⁴ Han opstiller tesen, at demokrati er uforeneligt med udenrigspolitik. Argumentet er kendt fra den klassiske politologi. Det blev første gang klart formuleret af John Locke i hans *Second Treatise of Government*. Locke hævdede, at indenrigspolitik kan reguleres ved lov. Det er ikke tilfældet med udenrigspolitik. Han skriver: „What is to be done in reference to Foreigners ... must be left in great part to the Prudence of those who have this Power committed to them, to be managed by the best of their skill, for the advantage of the Commonwealth“.⁵

Med andre ord: Indenrigspolitikken, som primært beskæftiger sig med lovgivning, ikke mindst vedrørende den interne politiske autoritative fordeling af goderne, bør fungere på grundlag af demokratiske processer. Udenrigspolitikken føres ud fra andre principper, som generelt kan betragtes som nationens interesser; interesser, som ikke nødvendigvis er genstand for demokratiske processer. Der ligger i påstanden en forestilling om, at udenrigspolitikken finder sted i en særlig sfære, som på sin vis er hævet over indenrigspolitikken. Der er således tale om „udenrigspolitikens primat“, fordi den beskæftiger sig med hele nationens vitale interesser over for en konkurrerende omverden og derfor er hævet over de indenrigspolitiske, demokratiske processer.

En særlig vinkel på uforenelighedsteasen er standarddebatten i Danmark om dansk udenrigspolitiks vilkår. De klassiske kombattanter i denne debat er den danske udenrigsminister Per Hækkerup, som i sin bog om dansk udenrigspolitik fra 1965 fremhæver den demokratiske dimension i udenrigspolitikken i modsætning til Erik Scavenius, som indleder sin bog *Forhandlingspolitikken under Besættelsen* (1948) således:

Det er en udbredt opfattelse her i landet, at Danmarks udenrigspolitik bestemmes af den danske regering og rigsdag. Dette er dog kun for så vidt rigtigt, som de formelle beslutninger, hvorigennem denne politik giver sig udtryk, fremtræder som beslutninger af disse organer. I realiteten bestemmes Danmarks udenrigspolitik ved faktorer, på hvilke den danske regering og rigsdag kun kan øve ringe indflydelse.

Udsagnets budskab er klart: Der er ikke meget demokrati i dansk udenrigspolitik. Det, der er afgørende for beslutninger, er „de reale magtforhold i verden“. „Bestemmende for dansk udenrigspolitik må derfor, uanset vores ønsker og forhåbninger, nødvendigvis til ethvert tidspunkt blive Danmarks stilling mellem stormagterne“. ⁶ Gælder Goldmanns uforenelighedstese også i dag? ⁷ Og hvad indebærer det at komme med argumentet om, at udenrigspolitik tenderer i retning af at blive ført på en måde, der ikke er demokratisk? Goldmann tager udgangspunkt i denne tese ved at pege på tre forhold, kaldet principper:

1. *The principle of bargaining.* Dette princip drejer sig om den kendsgerning, at der i udenrigspolitiske forhold indgår forhandlinger med fremmede stater. I en forhandlingsproces skal der være en vis grad af handlefrihed, som giver plads til forhandlingsrum. I denne forbindelse er fortrolighed og hemmeligholdelse nødvendig. Dette kan indebære en klar svækkelse af den demokratiske kontrol. Ved at spille med åbne kort og fremlægge sin forhandlingsstrategi vil man uvilkårligt gå ud af spillet som taber. Et eksempel fra forsvarskommissionerne: Når Danmark forhandler forstærkningsaftaler i NATO-regi eller aftaler om forsvaret af Grønland med USA, er fortrolighed, fleksibilitet og handlefrihed under forhandlingerne markant mere afgørende end demokratisk åbenhed og bundethed.

2. *The principle of supreme interest.* *Supreme interest* er et udtryk for det, der har at gøre med statens overlevelse, med det danske samfunds fortsatte eksistens. Påstanden er således, at borgerne i et land ikke kan tillade sig at debattere åbent og frit om sådanne vitale interesser. Wallace udtrykker det på denne måde: „Foreign policy questions may be seen as too central to the survival of the state to be left to the same interplay of forces as domestic policies, too closely associated with the basic values of nationhood to be an appropriate subject for partisan debate and factional advantage“. ⁸ Når det gælder ultimative trusler mod Danmarks overlevelse, står Danmark samlet bag regeringens politik. ⁹ Eksempler fra forsvarskommissionerne kunne være, at der er forhold, som ikke egner sig til åben debat, fx Danmarks afhængighed af NATOs kernevåben og kernevåbenstrategi i krise- og krigstid.

Disse relationer er vanskelige at debattere, da det afgørende ved strategien om det fleksible gensvar (*flexible response*) netop er, at modstanderen ikke kender det konkrete indhold i strategien.¹⁰

3. *The principle of remoteness*. Dette princip refererer til det forhold, at udenrigspolitikken emner for den enkelte borger vil være mere fjerne, indirekte, obskure og dermed mindre umiddelbare, synlige, direkte end indenrigspolitiske emner. Udenrigspolitikken føres af specialister og vedrører primært forhold, som ikke har umiddelbare, direkte, synlige virkninger. Eksempler fra kommissionerne kunne være, at det, der aftales om Danmarks stillingtagen til generelle nedrustningsaftaler eller aftaler om international fordømmelse af visse staters adfærd, ikke umiddelbart berører den enkelte borger. *The principle of remoteness* indebærer manglende politisering i forhold til det interne politiske system.

Disse tre principper gælder udenrigspolitik og international politik generelt. Hvordan hænger disse principper sammen med to specifikke former for politik på det internationale område: nemlig den diplomatiske sikkerhedspolitik og forsvarspolitikken? De er begge områder, der behandles af forsvarskommissionerne, og som umiddelbart er centrale for denne undersøgelse. Hvordan kan man definere og dermed adskille begreberne sikkerhedspolitik og forsvarspolitik? Sikkerhedspolitik betragtes ofte som et samlebegreb, der dækker politikker, der ses som fundamentale for statens overlevelse. Den dækker således dele af udenrigspolitikken, forsvarspolitikken og dele af statens indre sikkerhed. Forsvarspolitikken kan således ses som en underafdeling af sikkerhedspolitikken.¹¹ Men hvis man udsondrer den aktive del af sikkerhedspolitikken, som har direkte diplomatiske funktioner, kan de to politikker bedre adskilles som toigestillede politikområder med hver deres karakteristika og vilkår. Det forsøges her. Når der således i denne sammenhæng refereres til sikkerhedspolitik, menes således den konkrete, aflæselige, diplomatiske danske sikkerhedspolitik. Forsvarspolitik er tilsvarende den konkrete, aflæselige forsvarspolitik for Danmark.

Med udgangspunkt i de anførte overvejelser opstiller Goldmann den tese, at en række nærmere specificerede politikområder fra den internationalt orienterede politik ud fra en særlig kategorisering i det fleste tilfælde kan betegnes som værende uforenelig med demokrati. Det drejer sig foruden diplomatisk sikkerhedspolitik og forsvarspolitik om international økonomisk politik og internationalismepolitik.¹² I denne undersøgelse fokuseres på to politikområder: det, som vedrører diplomatisk sikkerhedspolitik, som kort her betegnes som sikkerhedspolitik, og så forsvarspolitik. Påstanden er, at

disse politikområder, fordi de er påvirket af *bargaining*-princippet, princippet om *supreme interest*, og endelig *remoteness*-princippet, ikke kan betegnes som demokratisk styret. Sikkerhedspolitikken og forsvarspolitikken er ikke forenelige med demokrati forstået i forhold til faktorer som repræsentation, deltagelse og information. Der er dog en undtagelse i tesen: nemlig *remoteness* for forsvarspolitikens område. Her fungerer demokratiet rent faktisk – ifølge Goldmanns teseopstilling – på grund af særlige vilkår. Det vil vi senere vende tilbage til.

En oversigtsmæssig fremstilling af Goldmanns uforenelighedstese er gengivet i figur 7.1 (p. 163).¹³ Det grundlæggende spørgsmål, der stilles, er således: Er sikkerhedspolitik og forsvarspolitik uforenelige med demokrati med henblik på de tre nævnte principper:

Hvordan svarer disse analytiske teser til den konkrete virkelighed for dansk sikkerhedspolitik og forsvarspolitik, forbindelse med FK88 og FK97? Den følgende analyse vil vise, at der i høj grad er manglende overensstemmelse. Tserne holder kun et lille stykke hen ad vejen.

A F P R Ø V N I N G A F T E S E R N E

Goldmanns udgangstese er, som vi har set det, at der demokratisk set er en afgørende forskel på udenrigspolitik og indenrigspolitik. Tesen er bevidst forenklet. I denne undersøgelse har den til formål at skærpe analysen omkring dansk diplomatisk sikkerhedspolitik og forsvarspolitik i forbindelse med de to forsvarskommissioner. Holder den Goldmannske „idealmodel“? Modtesen kunne være, at den generelle udvikling med stigende vægt på individet som politisk aktør og den stigende politisering af globale og regionale reguleringstiltag har medført, at udenrigspolitikken blevet fuldt ud demokratiseret, således at det påståede skel mellem inden- og udenrigspolitik er forsvundet. Stiller vi spørgsmålet, om sikkerhedspolitik og forsvarspolitik er uforenelige med demokrati i forhold til de tre principper, bliver svarene – når talen er om politikken i Danmark på tidspunktet omkring de to forsvarskommissioner, FK88 og FK97 – i de fleste tilfælde nej. Goldmanns teser holder kun i meget begrænset omfang. For FK88 viser svarene for sikkerhedspolitikken tværtimod forenelighed, dvs. fungerende demokrati, hvad angår principperne *bargaining*, *supreme interest* og *remoteness*. For forsvarspolitikken viser svarene uforenelighed på alle dimensioner, altså manglende demokrati, og altså en delvis bekræftelse af Goldmanns teser. For FK97 kan Goldmanns tese på nær et punkt ikke bekræftes: Her viser alle

FIGUR 7.1.

Goldmanns uforenelighedstese

	DIPLOMATISK SIKKERHEDSPOLITIK	FORSVARSPOLITIK
Bargaining	Ja	Ja
Supreme interest	Ja	Ja
Remoteness	Ja	Nej

dimensioner, både hvad angår sikkerhedspolitik og forsvarspolitik, forenelighed med demokratiet. Afvigelser og overensstemmelser med Goldmanns teser fremgår af den efterfølgende analyse.

SIKKERHEDSPOLITIK FK88: BARGAINING

I forbindelse med FK88 var *bargaining*-princippet både inden for sikkerhedspolitikken og inden for forsvarspolitikken vigtigt på to områder: Den ene dimension var forhandling med Danmarks allierede i forsvarssalliancen NATO. Den anden dimension var forhandlingsaspektet i forhold til USSR, hvor både den kollektive NATO-politik over for den sovjetiske hovedmodstander i den kolde krig, men i høj grad også den bilaterale forhandlings-situation i forbindelse med ikke-provokationspolitikken, spillede en rolle.

Men der var forskel på sikkerhedspolitikken og forsvarspolitikken. På det sikkerhedspolitiske område var de to forhandlingssæt – over for NATO-partnerne og over for USSR – et udtryk for et handlerum, hvor der kunne føres en dobbeltpolitik. Dette afspejledes klart i FK88.¹⁴ Dobbelpolitikken gik ud på både at kunne føre ikke-provokationspolitik over for USSR og så samtidig være beskyttet af NATO, ikke mindst manifesteret gennem militær integrationspolitik. Ved dobbeltpolitikken udnyttedes et demokratisk manøvrerum, som gav mulighed for også at føre sikkerhedspolitik på et partipolitisk grundlag. Umiddelbart kunne man forestille sig, at *bargaining* til to sider ville være at balancere på en knivsæg. Men *bargaining* i sikkerhedspolitisk forstand var i forbindelse med FK88 mere signalgivning end egentlige forhandlinger. Der blev ikke sikkerhedspolitisk direkte forhandlet med USSR. I forhold til NATO var forhandlingsaspektet indskrænket til, at regeringen med bundne mandater fra det sikkerhedspolitiske flertal måtte fremføre nødvendigheden af ved de obligatoriske halvårslige kommunikeer at medtage danske „undtagelser“ gennem fodnoter.

Disse betingelser medførte generelt en mindre afhængighed af *bargaining*-

princippet på det sikkerhedspolitiske område. Den overordnede årsag til, at der her blev afvejet fra uforenelighedstesen, er helt enkelt, at Danmark under alle omstændigheder – uanset forhandlinger og signalgivning – ville være sikkerhedsmæssigt beskyttet på grund af sin geostrategiske position og sin principielt atlantiske forankring. Det betød, at uforenelighedstesen ikke gjaldt for sikkerhedspolitikens *bargaining*-dimension.

Repræsentationsfaktoren kan generelt betragtes som relevant på grund af politiseringen af det sikkerhedspolitiske flertal, deltagelsesfaktoren ligeledes, i henseende til den aktive deltagelse fra bevægelser og interesseorganisationer, og endelig forekom også en relevant informationsmulighed ikke mindst på grund af de heftige sikkerhedspolitiske debatter, som førtes i de fleste medier.

FORSVARSPOLITIK FK88: BARGAINING

For forsvarspolitikken var situationen vedrørende FK88 anderledes. Her er der overensstemmelse med teserne. Der er stort set konsensus om det fortrolige og det uafhængige i forsvarspolitikken. Her var forhandlingstemaet først og fremmest at fastlægge grænsen for graden af frihjulskørsel med hensyn til størrelse og indretning af dansk forsvar. Danmark var nettomodtager af allierede forstærkninger i en eventuel krise eller krig. Danmark måtte i denne sammenhæng nødvendigvis af solidariske grunde fremvise vilje til at opretholde et tilstrækkeligt forsvar og en ressourceindsats, som var acceptabel for NATO-partnerne.¹⁵ Når forsvarsudgifter og forsvarsindsats var begrænset, måtte der arbejdes innovativt. Her brugte Danmark alle kneb: Eksempelvis blev det med held forsøgt at få dansk ulandshjælp accepteret som et forsvarsbidrag. Det lykkedes udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen at få de danske økonomiske tilskud til Grønland accepteret som et forsvarsbidrag med begrundelsen, at det var en vigtig del af fastholdelsen af beboelsen af Grønland, et forhold som fastholdt dansk suverænitet og dermed sikrede alliancen et særdeles vigtigt geostrategisk område.¹⁶ I de danske forhandlinger med NATO var fortrolighedsaspektet vigtigt. Det blev generelt respekteret, men i stigende grad var der en tendens til svækkelse af regeringens handlefrihed i forbindelse med den udenrigspolitiske linje, som blev lagt af det alternative sikkerhedspolitiske flertal. *Bargaining* i relation til forstærkninger og i relation til de integrative strukturer i NATO, ikke mindst i forhold til Tyskland, var medvirkende til mindre plads til interne politiske modsætninger. Det er klart dokumenteret i FK88.¹⁷ I relation til demokratifaktorerne var repræsentationsfaktoren ikke særlig relevant.

Der var ikke noget alternativt forsvarspolitisk flertal. Politikerne var ikke valgt efter forsvarsholdninger. Deltagelsesfaktoren forholder sig på tilsvarende vis. Politisk forsvarsengagement af den ene eller anden art var ikke fremherskende. Informationstilgangen var stærkt begrænset. Konklusionen er, at hvad angår *bargaining* med hensyn til forsvarspolitikken holder den Goldmannske tese.

SIKKERHEDSPOLITIK FK97: BARGAINING

Situationen med udgangspunkt i FK97 var markant anderledes. Med fravær af ydre fjender, som var i stand til at gennemføre konventionelle angreb på Danmark, og med et nyt NATO, som er gået fra vægt på invasionsforsvar og afskrækkelse mod aggression mod NATO-lande til vægt på interventionsstyrker til etablering af stabilitet, var behovet for lukkede forhandlinger på det sikkerhedspolitiske område blevet stærkt reduceret. Man kunne næsten sige, at forhandlingsprocesserne både bilateralt og inden for alliancen foregik med relativ stor åbenhed. Sikkerhedspolitikken *bargaining*-princip gav ikke anledning til hverken at lægge op til kontroverser eller til den store forhandlingsfortrolighed. FK97 giver et klart billede af disse forhold. Verden var blevet åben. De gamle fjender var væk, og de nye risici understregede netop demokrati og åbenhed. Så på det sikkerhedspolitiske område var der ikke nogen uforenelighed med demokrati. Danmarks nye sikkerhedspolitiske vilkår blev debatteret åbent og – interessant nok i modsætning til FK88 – med overvejende konsensus som resultat. Der var ingen *bargaining*-hensyn. Demokratiet fungerede. Repræsentationsfaktoren var relevant. Der blev forhandlet i stor åbenhed. Man vidste, hvor partierne stod. Der var overensstemmelse med befolkningen. Deltagelsesfaktoren var ligeledes relevant. Der var rimelig grad af deltagelse: Organisationerne var aktive på det sikkerhedspolitiske område. Informationsniveauet var ligeledes rimeligt. Debatten blev ført på et højt informeret plan.

FORSVARSPOLITIKKEN FK97: BARGAINING

På forsvarspolitikken område var forholdet det samme. Forhandlingerne i NATO om den fælles forsvarspolitik var for en stor dels vedkommende i princippet fortsat fortrolig. Men disse forhandlinger spillede en mindre central rolle. Fra dansk side gjorde man sig store anstrengelser for at tilpasse sig den nye NATO-politik, men forhandlingerne havde ikke den samme

absolutte karakter.¹⁸ FK97 viser, at præmisserne for forhandlingerne var åbne og til debat. Det eneste større problem synes at være den svaghed i opfattelsen af NATO, der kunne opstå i tilfælde af alvorlig åben politisk splid i alliancen om den førte politik. Der vil fortsat være et vist mål af *bargaining*, som forudsætter konsensus internt i NATO. Men det spiller en stærkt reduceret rolle. Generelt kunne uforenelighedstesen, hvad angår *bargaining*, både for forsvarspolitikken og sikkerhedspolitikken vedkommende ikke siges at være opfyldt. Demokratiet fungerede i denne sammenhæng. For de tre demokratifaktorer vedkommende var forholdet stort set som ved sikkerhedspolitikken. Forsvarspolitikken i forhold til forhandlinger om den internationale indsats var præget af demokratiske processer: Partierne havde meldt klart ud, organisationerne var aktive, informationsniveauet var højt.

SIKKERHEDSPOLITIKKEN FK88: SUPREME INTEREST

Hvordan indgik *supreme interest* i sikkerhedspolitikken under den kolde krig omkring FK88? Situationen var den, at Danmarks eksistens, som vi tidligere har påpeget, var truet på to måder: dels som selvstændig enhed i det internationale system, dvs. truslen om at komme i den samme situation som de baltiske stater, at blive tvangsintegreret i Sovjetunionen, eller som Tjekkoslaviet at blive en sovjetisk lydstat uden reel suverænitet eller autonomi. Dels var Danmark truet med konkret fysisk udslettelse som følge af en mulig kernevåbenkrig.¹⁹ Stillet over for denne dobbelte trussel kunne man forestille sig, at de demokratiske debatter måtte komme i anden række. Det var, som vi ved, netop ikke tilfældet. Netop dobbelttruslen, fra kernevåbnene generelt på den ene side og fra Sovjetunionen som mulig aggressiv magt på den anden side, medførte – igen på grund af at Danmark under alle omstændigheder var under NATOs beskyttende paraply – at det var muligt i nogen grad at føre sikkerhedspolitikken på et mere indenrigspolitisk grundlag. Det var ikke umiddelbart muligt at etablere konsensus i forhold til de forskellige holdninger i partigrupperingerne, netop fordi en konsensus ikke var tvingende nødvendig af hensyn til *supreme interest*. Hvad således angår *supreme interest* var forholdene omkring FK88, at uforenelighedstesen ikke gjaldt. Der var rent faktisk demokratiske åbne debatter. Det gælder som ved *bargaining*: Repræsentationsfaktoren var relevant: Selv om partierne normalt ikke førte valgkamp på Danmarks overlevelse, demonstrerede atomvalget i maj 1988 en klar markering af partiernes holdninger

ikke mindst på dobbelttruslen: atomtruslen og den generelle trussel fra USSR. Deltagelsesfaktoren var ligeledes særdeles relevant: Organisationer og bevægelser gjorde sig gældende. Der var rimelig informationstilgang i forbindelse med de heftige debatter.

FORSVARSPOLITIKKEN FK88: SUPREME INTEREST

Til gengæld trækkes forsvarspolitikken i retning af uforenelighed med demokratiske processer af *the principle of supreme interest*, som placerer forsvaret i en særlig sfære. Forholdet var det, at den egentlige forsvarspolitik ikke direkte var berørt af dobbelttruslen. Ingen drømte om, at Danmark militært set skulle kunne forsvare sig mod udslettelse med kernevåben. Tværtimod. En vigtig dagsorden var netop opretholdelse af kernevåbenbalancen, som indebar en fastholdelse af ABM-traktaten, traktaten om begrænsning af missilforsvarsraketter og en afvisning af SDI-projektet, det såkaldte stjernekrigsprojekt, som havde netop missilforsvar som hovedformål. Så i forsvarspolitikken spillede *supreme interest* den rolle, at Danmark havde militære midler, som sammen med den øvrige del af NATOs integrerede forsvar, herunder kernevåbnene, som anbragt umiddelbart syd for grænsen i givet fald ville blive bragt i anvendelse for at medvirke til at modgå en sovjetisk invasion. NATO-medlemskabet som en del af *forsvarspolitikken* var et mantra, der, som det fremgik af FK88, ikke var til diskussion.²⁰ Her var hele opfattelsen af *supreme interest* dybt forankret. De sikkerhedspolitiske meldinger og tilkendegivelser var i rimelig grad friset og kunne udfolde sig uden hensyn til *supreme interest*. For den lå sikkert og solidt og uantastet af demokratiske hensyn placeret i den fastlåste forsvarspolitik. Disse forhold for forsvarspolitikken afspejledes i demokratifaktorerne: Demokratisk repræsentation var beskeden. Politikerne var ikke valgt på forsvarspolitikken, selv ikke ved atomvalget i 1988. Da var det sikkerhedspolitikken, der dominerede. Hvad angår deltagelse, var aktiviteten for organisationer og bevægelser begrænsede for forsvarspolitikken. Striden om det defensive forsvar fik aldrig den store tilslutning og betydning. Informationsmæssigt var den egentlige forsvarspolitik langt mere restriktiv og begrænset end den diplomatiske sikkerhedspolitik. Så på forsvarspolitikens område var uforenelighedstesen gældende, når det gælder *supreme interest*. De demokratiske processer var stærkt begrænsede.

SIKKERHEDSPOLITIKKEN FK97: SUPREME INTEREST

Efter den kolde krig med FK97 var situationen igen fundamentalt anderledes: Truslen om konventionelt angreb på Danmark var væk. Truslen om kernevåbenkrig, hvor Danmark ville være involveret, var utænkelig. Nu var det den udvidede sikkerhed frem for den direkte sikkerhed, der var problemet. Den udvidede sikkerhed var årsag til, at Danmark kom i krig i 1990'erne. Men Danmark var bagland. Og krigene var det internationale samfunds krige, asymmetriske, „politisk korrekte“ krige, der havde til formål at opretholde de generelt accepterede internationale normer som demokrati, markedsøkonomi, politisk frihed og menneskerettigheder. Fjenden var ustabilitet og kaos frem for truslen mod overlevelse. Sikkerhedspolitisk var der kun i begrænset omfang tale om *supreme interest*.²¹ Sikkerhedspolitikken havde fået udbredt sit dækningsområde til såvel udvidet sikkerhed, som primært refererede til nye ikke-militære trusler), som til indirekte sikkerhed. Indirekte sikkerhed betød, at Danmark indirekte varetog *supreme interest* ved at sikre stabilitet og udvikling globalt, regionalt som subregionalt i nærområdet. Der var klar tilslutning til denne opfattelse af *supreme interest*. Den blev stort set ikke anfægtet. Her var ingen hektiske sikkerhedspolitiske debatter, primært fordi situationen var åben, og truslen, som vedrørte *supreme interest*, var væk. Med hensyn til demokratifaktorerne gælder som for *bargaining* i sikkerhedspolitisk regi. Demokratiet fungerede. Repræsentationsfaktoren viste klare umiddelbare relationer mellem de valgte politikere og deres sikkerhedspolitiske holdninger. Deltagelsesaktiviteten var ligeledes til stede. Informationer om den sikkerhedspolitiske situation var i høj grad til stede. Med forskellige argumenter, men med samme resultat kan man sige, at for FK88 som for FK97 kunne uforenelighedstesens ikke – hvad angår *supreme interest* – siges at være gældende. De demokratiske processer dominerede.

FORSVARSPOLITIKKEN FK97: SUPREME INTEREST

Forsvarspolitikken under FK97 var anderledes og i endnu højere grad forenelig med demokrati. Når dansk forsvar ikke mere umiddelbart skulle fungere som et markant udtryk for bidraget til det integrerede NATO-forsvar, rettet mod en veldefineret mulig aggressor, men i højere grad var et middel til varetagelse af en langt bredere formuleret og afledt *supreme interest*, var der åbnet for posen til demokratiske processer. Der kunne nu ses nærmere og mere kritisk på, hvorledes dansk forsvar bedst kunne indrettes med henblik på også – og måske primært – at kunne deltage i

internationale operationer. Der var enighed om, at det skulle der sættes på. Problemet var hvordan. Der var fortsat en opfattelse af, at forsvaret også i fremtiden skulle have en vis „absolut“ karakter og ikke – som under den kolde krig – primært skulle ses „relativt“, altså bedømmes i forhold til fællesindsatsen fra NATO over for hovedmodstanderen Sovjetunionen. Men forsvaret var ikke mere et sakrosankt *supreme interest*-område, som ikke kunne underkastes åbne demokratiske debatter. Forsvaret var med hensyn til *supreme interest* blevet demokratiseret. Goldmanns teser kan ikke bekræftes. Hvad angår demokratifaktorerne, var repræsentationen direkte og markant, deltagelsen var også – ikke mindst på grund af danske soldaters direkte engagement i krigsmæssige operationer – direkte og effektiv. Det samme gjaldt informationsniveauet.

SIKKERHEDSPOLITIKKEN FK88: REMOTENESS

I forbindelse med dimensionen *remoteness*, fjernhed, har vi en tilsvarende relation mellem koldkrigstiden og postkoldkrigsperioden. Ligeledes er der forskel på sikkerhedspolitikken og forsvarspolitikken. På sikkerhedspolitikens område var *remoteness* i FK88-perioden ikke en central dimension, som kunne tilsige en fjernhed og dermed en lav grad af politisering. Tværtimod. Der var høj grad af politisk nærhed. Denne sikkerhedspolitisk baserede nærhed blev – i overensstemmelse med *supreme interest* – registreret på to forskellige måder. *For det første* ved det faktum, at under den kolde krig var fjenden geografisk ganske nær. Det ekstremt oprustede DDR var inden for synsvidde. Med Danmark i positionen som „proppen i Østersøen“ kunne øst-vestkonflikten registreres. Det, som blev opfattet som provokerende tilstedeværelse af Warszawapagtens krigsskibe, fly og ubåde, blev registreret og blev gjort til en politisk sag. Her kunne argumenteres med den specifikke danske udsathed på grund af nærhed. På tilsvarende vis var nærheden vedrørende kernevåben også en konkret nærhedssag. Først og fremmest i debatten om oplysning vedrørende atombevæbning i forbindelse med tilstedeværelse i danske havne af fremmede krigsskibe. Disse faktorer i den danske sikkerhedspolitik var klare indikatorer på, at centrale sikkerhedspolitiske problemer på ingen måde kunne karakteriseres med betegnelsen *remoteness*. De var i høj grad fysisk og politisk tæt til stede og kunne, da de – som det er blevet påvist – var udtryk for polariserende opfattelser, danne udgangspunkt for markante demokratiske processer. Disse forhold blev ikke direkte, men kun indirekte afspejlet i FK88.²²

For det andet ved tilstedeværelsen af en konkretiseret frygt for kernevåben. Det var et forhold, som for den almindelige dansker var „fjernt fra fjernheden“. Truslen var ubegribelig i sit omfang, men nærværende. Atomfaren var tæt på. Der kunne være atomvåben i amerikanske skibe i danske havne. Atomkrigen var nær. Det var i høj grad indenrigspolitisering på grund af nærhed. Uforenelighedstesen holder ikke her. Ser vi på de demokratiske faktorer var repræsentation en faktor, som scorede højt: Sikkerhedspolitikens nærhed og umiddelbare relevans var en realitet for de valgte politikere. Deltagelsen var betragtelig netop på grund af nærheden. Det kom således også til at gælde for informationsfaktoren. Demokrati var i høj grad tilstedeværende, netop fordi det, som formodedes at være fjernhed, *remoteness*, netop var nærhed.

FORSVARSPOLITIKKEN FK88: REMOTENESS

Alt andet lige spiller *remoteness* normalt en rolle for forsvarspolitikken. Det er Goldmanns opfattelse, at forsvarspolitikken adskiller sig ved, at den trods alt er karakteriseret ved større nærhed, synlighed og umiddelbarhed, end tilfældet er for sikkerhedspolitikken. Det kan man på mange måder være enig med ham i. Forsvarspolitikken resultater er nærværende. Nærheden og synligheden er indlysende: Der kan peges på forswarets trænings- og øvelsesaktiviteter, fremstilling af våbensystemer, for slet ikke at tale om den konkrete anvendelse af militæret i krig. Store dele af befolkningen er direkte involveret i forswarets aktiviteter fx gennem værnepligt, hjemmeværn, afholdelse af større militære øvelser. Generelt skulle det øge den demokratiske grad af involvering. Alligevel kan Goldmanns tese om, at forsvarspolitikken er forenelig med demokrati på *remoteness*-princippet område, *ikke* bekræftes i forbindelse med FK88.

Med sit forsvar var Danmark konkret deltager i den kolde krig. Denne krig var imidlertid karakteriseret af abstrakthed og fjernhed. „Krigen“ blev både fra vestblokken og østblokken ført på det politiske, det organisatoriske og det teknologiske plan. Det var en krig på våbenudvikling og nye – ikke mindst nukleare våbensystemer. Den enkelte soldat deltog i øvelser mellem blå og orange styrker, men ikke et skud som del i en virkelig krig blev løsnet. Forsvaret var baseret på et fjernt, overordnet teoretisk præget mål, afskrækkelse.

Med hensyn til *remoteness* tilsiger tesen, at forsvarspolitikken netop er forenelig med demokratiske processer: Forsvarspolitik er som nævnt i den

grad synlig, personligt gennem værnepligt, lokalt gennem militære installationer, kaserner og nationalt gennem fx landsdækkende øvelser. Forsvar og forsvarspolitik er normalt i den grad forbundet med den politiske hverdag. Det er også korrekt. Når det kun i mindre grad er tilfældet i forbindelse med FK88, skyldes det den kolde krigs virtuelle karakter. Forsvaret og dets anvendelse under den kolde krig var i høj grad relateret til en meget hypotetisk situation. Forsvaret skulle være der. Forsvaret skulle kunne kæmpe, men dets fornemste opgave var netop at forhindre krig. I forbindelse med FK88 under den kolde krig var nærheden imidlertid mindre overbevisende. Forsvaret var præget af symbolværdien, det virtuelle. Forestillingen om det kæmpende Danmark i en gigantisk øst-vestkonflikt var i realiteten fjern. De officielle danske vurderinger, som vi har set det i FK88, pegede i retning af, at sandsynligheden var til stede, men ringe. Den konkrete nærhed til kamp var svag. Det, der på det sikkerhedspolitiske område kunne fornemmes tæt og nært, var truslen om den store utilsigtede atomkrig. Men i forsvarspolitisk henseende var billedet abstraktion, fjernhed, uhåndgribelighed. Det er vurderingen, at også her – i modsætning til Goldmanns tese – gælder uforenelighedsbetragtningen. Forsvaret var på grund af sin politiske og fysisk-konkrete „isolation“ og „abstraktion“ generelt ikke demokratisk nærværende.

Forsvarspolitikken var trods den lokale og den personlige „nærhed“ ikke afspejlet i demokratifaktoren repræsentation. Deltagelsesfaktoren var heller ikke relevant. Og informationsaspektet var begrænset. I modsætning til Goldmanns tese var der ikke nogen demokratisk forankring.

SIKKERHEDSPOLITIKKEN FK97: REMOTENESS

Hvordan var dimensionen *remoteness* i relation til FK97-perioden? For sikkerhedspolitikken vedkommende kunne man umiddelbart tro, at *remoteness* var en realitet. Den militære, konventionelle trussel var væk. Atomvåbnene var blevet afpolitiseret. Men sikkerhedspolitikken var ikke „afpolitiseret“ på grund af *remoteness*. Tværtimod: De nye trusler i forbindelse med udvidet sikkerhed og indirekte sikkerhed var i den grad nærværende og aktive politiserede faktorer. Den diplomatiske sikkerhedspolitik var ganske vist generelt præget af konsensus, men det betød ikke, at den ikke var genstand for dybtgående demokratiske processer. Uforenelighedstesens gjaldt ikke i denne sammenhæng. De tre demokratifaktorer fungerede.

Tilsvarende for forsvarspolitikken. Her var de demokratiske processer imidlertid præget mere af modsætning end af konsensus, således som det fremgår af FK97. Politisk remoteness var i meget høj grad ikke-eksisterende. Forsvarspolitikken var nemlig blevet synlig, konkret, nærværende. Den vedrørte ganske vist også geografisk fjernere områder såsom indsatser på Balkan og tætte uddannelsesmæssige relationer til fx de baltiske lande, Centralasien og det sydlige Afrika. Men for befolkningen var der tale om noget konkret og nært.

Situationen for det danske forsvars funktion var markant ændret i efter-koldkrigstiden. Det var i løbet af 1990'erne blevet mere nærværende, synligt, aktivt, handlende. Det blev indlysende for den enkelte dansker og for den enkelte soldat, at forsvaret kunne bruges i praksis. Selv om kamppladsen lå fjernt fra Danmark, nemlig dels i Mellemøsten (i Golfkrigen, hvor Danmark var repræsenteret med et overvågningsskib), dels senere på Balkan, var *nærhed* – i relation til fysisk involverethed, i relation til befolkningsengagement og i relation til politisk engagement – anderledes markant end i koldkrigsperioden.

Danske soldater var i krig. Danske soldater var særdeles aktive og særdeles politisk synlige med høj grad af nærhed gennem deres internationale aktiviteter. Det betød i den konkrete situation i forbindelse med FK97 ikke nogen større demokratisk uenighed om, hvorvidt der skulle foretages dansk indsats eller ej. Der var stort set enighed mellem de dominerende partier om det betimelige i stærk vægt på det danske forsvars internationale indsats. Det, der blev åbnet op for gennem høj grad af nærhed – fravær af fjernhed – var, at den demokratiske debat om indretningen af dansk forsvar, om våben, udrustning, uddannelse, organisering var ganske omfattende svarende til den store nye vægt på internationale indsatser. Her var der åbnet for demokratiske processer. De tre demokratifaktorer fungerede. Her var der overensstemmelse med de Goldmannske teser.

UFORENELIGHEDSTESENS BEGRÆNSNING

Goldmanns teser om uforeneligheden mellem på den ene side sikkerheds- og forsvarspolitik og på den anden side demokrati var som udgangspunkt, at tesen, når den blev sat i relation til tre principper, *bargaining*, *supreme interest* og *remoteness*, var gældende i alle tilfælde, undtagen ved forsvarspolitikken i relation til *remoteness*.

Øvelsen i denne gennemgang var således, om man med udgangspunkt i den sikkerhedspolitik og i den forsvarspolitik, der blev ført i forbindelse med FK88 og FK97, kunne konstatere overensstemmelse med de Goldmannske udgangstester.

Resultatet har været, at der klart kan argumenteres for, at i de fleste tilfælde kunne udgangstesterne ikke bekræftes. Afvigelserne fra tesiane kan sammenfattes i det efterfølgende skema. Spørgsmålet, som skal besvares, lyder: Er der uforenelighed mellem dels sikkerhedspolitikken, dels forsvarspolitikken og demokrati? Der sammenlignes mellem politikken under FK88 og FK97 (figur 7.2, p. 174).

FK88 OG FK97 I FORHOLD TIL GOLDMANNS TESER

Afvigelserne er markante og interessante. For det første kunne man for sikkerhedspolitikken vedkommende under FK88 på alle tre principper – *bargaining*, *supreme interest* og *remoteness* – i modsætning til formodningen – ikke konstatere nogen uforenelighed med demokrati. Tværtimod. Demokratiet i denne forståelse fungerede. Danmark kunne af politiske og geostrategiske årsager tillade sig at demokratisere sikkerhedspolitikken. På det forsvarspolitiske område, derimod, fungerede uforenelighedstesen. Her var der ikke plads til demokrati. Heller ikke hvad angår *remoteness*, hvad Goldmanns tesianer ellers ville forudse. Så her har vi, for det andet, afvigelse nummer to.

Den tredje afvigelse fra Goldmann vedrører politikken under hele FK97, bortset fra *remoteness* i forbindelse med forsvarspolitik. Det vil sige, at på begge politikområder i relation til de tre principper er disse principper ikke relevante. Der er forenelighed med demokratiet.

For hver enkelt relations vedkommende er der redegjort for, hvorfor relationen kommer ud med det pågældende svar, og der refereres til den konkrete empiri ud fra kommissionsforløb og beretninger. De afgørende forklaringer hentes i de forskellige sammenhænge mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik, som eksisterer dels i koldkrigsperiodens orden, dels i den nye verdensorden. Samlet må det konstateres, at der er sket et skred i forhold til de variable, som understøtter uforenelighedstesen, altså at udenrigs- og sikkerhedspolitik er uforeneligt med demokrati. I relation til alle tre principper, *bargaining*, *supreme interest* og *remoteness*, kan konstateres klare ændringer. Men andre ord er forsvarspolitikken, hvis udgangspunktet tages i uforenelighedstesen, ifølge iagttagelserne i denne udvikling blevet

mere demokratisk fra FK88 til FK97. Sikkerhedspolitikken er tilsvarende uændret.

Forklaringen på de generelle ændringer fra trods alt mindre demokratisk forankring under den kolde krig til klart mere demokratisk forankring for sikkerhedspolitikken og forsvarspolitikken efter afslutningen af den kolde krig skal findes i to udviklingslinjer: *For det første* at fjernelsen af den kolde krigs konfrontationspolitik og det forhold, at den kolde krig klart kan tolkes som en virtuel krig, bevirkede, at det internationale system ændredes til et mere homogent unilateralt system med stærk prioritering af demokratiske normer. *For det andet* at unipolariteten virkede fremmende på globaliseringen, som igen betød øget regional og global transnational regulering. I denne proces blev en indenrigspolisering af udenrigspolitikken et næsten uafvendeligt resultat.

H V O R F O R F O R S V A R S K O M M I S S I O N E R ?

På baggrund af denne gennemgang af forsvarskommissionerne i en demokratisk sammenhæng vil vi kort vende tilbage til et af undersøgelsens centrale spørgsmål – hvorfor blev FK88 og FK97 etableret? – og se på dette i en demokratisk dimension. Kapitel 3 og følgende kapitler har klart peget på den indenrigspolitiske, parlamentariske konstellation som den centrale, umiddelbare forklaringsfaktor for oprettelsen af de to forsvarskommissioner. Det drejer sig ikke mindst om betalingen til Det Radikale Venstre. Efter denne

FIGUR 7.2.

FK88 og FK97 i forhold til Goldmanns teser

	DIPLOMATISK SIKKERHEDSPOLITIK	FORSVARSPOLITIK
FK88		
Bargaining	Nej (ja)	Ja (ja)
Supreme interest	Nej (ja)	Ja (ja)
Remoteness	Nej (ja)	Ja (nej)
FK97		
Bargaining	Nej (ja)	Nej (ja)
Supreme interest	Nej (ja)	Nej (ja)
Remoteness	Nej (ja)	Nej (nej)

Goldmanns teser i parentes.

opfattelse er de to kommissioner således solidt demokratisk forankrede, da de er direkte funktioner af ændringer i de politisk-demokratiske vilkår.

Kommissionerne havde så at sige et dobbelt formål, alt efter hvilken partipolitisk gruppering der var tale om: De var indrettet på både at bryde og at fortsætte konsensus. Eller rettere: på længere sigt at etablere en konsensus, som var baseret på ændrede ydre vilkår. For fundamentalt set har der været en generel tendens til med større politiske reformer inden for klart begrænsede politiske sagområder at styre mod en konsensus, som omfatter så stor en del af det politiske spektrum som muligt.

Udgangspunktet for denne tendens er at finde i det danske parlamentariske system, dets politiske betingelser og samarbejds mønstre, som i særlig grad har manifesteret sig i de seneste årtier. Der er uklare grænser i højre-venstreopdelingen i partisystemet. Små midterpartier, som ønsker samarbejde hen over midten, nye partidannelser på fløjene, forhold, som normalt resulterer i mindretalsregeringer eller i koalitionsregeringer, danner det, som er blevet betegnet som det danske samarbejdende folkestyre. Det er en konsensusmodel, som er kendetegnet ved, at der tilstræbes det størst mulige samarbejde omkring større reformer på de enkelte centrale sagområder. Netop konsensus er mantraet. Større reformer inden for fx uddannelse og kriminalitetsbekæmpelse har været besluttet ved brede flerårige forlig, som er omfattet af alle større partier i Tinget. Det samme har med ganske få undtagelser været tilfældet med forsvaret. Forsvarsforligene, som har været af tre, fire og fem års varighed, har muliggjort en langsigtet planlægning af fx indkøb af forsvarsmateriel. Forsvaret har således ikke været afhængigt af mere eller mindre tilfældige udsving ved de årlige finanslove.

Det må ligeledes konstateres, at det klart er i politikernes interesse, at kommissionssammensætningen består af et flertal af bureaukrater og eksperter. Der skabes i kommissionerne en form for politisk frirum, hvor der i højere grad end i rene politiske fora er mulighed for at dyrke sagkundskab og debattere på grundlag af faglige analyser med mindre vægt på mere eller mindre fastlåste politiske standpunkter og holdninger. Som en politiker har sagt om forsvarskommissionerne: „Et eller andet sted havde vi det sådan, at vi hængte kasketten og uniformen ud i skabet, inden vi gik ind. Man kunne diskutere; der skulle være spillerum til at kunne dumme sig; man kunne have synspunkter og meninger og stille spørgsmål“.²³ Der var en opfattelse af, at de etablerede partimæssigt bundne standpunkter kunne glemmes; der kunne være en åben debat; man kunne blive klogere og afprøve idéer. Men det var langt fra altid, at det fungerede sådan.

For de politiske partier er der rig lejlighed til at dyrke den rene politiske offentlige debat ved Folketingets forsvarspolitiske forhandlinger, i Folketingets forsvarsudvalg og i drøftelserne i det, der benævnes forligskredsen, og som omfatter de partier, der deltager i forsvarsforligene. Selv om partiernes repræsentanter i kommissionerne har bundet sig op ved at være medvirkende ved tilblivelsen af og godkendelsen gennem underskrivningen af forsvarskommissionernes betænkninger, er det, der tæller, de rene politiske beslutninger, som udmøntes i de løbende forsvarsforlig og i lovgivningen, dels om forsvarets generelle ordning, dels om ressourcetildelingen i form af finanslovene. Så der *er* tale om et politisk frirum for politikerne; der *er* tale om, at man som politiker politisk set er mindre bundet af en underskrift på en kommissionsberetning end på en konkret forligsaftale; der *er* tale om, at kommissionsberetninger, fordi de både er omfangsrige og sigter mod at fremstå som konsistente og sammenhængende samt primært udformet af eksperter, kan betragtes som i højere grad vejledende, fremtidsorienterede og præget af benchmarking og i mindre grad umiddelbart operative og umiddelbart regulerende.

Men, igen: hvorfor netop kommissioner? Og hvad er kommissioner? Vi har allerede gjort nogle indledende bemærkninger. Kommissioner er en del af det politisk-organisatoriske kompleks, som kan betegnes som „deltagelse udefra i den offentlige forvaltning“. Det kan fx være fra de organiserede interesser, interesseorganisationerne.²⁴ Som det fremgår, er der i de to kommissioner, som her behandles, ikke tale om repræsentation af egentlige organiserede interesseorganisationer. Dette er i sig selv interessant. Det skal dog påpeges, at sådanne interesser selvsagt inddrages i vidt omfang i andre former for forvaltningsorganer i forsvaret. Forsvaret er en forvaltningsenhed, som har til opgave på regeringens vegne at varetage forsvaret af Danmark samt gennemføre international militær indsættelse. Det er Folketinget, som ved lov bestemmer forsvarets formål, opgaver, form og indhold, dvs. dets organisering, struktur og omfang. Ligesom i andre vesteuropæiske lande har der siden 1950'erne været tendens til en neokorporatistisk udvikling, dvs. at organisationerne får ret til at influere direkte på beslutnings- og forvaltningsprocesserne i den offentlige forvaltning.²⁵ Fordi militæret er placeret i en særlig sfære, som har at gøre med landets sikkerhed i forbindelse med *supreme interest*, er organisationernes rolle begrænset. Det ses klart af sammensætningen af kommissionerne. Dette forhold kunne være medvirkende til, at sekvensen af forsvarskommissioner er stigende og dermed ikke følger den generelle tendens, som kan ses for kommissioner, nemlig en faldende tendens.

Generelt kan der skelnes mellem permanente og ikke-permanente råd eller udvalg. Permanente råd kan oprettes ved lov eller ved regeringsbeslutning. Oplagte eksempler på dette er Det Økonomiske Råd eller SNU. Sådanne institutioner er uafhængige og kan ikke modtage instrukser fra regering eller minister. Ikke-permanente udvalg, som ofte benævnes offentlige kommissioner, kan oprettes administrativt. Det normale er imidlertid, at de oprettes af regeringen eventuelt efter en beslutning i Folketinget.²⁶ Opgaverne vil oftest være lovforberedelse. Metoden vil være kulegravning af et afgrænset område, dvs. en systematisk undersøgelse foretaget af eksperter og interessenter.

Professor Ove K. Pedersens undersøgelser af disse forhold har vist, at det absolutte antal af permanente udvalg har været stabilt siden 1950'erne. Antallet af ikke-permanente udvalg (kommissioner) er derimod faldet. Siden begyndelsen af 1980'erne er det samlede antal blevet reduceret med næsten to tredjedele, en ganske markant ændring. Hvorfor nu det? Her er tolkningen,²⁷ at siden 1980'erne er samspillet mellem organisationer og forvaltning blevet mere ekstensivt og er kommet til at omfatte flere politikområder og flere organisationstyper. Samtidig er samspillet blevet mere intensivt og kontinuerligt med udgangspunkt i personnetværk eller uformelle beslutningsfora. Hvis det er rigtigt, konkluderes det i undersøgelserne, gennemfører regering og ministre på en række områder og i visse situationer i stigende omfang politiske beslutnings- og implementeringsprocesser i et uformelt samspil med organisationerne.

Denne udvikling er, som vi har set det, ikke karakteristisk for forløbet i de politiske processer i forbindelse med forsvaret. Og slet ikke i forbindelse med forsvarskommissioner. Når to forsvarskommissioner dukker op i slutningen af 1980'erne og i 1990'erne i modsætning til den generelle tendens, kunne det netop skyldes, at organisationerne spiller en underordnet rolle i den mere overordnede del af forsvarspolitikken. Der er tale om et rent folketingspolitisk område, hvor partierne frit kan udfolde sig kun bundet af de militærtekniske og militærorganisatoriske realiteter, og hvor den parlamentariske situation og de parlamentariske muligheder kan spille rent igennem uden den store bundethed til organisationer, institutioner eller bevægelser med særinteresser.

Alligevel vil man kunne karakterisere forsvarskommissionerne som korporative. Det er trepartsdrøftelser mellem tre grupperinger, det militære bureaukrati, uafhængige eksperter og politikere. Udenfor står organisationerne, som orienteres, og som kommer med input. I realiteten er der

imidlertid ikke tale om fasttømrede grupperinger med indbyrdes interesse-sammenfald. Det gælder helt åbenbart politikergruppen og ligeledes ekspertgruppen. For den militære grupperings vedkommende er der imidlertid klart sammenbindende interesser. Formelt set består forsvarskommissionerne af en samlet gruppe af ligestillede enkeltpersoner, som arbejder ud fra kollegieprincippet. Disse enkeltpersoner er udpeget inden for de tre hovedgrupper. Det ligger som nævnt i hele konstruktionen af kommissionerne, at alle medlemmer principielt er uafhængige enkeltpersoner, som kun er bundet af deres overbevisning. Kommissionerne bygger på kollegieprincippet, hvor det er forsamlingen af ligestillede medlemmer, kollegiet, der sammen træffer beslutninger, i modsætning til det ministerielle eller bureaukratiske system baseret på hierarki.²⁸

SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER

Dette kapitel har primært haft til formål at fokusere på og undersøge forsvarspolitikken, som den giver sig udtryk i de to forsvarskommissioner på det demokratiske niveau. Kan man tale om en demokratisk proces? I de to forsvarskommissioner er forsvarspolitikken formuleret i en fortættet, koncentreret og prioriteret form placeret i en sikkerheds- og udenrigspolitisk ramme, og samtidig fremtræder den som et udtryk for en samlet enig opfattelse af forsvaret accepteret såvel af det militære bureaukrati som af i varierende grad størstedelen af det politiske etablisement. Her manifesteres en politisk-bureaukratisk konsensus, som kan opfattes som indbegrebet af „dansk forsvarspolitik“, idet både politikere, militærets øverste ledelse samt bureaukratiske og uafhængige eksperter er taget i ed. I en bred demokrati-forståelse – med udgangspunkt i repræsentation, deltagelse og information – er der tale om et politisk output, som må karakteriseres som generelt demokratisk. En ikke uvigtig test på dette kunne være, i hvilket omfang anbefalingerne blev omsat til egentlig lovgivning gennem Folketinget.

For begge kommissioners vedkommende er svaret: De to beretninger blev hver på sin specielle måde betinget af omstændighederne omkring deres tilblivelse, udgangspunktet for lovgivning, som lå tæt op ad beretningernes anbefalinger. Men der var dog på enkelte vigtige områder ikke direkte overensstemmelse, som det er fremgået af kapitel 3.

En række hovedpunkter fortrinsvis vedrørende de to forsvarskommissioner, som kan udledes af kapitlet, skal fremhæves. Det fremgår af kapitlet

- at tesen om, at der var uforenelighed mellem sikkerhedspolitikken og delvis uforenelighed for forsvarspolitikken vedkommende på en række væsentlige områder, ikke gjaldt for FK88 og FK97,
- at det nærmere bestemt for FK88 betyder, at demokratisk tilknytning, forstået som repræsentation, deltagelse og information, er gældende for sikkerhedspolitikken, hvad angår principperne *bargaining*, *supreme interest* og *remoteness*. Dette er i modsætning til tesen om, at demokrati er uforeneligt med diplomatisk sikkerhedspolitik. Grunden er primært, at sikkerhedspolitikken i perioden fremtræder som et indenrigspolitisk højpolitiseret område,
- at forsvarspolitikken i forbindelse med FK88 med hensyn til *bargaining*, *supreme interest* og *remoteness* ikke havde demokratisk tilknytning (repræsentation, deltagelse og information). Dette var i overensstemmelse med Goldmanns tese – bortset fra *remoteness*-princippet),
- at både forsvarspolitikken og sikkerhedspolitikken under FK97 havde demokratisk tilknytning (dette var i modsætning til Goldmanns teser). Årsagen til, at det forholdt sig således for FK97's vedkommende, var den generelle udvikling på demokratiområdet,
- at forsvarskommissionerne – uanset fravær af de faglige organisationer – kan betegnes som korporative på grund af de relativt snævre relationer mellem politikere, forsvarets ledelse og de særligt sagkyndige,
- at gennemførelsen af de to forsvarskommissioner er i modsætning til den generelle tendens mod stadig færre kommissioner i det danske politiske system, et forhold som skyldes, at forsvaret fortsat er placeret i en særlig mere lukket politisk-bureaukratisk sfære med en vis begrænset information og et markant funktionelt særpræg,
- at denne afvigelse fra den generelle tendens er i overensstemmelse med fraværet af faglig-organisatorisk repræsentation i forsvarskommissionerne.

- 1 Denne sammenligning er blevet brugt i flere sammenhænge (se fx Øberg, 1983; Danmarks Evalueringsinstitut, EVA; Heurlin et al., 2003; *Forsvarets linjeofficersuddannelser*. Bilag: Flyvevåbnets officersskole, selvevalueringsrapport, introduktion). Tilsvarende se sammenligning mellem Forsvaret og DSB, FK88 (Bilag 5: 14). Det hedder her: „Forsvaret kan med ca. 40.000 medarbejdere i fredstid ... sammenlignes med statsvirksomheder som DSB og P&T. Forskellen er bl.a. ... at forsvaret har få driftsindtægter, samt at den politiske interesse for forsvarets interne forhold er så stor (p. 16) ... De sidste års bestræbelser fra regering og folketing mht. modernisering om omstilling i den offentlige sektor har understøttet arbejdet med decentralisering og styrkelse af økonomisk og ressourcemæssig bevidsthed. Det er kendetegnende for forsvarets virksomhed, at den vækker stor interesse hos politikerne og offentligheden i øvrigt. Den politiske opmærksomhed afspejles bl.a. i de omfattende udvalgs- og kommissionsarbejder, der er tradition for at gennemføre, når forsvarets forhold skal behandles. Den kommer til udtryk i detaljeringsgraden, som fra politisk side anvendes i forbindelse med fastlæggelse af forsvarets organisation, bemanning, materielanskaffelser m.v.“ (p. 14).
- 2 For en enkelt typologisering af identitet, se Heurlin (1995: 17-23).
- 3 Baseret på en kort, koncis og velargumenteret karakteristik af dansk forsvar (Christensen, 2003) (debat@pol.dk).
- 4 Goldmann (1986: 1ff.).
- 5 Goldmann (1986:1).
- 6 Scavenius (1948: 6); Hækkerup (1965).
- 7 Uforenelighedstesen støttes i dag af Jørgen Estrup, som i sin bog, *Uden Kompas*, skriver: „Vi har med enkelte undtagelser – mest prominent Folketingets Europaudvalg – fastholdt tidligere tiders autoritære system, bygget op omkring ‘det udenrigsministerielle prerogativ’ i grundlovens § 19. Resultatet er et ‘demokratisk underskud’ i dansk udenrigspolitik, som er uforeneligt med nutidens behov for folkelig accept af det internationale samarbejdes nødvendighed“ (Estrup, 2001: 9).
- 8 Goldmann (1986: 7).
- 9 For en systematisk undersøgelse af sammenholdstesen ved ydre trussel for Danmarks vedkommende, se Mouritzen (1997: kap. 1).
- 10 En lang række publikationer udgivet af SNU gennemgår i forskellige sammenhænge og dimensioner de centrale NATO-strategier (se fx Clemmesen, 1985; Heurlin 1986; 1990a).
- 11 For diskussion af begrebet sikkerhedspolitik se fx Wæver (1997); Heurlin (2001b).
- 12 Goldmann (1986: 32) ser relativt store forskelle mellem diplomatisk sikkerhedspolitik på den ene side og på den anden *foreign economic policy* og *internationalist policy*.
- 13 Goldmann (1986: 29).
- 14 Det hedder: „Danmark tillægger det vægt at balancere ikke-provokationshensynet (beroligelseshensynet) over for afskrækkelses- og forsvarshensynet. Det indebærer, at de militære foranstaltninger i en krise, som fx tilkaldelse af forstærkninger ikke unødigt bør bidrage til at øge spændingen“ (FK88: 46).
- 15 FK88 fremhævede selvsagt forstærkningspolitikken som noget særdeles centralt, når forholdet var det, „at allieredes styrker ikke ønskes varigt stationeret i fredstid“ (p. 50). Men samtidig kunne det antydes, at Danmark også selv ydede forstærkninger. Som det

- hedder: „Endelig bør omfanget af forstærkninger til Danmark også ses i forbindelse med det forhold, at Danmark lader sin stærkeste og bedst udrustede hær enhed, Jyske Division, deltage i det fremskudte forsvar i Slesvig-Holsten“.
- 16 Se Heurlin (1990a: 147). I NATO Defense Planning Committees rapport, „Enhancing Alliance Collective Security. Shared Roles, Risks, and Responsibilities in the Alliance“ fra 1988 hedder det bl.a. i NATOs vurdering af Danmark: „De finansielle omkostninger til støtte til Grønland og Færøerne må betragtes som en betydelig byrde for Danmark. Danmark yder også betydelig finansiell og militær støtte til henholdsvis ulandshjælp og til De forenede Nationers fredsbevarende styrker, hvorved den bredere sikkerhedssituation bedres“. Se også tilsvarende betragtninger i FK88: 47.
- 17 Se fx FK88: 47-51.
- 18 Ifølge samtale med general Hoff var der tale om aktiv dansk tilpasning til overordnede retningslinjer fra NATO.
- 19 Se Heurlin (1989).
- 20 Kommissionen arbejdede „på grundlag af forudsætningerne om fortsat dansk medlemskab af NATO i overensstemmelse med alliancens defensive strategi“ (FK88: 45) Og videre: „... krisestyring [vil] i første række indgå i en alliancesammenhæng, bl.a. fordi en krise, der alene berører Danmark, ikke er sandsynlig under de nuværende forhold. Derfor vil Danmarks bidrag til NATO-samarbejdet og indflydelsen på og gennem beslutningsprocessen være af overordnet betydning i denne situation“ (FK88:46).
- 21 Se Heurlin (2001a: 11ff., 197ff.).
- 22 Danmarks særlige, udsatte militær-geografiske position blev stærkt nedtonet: Det, der primært blev refereret til, var NATO-området og NATO-sammenhængen. Derfor fik Norden – og forslagene om Norden som atomfri zone – også en meget begrænset omtale. De eneste konkrete henvisninger var stort set kun de værnssfelles hovedopgaver, som ikke var indbyrdes prioriterede. De var: „Til lands forsvaret af den jyske halvø. Til søs forsvaret af øerne og adgangsvejene til Østersøen. I luften forsvaret af luftrummet over dansk territorium og over de for forsvaret af Danmark væsentlige dele af Østersøen“ (FK88: 89).
- 23 Engell, interview.
- 24 Pedersen (1998a: 204).
- 25 Pedersen (1998a: 205).
- 26 Pedersen (1998a: 206).
- 27 Pedersen (1998a: 210).
- 28 Pedersen (1998a; 1998c). Med udgangspunkt i forestillingen om forhandlingsøkonomi kunne man spørge, om det forhold, at man går fra at betegne det afsluttende skriftlige resultat af kommissionsarbejdet en „betænkning“ til det mere uforpligtende „beretning“, spiller en rolle, eller om der blot er tale om følgen op af en tradition. FK69 gik ikke godt. Kommissionen fik kun begrænset betydning for forsvaret og forsvarslovgivningen, formentlig fordi de politiske betingelser ikke var til stede. Det hedder hos Lyng (Lyng et al., 2000: 143): „At kommissionen afsluttede sit arbejde med en beretning og ikke en betænkning med forslag i henhold til kommissoriet, var vel også kendetegnende for situationen“. Både FK88 og FK97, som begge havde klare anbefalinger, og som i høj grad blev imødekommet efterfølgende, fastholdt imidlertid den mindre ambitiøse betegnelse: beretning.

DEL III

DEN INTERNATIONALE DIMENSION

SIKKERHED

FORSVAR OG SIKKERHED UNDER
BIPOLARITET OG UNIPOLARITET

Del III, som består af kapitlerne 8 og 9, vil, som det fremgår af introduktionen, konfrontere begivenhedsforløbet omkring de to forsvarskommissioner med en relativ enkel, overordnet teori med henblik på at undersøge, hvor meget og hvor lidt teorien kan forklare. Teorien er neorealismen, som fokuserer på centrale træk i organiseringen af den politiske verden. Udgangspunktet er skellet mellem en hierarkisk eller en anarkisk organisering, svarende til henholdsvis det nationale og det internationale system. I det internationale system er det stormagterne og deres relative kapabiliteter, der afgør, om man kan tale om et multipolært, et bipolært eller et unipolært system.¹ Denne opdeling i forskellige typer af det internationale system har været anvendt bogen igennem. Der lægges nu særlig vægt på det forhold, at FK88 fandt sted i bipolaritetens sidste fase, og FK97 fandt sted, efter at unipolariteten var blevet klart markeret. Hvilke muligheder og begrænsninger var der for Danmark i diplomatisk-sikkerhedsmæssig og i forsvarsmæssig henseende i relation til de to former for verdensorden, og hvordan blev de problemer, der opstod i denne forbindelse, taklet i de to kommissioner på et mere overordnet plan? Vi har i de foregående kapitler beskæftiget os med kommissionsaktørernes handlen og de interne kampe af partipolitisk og organisatorisk karakter. Her gælder analysen primært, hvordan Danmark som enhedsaktør agerede og i særlig grad hvorfor netop denne ageren.

Forsvarskommissionerne havde til formål, som det blev formuleret i kommissionerne, for FK97's vedkommende at se på dansk forsvar „i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling“² og for FK88's vedkommende at se på dansk forsvar „ud fra sagkyndige analyser af dansk sikkerhedspolitik“.³ Dybest set var det overordnede formål ens. Udgangspunktet var sikkerhed. Sikkerhed

er hovedemnet for dette kapitel. I det følgende kapitel vil forswarets internationale dimension blive analyseret.

SIKKERHEDSBEGREBET: DET ANALYTISKE OG DET POLITISKE

Sikkerhed er et centralt begreb.⁴ Uden trusler mod sikkerheden intet forsvar. Det er imidlertid her vigtigt at skelne mellem på den ene side sikkerhed som et analytisk begreb, som en del af en teori, og på den anden side sikkerhed, som den bliver opfattet af de politiske aktører, som på dette grundlag udformer sikkerhedsstrategier. Teorien siger, at så længe det internationale system er anarkisk, et „selvhjælps-system“, vil de centrale aktører, staterne, i princippet være rettet mod at sikre egen overlevelse. Det er kernen i sikkerhedsforståelsen: Den politiske enheds afgørende mål er eksistens. Til at opnå dette vil der være en række mulige strategier til rådighed baseret på forskellige opfattelser. Dvs. at sikkerhedsproblemet er konstant, uanset om der findes multipolaritet, bipolaritet eller unipolaritet. I sidste instans er staterne overladt til sig selv, så længe det internationale system er anarkisk organiseret. Det betyder ikke, at stater nødvendigvis har et forsvar. De fleste stater har. Enkelte stater lader andre varetage deres forsvar. Militært forsvar er imidlertid normalt et centralt sikkerhedspolitisk middel for en stat. Det anvendes sammen med andre midler, afhængig af den helt særlige situation og position for den enkelte stat.

I de to forsvarskommissioners beretninger er denne teoretiske påstand om statslig sikkerhed afspejlet i det forhold, at der findes et dansk forsvar med det centrale mål at opretholde landets suverænitet og integritet. At der også optræder andre – også ligestillede – mål, er ikke overraskende. Afgørende er det, at der satses på overlevelse, eksistens. Den centrale sikkerhedspolitik er overlevelsespolitik. Det er ikke uden grund, at der i begge kommissioner er henvisninger til det ultimative sikkerhedsmål, men det er ligeledes ikke uden grund, at de er meget få og lidet markante. Hvorfor? Det er ganske enkelt, fordi det er indlysende. Overlevelsesmålet er en selvfølge. Overlevelse er en så afgørende sag for en stat, at den først markeres, når staten står over for en ultimativ trussel. Men var der ikke en sådan trussel under den kolde krig? Var Danmarks overlevelse ikke på spil? Det var den i høj grad. Det mest truende scenarie ville som omtalt være en fysisk udslettelse af Danmark som følge af et kernevåbenangreb. Men politisk set var den

ultimative trussel en inddragelse af Danmark i Sovjetunionen i lighed med de baltiske landes skæbne. Dernæst en inkorporering i Warszawapagten eller mindre drastisk en udsat position i lighed med Finland med finlandisering som resultat. Mangelen på officiel fremhævelse af den ultimative trussel under FK88 har at gøre med bestræbelserne på netop ikke at „singularisere“ Danmarks situation i forhold til den ultimative trussel. Muligheden for en sådan „singularisering“ var til stede i forbindelse med Danmarks specifikke situation – enten ved at den blev fremhævet som særlig udsat, som proppen i Østersøen, som den udsatte frontlinjestat – eller modsat at blive fremhævet som særlig beskyttet og med særstatus i forbindelse med tilknytningen til Norden og med prioriteringen af at være placeret i et lavspændingsområde.⁵ Det ville under ingen omstændigheder være hensigtsmæssigt officielt at signalere eller åbent at bekendtgøre: Danmark står over for en trussel om udslettelse. Det, der blev argumenteret med, var problemerne med Danmarks troværdighed over for den fælles forsvarsalliance NATO. Kunne Danmark ikke leve op til minimumskrav fra NATO om de nødvendige fællespolitikker, til nødvendige faciliteter og ressourcer til at kunne modtage de planlagte forstærkningsstyrker, ville det gå galt. Hvor galt det kunne gå, blev imidlertid kun antydnet.

I FK97 var et vigtigt politisk pejlemærke det udvidede og det brede sikkerhedsbegreb. Det blev set som en del af den nye sikkerhedsdagsorden. Dette indebar, at nye risici blev politiseret. En vigtig del af den nye sikkerhedspolitiske dagsorden var besværgelsen, at „Danmark nyder godt af en sikkerhedsgeografisk placering, der indebærer tryghed nærmest uden fortilfælde“. Men det ændrede ikke ved det forhold, at analytisk set stod overlevelseshålet for Danmark fortsat som det afgørende. Men det blev ikke ekspliciteret. Den politisk bestemte sikkerheds*opfattelse* har ændret sig, men ikke det fundamentale analytiske sikkerheds*problem*.

Æ N D R I N G E R I S I K K E R H E D S O P F A T T E L S E N

Ændringen i sikkerhedsopfattelsen hænger sammen med den nye internationale struktur: unipolariteten. Med fjernelsen af bipolariteten mindskedes opfattelsen af sikkerheden som den primært snævre, militært betonedede sikkerhed. Denne snævre sikkerhedsopfattelse havde sin rod i bipolariteten, som i konfrontatoriske perioder var præget af en dobbelttrussel af militært tilsnit: *Dels* truslen, som lå i selve omfanget af og accelerationen af den

politisk-militære-økonomiske konfrontation mellem øst og vest, mellem USSR og USA. Dels og sammenhængende hermed den ultimative trussel om den altomfattende kernevåbenkrig, som begge parter bevidst forberedte. Det er dog værd at huske på, at selv under den kolde krig i en kortere periode i begyndelsen og midten af 1970'erne med afspænding (*detente*) kunne en Kissinger som USA's udenrigsminister erklære, ikke alene at verden var multipolær, altså ikke som det normalt blev fremhævet bipolar, og at de egentlige trusler ikke kom fra supermagtskonfrontationen, men fra forurening, fra misforholdet mellem rig og fattig, fra overbefolkning og fra forholdet mellem producent og forbruger. Også den sovjetiske leder Leonid Bresjnev på sin side udtrykte de samme opfattelser af et bredt, udvidet sikkerhedsbegreb.⁶

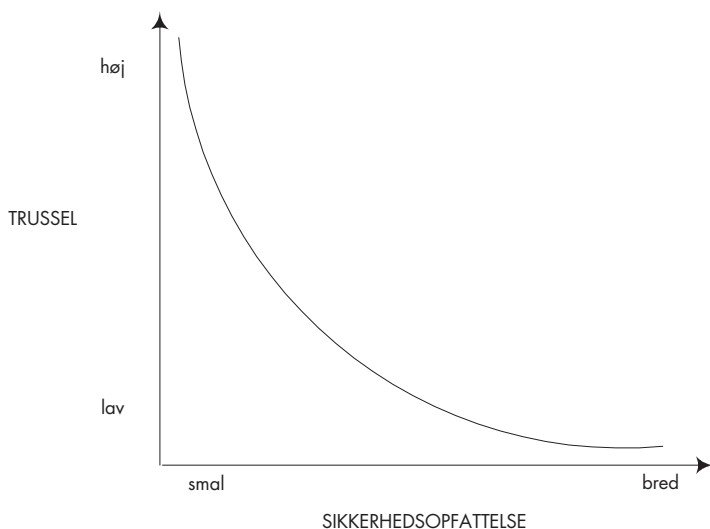
Der er ikke noget overraskende i, at sikkerhedsopfattelsen ændredes markant, da bipolariteten forsvandt. Den ændredes i retning af det, som kunne opleves under den korte afspænding, der som omtalt udfoldede sig i en kort periode i den ellers så markante, militært betonedede bipolaritet. Bipolariteten var netop karakteriseret ved, at oprustning/nedrustning og våbenkontrol prægede dagsordenen. Da det blev erkendt, at der kun var én supermagt tilbage, blev sikkerhedsopfattelsen endnu bredere, endnu mere udvidet. Da den virtuelle krig mellem vest- og østblokken på våbensystemer var overstået, en krig, som totalt havde domineret verdenspolitikken, og som blev vundet af Vesten, blev andre sikkerhedsproblemer, som nu blev synlige og relevante, politiseret. Det skete dels som en direkte effekt af nedbrydningen af konfrontationen mellem øst og vest, dels som en funktion af fjernelsen af truslen for en altomfattende krig. Problemer som underudvikling, overbefolkning, forurening, transnational kriminalitet og hypernationalisme blev sikkerhedsproblemer. Som det blev udtrykt i FK97:

Sikkerhedsdagsordenen er i dag bredere og mere varieret end under den kolde krig. For det første er der blevet plads til og behov for at se militære spørgsmål i en større sammenhæng, herunder i relation til politiske, økonomiske og kulturelle aspekter. For det andet er det en stadig mere udbredt opfattelse, at nye emner som miljøødelæggelse, flygtningestrømme og organiseret, grænseoverskridende kriminalitet kan blive sikkerhedsproblemer på linje med de traditionelle militære udfordringer. Begge udviklinger har konsekvenser for forsvarsplanlægningen.⁷

Det analytiske sikkerhedsbegreb er imidlertid det samme. De politiske sikkerhedsopfattelser skifter. Med en høj trussel i relation til eksistens vil sik-

FIGUR 8.1.

Relationen mellem trussel og sikkerhedsopfattelse



Kilde: Hansen (1999).

kerhedsopfattelsen være smal. Med en lav trussel vil sikkerhedsopfattelsen være bred. Det kan fremstilles som vist i figur 8.1. med sikkerhedsopfattelsen som en afhængig variabel.

Staterne er ifølge den neorealistiske teori rangordnet efter deres kapabiliteter. Kapabiliteterne kan opregnes som deres befolkning, territorium, økonomi, ressourcer, militær formåen samt politisk stabilitet og kompetence.⁸ I situationer med øgede sikkerhedspolitiske trusler vil der være en tendens til at prioritere de militære kapabiliteter højt med henblik på at sikre eksistensen. Men generelt set er det vigtigt at udbygge og fremme alle former for kapabiliteter. Der kan være mange måder at ændre eller udbygge kapabiliteterne på. Som småstat vil Danmark kun yderst beskedent og kun i relativ henseende kunne udgøre en forskel over for supermagters og større magters militære formåen. Alligevel kan man se en vis forskel på militærets størrelse i tiden omkring FK88 og i FK 97. Militærudgifternes andel af BNP er dalet fra 2,1 pct. til 1,6 pct. i perioden mellem de to kommissioner. Målt som forsvarsudgifter pr. indbygger er forskellen mindre tydelig. Det er vanskeligt at påstå, at det, der er blevet kaldt fredsdividenden, har manifesteret sig i særlig grad. Dansk forsvar er blevet reduceret, men fremstår fortsat som en ikke ubetydelig del af statens kapabiliteter.

I 2002 udtalte fhv. forsvarsminister Hans Engell som nævnt, at konflikterne på Balkan – udtrykt noget forenklet – havde reddet dansk forsvar fra udslettelse.⁹ Det er klart, at de nye internationale, stabilitetsskabende roller for militæret har betydet en styrkelse af de dele af forsvaret, som kan betegnes som egnede til internationale indsatser, herunder interventioner. Men selv uden disse aktiviteter er det næppe tænkeligt, at forsvaret ville blive kendt overflødigt. Når det efter al sandsynlighed ikke ville være sket, skyldes det ikke organisationsinerti eller pression fra militæret. Som det tidligere er påpeget, er der en sandhed i påstanden, udtrykt af formanden for FK88, departementschef Michael Christiansen: „Forsvaret gør, hvad det får besked på. Skulle det nedlægges, ville det blive gennemført med militær præcision“. ¹⁰ Danmark har tradition for politisk styring af forsvaret. Så her findes forklaringen ikke. En vigtig årsag til, at Danmark fortsat har et militær, vil imidlertid være at finde i det analytiske sikkerhedsbegreb. I et anarkisk internationalt system, hvor fredfyldt det end måtte være, vil der være behov for militær magt. Det gælder også for Danmark.

STRATEGIER UNDER BIPOLARITET

Forskellige sikkerhedsopfattelser i dansk sikkerhedspolitik vil frembringe forskellige strategier. Analytisk set vil målene på det overordnede plan være de samme: at sikre overlevelse for Danmark, at sikre suverænitet og integritet, geografisk som befolkningsmæssigt. Strategierne for at sikre disse mål vil være forskellige, om der hersker multipolaritet, bipolaritet eller unipolaritet. Også for en småstat vil der være forskellige mulige strategier at trække på. Staten kan selvsagt frit vælge mellem en række forskellige strategier.¹¹ Men strukturelt set vil visse strategier begunstige staten mere end andre. Strukturen så at sige straffer eller belønner.

I en bipolar situation vil der være tendens til at afbalancere den stærkeste supermagt. I europæisk sammenhæng blev USSR anset for at være den stærkeste. Den stærkeste var den mest truende. Danmark sammen med de fleste vesteuropæiske stater valgte USA som oplagt allieret, manifesteret gennem forsvarsalliancen NATO. Men som omtalt sikrede man sig også, sikkerhedsgeografisk placeret som man nu var, i forhold til den anden supermagt, Sovjetunionen. Med sin ikke-provokationspolitik søgte Danmark at sikre sig mod at blive negativt fremhævet af USSR, dvs. som et land, der i særlig grad blev eller ville blive udsat for specifikke og ikke kun generelle sovjetiske trusler. Det var „singulariserings“-konceptet, som spøjte. Et eksempel

på et sådant af USSR „singulariseret“ land var Vesttyskland, som havde en voldsom koncentration af taktiske kernevåben og fremmede styrker på sit territorium.¹² Det var netop en sådan militær opbygning, Danmark gennem sine atomforbehold og afvisning af fremmede styrker på dansk territorium, „under de nuværende omstændigheder“, havde besluttet at undgå. Danmark var også tilbageholdende med at følge NATO-beslutningen i 1978 om at øge forsvarsbudgetterne med tre pct. om året. Det var en beslutning, som man kun nødtvunget havde accepteret. Andre lande, som Norge, i den anden geopolitiske position overopfyldte alliancens krav. Det, Danmark i realiteten gjorde i forhold til alliancen, var at være medlem på minimumsvilkår. Man opretholdt et forsvar som kvantitativt så vel som kvalitativt kunne opfylde de minimumskrav, som blev stillet fra alliancens side. Det gjaldt ikke mindst kravene fra de lande, som skulle stille forstærkningsstyrker til Danmark. På denne måde blev Danmark, i egenskab af frontlinjestat, men i fredstid militært svagt i forhold til Centraleuropa, et fremskudt forsvarsområde for en række andre alliancepartnere.

Danmark fik sit behov for sikkerhed i den teoretisk-analytiske forståelse tilfredsstillet gennem forstærkninger. Denne politik voldte problemer. Interessant nok var der imidlertid indenrigspolitisk ingen virkelig store stridspunkter. Stort set alle partier støttede et moderat dansk forsvar baseret på allieret assistance gennem forstærkningsaftaler. En sådan politik havde som baggrund, at Danmark ikke havde stationeret fremmede tropper i fredstid. Og det var selvsagt Danmark, der besluttede, når forstærkningsstyrkerne skulle sendes frem. På den måde blev provokation over for USSR undgået. Denne generelle position for dansk forsvar var aldrig det store udenrigspolitiske stridsemne. Som en del af indenrigspolitikken kunne der være evige gnidninger, men ikke noget, der markerede sig stærkt i forhold til andre emner. På det sikkerhedspolitiske område gik bølgerne imidlertid højt. Det er kendt af alle, som blot har det mindste kendskab til dansk politik, at fodnotepolitikken var en politik, hvor dansk indenrigspolitik blev ført ud i det internationale system. Denne proces fik imidlertid ikke den store internationale virkning. For danske repræsentanter i udlandet var det en besværlig og pinefuld opgave, at den danske regering af indenrigspolitiske grunde følte sig foranlediget til at føre en sikkerhedspolitik, som den ikke selv var enig i. Og det kan ikke nægtes, at der blev opført voldsomme politiske scener, som også stærkt berørte det dansk-amerikanske forhold. Mest kendt er Svend Aukens karakteristik af et møde med den amerikanske ambassadør Todmann under sagen om mulige kernevåben på amerikanske

skibe. Han var på det tidspunkt den centrale oppositionspolitiker. Han udtalte, at „nu ved jeg, hvordan man føler det, når man sidder i Budapest og får at vide af Moskva, hvilken politik man skal føre“. ¹³ Men alene den kendsgerning, at den danske regering i mere end fem år accepterede at føre en udenrigspolitik, som den selv var imod, siger noget om, hvor begrænset en rolle også sikkerhedspolitikken spillede.

For at forstå dette må man igen ty til den overordnede forklaring i forbindelse med det analytiske sikkerhedsbegreb. Alle de skiftende danske regeringer under den kolde krig anså det for meget usandsynligt, at Danmark ville blive offer for et isoleret sovjetisk angreb. Det vil sige, at man var sikker på ikke at blive forladt af sine allierede, at det, som er blevet kaldt *abandonment*-effekten, ikke ville finde sted. Danmark ville ikke blive singulariseret i form af et angreb alene på Danmark fra sovjetisk side. Et klart udtryk for denne politik findes i den borgerlige firkløverregerings forslag til forsvarsordning fra 1987, hvori det hedder, at „et isoleret angreb på Danmark betragtes som ikke sandsynligt“. ¹⁴ Det cementerer den opfattelse, at Danmark som frontlinjestat under alle omstændigheder var effektivt dækket af alliancens afskrækkelsesevne, og NATOs integrerede kommandosystem og den militærgeografiske sammenhæng med Vesttyskland gjorde det usandsynligt, at et angreb kunne udføres isoleret mod Danmark. Samtidig havde man bl.a. ved sin restriktive stationerings- og kernevåbenpolitik, som udartede til fodnotepolitikken, sikret sig mod en mulig *entrapment*-politik, dvs. en politik, hvor man gennem alliancerelationerne bliver trukket ind i uønskede aktioner, som fx kunne være en provokatorisk konfrontation med USSR.

Der blev spillet meget på den indenrigspolitiske del af sikkerheds- og forsvarspolitikken. Et eksempel med Auken er nævnt. Under firkløverregeringen blev der som altid fra NATOs side foretaget årlige vurderinger af det danske forsvar, selvsagt med dansk medvirken. Noget tyder på, at disse vurderinger blev brugt politisk af regeringen. Dvs. at det ikke var regeringen ukært, om den årlige vurdering af dansk forsvar fremstod som negativ. Ikke at forsvaret direkte stod til dumpekarakter, men at omfattende mangler, kvalitativt som kvantitativt, og manglende kampberedskab blev påpeget og heftigt kritiseret. NATO-vurderingerne gik generelt ud på, at dansk forsvar havde få lyse sider, men stort set var det meste under lavmålet. Grunden til denne fremgangsmåde og disse vurderinger kunne have været at øve et pres på primært Socialdemokratiet. Da Michael Christiansen i 1988 blev departementschef, blev han, som det fremgår af introduktionens

forsvarsfortællinger, gjort opmærksom på disse negative vurderinger. Det gjorde ham rasende. Det var i hans forståelse urimeligt at omtale dansk forsvar på denne måde. Da NATO-delegationen, som skulle vurdere situationen, i 1988 kom til landet, fik den en tur gennem Christiansens verbale vridemaskine. Resultatet kunne ses i beretningen fra forsvarskommissionen, som kom året efter.¹⁵ Det må konstateres, at aldrig tidligere er den årlige redegørelse fremtrådt så positiv, nøgtern og afbalanceret. Denne form og denne positive vurdering har været fremherskende siden.¹⁶

Disse betragtninger er medtaget her for at fremhæve, at man i bipolaritetsperioden kan tolke den danske politik således, at der på et overordnet plan var enighed om nogle hovedlinjer i opfattelsen af dansk sikkerhed. Danmarks eksistens og overlevelse skulle sikres. Midlerne var ikke nødvendigvis primært de militære. Men militæret var en vigtig del. På det sikkerhedspolitiske område kunne Danmark tillade sig at føre indenrigspolitikken ud på det internationale niveau og markere uenighed. Men som påvist ikke mere uenighed, end at man kunne afslutte med en konsensus omkring en meget detaljeret forsvarskommissionsberetning i 1989. Det var en beretning, som historisk befandt sig i et vandskel. Det internationale system var under forandring. Sikkerhedspolitisk løste kommissionen problemet ved, som omtalt, at skitsere to scenarier, bedste fald og værste fald. Bedste fald forudså en fortsættelse af en gunstig udvikling i det, som havde været den kolde krigs varemærke og konstante dagsorden: kampen mellem oprustning på den ene side og nedrustning og våbenkontrol på den anden. Bedste fald var primært møntet på en positiv nedrustningstendens. Værste fald var logisk nok en genoptagelse af øst-vest-konflikten og opkomsten af nye nationale modsætninger, som ville kunne sætte det, som blev betragtet som det afgørende, den fortsatte nedrustning, over styr. I denne forbindelse kunne en opløsning af Warszawapagten give problemer med henblik på nedrustningsprocessen, ikke mindst forhandlingerne om CFE, den konventionelle nedrustning i Europa.

For Danmark havde strategierne under bipolariteten været at undgå *entrapment* og *abandonment*, at balancere mellem afskrækkelse og nedrustning, mellem klar NATO-tilslutning og ikke-provokation over for USSR.

STRATEGIER UNDER UNIPOLARITET

Hvad der vanskeligt umiddelbart kunne forudses var, at med bipolaritetens ophør ophørte også bipolaritetens centrale dagsorden: oprustning og nedrustning. Det havde været Sovjetunionens oprustning, som voldte bekym-

ring. Den blev betragtet som truende og kunne indikere aggression, fordi der var tale om overoprustning. Oprustningen i NATO-regi blev set som et nødvendigt onde med rationel begrundelse. Under unipolariteten var oprustning i første omgang uinteressant. Behovet for oprustning faldt bort af sig selv, når der ikke mere kunne identificeres nogen fjende. Nedrustning som en politisk strategi forsvandt ligeledes, om ikke totalt, så som et område, der stod højt på den politiske dagsorden. Grunden var indlysende: Det var bipolaritetens virtuelle krig, der havde skabt forestillingen om den internationalt forhandlede og kontrollerede nedrustning som den politiske vision for neddæmpningen af øst-vestkonfrontationen. Grundlaget for forhandlet nedrustning var væk. Nedrustning fandt sted af sig selv ud fra naturlige årsager: Der var ikke mere brug for så meget militær. Ressourcerne kunne anvendes anderledes. Sikkerhedsdagsordenen var ændret. Det betød en ny sikkerhedsopfattelse.

Grunden var lagt for den udvidede, brede sikkerhedsopfattelse i modsætning til den smalle, militært orienterede opfattelse under den kolde krig. Det betød for FK97, at dets centrale mantra kunne blive, at „Danmark kunne nyde en tryghed nærmest uden fortilfælde“. Denne tryghed og dermed sikkerhed var baseret på det analytiske sikkerhedsbegreb, som kunne sige noget om, at sikkerheden i det unipolære system kunne være høj, men at unipolariteten ikke nødvendigvis ville vare evigt. Nok er den robust, men tendensen vil på langt sigt gå i retning af multipolaritet.

Under unipolariteten blev sikkerhedsopfattelsen ændret. Politologen Birthe Hansen har formuleret det på denne simple måde:

Neorealismen advarer mod at slutte fra mennesker til stater. Her en enkelt metaforisk undtagelse: En persons sikkerhed afhænger af mange ting, bl.a. om man tager sine vitaminpiller. Befinder man sig på en slagmark vil man højst sandsynligt springe vitaminpillerne over og koncentrere sig om fjenden. Er man ikke på slagmarken, kan man omvendt sætte sig bedre i stand til at klare den rå verden med vitaminerne. I et neorealistisk perspektiv er der således ikke noget mystisk ved, at den politiske sikkerhedsopfattelse i disse, relativt trygge, danske tider viser sig at være bred.¹⁷

Med unipolariteten var den internationale situation markant ændret. En helt ny struktur for det internationale system havde set dagens lys. Unipolariteten betød en række transformationer i de internationale vilkår. Disse nye vilkår, „the unipolar conditions“, kan i kontrast til vilkårene under bipolariteten sammenfattes således¹⁸:

For det første: Der er kun én supermagt. Den overgår alle i såvel absolutte som relative kapabiliteter. Under bipolariteten var der to konkurrerende supermagter, som afbalancerede hinanden.

For det andet: Enesupermagten sætter den internationale dagsorden. Tidligere var der to konkurrerende dagsordener, hvor der også blev levnet plads til en tredje, nemlig de alliancefri landes dagsorden.

For det tredje: Der vil være en tendens til, at de fleste stater søger sikkerhed hos enesupermagten. Det er det, som er blevet benævnt *flocking*-effekten eller *the single option*. Under bipolariteten eksisterede i princippet *a double option*, hvor staterne havde mulighed for sikkerhedspolitisk at „flokkes“ om hver sin supermagt.

For det fjerde: Der vil være en tendens til, at staterne i den unipolære situation har ringe mulighed for sikkerhedsmæssig *free riding*. Der er således kun optionen *hard work* tilbage. Under bipolariteten kunne mange stater tillade sig *free riding* på det sikkerhedspolitiske område. Der kunne her spekuleres, om end ikke risikofrit, i vigtigheden af en geostrategisk position mellem supermagterne.

For det femte: Der vil være en tendens til, at stater, som accepterer denne nye verdensorden baseret på unipolaritet, vil blive belønnet. De, som ikke accepterer, vil blive straffet bl.a. ved at blive marginaliseret, isoleret og i værste fald stigmatiseret. Under bipolariteten var der mulighed for at vælge alliancefriheden uden nødvendigvis at blive straffet.

For det sjette: Der vil være en tendens i retning af regionalisering, ikke mindst som en følge af, at enesupermagten vil undgå *global overstretch*. Under bipolariteten var verden geografisk opdelt i en vestblok og en østblok, hvor grænserne var fastlåste, samt den tredje verden, hvor øst-vestopdelingen var varierende og konfliktfyldt og genstand for voldelige ændringer bl.a. gennem krig ved stedfortræder.

For det syvende: Der eksisterer ikke mere nogen central militær balance. Ingen stat eller koalition af stater afbalancerer enesupermagten, USA. Under bipolariteten var den centrale militære øst-vestbalance af vital betydning.

Endvidere kan man hævde, at en række umiddelbare effekter på det internationale system vil indfinde sig. Blandt de centrale vil være følgende:¹⁹

- Under unipolariteten vil muligheden for traditionelle, langvarige storkrige være ringe – ikke mindst fordi selv stormagter vil søge sikkerhed gennem supermagten. Det var i modsætning til bipolariteten, hvor supermagtskonflikten blev udkæmpet som en global, virtuel krig mellem øst- og vestblokken.

- Under unipolariteten vil muligheden for mindre krige øges – ikke mindst fordi der vil være en tendens til, at sikkerheden vil være delelig, ikke udelelig som under bipolariteten. Mindre krige fandt sted under bipolariteten, men de var i meget høj grad relateret til øst-vestkonflikten.
- Udeleligheden af sikkerheden under bipolariteten blev manifesteret ved tilbøjeligheden til ikke at *rock the boat* der, hvor interessesfærerne, blokke-
ne var fastlåst, som i Europa. Det var i modsætning til den tredje verden, hvor bloktilslutningen var omtvistet og under fortsatte ændringer. Den kolde krig blev her udkæmpet blodigt gennem stedfortrædere. Denne udelelighed blev i FK88 afspejlet netop i opstillingen af de to scenarier, hvor bekymringen for opløsningen af Warszawapagten netop hang sammen med sikkerhedens udelelighed eller fastlåsthed. Under unipolariteten blev analytisk set „strategiske ghettoer“ eller „konfliktøer“ mulige selv i hjertet af Europa, primært på Balkan.
- Under unipolariteten vil staterne som omtalt ofte vælge at operere efter en bred sikkerhedsopfattelse, dvs. at der vil være tendens til, at den hårde sikkerhed (den militære) populært sagt bliver blød (dvs. anvendes i forbindelse med den brede sikkerhedsopfattelse, fx fredsbevarende), og at den bløde sikkerhed (den brede sikkerhedsopfattelse) bliver hård, dvs. bliver politiseret eller „sikkerhedsgjort“. Under bipolariteten var sikkerheden „hård“, primært fordi øst-vestkonflikten netop blev udkæmpet på våben-systemer med våbenkontrol og nedrustning som centrale faktorer.
- Endelig vil der være tendenser i retning af militære interventioner, universelt, multilateralt eller unilateralt baseret på støtte fra „det internationale samfund“ (primært gennem FN’s sikkerhedsråd med supermagten som organisator), eller gennem supermagten støttet af en bred koalition af allierede eller gennemført af supermagten alene eventuelt med støtte fra enkelte udvalgte lande. Under bipolariteten kunne interventioner af gode grunde ikke udkæmpes af det internationale samfund, da verden snarere kunne karakteriseres som bestående af to konkurrerende internationale samfund. Interventioner fandt primært sted inden for egen blokdannelse.

DANMARK FØLGER USA: FLOCKING

For Danmark havde disse nye vilkår umiddelbar effekt forstået således, at den danske regering hurtigt valgte at føre en politik, som tog højde for ændringerne.

For det første valgte Danmark en politik, som lagde sig tæt op ad den amerikanske i modsætning til koldkrigsperioden. FK88 var præget af fodnotepolitikken og en vis kritisk holdning til USA. Denne kritiske holdning var der lagt op til at problematisere og muligvis inddæmme gennem kommissoriet, som forudsatte dansk medlemskab af NATO med vægt på alliansens defensive formål, struktur og strategi, og som lagde vægt på atomar såvel som konventionel nedrustning og Norden som atomfri zone. Herudover skulle NATOs byrdedelingspolitik, infrastrukturprogrammer og specialisering analyseres. Disse forhold var helt forsvundet i FK97. Nu var der helt åbenbart tale om, at den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik havde fået en klar *flocking*-retning. Det blev også utvetydigt markeret i kommissionsberetningen. Det hedder i forbindelse med overvejelser over scenarie 1, at

de hidtidige erfaringer med mønstret efter den kolde krig (kan) tolkes derhen, at mindre lande kan have en egeninteresse i at profilere sig, (på en måde) der fundamentalt adskiller sig fra den logik, Danmark som småstat før havde tillært sig. Hvor man traditionelt ønskede ikke at være for synlig, kan det i den nuværende situation have konkrete fordele at være den, der tager initiativer og stiller sig i spidsen.²⁰ Generelt er en samarbejdende orden kendetegnet ved, at alle lande – med større eller mindre held – konkurrerer om at komme tættest muligt på magtens (vestlige) center for at få indflydelse og beskyttelse.²¹

Tilsvarende var Danmark hurtig til at markere Ruslands position i modsætning til det gamle Sovjetunionen som en regional og ikke en global magt. Det skete samtidig med, at der gennemførtes en særdeles markant støtte ikke mindst på det militære og sikkerhedspolitiske område til de nye helt selvstændige central- og østeuropæiske stater. De baltiske lande kom til at spille en helt særegen rolle i de danske politiske initiativer. Dansk politisk og militær støtte, som først og fremmest havde til hensigt at fremme militær integration, organisatorisk som materielt, indirekte baseret på NATO-koncepter, blev ikke umiddelbart vurderet positivt af Rusland. Det gjaldt specielt den danske utvetydige og vedvarende støtte til optagelse i NATO af de tre baltiske stater. I forsvarskommissionssammenhæng blev det klart markeret ved, at to af de tre udredningsgrupper (underarbejdsgrupper), som blev nedsat, drejede sig om den nye sikkerhedsdagsorden sat af USA. Det var gruppe 2 om „Samarbejde med Central- og Østeuropa på det forsvarsmæssige område med særlig vægt på landene i Østersøområdet, herunder Rusland“, og gruppe 3, „Konfliktforebyggelse, krisestyring, fredsbevarelse og fredsskabelse, herunder erfaring på området og mulig udvikling“.

I forbindelse med de sikkerhedspolitiske præmisser var der også tale om accept af unipolaritetens nye verdensorden og sikkerhedspolitiske dagsorden. Dels er det, som før blev betegnet som trussel, blevet til „mindre klart definerede risici“, ²² dels opstilles der som omtalt tre mulige scenarier for den globale udvikling. *Det første* scenarie er den globale, samarbejdende orden, som er præget af vidtgående stormagtssamarbejde og prioritering af økonomiske målsætninger. Det er underforstået, at USA er lederen. Der tales om en modkoalition ledet af Kina som en – om end lidet sandsynlig – mulighed. Der er tale om USA-ledede koalitioner. Der tales om NATO som den centrale forsvarsorganisation. *Det andet* scenarie opstiller EU som pol i global multipolaritet, med EU, Japan og muligvis Kina og Rusland som udfordrere af USA, men fortsat baseret på samarbejde mellem stormagterne. De væsentlige magtformer i dette scenarie er de teknologisk-økonomiske. *Det tredje* scenarie er multipolaritet (renationalisering) i Europa, hvor normalbilledet bliver som før den kolde krig med vekslende konflikt- og alliancerelationer. Det er den gennemgående vurdering, at det første scenarie er det mest sandsynlige, at scenarie 2 er en reel mulighed, og at det tredje scenarie ikke kan udelukkes. ²³

HARD WORK

Som en følge af *flocking*-princippet, hvor alle lande søger sikkerhed hos USA, fremtræder *hard work*-princippet som en nødvendighed. *Hard work* står i modsætning til *free riding*. *Free riding*-politikken, udnyttet ikke mindst af Danmark, var i mange tilfælde en normal politik under bipolariteten. Der blev ligefrem talt om „danmarkisering“ som en særlig grel *free riding*-form. *Free riding* er ikke en hensigtsmæssig strategi under unipolariteten. Landene må tværtimod gøre sig fortjent til beskyttelse eller sikkerhed fra USA. Det har givet Danmark en helt ny politik. Under den kolde krig var Danmark en klar modtager af sikkerhed gennem forstærkninger fra NATO-allierede, primært USA, Holland og England. Danmark var sikkerhedsforbruger. Efter den kolde krig er situationen den, at Danmark er producent af sikkerhed. Fra at være en udsat frontlinjestat, som søgte tilflugt i en lavspændingsposition, og forbruger af sikkerhed, blev Danmark en sikker centerstat. ²⁴ Dansk politik kan karakteriseres som *hard work*, som bl.a. har til formål at producere sikkerhed. Det er det, som i FK97 defineres som „at være synlig, at tage initiativer, at stille sig i spidsen“. ²⁵ Udgangspunktet er ikke mindst det nye sikkerhedsgeografiske forhold, som FK97 karakteriserede som, at

Danmark nu var „bagland“. Danmark forstod, at for at undgå marginalisering og dermed svække sin sikkerhedssposition, var *hard work* nødvendigt. Bl.a. som del af projektet om Danmark som foregangsland førte Danmark sig frem som en innovativ sikkerhedsproducent.

FK97 skelnede mellem direkte og indirekte sikkerhed. Den direkte sikkerhed var der, hvor Danmark var direkte militært truet med konventionelle våben. Det var som bekendt kommissionens konklusion, at der ikke ville være en sådan trussel inden for de næste ti år. Den anden sikkerhedsopfattelse var den indirekte sikkerhed. FK97 udtrykker det således: „Indirekte sikkerhed er i sit aktuelle omfang af kvalitativ ny betydning for Danmark. Danmark har engageret sig i en række militære opgaver – mest tydeligt i det tidligere Jugoslavien – der på ingen måde synes at vedrøre en direkte trussel mod Danmark. Det skyldes primært, at Danmark har en helt fundamental interesse i stabiliteten af den orden, der er opstået efter den kolde krigs afslutning, i og med den giver en – historisk set – usædvanlig høj grad af sikkerhed“.²⁶

Den danske nye politik, *hard work*, er udtrykt i den internationale indsats. Det er den, som populært er blevet kaldt „militariseringen“ af dansk udenrigspolitik, forstået på den måde, at der her er tale om en ny form for politik, hvor militæret bruges som en aktiv og operativ del af dansk udenrigspolitik.²⁷ Formålet er dobbelt. Dels at sikre, fremme og vedligeholde stabiliteten primært i Europa, dels at undgå international marginalisering. Forsvarskommissionens beretning og arbejderne fra de to undergrupper indeholder et omfattende materiale om denne politiks implementering – fra egentlige krigshandlinger i det tidligere Jugoslavien – over integration af baltiske landes militære enhed i danske internationale indsatser – til militær rådgivning i Centralasien og i Sydafrika.

Ved *hard work* vil Danmark strukturelt set blive tendentielt belønnet i form af øget sikkerhed og øget politisk indflydelse. Men det giver sig også umiddelbart empirisk udtryk: særdeles gode, personlige relationer mellem den danske forsvarsminister Hans Hækkerup og de skiftende amerikanske forsvarsministre og tilsvarende gode relationer mellem forsvarsministerierne og de militære ledelser i de to lande. Dette indebar også direkte støtte til Hans Hækkerups forsøg på at blive NATO-generalsekretær efter Solana,²⁸ kraftig amerikansk støtte til de danske politisk-militære initiativer i relation til de baltiske lande og en spektakulær markering af, at Danmark blev betragtet som *det* centrale land i Norden i forhold til Østersøregionen gennem den amerikanske præsident Bill Clintons besøg i Danmark i 1997. Hertil kommer generelle stærkt positive udtalelser fra USA om den danske militære

indsats med særlig fremhævelse af de danske styrkers konkrete kamp med serbiske styrker i Tuzla i 1994, en begivenhed, som i særlig grad roses i officielle amerikanske taler og tilkendegivelser.

REGIONALISERING

Ser vi på regionaliseringen som en effekt af unipolariteten, er det indlysende, at FK97 også afspejler denne effekt. I denne sammenhæng betyder regionalisering Europa som en ny, fri og samlet region i modsætning til situationen under den kolde krig. Da var Europa delt på langs, og den svage CSCE-konference var ene om at repræsentere Al-Europa. Endvidere demonstrerer tilblivelsen af en egentlig subregion omkring Østersøen efter den kolde krig en tilskyndelse til øget samarbejde, støttet ikke mindst af USA. Østersøsam arbejdet er i høj grad blevet institutionaliseret. Der var en vis subregional sammenhæng under den kolde krig. Det ses i kommissoriet for FK88 om atomfri zone i Norden samt i de sovjetiske visioner om Østersøen som fredens hav. Østersøregionen som sådan var dog højst uegal bestående af en supermagt, to meget oprustede WPO-lande, tre NATO-lande og to neutrale. USA spillede en beskeden rolle i denne sammenhæng.

At Europa under unipolariteten kunne betragtes som et hele, *whole and free*, var en forudsætning for FK97-beretningen.²⁹ Men interessant nok er Europa som region ikke klart beskrevet, markeret eller analyseret i forsvarsmæssig henseende. Det skyldes den grundlæggende præmis fra kommissoriet, som taler om, at overvejelser om forsvaret og den sikkerhedspolitiske udvikling „skal baseres på forudsætningen om et fortsat aktivt dansk medlemskab af FN, OSCE og NATO som grundlag for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik“.³⁰ Der er i kommissoriet ikke et ord om EU. At EU og Den Vesteuropæiske Union, WEU, blev omtalt og underkastet en vis analyse i beretningen er indlysende. Men det blev gjort sporadisk. Kommissionens besøg i WEU og i EU havde også medvirket til dette forhold. WEU's generalsekretær og medarbejderne udtalte sig på en sådan måde, at kommissionsmedlemmerne ikke kunne undgå at få indtryk af, at her var en lammet, om ikke døende institution. EU-kommissæren Hans van den Broek gav heller ikke indtryk af, at EU var den mest effektive og aktive sikkerhedspolitiske aktør.

Den nye situation med Europa som en helhed, en region, blev primært set i en transatlantisk ramme. Der var dog overvejelser over en politisk udvikling med henblik på, „i hvilken grad USA fortsat vil være at opfatte som en ‘europæisk’ magt“.³¹

NATO er den aktive og magtfulde organisation, som sørger for Europas sikkerhed ved at tilbyde organisationens goder, militær integration, stabilitet, fælles forsvar, fælles værdier, fælles sikkerhed, krisestyring og konfliktprævention til på længere sigt alle europæiske lande, der opfylder betingelserne for medlemskab. Udgangspunktet er her det strategiske koncept fra 1991. NATO forbereder udvidelse med flere lande, som det hedder i FK97: „NATOs åbne dør gælder for alle europæiske lande, uanset deres geografiske placering“.³² Endvidere udvider NATO sine missioner til også at omfatte krisestyring og konfliktprævention og udvider endelig med en række nye institutioner, Det Nordatlantiske samarbejdsråd, NACC, Partnership for Peace (PfP), Det permanente råd på grundlag af NATO-Ruslands-akten fra maj 1997 og endelig oprettelsen af Det Europæisk-Atlantiske Partnerskabsråd, EAPC.

Tendensen afspejles i ESDI, den Europæiske Sikkerheds- og Forsvars Identitet, som jf. beretningen „står centralt i arbejdet med NATOs interne tilpasning og fastlæggelsen af WEU's fremtidige rolle“.³³ Endvidere hedder det, „Udmøntningen af ESDI skal ske uden skade for de transatlantiske bånd og uden at skabe konkurrence mellem NATO og WEU om ESDI“. Det indebærer, at der i NATO identificeres „adskillelige, men ikke adskilte“ aktiver, som vil kunne være til rådighed for WEU-ledede operationer.

EU betragtes generelt i beretningen som den institution, der afgørende danner grundlaget for den nye regionalisering, hvor hele Europa inddrages. For EU's vedkommende sker det gennem aftaler med stort set alle europæiske magter og etablering af planer og visioner for kommende medlemskab. Det hedder i beretningen, at „EU mangler den militære styrke – men har til gengæld den økonomiske styrke til at påtage sig en global rolle“.³⁴ Det påpeges, at „særligt på det udenrigs- og forsvarspolitiske område ligger magten stadigvæk i de enkelte lande“.³⁵ Men det understreges også, at for de nye ansøgerlande „er unionen særlig vigtig som leverandør af samfundsmæssig tryghed. Det sikkerhedspolitiske perspektiv i EU's udvidelse er først og fremmest de nye medlemslandes delagtiggørelse i gevinster af EU-samarbejdet i bred ikke-militær forstand“.³⁶

Vi står altså med en al-europæisk regionalisering, som vedrører ikke-militært samarbejde. Og så en regionalisering, som er en videreførelse af det transatlantiske samarbejde mellem USA-Vesteuropa, som nu er udstrakt til hele Europa.

Hvad angår subregionaliseringen, kan det konstateres, at om end samarbejde mellem de nordiske lande fortsat har prioritet, overgås Norden som subregion klart af Østersøområdet. Der tales direkte om „forøget subregional aktivitet“.³⁷ Det, som ifølge beretningen er med til at identificere og skabe denne subregion, er, at staterne i Østersøområdet er „fælles om at være sårbare i forhold til politisk og militær ustabilitet og har samtidig i kraft af den nye sikkerhedspolitiske situation en reel mulighed for at samarbejde om at forebygge ustabilitet“.³⁸ Subregionaliseringen er altså en funktion af fælles sårbarhed, men samtidig baseret på unipolaritetens nye muligheder. USA spiller en central rolle i disse forhold, en rolle som kun er ringe belyst i beretningen. USA opgraderer sit engagement i Nordeuropa, dels diplomatisk ved at etablere en Nordeuropa-afdeling i State Department, dels ved lanceringen af NEI, the North European Initiative.³⁹ Det gøres uden de store armbevægelser. Men aktiviteterne kan klart tolkes som en subregionalisering af Europa, hvor Nordeuropa er en vigtig del, også omfattende Rusland. Beretningen konstaterer kun, at USA

ser ud over sin sikkerhedspolitiske interesse formentlig et principielt (moralisk) begrundet ønske om at støtte fortsat estisk, lettisk og litauisk selvstændighed, og har endvidere som global supermagt interesse i at undgå, at Østersøområdets konfliktpotentiale udvikler sig.⁴⁰

I denne sammenhæng synes Danmark at spille en rolle i dyb overensstemmelse med amerikansk politik: som en stabilisator og producent af sikkerhed. Danmark gør sit *hard work* også på vegne af USA. Danmark er hermed med til på et centralt område at styrke stabiliteten i Europa, den stabilitet, som er så afgørende for USA. I denne sammenhæng er der mange forhold at pege på: den danske aktive medvirken til etablering af det multinationale korps sammen med Tyskland og Polen, det, som senere skulle blive til MNC NE (Multinational Corps North East), efter at Polen i 1999 blev medlem af NATO, etableringen af BALTBAT og BALTDEFCOL, hvor Danmark spiller en central rolle, samt BALTNET og BALTRON. Hertil kommer deltagelse i alle håndte aktiviteter i forbindelse med militært samarbejde i subregionen, bilateralt som multilateralt. Det er aktiviteter, som i en årrække har beslået ca. 100 mio. kr. om året af forsvarsbudgettet.⁴¹

Sammenfattende kan det fastslås, at unipolariteten i den periode, som FK97 beskæftiger sig med, for dansk politik var medvirkende til at fremme strate-

gier, som var helt i overensstemmelse med de teoretiske postulater. Danmark så sikkerhedspolitik sine interesser i at øge sin sikkerhed i analytisk forstand gennem snævert samarbejde med USA (*flocking*), gennem „militarisering“ af udenrigspolitikken (*hard work*) og gennem alle hænder foranstaltninger til støtte af regionaliseringen af hele Europa i atlantisk sammenhæng – og til støtte af subregionaliseringen i Østersøregionen.

De overordnede generelle danske sikkerhedspolitiske strategier under bipolariteten og unipolariteten – set ud fra en række centrale teoretiske teser – og ikke mindst deres ligheder og deres forskelligheder – er blevet analyseret. I de næste afsnit følger en detaljeret gennemgang af en række centrale begreber i disse strategier, primært krigsoptioner og sikkerhedsstrukturer (delelighed eller udelelighed).

KRIGSMULIGHEDER UNDER BIPOLARITET OG UNIPOLARITET

Under den kolde krig var risikoen for en global kernevåbenkrig reelt til stede. Den var ikke stor, men det umulige kunne ske. Den gensidige sikrede ødelæggelsesstrategi, MAD (*Mutual Assured Destruction*), kunne svigte. Dette forhold var også den logiske baggrund for at hævde, at den kolde krig var virtuel. Udtrykt med et paradoks: for at kunne umuliggøre kernevåbenkrigen, måtte den muliggøres.⁴² Under unipolariteten er MAD forsvundet som strategi. Årsagen er simpel: Der er ikke mere nogen strategisk balance. Der er tværtimod amerikansk hyperoverlegenhed. Storkrige vil ikke være sandsynlige. Som det er påpeget, vil selv stormagter, som på langt sigt kan betragtes som potentielle supermagter, *peer competitors* som de benævnes i USA, søge sikkerhed via eller i relation til supermagten. Kort sagt: Under unipolariteten søger selv stormagter sikkerhed hos USA.

I de tre scenarier, som opstilles i FK97, er der ingen, som indregner muligheden af storkrige inden for det europæiske område. Selv i det mest konfliktfyldte, negativt ladede scenarie 3, multipolaritet (renationalisering) i Europa, er præmisserne, at der „næppe opstår krige mellem de vesteuropæiske magter“.⁴³ Oven i købet er dette scenarie ikke et, der forsvarsmæssigt dimensioneres efter. Det betragtes som havende „ringe sandsynlighed“, men også noget, der ikke „på forhånd kan udelukkes“.⁴⁴ Det, der peges på, er subregionale konflikter.⁴⁵ I scenarie 1 er de militære sikkerhedsproblemer primært „statsterrorisme“ og truslen fra de såkaldte *rogue states*, slyngelstaterne. I scenarie 2 er der heller ikke tale om større militære konflikter.

Konfliktniveauet er koncentreret om teknologisk-økonomisk konkurrence mellem en række nye poler. Men ikke krig.

Den neorealistske teori peger som omtalt på, at under unipolaritet vil muligheden for mindre krige, ikke mindst interne krige, borgerkrige, øges i forhold til bipolariteten. Det har at gøre med, at under bipolariteten var bloktilslutningen i den tredje verden – i modsætning til i Europa, hvor den var helt fastlåst – til stadighed omstridt og under konstant forandring. I en række centrale områder herskede et nulsumsspil. Det betød, at selv beskedne interne konflikter kunne få strategisk betydning i den overordnede øst-vestkonflikt. Konflikterne havde en tendens til at blive „bipolariseret“ og dermed internationaliseret. Eller der blev lagt låg på dem jævnfør den omtalte „undertrykkelse“ af etniske eller nationalitetskonflikter. Denne effekt var i særlig grad virksom i Europa. Med unipolariteten blev låget fjernet, og flere konflikter blev mulige. Men disse konflikter kunne også i højere grad udfolde sig frit uden indblanding. Der var ganske enkelt ikke mere noget nulsumsspil på dagsordenen. Sikkerheden var blevet „delelig“, dvs. der var en række konflikter, som på grund af skiftet i den internationale struktur havde mistet deres overordnede strategiske betydning.

SIKKERHEDENS UDELELIGHED OG DELELIGHED

FK88 viste med al tydelighed en sikkerhedens udelelighed, såvel regionalt i Europa som på globalt plan. Opstillingen af de to basale scenarier, *best case* og *worst case*, gik helt enkelt ud på at fastlægge to yderpunkter: det ene, hvor de nedrustningspolitiske bestræbelser lykkes, og det andet yderpunkt, hvor disse bestræbelser bliver afbrudt og afløst af en direkte negativ udvikling.⁴⁶ Alt hang sammen. Alle våbentyper og militær-tekniske udviklinger skulle måles i forhold til den store ligning om balance på det militære område mellem de to blokke, Warszawapagten og NATO. Enhver ændring på det ene våbenområde eller geografiske område ville få konsekvenser for det store helhedsbillede, bygget op på forestillingen om, at militær balance ville skabe stabilitet, tillid og afspænding, som ville kunne føre til samarbejde. Sikkerheden var udelelig, ligesom den militære balance var det. Alt var låst fast i et sikkerhedspolitisk nedrustnings- og våbenkontrolparadigme, som tilsyneladende var ubrydeligt.

Under unipolariteten var situationen totalt anderledes. Nedrustningsparadigmet var væk, og med det balanceopfattelsen. Nu var øst-vestsikkerheden uden interesse. Sikkerheden i den snævre forståelse var blevet regionalt og

globalt delelig.⁴⁷ Et udtryk for dette var regionaliseringen og subregionaliseringen. Et andet udtryk for dette forhold var, at mindre konflikter ikke nødvendigvis ville kunne komme til at indgå i en stor global eller regional ligning, et nulsumsspil, som ville kunne få afgørende indflydelse på international fred og sikkerhed. Et tredje udtryk var det forhold, at områder, som tidligere havde haft strategisk og politisk betydning på grund af deres placering – fx Jugoslavien med dets placering mellem øst og vest og med en internationalt anerkendt status som et højt udviklet alliancefrit land – med et mistede denne placering og dermed blev åbnet for interne nationalistiske stridigheder. Her var det også afgørende, at Jugoslavien tilmed regionalt mistede sin strategiske betydning. Ikke alene havde ingen europæiske stormagter vitale strategiske eller geopolitiske interesser i Jugoslavien. Den indbyrdes rivalisering mellem dem var også reduceret væsentligt på grund af det snævre samarbejde i EF/EU.

Alligevel taler FK97 om sikkerhedens udelelighed. Det fremhæves, at forsvarssamarbejdet inden for NATO er baseret på den grundsætning, at sikkerheden er udelelig. Man er dog opmærksom på, at der i den subregionale opdeling, bl.a. i Østersøområdet, er en risiko for opsplntning, som på længere sigt anfægter princippet om sikkerhedens udelelighed.⁴⁸ Yderligere et forhold kunne anfægte påstanden om sikkerhedens delelighed. Det er forestillingen om etableringen af en „global samarbejdende orden“, ifølge scenarie 1. Her påpeges det, at det globale samarbejde vil handle om sikkerheden i udvidet forstand: dvs. flygtninge, katastrofer, forurening og international kriminalitet.⁴⁹ Disse former for udvidet sikkerhed er klart transnationale og af regional og global karakter. Hertil kommer ligeledes etableringen af et egentligt „internationalt samfund“ med udgangspunkt i FN's sikkerhedsråd, som på en række områder har taget beslutninger, der har udvidet begrebet „international fred og sikkerhed“ i forbindelse med konstaterede brud på menneskerettigheder og forbrydelser mod menneskeheden. Heri ligger en opfattelse, som kunne tolkes som en form for sikkerhedens udelelighed. Men det er vigtigt at fremhæve, at vi her taler om den udvidede empirisk konstaterbare sikkerhedsopfattelse hos staterne. Det er i den snævre analytiske forståelse af sikkerheden, at man kan tale om sikkerhedens delelighed under unipolariteten, i modsætning til bipolariteten. Tilsvarende i forhold til masseødelæggelsesvåben. Der er fortsat en reminiscens af udelelighedsprincippet tilbage i unipolariteten, så længe Rusland har en troværdig *second strike* nuklear kapabilitet. Men med USA's stærkt markerede overlegenhed på det virtuelle kernevåbenkrigsområde såvel som

på missilforsvarsområdet, forhold, som gør USA til ikke alene den suverænt overlegne kernevåbenmagt, men også den eneste anti-kernevåbenmagt, forbliver det en reminiscens.

Her fastslår FK97, at masseødelæggelsesvåben vil blive imødegået gennem internationale våbenkontrol- og nedrustningsaftaler, som på denne måde vil kunne legitimere indgreb mod overtrædere af internationale love og regler. Beretningen konstaterer som en del af beskrivelsen af scenarie 1,⁵⁰ at „der vil fortsat være lokale konflikter, der dog som udgangspunkt ikke vil være en trussel mod den globale orden. Skulle konflikterne imidlertid udvikle sig til regionale konflikter, der truer det internationale systems centrale interesse, vil supermagten eller den globale magtkerne kunne gribe ind“.

Grundlæggende er forholdet det, at set igennem det analytiske sikkerhedsbegreb er sikkerheden under unipolariteten blevet delelig. Denne opfattelse står i modsætning til den opfattelse, som kommer til udtryk i de fleste officielle, udenrigspolitiske erklæringer, inklusive betragtningerne i FK97. Det hænger helt enkelt sammen med den sikkerhedsopfattelse, som en række stater har efter afslutningen af den kolde krig. Med opfattelsen af en øget globalisering af sikkerheden etableres sikkerhedsopfattelser, som ser de nyligt politiserede transnationale sikkerhedstrusler som interdependente, dvs. at der er gensidig afhængighed, hvad angår disse specifikke trusler. Det er det forhold, som kan beskrives ved, at den hårde sikkerhed (knyttet til de militære styrker) bliver blød, dvs. nu også skal tage sig af krisestyring og politimæssige og andre civilt betonedede opgaver. Tilsvarende kan man tale om, at den bløde sikkerhed (dvs. den brede sikkerhed) er blevet hård, dvs. den har fået en højere prioritering på den sikkerhedspolitiske dagsorden.

Vi kan med den anvendte teori i hånden konstatere, at det analytiske sikkerhedsbegreb er anvendeligt til at demonstrere, klargøre og forklare forskellen mellem sikkerhedsopfattelsen i forbindelse med FK88 og FK97. Der er tale om to forskellige strukturelle former, nemlig bipolaritet og unipolaritet, som med udgangspunkt i teorien giver sig udtryk på ret så forskellig måder. Det, der er uforandret og konstant, er systemets dybe struktur: den anarkiske organisationsform, som dermed definerer et klart og enkelt analytisk sikkerhedspolitisk udgangspunkt.

SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER

Kapitlet har ud fra neorealistisk teori taget udgangspunkt i to begreber: det analytiske sikkerhedsproblem i et anarkisk system og sikkerhedsopfat-

telsen hos den enkelte stat, her Danmark. Forsvarskommissionerne er sat ind i den internationale kontekst. Analysen omfatter Danmarks strategier under bipolaritet og unipolaritet, ikke mindst i relation til konflikt- og krigsmuligheder.

En række hovedpunkter, som kan udledes af kapitlet, skal fremhæves. Det fremgår heraf,

- at overordnet er forsvaret for Danmark et vigtigt middel til at løse det grundlæggende sikkerhedsproblem, som drejer sig om overlevelse, uanset om der eksisterer en bipolar eller en unipolar verdensorden. Det er en af grundene til, at ændringerne i dansk forsvar fra bipolaritet til unipolaritet er begrænsede,
- at den danske sikkerhedsopfattelse ændredes markant fra bipolaritet (FK88) til unipolaritet (FK97), hvilket indebar markant forskellige sikkerheds- og forsvarspolitiske strategier,
- at med bipolaritetens høje militære trussel er sikkerhedsopfattelsen smal, og med unipolaritetens lave militære trussel er sikkerhedsopfattelsen bred,
- at Danmarks sikkerhedspolitiske strategier under bipolariteten gik ud på at undgå både *abandonment* (at blive forladt af sine allierede) og *entrapment* (at blive tvunget ind i allieredes aktioner),
- at Danmark ønskede at undgå at være „singulariseret“ (opfattet som særlig negativ af hovedfjenden, USSR), men ønskede samtidig at fremstå som „lavspændingområde“,
- at Danmarks sikkerhedspolitiske strategier under unipolariteten primært gik ud på 1) at „flokkes“ omkring USA, 2) at gennemføre sikkerhedspolitisk og forsvarspolitisk *hard work*, dvs. opgive bipolaritetens *free riding*, 3) at fremme regionalisering og subregionalisering,
- at krig for Danmark under bipolariteten var en mulighed, men med meget lav sandsynlighed. Den kolde krig var virtuel, og dansk forsvar fremtrådte som et vægtigt symbol,
- at krig for Danmark under unipolariteten ikke alene var en umiddelbar mulighed, men en kendsgerning.

NOTER

- 1 Waltz (1979; 1995); Heurlin (2001a), Hansen (2000).
- 2 FK97: 6.
- 3 FK88: 8.
- 4 Vedr. sikkerhedsbegrebet se fx Heurlin (2001a); Wæver (1997).
- 5 For en nærmere redegørelse for Norden som lavspændingsområde se Heurlin (1989).
- 6 For en nærmere analyse se Heurlin (1983).
- 7 FK97: 17.
- 8 Waltz (1979: 129ff.: „Counting Poles and Measuring Power“).
- 9 *FOV Nyhedsbrev* (2002, januar).
- 10 Christiansen, interview.
- 11 Mouritzen (1988); se også Heurlin (2001b).
- 12 Se Gottlieb & Jensen (1995).
- 13 Budtz (1998: 284).
- 14 Forsvarsministeren (1987: 13). Side 11 hedder det tilsvarende: „Det er usandsynligt, at der vil opstå en krig mellem magtblokkene i Europa som følge af en overlagt beslutning om at gå til angreb for at vinde en sejr i Europa“. Det svarer til udsagnet i FK88, at „en krise, der alene berører Danmark, ikke er sandsynlig under de nuværende forhold“ (FK88: 46).
- 15 Se FK88: 47. Rapporten er kritisk, men fremhæver også Danmarks indsats på andre forsvarsrelaterede områder end de specifikt militære.
- 16 Christiansen, interview; Møller, interview.
- 17 Hansen (1999: 12–16).
- 18 Hansen (1998; 2000); Hansen & Heurlin (2000); Heurlin (2001a).
- 19 Heurlin (2001a: 75ff.).
- 20 Denne formulering udtrykker klart indholdet af begrebet hard work.
- 21 FK97: 80–81.
- 22 FK97: 17.
- 23 FK97: 18–19.
- 24 Heurlin (2001a: 197ff.).
- 25 Se note 20 og FK97: 80–81.
- 26 FK97: 17.
- 27 Heurlin (2001a: 208ff.).
- 28 Hækkerup (2002: 46–52).
- 29 Se Leech (2002).
- 30 FK97: 6.
- 31 FK97: 74.
- 32 FK97: 77.
- 33 FK97: 77.
- 34 FK97: 69.
- 35 FK97: 69.
- 36 FK97: 79.
- 37 FK97: 84.
- 38 FK97: 83.
- 39 Se Heurlin & Ejlers (2002).

- 40 FK97: 84.
41 Hvidt, interview.
42 Heurlin (1986: kap. 1.3; 1974).
43 FK97: 71.
44 FK97: 19, 72.
45 FK97: 71.
46 FK88: 26.
47 Heurlin (1995: 74ff.); Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg (1995).
48 FK97: 79.
49 FK97: 69.
50 FK97: 69.

FORSVAR

I forrige kapitel blev de internationale, sikkerhedspolitiske dimensioner i forbindelse med de to kommissioner analyseret. I dette afsluttende analytiske kapitel er det de forsvarsmæssige perspektiver for Danmark under bipolaritet og unipolaritet, der er i fokus. *For det første* relationerne mellem forsvar og angreb. *For det andet* relationerne mellem allianceforsvarets forskellige dimensioner, det virtuelle og det reelle. *For det tredje* relationerne mellem det, som er blevet kaldt *Revolution in Military Affairs* og tilsvarende revolutioner på det politiske, økonomiske, societale og teknologiske område.

BEGREBERNE FORSVAR OG ANGREB UNDER BIPOLARITET OG UNIPOLARITET

BEGREBER OG TEORIER

Hvad siger teorierne om forsvar og angreb? Neorealisten Kenneth Waltz hævder,¹ at i en atomar verden kan et land ikke være ved fuld fornuft, hvis det angriber, medmindre succesen forventes at være sikker. En nation vil være afskrækket fra angreb, selv hvis den tror, at det kun er en mulighed, at modstanderen søger gengældelse. Usikkerhed omkring reaktionen, ikke sikkerhed, er forudsætningen for afskrækkelse. Fordi hvis gengældelse sker, risikerer man at miste alt. Waltz understreger, at så længe hver enkelt stat styrer efter egen sikkerhed, forbliver krigen en konstant mulighed. I staternes anarki øger det chancerne for fred, hvis forsvars- og afskrækkelsesmidlerne fremmes på bekostning af offensive midler. Våben, som gør forsvar og afskrækkelse lettere og angreb sværere at iværksætte, mindsker sandsynligheden for krig.

Forsvar og angreb er således centrale begreber, når talen er om krig. Hvordan er disse begreber blevet brugt? I Danmark havde man en krigsminister indtil 1905 – og Krigsministeriet og Marineministeriet eksisterede indtil 1950

med en forsvarsminister som øverste politiske chef for begge ministerier.² Ændringen til at tale om „forsvar“ som udtryk for en stats væbnede styrker, som i princippet normalt uddannes både til forsvar og angreb, finder sted omkring det tidspunkt, hvor første verdenskrig, den på det tidspunkt hidtil blodigste og geografisk mest omfattende krig, er slut. På det tidspunkt etableres, formaliseres og institutionaliseres ligeledes disciplinen International Politik, ikke mindst som en krigsforhindrevidenskab.³ Folkeforbundet er en organisation, som primært skal hindre krig. Det skal ske ikke mindst gennem forhandlet nedrustning, gennem international lovgivning, som skal håndhæves gennem Folkeforbundsrådet og gennem sikring af folkenes selvbestemmelsesret. Krig skal forhindres. Derfor: Forsvar er acceptabelt, angreb negativt. Disse betragtninger er normative. Og normerne skifter. At betragte krig som noget, der på internationalt plan kan og skal forhindres og fordømmes, er begrænset til en relativ kort periode i menneskets historie. Det drejer sig i virkeligheden kun om en periode i det 20. århundrede, nemlig perioden omkring de tre verdenskrige: den første, den anden og den kolde krig.

Sun-Tzu skriver i sit berømte værk *Krigskunsten* fra tredje århundrede f.Kr. om krigen: „Den afgør, om vi mennesker skal leve eller dø, og bestemmer, om stater vil bestå eller gå under“.⁴ Her er ikke tale om at forhindre krig. Frem til første verdenskrig er krig blevet betragtet som en ganske vist problematisk, men normal menneskelig aktivitet. Sun-Tzu er af den opfattelse, at krig er ødelæggende kostbar. Den skal derfor føres effektivt. Og staten skal kun anvende krigen, når sejren er sikret. I øvrigt skal magtanvendelsen begrænses mest muligt.⁵ Ligesom for Clausewitz er krig for Sun-Tzu politik. Han siger⁶: „Den bedste måde at føre krig på er ved at ødelægge fjendens planer. Den næstbedste er ved at ødelægge fjendens alliancer. Den tredjebedste måde er at ødelægge fjendens hære“. Dvs. at den, der forstår „at føre krig undertvinger fjendens hær uden at kæmpe mod den“. Krig er legitim. Den kan være nødvendig. Der skal spares på den, den skal udnyttes opportunistisk. Angreb kan være en nødvendighed, det afhænger af situationen. Clausewitz vier en meget stor del af sit arbejde *Vom Kriege* til forsvaret. Han mener, at defensiven er den stærkeste form i forhold til angrebet. Angrebet består kun af de frit mobiliserbare, „levende“ styrker, felthæren, hvorimod forsvaret også består af bundne kræfter, bjerge, floder, men også volde og voldgrave etc.⁷ Også Mao Tse-tung ser fordelene ved forsvaret, når man er underlegen. Fjenden nedslides og bindes af guerilla. Krigen skal føres mobilt, man skal undgå stationært forsvar, så længe fjenden er overlegen.⁸

Hvorfor nu disse betragtninger? Fordi de danner grundlag for de debatter, der blev ført under den kolde krigs anden fase om det såkaldte „defensive forsvar“ og om tilsvarende debatter om forsvar og angreb i forbindelse med kernevåben, fra forestillingen om den „gensidigt sikrede ødelæggelse“ (MAD, *Mutual Assured Destruction*) til forestillinger og tiltag, som gik i retning af konkret kernevåbenanvendelse (SDI.)⁹ Det var debatter, som dannede grundlag for de sikkerhedspolitiske præmisser i FK88. Tilsvarende kan det konstateres, at dikotomien angreb-forsvar vendte tilbage i den periode, hvor FK97 blev til. Hvor NATO-alliancen og ikke mindst Danmark under den kolde krig i den grad havde hævdet de rent forsvarsmæssige aspekter af alliancen og af alliancens væbnede styrker, var NATO under unipolariteten blevet til en ny alliance med nye afgørende formål. Disse formål var krigsstyring, konflikthåndtering og fredsskabelse, alle formål, som ville kunne involvere intervention, dvs. angreb. De danske væbnede styrker havde fået nye dimensioner. Krigen var efter den kolde krigs afslutning igen blevet legitim.

NATOS DEFENSIVE STRATEGI

I forbindelse med FK88 spiller angreb-forsvarsmodsatningen en central rolle. Kommissionsberetningen er præget af på den ene side at fastslå, at øst-vestkonflikten har rod i den trussel, som var manifesteret i Warszawapagten militære styrke. Denne styrke kunne udmøntes i et muligt angreb (om end denne trussel nedtones) ikke mindst begrundet i en sovjetisk overoprustning, der som resultat har en „overvægt i afgørende konventionelle våbensystemer“.¹⁰ Kommissionen fastslår, at den sovjetiske militærdoktrin „kan hidtil lidt forenklet siges at være blevet fortolket som defensiv i politisk henseende og offensiv i egentlig militærstrategisk forstand“.¹¹

På den anden side er beretningen præget af i alle mulige og umulige sammenhænge at understrege NATOs defensive strategi. Det fremgår allerede af kommissoriet, hvor det næsten som en besværgelse fastslås, at kommissionens overvejelser skal ske på grundlag af forudsætningen om „fortsat dansk medlemskab af NATO i overensstemmelse med Alliancens defensive strategi“.¹² Det understreges også, med henvisning til erklæring fra NATO-topmødet i marts 1988, at ingen af alliancens våben nogensinde vil blive brugt, undtagen som svar på angreb. Opbygningen, placeringen og den påtænkte anvendelse af de konventionelle styrker – nemlig de styrker, der kan erobre og fastholde territorium, bidrager til at understrege NATO-

strategiens defensive karakter.¹³ NATOs strategi består af to elementer: det fremskudte forsvar og det såkaldte *flexible response* (det afpassede gensvar).¹⁴ Det fremskudte forsvar og mangelen på strategiske reserver på grund af NATOs konventionelle underlegenhed nødvendiggør tidlig brug af taktiske atomvåben.¹⁵ De skal også generelt set bidrage til afskrækkelse og hindre en krig i at udbryde. Det vil sige, at der er tale om en førstebrugsdoktrin. Dette er i modsætning til Warszawapagten, som også beskriver sin doktrin som defensiv, og som tilmed officielt i 1982 med Sovjetunionen i spidsen fraskriver sig muligheden for førstebrug af atomvåben.¹⁶

Det var afgørende på grund af den sikkerhedspolitiske baggrund og debat i det danske politiske etablisement at understrege de defensive dimensioner i NATO, både hvad angår kernevåben og konventionelle våben. Atomoprustningen i USA og i NATO-lande fra slutningen af 70'erne og den øgede vægt i USA på at kunne etablere en vis overlegenhed, som betød, at man kunne *prevail*, få overhånd, i en eventuel atomkrig, havde i store dele af det danske politiske spektrum vakt bekymring. Det var vanskeligt for denne del af spektret at acceptere de mere subtile dele af afskrækkelsesteoriene. I en mere karikeret form hed den: „Offense is defense, defense is offense, killing people is good, killing weapons is bad“.¹⁷ Disse besværgelser skal tolkes på denne måde: Angreb er forsvar, fordi det at kunne angribe uhindret med kernevåben, fastholdt MAD, den gensidigt sikrede ødelæggelse. Det var den bedste forsvarsgaranti, fordi det ville hindre modstanderen i at angribe. Modsæt „at forsvar er angreb“, fordi netop det at kunne forsvare sine kernevåben mod modstanderens angreb ville være ensbetydende med, at man selv havde mulighed for at angribe uden at kunne blive gengældt. Sentensen at det at rette sine kernevåben mod byerne (civilbefolkningen, *killing people*) var positivt i forhold til det at slå våbensystemer ud, refererer til det forhold, at afskrækkelsen er mest effektiv, hvis byerne i princippet ligger forsvarsløse hen i relation til kernevåbenangreb. Det er afspejlet i ABM-traktaten fra 1972 (ændret i 1974). Hvis atomslagstyrkerne kan ødelægges ved angreb, kan man ikke gengælde et angreb. Det betyder, at der er sat spørgsmålstegn ved afskrækkelsens effekt og ved opretholdelsen af den strategiske balance.

Men det var ikke den klare logik, som prægede den kernevåbenkritiske del af det politiske spektrum, således som den kom til udtryk bl.a. gennem dagsordenpolitikken. For her var man kritisk over for såvel den ovennævnte afskrækkelseslogik som over for præsident Reagans SDI-projekt fra 1983. SDI-idéen søgte netop at fjerne MAD-logikken (den gensidigt sikrede øde-

læggelse) gennem muligheden for at kunne forsvare sig mod kernevåben. I dagsordenpolitikken blev projektet om kernevåbenforsvaret, SDI, set som noget stærkt negativt. En grundlæggende opfattelse hos mange politikere var med statsminister Anker Jørgensens bramfrie udtalelse, at „atomvåben er noget skidt“.

Men i forsvarskommissionssammenhæng, i FK88, var tendensen den, at man holdt sig til den eksisterende NATO-strategi, om end med stærk vægt på det generelt defensive. Der var ikke mange ord i beretningen om de mere offensivt orienterede strategiske tiltag som *air-land battle* og *follow-on-attack*.¹⁸ Der var i kommissionen generel tilslutning til, at der i overskuelig fremtid ikke eksisterer noget alternativ til den gældende NATO-strategi, nemlig afskrækkelsen, som byggede på den passende blanding af tilstrækkelige og effektive nukleare og konventionelle styrker.¹⁹ Der var ikke plads til alternativer. Selv spørgsmålet om Norden som atomfri zone, som havde en central placering i kommissoriet, blev ikke viet den store interesse. I den 312 sider lange beretning blev der kun én side til behandling af dette spørgsmål.²⁰ En af begrundelserne var understregningen af alliancesolidariteten i forbindelse med de centrale nedrustningsforhandlinger, CFE-forhandlingerne, som netop fandt sted under FK88-arbejdet. Derfor kunne det vurderes, „at det ikke under de nuværende forhold ville være muligt at vinde tilslutning inden for NATO til et nordisk zonearrangement“.

Men der var andre alternative muligheder, som var til stede i den forsvarspolitiske debat, og som også fandt vej til kommissionens arbejde. En af de mest radikale var idéen om „det ikke-offensive forsvar“ eller det defensive forsvar, *defensive defence*. Inspirationen kom primært via dele af Socialdemokratiet, som var påvirket af den store debat i Vesttyskland inden for søsterpartiet SPD.²¹

Idéen var, ikke mindst med et teoretisk udgangspunkt i Clausewitz kombineret med moderne teknologi og baseret på den specifikke militære blokopdeling i Europa, at etablere forsvarsstrukturer, som kunne give en på alle måder sikrere situation politisk såvel som militært i det stærkt militariserede og overoprustedede Europa, som ensidigt var baseret på det, som blev opfattet som en skrøbelig afskrækkelse. Det defensive forsvar ville skabe robusthed, stabilitet og på længere sigt nedrustning, afspænding og tillid. Truslen om et angreb ville forsvinde, når de militære styrker var opbygget med defensivt, ikke-offensivt forsvar for øje. Ved sin struktur ville et sådant forsvar demonstrere fredelige, ikke offensive intentioner.

De grundlæggende præmisser og idéer bag det defensive forsvar, således som det fremstod i den danske debat, skal kort skitseres. Der var selvsagt en række forskellige modeller i spil i den nationale og internationale debat, men der var nogle få grundlæggende logikker bag.²² Det overordnede princip var således, at man indretter og opstiller sine militære styrker således, at de ikke vil kunne opfattes som eller konkret udgøre nogen trussel for modparten. På den måde vil man undgå sikkerhedsdilemmaets effekter, effekter, som fører til våbenkapløb og aggression. Sikkerhedsdilemmaet kan ultrakort beskrives som det forhold, at jo mere man sikrer sig selv militært, jo mere truer man andre. Det defensive forsvar giver frivilligt afkald på enhver offensiv evne eller intention. Det går så vidt, at man på visse områder nægter sig selv evnen til umiddelbart at ramme modstanderen, selv efter han har indledt et angreb. Dvs. at alle koncentrerede, slagkraftige enheder som kampvogne, skibe, fly i princippet skal afskaffes. Det gælder således også stationære anlæg og baser, fx lufthavne, flådehavne, koncentrerede våbenplatforme.

Men det ikke-truende forsvar skal samtidig være afskrækkende. Det skal afholde angriberen fra at angribe, fordi omkostningerne vil være for store i forhold til gevinsterne. Det defensive forsvar er decentraliseret, spredt over hele landet. Enhederne er små, men uhyre effektive og højt teknologiserede. De er farlige modstandere, fordi de er udstyrede med de mest avancerede ødelæggende præcisionsvåben. Idéen ved spredningen og decentraliseringen er netop, at de ikke må udgøre lønnende mål for angriberen. De små enheder, udstyret med avancerede luftværns- og pansermissiler, vil kunne ødelægge fly og kampvogne effektivt og endegyldigt. Det vil ikke være muligt for angriberen på forhånd at sætte disse små, effektive, mobile styrker ud af spillet. Derfor vil de have afskrækkende virkninger. I mere komplicerede modeller for defensivt forsvar indgår idéen med at kunne koncentrere sin forsvarsevne ved yderligere at have et net af langtrækkende missiler, som placeret uden for det angrebne område vil kunne ødelægge modstanderens angribende styrker.²³

Som det var udformet, var det defensive forsvar klart i modstrid med NATOs overordnede strategier og forstærkningsaftaler. For det første var det opfattelsen, at det klart manglede troværdighed, ikke mindst på grund af den geostrategiske situation. Et defensivt forsvar – a la Mao Tse-tung – ville eventuelt have troværdighed i et land med stor dybde, som fx USSR, men ikke i det strategisk udsatte geografisk smalle Vesteuropa, som oven i

købet nationalt set var et kludetæppe. Et defensivt forsvar ville ikke have nogen afskrækkende effekt: Hele øst-vestkonfliktens militære forudsætning var netop den symmetriske, virtuelle krig, og ikke en totalt asymmetrisk modstilling.

Det defensive forsvar var helt i modstrid med NATO-strategiens to hovedhjørnестene: det fremskudte forsvar og det fleksible gensvar. Disse strategier hvilede igen på NATO-alliancens grundlæggende vilkår: At alliancens ubestridte leder var USA, som lå i et andet kontinent 10.000 km fra Europa. USA var det land, hvor de afgørende forstærkningsstyrker skulle komme fra. Det defensive forsvar dueede ikke til NATO. Hertil ville komme det defensive forsvars store afhængighed af avanceret teknologi, som skulle anskaffes i store mængder, og som i længere opslidende kampe ville være uhyre kostbart. Endvidere skulle man – imod generel militær teori og international politisk teori – give afkald på egentlig suverænitetshævdelse, hvis man fulgte principperne fra det defensive forsvar.

I det danske miljø var fortalene for det defensive forsvar i særlig grad gruppen omkring Center for Freds- og Konfliktforskning og senere Europæisk Center for International Sikkerhed med Anders Boserup som teoretisk og operativ frontfigur. Han var i øvrigt et aktivt medlem af FK88-undergruppen for sikkerheds- og nedrustningspolitik. Fra det militære etablisement var fortaleren den kontroversielle major Jens Jørgen Graabæk fra RAG. Han var fuldt medlem af kommissionen. Mere interessant var det, at de brede formuleringer om ikke-offensivt forsvar havde vundet gehør i dele af Socialdemokratiets ledelse, ikke mindst hos Anker Jørgensen. Det kom tydeligt frem i *Socialdemokratiets forslag til modernisering af forsvaret*, april 1986. Papiret var formuleret af Knud Damgaard. Det indeholdt en række af Damgaards tidligere idéer og formuleringer og en række forslag fra Hærens Konstabel- og Korporalforening, HKKF. Det er Clemmesens tolkning, at for at få Socialdemokratiets ledelse med på forslaget var det „wrapped in the wording of the current debate about non-offensive or defensive defence“.²⁴ Denne tolkning synes at have noget på sig. Der var interesse i dele af Socialdemokratiet for ikke-offensivt forsvar, som hang sammen med understregningen af den alternative sikkerhedspolitik, som var blevet ført i en årrække. Mantraerne for denne politik var: at modvirke oprustning, at fremme ikke-provokatorisk politik, at fjerne offensive strategier og på længere sigt at fjerne alle kernevåben. Men den store interesse for omfattende konkrete ændringer i dansk forsvar i retning af avancerede tekno-kommandovåben og platforme i forbindelse med en ikke-offensiv

forsvarsstruktur, som kunne blive ganske kostbar, var kun til stede hos en ganske lille gruppe af specielt interesserede.²⁵

Dette viser sig også i beretningen fra FK88. Den indeholdt ganske vist en række formuleringer omkring defensive strategier og intentioner, men meget lidt om, eller i realiteten intet om det defensive forsvar, selv om det lå som en stiltiende forudsætning for en del af arbejdet. Men det er karakteristisk, at beretningen på intet sted direkte konfronterer de to dele af begrebs-sættet forsvar-angreb, offensiv-defensiv. Et enkelt sted drøftes definitions-spørgsmålet, nemlig interessant nok i forbindelse med et sovjetisk forslag i forbindelse med CFE-forhandlingerne. Det påpeges, at Warszawapagten skelner mellem forsvarsfly og angrebsfly. Grunden er, at Warszawapagten fly til luftforsvar ønskes undtaget som modvægt mod, hvad der ses som en vestlig overlegenhed i kampfly.²⁶ Her er NATO-landene uenige. Et fly kan have forskellige funktioner afhængig af dets bevæbning. Det afgørende må være, hævdes det, hvad flyet kan bruges til, og ikke hvad det bliver brugt til. Det er det nærmeste, man kommer til en analyse af defensivt forsvar og offensivt forsvar. Det må således også konstateres, at det forhold, at der i en kampsituation også for NATO-styrkerne nødvendigvis må forekomme både offensive og defensive operationer, og at dette indøves, neddæmpes i beretningen. Nødvendigvis må mantraet for dansk forsvar være, at det samlede NATO-forsvar, som Danmark er en integreret del af, kun er opbygget med forsvar for øje.

UNIPOLARITETENS OFFENSIVE INTENTIONER: INTERNATIONAL INTERVENTION

En helt ny situation i angrebs-forsvarsmodsatningen er imidlertid opstået, når FK97 ni år efter FK88 skal skrive sin beretning. I den nye verdensorden har de førende stater valgt at tolke angrebs- og forsvarskonceptet på en ny måde. Forsvarsaspektet på det konventionelle område under den kolde krig blev, som vi har set det, betragtet som helligt og ukrænkeligt. Selv USA's interventioner, fx i Grenada, blev retfærdiggjort som forsvar for amerikanske borgere.²⁷ Og forsvarsaspektet kom i øvrigt fra 1983 med USA's introduktion af SDI, *Strategic Defense Initiative*, til også at omfatte kernevåbenområdet.

Med den nye politiske understregning af det brede sikkerhedsbegreb efter den kolde krig var der åbnet for introduktionen af muligheden for intervention på det internationale samfunds vegne. Med ét var det offensive

element indført som en positiv og nødvendig del af den nye organisering af verden. Det første skridt var taget i forbindelse med NATOs nye strategiske koncept fra 1991. Men op mod FK97 udvikledes NATO fortsat med mindre vægt på det territorielle forsvar og øget vægt på den internationale indsats. Under Madrid-topmødet i 1997 blev der truffet beslutning om, som det omtales i beretningen,²⁸ at forberede en eventuel revision af konceptet fra 1991 i retning af nyfordeling mellem kerneopgaverne og de nye opgaver. Som det forsigtigt og stilfuldt beskrives i beretningen: „Fra nogle sider vil der være et ønske om at betone NATOs muligheder for handling også i Europas nærområde for dermed i højere grad proaktivt at kunne forme det sikkerhedspolitiske landskab“. Det, der tænkes på, var fredsstøttende operationer i ustabile områder uden for NATOs traktatområde, men inden for USA/Europas interessefelt.²⁹ Angreb i den gode sags tjeneste i form af offensive operationer var nu blevet en del af den militære virkelighed. Lidt forenklet sagt var afskrækkelsesstrategien afløst af en angrebsstrategi. Og det, der var tilbage af afskrækkelsen, var nu rettet mod internationale lovbyggere, primært stater, men også ikke-statslige grupper, som ikke accepterede den nye verdensorden, der omfattede internationale normer som menneskerettigheder, personlig frihed og demokrati.

Det var først efter afslutningen af FK97, at det for alvor brød løs. NATOs Serbien/Kosovo-indsats fra marts til juni 1999 var et afgørende skel. Der var ikke officielt tale om en krig. Det var en offensiv militær indsats for at hindre etniske udrensninger og forbrydelser mod menneskeheden. Store dele af det internationale samfund stod bag. De stormagter, som var imod, primært Kina og Rusland, accepterede senere i FN, at en NATO-ledet styrke overtog overvågningen i Kosovo. Det var ikke en krig, men som kansler Schröder kaldte det: „en politisk aktion med militære midler for at opnå fred“.

Danmark var aktiv på dette område. Danmark har deltaget i en række fredsbevarende aktioner primært for FN. I forbindelse med NATOs initiativer på det fredsstøttende område har Danmark ligeledes været aktiv. Det har først og fremmest været i forbindelse med den NATO-ledede implementeringsstyrke IFOR i Bosnien-Hercegovina, som senere i december 1996 blev afløst af stabiliseringsstyrken SFOR. Men det store skridt blev imidlertid taget 8.10.1998, mens FK97 stadig arbejdede. Folketinget vedtog, at danske styrker – dvs. fire-seks F-16 fly, skulle deltage i NATOs aktioner i det vestlige Balkan. Flyene skulle medvirke til at demonstrere NATOs vilje og evne til at udmønte truslen mod Milosevic. Flyene var tilmeldt i

en multi-rolle, dvs. de kunne anvendes både i offensive og i defensive operationer.³⁰ Her tog Danmark et afgørende skridt, som bl.a. kunne ses som en opfølgning af de debatter, der havde været i FK97 og de deraf følgende analyser. Den konkrete implementering af denne politik kom selvsagt i marts 1999, hvor Danmark tilsluttede sig NATO-offensiven mod Serbien; offensiven, som ikke måtte kaldes en krig.

Som det er fremgået, har angrebs-forsvarsmodsatningen antaget helt nye dimensioner. Det afspejles klart i sammenligningen mellem FK88 og FK97. Der er tale om to helt divergerende former for verdensorden, to helt forskellige internationale dagsordener. Der var i 1980'erne i forbindelse med FK88 en klart defensivt orienteret koldkrigsdagsorden, hvor de væbnede styrker stod over for at være forberedt på at kunne kæmpe med meget kort varsel i forbindelse med et angreb østfra. Man havde absolut ingen indflydelse på operationernes tidspunkt, sted eller omfang, operationer, som man i øvrigt anså for at have lav sandsynlighed for at kunne finde sted. Kom krigen, var det antagelsen, at det ville blive en ubegrænset, en total og global krig. Det var det, den militære planlægning sigtede imod. Selve konflikten karakteriserede *supreme interest*. Den politiske begrundelse for den lave sandsynlighed var opfattelsen af, at den gensidige afskrækkelse virkede. Den analytiske begrundelse kunne være, som tidligere omtalt, at den kolde krig netop var karakteriseret som en krig, som ikke skulle udkæmpes blodigt i Europa, men som en „virtuel krig“.

For FK97 var dagsordenen fundamentalt forandret. Nu drejede det sig om den mere offensivt orienterede postkoldkrigsdagsorden, hvor de væbnede styrker var indstillet på ikke blot at *kunne* kæmpe, men også at *skulle* kæmpe. Nu havde kampen karakter af en lokal krig, begrænset både i tid og rum. Det var ikke en kamp, som var påtvunget udefra. Tværtimod valgte man selv tid, sted og omfang af indsatsen, og om man overhovedet ønskede at involvere sig. Konflikternes karakter involverede ikke umiddelbart *supreme interest*. Men der var stor sandsynlighed for, at konflikter, som inviterede til indgreb, kunne opstå. Og afskrækkelsen havde kun begrænset umiddelbar effekt, netop på grund af konflikternes asymmetriske karakter.

Disse bemærkninger med udgangspunkt i begrebsparret offensiv-defensiv fører over til en analyse af, hvordan de to forsvarskommissioner relateredes til de to former for allianceforsvar, som blev praktiseret i de to forskellige perioder.

ALLIANCEFORSVAR UNDER BIPOLARITET OG UNIPOLARITET

DE YDRE TRUSLER

Danmark har som småstat kun én realistisk mulighed, hvis man vil overleve som stat: tilpasningspolitikken.³¹ At vælge isolationspolitik eller balancepolitik er selvsagt en mulighed. Men det er farlige politikker, som kan føre med sig, at statens eksistens sættes på spil. Hvordan man i praksis tilpasser sig, fx aktivt eller passivt, er naturligvis et problem. Et andet er forskellige former for tilpasningspolitik til de skiftende subregionale, regionale og internationale omgivelser. Når det drejer sig om den ultimative sikkerhed, hvor overlevelsen er det centrale, kommer den militære dimension centralt ind i billedet. Det danske kongerige var frem mod midten af 1600-tallet en stormagt i Europa, i besiddelse af en særdeles omfattende flådekapacitet. Danmark er nu et overskueligt lille land, militært tilgængeligt på alle måder, det være sig med land-, luft- og flådestyrker. Danmark er kort og godt vanskeligt, om ikke umuligt at forsvare med egne ressourcer. At kongerigets nordatlantiske dele er tilsvarende umiddelbart tilgængelige og i øvrigt af enormt omfang gør ikke opgaven lettere.³²

I en situation, hvor Europa blev delt mellem to blokke, kunne det ses som problematisk for det traditionelt neutrale Danmark at tilslutte sig NATO. Men traditionen for neutralitet var allerede blevet brudt ved, at Danmark af de allierede, ganske vist meget sent i forløbet, blev anerkendt som krigsførende mod aksemagterne i anden verdenskrig. Danmark blev optaget i FN, sejrherrenes klub og deltog i besættelsen af Tyskland. To forhold blev afgørende. For det første: En alliance, som på den ene eller anden måde gik i vestlig retning, blev i stigende grad anset for nødvendig. Da den nordiske løsning med vestlig forankring ikke var mulig, måtte NATO blive løsningen. For det andet: Grønlandsproblemet blev i forhold til USA bedst og sikrest løst i en eller anden form for NATO-regi.³³ Til gengæld fortsatte Danmark gennem hele den kolde krig med at føre dobbeltpolitik. Dobbeltpolitikken gik som flere gange omtalt ud på, at der blev ført både afskrækkelsespolitik og markant afspændingspolitik. Det indebar både solidaritet med NATO og NATO-medlemsstaterne og beroligelseshensyn over for USSR. Det indebar både støtte til effektive, virksomme, veludrustede styrker og støtte til nedrustningstiltag. På trods af ikke-provokation var der imidlertid noget, der var vigtigere end alt muligt andet. Danmark måtte ikke singulariseres, måtte ikke udsættes for *abandonment* i alliancesammenhæng. Der måtte for alt

i verden ikke opstå fundamentale sikkerhedsmæssige kriser, hvor et isoleret Danmark stod over for USSR. Konfrontationen skulle være mellem på den ene side NATO og på den anden Sovjetunionen.

Dette grundlæggende forhold har implikationer. Det kan alt sammen relateres til den basale indretning af det danske forsvar. Det betyder i realiteten, at dansk forsvar på det overordnede plan er indrettet således, at det kan betragtes som generelt at opfylde kravene til at være kontingentbetalende NATO-medlemsstat. Vi ser i denne sammenhæng bort fra mulighederne for *free riding*, dvs. unddragelse af dele af kontingentet. Det er den politik, hvor der spilles på, at den geostrategiske betydning af ens territorium er så afgørende for alliancen i sin helhed, at alliancen som sådan ikke kan tåle at gennemføre en singulariserings- eller en *abandonment*-politik.

Disse overvejelser betyder selvsagt ikke, at det er NATO, som dimensionerer dansk forsvar. Det understreges klart i beretningen, at NATO-samarbejdet er mellemstatsligt og bygger på konsensus. Som det hedder: „Der er tale om en balance mellem den principielle, ubegrænsede suverænitet og de forpligtelser, som landet frivilligt har påtaget sig i fællesskabets interesse“.³⁴

Men det er karakteristisk, at FK88-kommissoriet i høj grad er bygget op omkring NATO. Medlemskabet af NATO er en forudsætning, en præmis for overvejelserne over dansk forsvars sammensætning og fremtid. Kommissionen skal endvidere overveje de fremsatte krav om ændret byrdefordeling inden for NATO, bidrag til NATOs infrastruktur samt evt. øget national specialisering. Der blev nedsat en særlig undergruppe til at undersøge disse forhold. Heri indgik også analyser af forstærkningspolitikken og specialiserings-, koordinerings- og standardiseringsbestræbelser inden for NATO.³⁵

DANSK FORSVAR SOM SYMBOL

Synspunktet er det enkle, at dansk forsvar under den kolde krig med udgangspunkt i FK88 kan betragtes som i høj grad at have en „demonstrationsværdi“. Udtrykt på en mere skærpet måde fremtræder dansk forsvar som symbol på medlemskab, solidaritet og medansvar frem for at have egentlig kampafgørende karakter i den store ligning, nemlig i det overordnede balanceforhold mellem øst og vest. Spørgsmålet er, om politikerne og forsvaret generelt var præget af disse opfattelser. Til at belyse spørgsmålet kunne man undersøge, om der fx – bortset fra størrelsen – var afgørende forskel mellem dansk og fx tysk forsvar. Det tyske forsvar lå midt i den mest

oprustningstunge del af Europa med den største militære koncentration i verden. Europas midte var spækket med taktiske kernevåben, op mod 10.000 stk. Der fandtes kampberedte styrker omkring jerntæppet i Centraleuropa på over to millioner mand. På vestlig side eksisterede en styrke på omkring en halv million vesttyske soldater blandet op med noget i retning af det samme antal stationerede styrker, amerikanere, canadiere, briter, franskmænd og hollændere. Det danske forsvar var i princippet uden kernevåben, uden fremmede styrker i normal fredstid og placeret i et område, som militærstrategisk blot var en forlængelse nordpå af den nordtyske lavslette, men som skiftende danske regeringer karakteriserede som et område, der havde eller burde have status af „lavspænding“, uanset dets militærgeografiske sammenhæng med det politiske brændpunkt: Vesttyskland.³⁶

Meget tyder på, at der var stor forskel. Dansk forsvar havde mere karakter af demonstration og symbol. Dette forhold var ikke alene en naturlig del af den danske politiske kurs og politiske strategi, men det indgik også som en generel opfattelse hos politikerne. Der kan i denne sammenhæng henvises til redaktør Erik Seidenfadens påstand om, at det, USA primært ønskede af dansk forsvar, var „et militært hornorkester, som spiller på plænen foran Det Hvide Hus“.³⁷ Altså netop en understregning af den store allieredes budskab, som kunne formuleres således: Om jeres forsvarsbudget er stagnerende, jeres krigsstyrke reduceret, om materiellet er lettere forældet, er ikke af den store betydning. Det afgørende er, at I står solidarisk bag USA og NATO og generelt støtter USA's politik i og uden for NATO.

Det var netop det forhold, nemlig den umiddelbare tilslutning til amerikansk politik, som var problemet for dansk sikkerhedspolitik. Og det er også her, at dansk forsvarspolitik adskiller sig fra fx den tyske. Tysk forsvarspolitik kunne man ikke karakterisere som symbolik, demonstration eller kontingentbetaling. Fælles for begge lande var imidlertid afhængigheden af eksterne styrker. For Danmark, som i fredstid ikke havde eksterne styrker stationeret, måtte der være et minimum af konventionelle styrker og logistisk støttekapacitet til modtagelse af forstærkninger i en krise- eller krigssituation.

Man kunne forestille sig, at det umiddelbart ville være svært at finde klare udsagn, som peger på denne tolkning. Beretningen fra FK88 demonstrerer en meget saglig, omhyggelig og næsten minutøs gennemgang af det danske forsvars komponenter og sammensætning, alt sammen i princippet hængt op på de overordnede sikkerhedspolitiske præmisser, om truslen og dens karakter og de to skitserede scenarier, bedste fald og værste fald. Og dog.

Ser man nærmere efter virker den anvendte disposition i beretningen og den anvendte metodik som en slags omvendt logik: Resultatet er givet – det er præmisserne, som skal etableres. Når resultatet kan hævdes at være givet, hænger det *dels* sammen med inertien, arven, traditionen, som er bundet til et forsvar. *Dels* hænger det sammen med en række forhold, som ikke ændres, og som der ikke sættes spørgsmålstegn ved inden for den herskende diskurs, den, der omfatter de faste forligspartier. Det drejer sig om følgende politiske konstanter:

- Danmark skal have et forsvar,
- det danske forsvar skal være knyttet til og være politisk og militært integreret i det kollektive forsvar i NATO med de begrænsninger, der er forankret i suveræniteten,
- det danske forsvar skal opdeles i de tre værn og hjemmeværn, som er knyttet til de tre værn,
- det danske forsvar skal have en folkelig forankring ikke mindst gennem en tilpasset værnepligt og et hjemmeværn,
- det danske forsvar skal have et differentieret forsvar – dvs. ikke hovedsagelig være baseret på specialisering,
- det danske forsvar skal have de centrale komponenter, som indgår i et traditionelt, territorielt forsvar,
- de danske forsvarsudgifter skal være relativt stabile: Ændringer i udgifterne vil oftest være begrundet i generelle økonomiske ændringer,
- det danske forsvar skal ikke signalere oprustning; fornyelser, materielle investeringer, udbedring af mangler skal nøje overvejes og ikke mindst finde sted ved rationaliseringer og effektiviseringer.

Det er her påstanden, at mens de sikkerhedspolitiske præmisser ændres og er klart i overensstemmelse med den herskende opfattelse af vilkårene i det internationale system, forholder det sig anderledes med forsvarspolitikken. Forsvaret i sin konkrete udformning ændres relativt lidt. Hvis denne påstand holder vand, hvad er så logikken i at hævde, at under den kolde krig var forsvaret fortrinsvis af demonstrativ, symbolsk betydning, mens det i postkoldkrigsperioden totalt ændrer karakter til at være et forsvar, hvor det symbolske, det demonstrative er stort set forsvundet, og forsvaret nu har den klare funktion at udkæmpe offensive krige, begrænset i tid og rum, krige, hvor indsatserne også klart var afmålt efter operationernes formål og omfang?

Logikken er netop, at forsvarets „software“, præmisserne, formålet, opgaverne, organiseringen, de overordnede argumenter for forsvarets eksistensberettigelse og funktioner ændres fundamentalt. Forholdet er det, at „hardware“-delen i realiteten halter bagefter: udstyret, materiellet, de fysiske vilkår, baserne, destruktionsmidlerne, deres platforme og deres fremføringsmidler. Softwaredelen er grundlæggende ændret, men den konkrete udformning, hardware, kun i mindre grad. Årsagen kan findes i to forskellige teorier:

For det første i bureaucratic politics-teoriene, som netop påpeger inertien, standard-operationsprocedurerne (SOPs) og det forhold, at dynamikken primært har at gøre med input i den standende bureaukratiske og organisationsmæssige konflikt. Den dominerende tendens er fastholdelse af etablerede positioner og procedurer, en status quo-indstilling i forhold til de varierende omgivelser.³⁸

For det andet i den overordnede strukturelle teori, som vil pege på en tilbageholdenhed hos staterne med hensyn til at integrere, at poole de væbnede styrker i en organisation, som har fællesskab, solidaritet, skænbundethed, værdifællesskab som mål. Der vil være en tendens til tilbageholdenhed, hvad angår specialisering, fælles infrastruktur og detailreguleret byrdedeling. Synspunktet har været hellere at beholde og videreudvikle den eksisterende hardware i overensstemmelse med de nye ydre krav frem for at skride til egentlig specialisering. Det kunne fx være, at Danmark overlod det til andre lande at foretage luftovervågning og forhindre suverænitetskrænkelser af dansk luftrum. Danmark kunne således tilsvarende specialisere sig i ubåde i kystnære områder med lavt vand.

Ser vi snævert på opfattelsen af det danske forsvar i FK88-perioden, er der meget, der peger i retning af, at et særdeles vigtigt formål med dansk forsvar var, at det blev opfattet som troværdigt, ikke primært af „fjenden“, hovedmodstanderen USSR og Warszawapagten, men af de allierede, medlemsstaterne i den fælles forsvarsorganisation, NATO. Formålet var som omtalt at undgå den totale politiske singularisering. Problemet var netop, at Danmark på grund af sin generelle udenrigspolitiske doktrin ikke helhjertet kunne støtte de ledende NATO-landes oprustning, deres kontante afskrækkelsespolitik og deres ofte markante konfrontationspolitik. Det hele havde været lettere, hvis Danmark havde kunnet sige: „Ja, vi opruster. Ja, vi står bag alle konfrontatoriske udfald mod USSR“ og så i øvrigt havde ladet det være ved det uden at gøre noget konkret. Det var imidlertid netop det, Danmark i sin særlige politiske position ikke kunne. Norge kunne det, på

grund af sin særlige strategiske rolle i forhold til USSR. Norge var med på alle oprustningstiltag. Norge havde også selv umiddelbart fordel af oprustningen, idet den var med til at udvikle landets infrastruktur og til at støtte Nordnorge økonomisk og erhvervsmæssigt.

Det var imidlertid vigtigt for Danmark at vise, at det danske forsvar kunne betragtes som en positiv faktor, som en ikke uvigtig del af NATOs forsvar. Det blev primært gjort på tre måder: For det første at gøre forsvaret til et vigtigt udtryk for dansk forsvarsvilje. For det andet i praksis at gøre Danmark kampklart og for det tredje at gøre forsvarsbegrebet bredt. Det skal nærmere belyses.

Den første måde var at demonstrere, at dansk forsvar trods begrænsede ressourcer, trods mere eller mindre nedslidt og forældet materiel, havde kapacitet og effektivitet til at fremstå som et symbol på dansk forsvarsvilje, på dansk solidaritet med NATO. Ikke mindst det frivillige hjemmeværn på over 70.000 medlemmer blev fremhævet som et effektivt, *low cost*-bidrag til dansk forsvar som symbol. Danske soldater blev generelt anset for veluddannede, som under øvelser kunne måle sig med andre allierede. Det, der var afgørende, var netop intentionen: Danmark skulle gøre sig fortjent til at indtage en fornuftig plads i alliancen. At kæmpe var ikke det afgørende. Det afgørende var at demonstrere det ubrydelige NATO-sammenhold.

Den anden måde var, at der var stiltiende forståelser inden for NATO, at Danmark, hvis en krig imod al forventning skulle bryde ud, ville være fuldt engageret i den fælles NATO-kamp. Det gjaldt ikke mindst modtagelsen af de allierede forstærkninger, som ville komme i form af landstyrker og flystyrker. Der var for NATO-infrastrukturpenge bygget bombesikre hangarer til over 400 forstærkningsfly. Det gjaldt anvendelsen af kernevåben. NATO-kerne våben deponeret lige syd for grænsen var således kun timer væk fra dansk territorium. Man indøvede overførelsen af disse våben til Danmark. Her var det netop ikke symbolikken, der gjaldt. Her var det de barske realiteter, der ville dominere i tilfælde af angreb. Disse realiteter var ikke det, de danske regeringer officielt fremhævede stærkest. Danmark signalerede tværtimod atomfrihed og restriktiv atompolitik gennem fodnoter og forestillinger om Norden som atomfri zone og som et lavspændingsområde.

Den tredje måde var at gøre forsvarsbegrebet så bredt som muligt. Det kan ses i sammenhæng med tilsvarende bestræbelser under afspændingsperioder i den kolde krig og i efterkoldkrigsperioden. Det kan interessant nok også ses som et skridt væk fra den militært betonedede afspændingspolitiske dagsorden,

som primært så våbenkontrol og nedrustning som de afgørende komponenter. Det er her, at byrdedelingen kommer ind i billedet. Byrdedelingen, dvs. debatten om, hvordan man mest retfærdigt og hensigtsmæssigt deler den fælles byrde, som det er at forsvare NATO-landene. Det var primært de konventionelle styrker, der var til diskussion. Og det var ikke mindst USA, der plæderede for udjævning af byrden for forsvaret af Europa. Både under detenten, men også under det, som blev kaldt den anden kolde krig fra slutningen af 70'erne, var der idelige krav fra den amerikanske kongres om at reducere – eller endog tilbagetrække de amerikanske kamptropper og andre militære styrker fra Europa.

Byrdedelingen og byrdedelingsforhandlingerne var en vigtig del af NATOs aktiviteter. Danmark blev normalt kritiseret i alliancens årlige byrdedelingsrapporter. Det fremhæves af FK88-beretningen, at i NATO-rapporten fra efteråret 1988 blev det fastslået, at i procentdel af bruttonationalproduktet er det danske forsvarsbidrag blandt de laveste i alliancen og har i gennemsnit vist et fald i de seneste ti år.³⁹ Gennemsnitsvæksten i forsvarsudgifterne havde været meget lav. En relativ lille del af befolkningen stilles permanent til rådighed for forsvaret. Omvendt kan en stor del af befolkningen mobiliseres. Der er ifølge rapporten en lav opfyldelse af de styrkemål, som alliancen har opstillet. Men det er som omtalt lykkedes Danmark at få forsvars- og sikkerhedsbegrebet udvidet så meget i NATO-sammenhæng, at det talte som en byrde for Danmark at give tilskud til Grønland og Færøerne, forstået på den måde, at det var vigtigt at holde områder beboet, som var strategisk vigtige for NATO. Bidrag til udviklingslandene blev også betragtet som en del af den sikkerheds- og forsvarspolitiske byrde. Det gjaldt også Danmarks økonomiske og militære bidrag til FN's fredsbevarende styrker. Med denne praksis var Danmark medvirkende til at gøre forsvars- og sikkerhedsbegrebet bredere. Det var en klar dansk interesse.

Man kunne tolke den danske politik på denne måde: Udgangspunktet var den danske „dobbeltpolitik“, som enkelt sagt bestod af komponenterne afskrækkelse og ikke-provokation, og som betød, at Danmark var fuldt medlem af NATO på minimumsvilkår. Det var dermed en dansk bestræbelse for det første ikke blot at fremtræde som et oprustende, oprustet land, hvorfra modangreb kunne udgå, men også at vise en aktiv fredspolitik, som var konkret, aflæselig, aktiv og umiddelbar effektfuld: støtte til Grønland, Færøerne, ulandene, FN og FN's fredsbevarende missioner, en politik, som kostede ganske mange ressourcer.

Dernæst for det andet at føre en politik, hvor det egentlige forsvar først

og fremmest havde karakter af at være en under de gældende omstændigheder nødvendig demonstration af at være i besiddelse af et forsvar. Med *et* afgørende formål: at vise forsvarsvilje og solidaritet i NATO-sammenhæng. Forsvaret måtte aldrig komme i anvendelse. Det skulle være der, det skulle være klar til indsats, men forestillingen om et kæmpende Danmark i en total krig mellem øst og vest var næsten ubærlig og uden for normal fatteevne. De øvelsesmønstre, som de årlige militærmanøvrer eller stabsøvelser inden for totalforsvaret betjente sig af, hvor der var livlig brug af både taktiske og strategiske kernevåben, havde et klart surrealistisk præg.

Det danske forsvar var primært symbolsk. Det var også den officielle politik: Forsvarets formål var at hindre krig. Det ville være et nederlag, hvis krigen kom. Så havde forsvaret svigtet. Forsvaret fungerede primært som svar på den sovjetiske trussel. Denne trussel kunne kun modgås ved et kollektivt, afskrækkende forsvar. Det var i denne kollektive sammenhæng, at det danske forsvar set gennem FK88-briller skulle opfattes.

Men hvordan kunne forsvaret med FK97-briller så klare sig uden trusler? Som vi har set det, fortsatte det kollektive forsvar, NATO, uanset at truslen faldt bort, uanset at Danmark og de øvrige NATO-medlemslande oplevede en tryghed, en sikkerhed, næsten uden fortilfælde, uanset at man kunne fastslå en tidshorizont på mindst 10 år, hvor der ingen konventionelle trusler ville være. Svaret ligger teoretisk i påvirkning fra det internationale system, som med sin principielt anarkiske struktur vil forudsætte en eller anden form for forsvar. Generelt er anarkiet det overordnede princip. Men anarkiudgangspunktet betyder ikke, at NATO-staterne efter USSR's fald og nederlag i den virtuelle kolde krig går fra hinanden. Tværtimod har de europæiske NATO-medlemmer under unipolariteten en tendens til fortsat som under bipolariteten at søge sikkerhed hos USA. Der er endog en tendens til at rykke nærmere. Et eksempel på dette er Frankrig. Frankrig har efter den kolde krigs afslutning nærmet sig NATO, endog i 1999 tilsluttet sig et fælles strategisk koncept. Nu opfattes sikkerheden, fordi den ikke umiddelbart er truet, som udvidet og bred. Truslen ses nu som kaos, ustabilitet, en trussel, som kan modgås ved fælles aktioner mod internationale lovbyggere. Det er her, forsvarer nu får sin nye rolle: som kæmpende, intervenerende, offensivt engageret. Den symbolske, demonstrative rolle er forbi. Effektiviteten kan direkte måles. Der er nu så stor militær sikkerhed, at krig kan benyttes som et legitimt middel.

For det danske forsvar får dette en afgørende betydning. Som det fremgår af FK97, skal en stadig større del af forsvarer rettes mod internationale

indsatser. Første skridt bliver taget i 1993 ved oprettelsen af DIB. FK97 legitimerer, kodificerer yderligere denne udvikling. Spørgsmålet er så, som vi senere vil vende tilbage til, om det betyder den afgørende ændring i dansk forsvar, som præmisserne skulle lægge op til. Er dansk forsvar virkelig blevet så markant omlagt, som de fundamentale ændringer i det internationale og i det regionale system skulle indikere? Svaret er nej.

REVOLUTION IN MILITARY AFFAIRS?

Som det allerede er antydnet, forekommer der at være en måske naturlig træghed, en inert i det militære system. En række organisationsteoretiske undersøgelser peger på, at organisationer har deres eget liv, deres egne traditioner, deres egen arv. Inden for forsvaret er der yderligere det problem, at der er en klar underopdeling efter værn. Værnskulturen medvirker til at fastholde den forskel, det er at kæmpe i tre forskellige elementer, skønt begrebet „den integrerede slagmark“ bliver mere og mere påtrængende.⁴⁰

På den anden side er presset på statslige organisationer, økonomisk såvel som politisk, så stort, at organisationer, som udfylder gårsdagens behov, vil have stadig vanskeligere ved at markere deres vigtighed og deres uundværlighed. Spørgsmålet er: Følger militæret og politikerne med i den revolutionerende udvikling, som generelt finder sted i verden i disse år? Opfanges de mange nye militære muligheder og begrænsninger baseret på ændringer, som i mange tilfælde kan karakteriseres som revolutionære? Det, der refereres til, er de ændringer, som tilsyneladende med større og større hast finder sted på det økonomiske, det samfundsmæssige, det teknologiske og ikke mindst i vores sammenhæng på det militære og på det internationalt politiske område. Hvordan er sammenhængen?

På de forrige sider har vi indgående beskæftiget os med de internationale politiske transformationer, som markerer overgangen fra den kolde krig til efterkoldkrigssituationen, skellet mellem det bipolare og det unipolare system. Analysen har koncentreret sig om, hvorledes disse strukturelle transformationer umiddelbart og middelbart har haft indflydelse på sikkerhedspolitik og forsvarspolitik. Vi har påvist, at på det sikkerhedspolitiske område og på software-siden af forsvarspolitikken har reaktionerne været omfattende, og tilpasningen til nye omgivelser har været dybtgående og effektive. Anderledes er forholdet imidlertid, når vi ser på militæret som institution. Her vil det være på sin plads at relatere transformationerne på det internationalt politiske område til andre fundamentale transformationer

på centrale områder, som måske med en vis grad af forenkling kunne kaldes revolutionære.

En enkel påstand kunne være, at ligesom der i den internationale diskurs og debat opereres med begrebet RMA, *Revolution in Military Affairs*, kunne man med endnu større ret tale om RIA, *Revolution in International Affairs*, nemlig det, som her har gået under betegnelsen den strukturelle transformation fra bipolaritet til unipolaritet. Denne ændring er klart „revolutionær“, på samme måde som ændringen fra multipolaritet til bipolaritet i årene efter afslutningen af anden verdenskrig. Men hvordan hænger RMA sammen med FK88 og FK97?⁴¹

RMA OG FK88

Hvad angår FK88, var den placeret i en periode, den kolde krig, som var afgørende præget af en af de historisk set vigtigste RMA'er. Det var introduktionen af et virkeligt masseødelæggelsesvåben, først fissionsbomben, a-bomben og siden fusionsbomben, b-bomben. Der var nu ingen teoretiske eller praktiske grænser for størrelsen af ødelæggelseskapalet. Grænserne var kun politisk-strategiske. Dommedagsbomben, i hænderne på begge supermagter, var en realitet. Det var våbnet, som kunne umuliggøre alle krige eller føre verden ud i et ragnarok.

Kernevåbenproblematikken spillede, som vi har set det, en central rolle i FK88. Det kunne ikke overraske. Men var der overvejelser over, hvorvidt der var en ny RMA på vej? Konklusionerne var meget beherskede. Der var ændringer på vej. Men når det kom til stykket, var vurderingen den, at der var tale om en evolution, en langsom, kontinuerlig udvikling. I udgangspunktet var situationen den, at den teknologiske udvikling spillede en central rolle. Ikke alene optrådte den i kommissoriet: „Kommissionen skal ... analysere og vurdere, hvilken betydning den våbenteknologiske udvikling har for forsvarets opgaver og struktur“, ⁴² den kom også til at fylde ganske meget, særlig i bilagsbindet, hvor RAG, som var blevet bedt om at beskrive den våbenteknologiske udvikling, havde udfærdiget en diger redegørelse. Nu er RMA ikke blot knyttet til teknologiske og våbentekniske udviklinger, men også til organisatorisk struktur, til strategiske prioriteringer, til politiske og militærpolitiske faktorer. De optræder også, men i yderst beskedent omfang. Hvad nåede kommissionen frem til? Præmisserne var, at udvikling af og indførelsen af ny teknologi som hovedregel foregår glidende og uden voldsomme teknologiskift. Opgaven blev tolket som at lave en relativt lang-

sigtet forudsigtelse med en tidshorisont op til 20 år.⁴³ Det var vurderingen, at den brede teknologiske forskning, som muliggør en betragtelig teknologisk udvikling næppe vil ske i „et så hurtigt tempo, som man normalt forestiller sig, primært på grund af de økonomiske omkostninger“.

Alligevel er det opfattelsen, at udviklingen vil få indflydelse på krigsførelsen. Kvalitet vil få prioritet over kvantitet. Udviklingen inden for intelligente våben vil fortsætte. Informationsindhentning vil blive helt afgørende.⁴⁴ Kamppladsen vil være tredimensional og integreret. Kampene vil være relativt kortvarige og stærkt koncentrerede, bevægelighed vil få øget betydning. Baglandsområder vil i højere grad blive inddraget i direkte kamphandlinger. Det vil også være gældende for det danske område.⁴⁵ Det er imidlertid, som om kommissionen har ladet den teknologifikserede RAG-gruppe, som var under ledelse af direktør Güntelberg, køre sit eget løb. Der blev produceret et omfattende materiale, som blev optaget i bilagsbindet. Men det samlede resultat af teknologianalysen blev præsenteret i en lidet markant sammenfatning i den egentlige beretning. I denne sammenfatning, som hele kommissionen stod for, mærkes en vis afstandtagen. Man binder sig ikke op på konklusionerne. Der er mere tale om en refererende sammenfatning. Størstedelen af kapitlet indledes med formuleringer som, „gruppen forudser, forventer, finder, vurderer, erindrer, konstaterer“. Kommissionens egen vurdering indskrænker sig til nogle meget generelle udtalelser, således som det er omtalt ovenfor.⁴⁶

Teknologifikseringen er en følge af den særlige politiske interesse omkring dette forhold. Beretningen har taget hensyn til dette, men der er elegant i konklusionerne drejet uden om ethvert eventuelt forsøg på at fremstille udviklingen som en *Revolution in Military Affairs*. Endvidere er der undgået anvisninger af særlige løsninger for dansk forsvar, løsninger som skulle have rod i revolutionerende teknologiske fremskridt eller i nye anvendelser af teknologi med særlig henblik på etablering af defensivt forsvar. Under FK88-kommissionens besøg i USA og ikke mindst besøget ved den 9. infanteridivision på Fort Lewis i staten Washington på USA's vestkyst, den division, som var udset til bl.a. at være forstærkningsstyrke til indsættelse på den jyske vestkyst, var der rig lejlighed til at se, hvor langt USA var kommet i krigsførelse med anvendelse af avanceret elektronisk teknologi. Divisionen var en mønster- og udviklingsdivision netop på dette område. Bærbare computere til styring og kontrol af missiler indgik tilsyneladende i alle kommandojeeps. Disse demonstrationer syntes imidlertid blot at have den indflydelse på kommissionsmedlemmerne, at man måtte indse, at for

Danmarks vedkommende, alene af økonomiske grunde, ville teknologiløsninger af denne art være uoverkommelige. I givet fald ville det betyde en total omlægning og omstrukturering af dansk forsvar, fx i retning af en dybtgående specialisering. Der var ingen tilslutning til løsninger af denne art blandt hovedparten af kommissionsmedlemmerne.

RMA OG FK97

Ser vi på FK97, er situationen en helt anden. Debatterne omkring RMA er i fuldt sving. Golfkrigen havde med ét ændret alle forestillinger om krigsførelse. Mediernes fremstillinger af ekstremt præcise missiler, som kan trænge ind og ødelægge et bestemt kontor i en bestemt bygning, mere end antydede, at der var tale om en egentlig revolution. At størstedelen af de våben, som blev anvendt af den USA-ledede koalition, var traditionelle, konventionelle våben, som længe havde været fast bestanddel i også USA's væbnede styrker, havde begrænset betydning. Afgørende var, at krigen havde demonstreret, at der virkelig kunne tales om en RMA, en opfattelse, som blev understøttet af officielle udtalelser, ekspertudsagn og en række politiske og forskningsmæssige analyser.

Hvad er så indholdet i RMA?⁴⁷ Et vigtigt udgangspunkt er informations-teknologien, it, som har revolutioneret indsamling og kommunikation af viden. Det vil sige,

- at der i it-samfundet gives prioritet til viden, herunder fremskaffelse og spredning af viden,
- at software er overordnet hardware,
- at fundamentale dimensioner som tid og rum er under fundamental forandring, og at de kan reduceres til et minimum,
- at kvalitet og hastighed er afgørende,
- at den store udfordring ligger i styring, sortering, sammensætning og bearbejdning af information.

På længere sigt vil der være følgende virkninger af RMA: På grund af ændringerne i tid og rum vil territorier, baser, permanent stationering af tropper og forstærkningsstyrker mindskes i betydning. *Global Reach* vil blive opnået på nye effektive måder, ikke mindst gennem anvendelsen af det ydre rum. Skellet mellem de militære værn vil brydes ned på grund af øget integration. Hurtige, fleksible enheder vil blive prioriteret. Den mili-

tære og den civile teknologiske sektor vil blive stadig mere integreret, og militæret vil på en række områder blive demilitariseret. Der vil fortsat være klare *war fighting*-missioner, men også *peace keeping* på forskellige niveauer op til *peace enforcing* vil blive central på dagsordenen. Hertil kommer, at demokratiske og individualistisk inspirerede organisationsstrukturer med flade, ikke hierarkiske opbygninger blive nødvendige. Endelig vil der på destruktionsmaterialeområdet ligeledes ske revolutionerende ændringer. Fremføringsmidler med destruktionsmateriale, det være sig missiler, bomber, granater, vil være præcisionsvåben. Man skal kunne ramme målet 100 pct. og ødelægge. Ingen politisk og moralsk uacceptable fejlafleveringer og intet spild vil blive tolereret.

I denne sammenhæng vil krigen under den nye RMA være totalt anderledes. Gamle, traditionelle krige vil fortsat finde sted, fortrinsvis i udviklingslande og *failed states*. Ligeledes vil visse krige fortsat, men på den ny måde, være „virtuelle krige“, altså krige uden blodsudgydelse, nemlig primært i forbindelse med udviklingen i missilforsvaret.⁴⁸ Det skal forstås således, at der kæmpes virtuelt om midler og modmidler i forbindelse med missiler, udstyret med masseødelæggelsesvåben. De afgørende krige vil i udpræget grad være politisk korrekte krige, dvs. krige, som har en eller anden form for international legitimering. Det er krige, der udkæmpes på grundlag af en mere eller mindre markant tilslutning fra det internationale samfund. I den forbindelse vil krigen udpræget blive asymmetriske krige – udkæmpet mellem fuldt overlegne styrker og fuldt underlegne styrker, som imidlertid kan udnytte samfundsmæssige sårbarheder hos de overlegne. Målene i krigen vil for de overlegne styrker være beskyttelse af egne styrker samt en klar undgåelse af civile ødelæggelser.

Med denne summariske oversigt er scenen sat for RMA og relationerne til FK97. Her kommer det overraskende: Ikke med et ord er RMA omtalt i beretningen. Kommissoriet nævner heller ikke den våbenteknologiske eller den teknologiske udvikling og dens betydning, som tilfældet var i FK88. Hvad der findes af teknologiovervejelser optræder primært i materielberetningen, som var afgivet af et internt udvalg, før kommissionen påbegyndte arbejdet, og som man havde taget udgangspunkt i med henblik på anskaffelser. Kommissionen har heller ikke af egen interesse eller af nødvendighed taget problemet op. Enkelte kommissionsmedlemmer ytrede ønske om en nærmere behandling. Det var der ikke tilslutning til. Resultatet var, at der siger og skriver er en side, som omtaler den teknologiske udvikling på forsvarsmaterielområdet i afsnittet om dansk forsvars udvikling.⁴⁹

Her fremhæves det, at forsvaret inden for informatik og telekommunikation vil basere sig på den civile teknologiudvikling. Det vil ikke være tilfældet inden for de specifikt militærtekniske områder. Ud fra betragtningen om, at der går op til 25 år fra en militærteknologisk nyudvikling til dens implementering, så forventes det ikke, at der i de kommende 10-15 år vil være revolutionerende teknologiske ændringer på vej i grundlaget for forsvarets materielanskaffelser. Et andet forhold, der nævnes, er udviklingen i retning af simulation, som kan supplere og delvist erstatte rigtige øvelser. Endelig omtales ekstremt kort muligheden for informationskrig i forbindelse med den store sårbarhed og mulighed for angreb af hackere. Der er en kort vurdering af fladere kommandostrukturer: Udgangspunktet er, at C4I-systemer (Command, Control, Communications, Computers and Intelligence) gør det muligt hurtigt at gøre relevant information tilgængelig på alle niveauer.⁵⁰ Den generelle konklusion er, at „der generelt udvises tilbageholdenhed vedrørende indførelse af ny teknologi, medmindre det kan påvises, at den er nødvendig for at løse opgaverne, samt at de økonomiske muligheder er til stede“.

RMA SOM NON-ISSUE

Disse betragtninger demonstrerer klart kommissionens opfattelse af, at dansk tilpasning til de varierende militærpolitiske og militærteknologiske opfattelser og realiteter er nødvendig, men på ingen måde styrende. Der tages ikke stilling til, om en RMA er i gang, om krigsførelse globalt, regionalt og lokalt både med hensyn til materiel og personel er på vej til at blive fundamentalt revolutioneret. Det er karakteristisk og vigtigt. Det var ikke sådan, at kommissionen ikke blev konfronteret med eksistensen af eller virkningerne af en RMA. Informationskrig var ikke mindst under rejsen til USA gang på gang på dagsordenen. Den teknologiske udvikling blev demonstreret og debatteret indgående. Det skete ikke mindst i relation til præsentationen af Joint Strike Fighter, som blev lanceret som det 21. århundredes fly, med muligheden for at producere 6000 eksemplarer. Et af de centrale principper i udviklingen af dette fly var den modsætningsfyldte formulering, at teknologien skulle gøre teknologien billigere. Hermed mentes, med henvisning til den ekstremt hastige teknologiudvikling på det civile område med computere, mobiltelefoner etc., hvor de producerede enheder blev stadig billigere, at en tilsvarende udvikling var på vej på det militære område. Flyet ville kunne produceres til en stykpris på 25 mio. dollar.

Generelt var USA-besøget en *eye opener* i forbindelse med RMA. Men det er karakteristisk, at informationer og indsigter kun var af begrænset værdi, når den amerikansk prægede generelle RMA skulle omsættes til dansk forsvar. Ikke engang langsigtede visioner var der at hente. Den reelle baggrund var klart en politisk-pragmatisk opfattelse af Danmarks militære muligheder og de muligheder, der lå i det danske politiske system. Her var ingen vilje til dybtgående ændringer i struktur og virkemåde. Hertil var den teknologiske og den organisatoriske arv for tung.

Men før mistrøstigheden breder sig i forbindelse med den i øvrigt forståelige politiske som bureaukratiske inert i forsvaret, skal følgende dog fastslås: Dansk forsvar havde på ét afgørende punkt formået at trække sig selv op med hårene for at undgå at blive siddende i hængedyndet fra den kolde krig, den politiske arv fra bipolariteten. Det var at indstille sig på den nye tids krav: at forsvaret ud over det territoriale forsvar primært skal bruges til internationale indsatser. Her lå et rationale, som passede som fod i hose til den nye verdensorden. Det var måske ikke forsvaret som organisation, som trak sig selv op ved håret. Der var også ikke ubetydelige kræfter, som havde vanskeligt ved at affinde sig med den nye tid, og som ønskede at bevare forsvaret, som det var, og dermed at forblive i det perspektivløse hængedynd. Men forsvaret blev stærkt og afgørende hjulpet af politisk forudseende personer, primært den seje og vedholdende forsvarsminister Hans Hækkerup. Men også interesseorganisationerne havde været med til at lægge grunden til de tidlige forslag om en dansk international indsatsstyrke. Problemerne ved omstruktureringen var imidlertid, at der var et dobbelt krav: Dels skulle artikel 5-opgaverne fortsat kunne løses, om end de blev nedprioriteret, dels skulle de nye opgaver passes ind i et forsvar, som konstant var plaget af begrænsede ressourcer.

Det afgørende for, at denne omstrukturering kunne gennemføres, var sandsynligvis netop den kølige distance til den igangværende internationale RMA. Nok skulle forsvaret omstruktureres, men det skulle gøres inden for de givne rammer: dvs. inden for de stiltiende økonomiske rammer, inden for de organisatoriske rammer og inden for de traditionelle, materielanskaffelsesrammer. Der skulle ikke satses på teknologiske fix, på smart, kostbart, uprovet materiel og på revolutionært frigørende nye managementmetoder. Nej: Den farbare vej skulle være dansk pragmatisme, menneskelig frem for *super high tech* indsats, solid anvendelse af det system, som havde vist at kunne virke. Det nye var ikke mindst anvendelsen af de menneskelige ressourcer, som skulle bruges på alle niveauer: den militære, organisatoriske

integration som middel til samarbejde og stabilitet. Det var lige fra optagelse af baltiske soldater i danske enheder til etablering af det dansk-tysk-polske korps. Det var, også set i relation til RMA, en opfattelse, som kan findes i følgende konstatering fra Forsvarskommissionen af 1866: „Landets forsvarsevne (må) udvikles i forhold til dets forsvarsevne, dvs. i forhold til befolkningens størrelse og velstand og til landets naturlige beskaffenhed“.⁵¹ Markante fremtidsorienterede ændringer i det danske forsvar blev ganske vist gennemført. Materielbudgettet blev øget med ti pct. og en stor del af disse forøgelse gik til præcisionsvåben. Organisatorisk som materielt blev forsvaret udviklet i takt med nye omgivelser og krav. Men nogen dansk RMA kan man ikke tale om.

DEN TEKNOLOGISKE REVOLUTION, DEN ØKONOMISKE REVOLUTION OG RMA

Som omtalt stod RMA ikke alene. Der var en række sideløbende revolutionære globale udviklingsforløb. RMA er her behandlet bl.a. som en funktion af RTA, *Revolution in Technological Affairs*. Men RMA i den form, den har fået, vil også være utænkelig uden strukturændringen i det internationale system, *Revolution in International Affairs*: ændringen fra bipolaritet til unipolaritet. Der er imidlertid to andre processer, som skal nævnes: REA, *Revolution in Economic Affairs*, og RSA, *Revolution in Societal Affairs*. Den økonomiske revolution er tæt forbundet med globaliseringen. Globaliseringen har i princippet ikke meget med ændringen fra bipolaritet til multipolaritet at gøre. Mange forskere mener endog at kunne påvise en stærkere globalisering i tiden før første verdenskrig end i dag.⁵² Men alt andet lige vil det sandsynligvis være en relativt uomtvistet kendsgerning, at på det finansielle område er der tale om globalisering, globale aktioner og globale virkninger. Millioner af dollar fra overalt i verden skifter ejere i løbet af ganske få sekunder på de globalt orienterede børser. Det må også betragtes som en kendsgerning, at efter koldkrigsafslutningen har den igangværende globalisering fået særdeles gunstige vilkår. Selv om det aldrig under bipolariteten lykkedes USSR at få etableret et kommunistisk-socialistisk ikke-kapitalistisk alternativt verdensmarked, er det dog vigtigt, at under unipolariteten er der ikke alene tale om en almindelig tilslutning fra staterne til, at en række generelle værdier opfattes som globale – demokrati, menneskerettigheder, personlig frihed – men at disse værdier omfatter markedsøkonomi, også på globalt niveau.

Den økonomiske globaliserings revolution har ikke nogen specifik, men en generel indflydelse på eller relationer til forsvarskommissionerne. Forsvarsudgifter har specielt under den kolde krig været mindre globaliserede, mindre afhængige af den internationale udvikling end andre områder. Udgifterne på forsvarsmaterielområdet var højere end den almindelige prisudvikling. Der var i det hele taget en tendens, som ikke blot karakteriserede Sovjetunionen med dets meget lukkede politisk-militært-industrielle kompleks. Det gjaldt også USA, som havde et tilsvarende om end knap så lukket system. Den militære sektor i de fleste lande, også NATO-landene, var afsondret, beskyttet og forkælet. Det er ikke mere tilfældet, i hvert fald ikke i samme omfang. Det hører med til vurderinger af den økonomiske revolution, at våbenmarkedet, våbenudviklingen og produktionen er langt mere undergivet den globale konkurrence og markedskræfterne end under den kolde krig. Men der er stadigvæk langt til en egentlig globalisering. En række lande ser fx fortsat national forsvarsmaterielindustri som en strategisk nødvendighed. Det gælder bl.a. England og ikke mindst Frankrig. For Danmark spiller en sådan strategisk nødvendighed selvsagt ingen rolle. Danmark er ikke den store våbenproducent, og da slet ikke af strategiske eller politisk-militære grunde. Primært er Danmark med der, hvor en økonomisk givtig nicheproduktion giver mening. Det vil først og fremmest sige i forbindelse med coproduktion ved omfattende indkøb af våbenplatforme, ikke mindst fly. Den eneste større selvstændige våbenplatformsproduktion, der findes i Danmark, har med produktion af krigsskibe, herunder Standard Flex-skibe at gøre.

Økonomi og forsvar hører sammen. Men FK88 og FK97 havde umiddelbart meget lidt at gøre med den internationale økonomi endsige med *Revolution in Economic Affairs*. FK88-kommissoriet stillede særlige økonomiske krav, idet kommissionen skulle vurdere fordelingen af forsvarsbudgettet mellem personel og materieludgifter og mellem værnene indbyrdes. Herudover skulle der foretages rationaliseringer og omprioriteringer, som skulle betyde, at egentlige kampstyrker skulle kunne få tildelt ressourcer. Derimod besluttede FK97 sig for ikke at røre ved de økonomiske forhold. Som det hedder i beretningen: „Et kommende forsvarsforlig, herunder forsvarrets økonomiske rammer, skal forhandles mellem partierne, og Forsvarskommissionen har ikke anset det for sin opgave“.⁵³ Alligevel vakte det stor vrede hos centrum-højrepartierne, og det medførte en længere debat, at SR-regeringen i foråret 1998 efter valget i regeringserklæringen åbnede op for mulige besparelser på forsvaret.

De afgørende danske økonomiske interesser findes som omtalt i skibsproduktion og medproduktion af større våbenplatforme som fly. Under FK88 var fokus ikke på den globale eller atlantiske dimension, men primært på den vesteuropæiske. Interessen var bundet op på IEPG, Independent European Programme Group. Her var formålet at sikre den europæiske søjle inden for NATO med henblik på udvikling, produktion og anskaffelse af forsvarsmateriel. Sigtet er bl.a. at styrke forskning og teknologisk udvikling i dansk industri, og at Danmark får det samfundsøkonomisk størst mulige udbytte af anskaffelserne. En vigtig måde er bl.a. at gå bort fra den industrielle kompensationspolitik og erstatte den med en *juste retour*-model, hvor landene deltager i udvikling og produktion i forhold til landets anskaffelser.⁵⁴

I forbindelse med FK97 er situationen som nævnt en anden. Den økonomiske revolution er i fuld gang. Den internationale finanskapital er i meget høj grad globaliseret. Men forsvarsindustrierne er kun i mindre grad præget af denne revolutionære udvikling, men er selvsagt påvirket af den. For dansk forsvar direkte spiller denne revolution en stærkt begrænset rolle. I beretningen er den ikke omtalt.

REVOLUTION IN SOCIETAL AFFAIRS

Som den sidste revolutionære udvikling skal den samfundsmæssige revolution nævnes. Hvad har den med forsvarskommissionerne at gøre? Den samfundsmæssige revolution vil blive anvendt som et redskab til at afprøve, om der er relevante forskelle i denne sammenhæng mellem de to forsvarskommissioner, tilhørende hver deres forskellige verdensorden. Den societale revolution siger kort og godt, at i det postmoderne samfund spiller individet set i forhold til kollektivet, familien, gruppen, nationen, samfundet, staten en øget, på mange måder ny og revolutionær rolle, lokalt, nationalt, regionalt og globalt.⁵⁵ Meget er ikke nyt, men det forhold, at verden i den nye orden er mere umiddelbart sammenhængende, og dermed også yder større mulighed for udbredelsen af fælles normer, er en ny dimension. Det afgørende er, at individet, det enkelte menneske, også delvist på verdensplan, er blevet aktør i en hidtil ukendt grad. Hun er blevet en politisk aktør gennem det lokale, nationale og regionale demokrati. Hun er blevet en økonomisk aktør, både som konsument og som investor, ført og fremmest fordi markedsøkonomi har sejret. Hun er blevet en social-societal aktør og vælger i høj grad selv sin identitet, det være sig religiøs tilknytning, politisk

tilknytning, social tilknytning og kulturel tilknytning. Disse forhold har direkte indflydelse på forsvaret.

For at give et eksempel: Under FK97's besøg i USA blev der givet briefinger og gennemført drøftelser primært om amerikansk forsvar. Ved en central briefing om USA's nyeste forsvarsprojekter og visioner var forventningerne, at nu ville der først blive disket op med USA's nyeste landvindinger, hvad angår teknologi og våbensystemer. Det skete ikke. De første og vigtigste forhold, der blev pointeret, var den individuelle soldats ve og vel. Der var ikke blot tale om vigtigheden af den enkelte soldats krigsmæssige sikkerhed. Det var meget bredere. Det enkelte medlem af de amerikanske væbnede styrker skulle sikres et solidt og stabilt karriereforløb. Aflønnes bedre. Være sikker på kun at blive udstationeret til særligt belastende ørkenområder over begrænsede perioder. Alt i alt et udtryk for værn om individet baseret på bevidstheden om individets nye rolle.

I dansk forsvarskommissionssammenhæng er der ikke meget at hente i denne sammenhæng. Det postmoderne samfund, fremmet af efterkoldkrigstidens internationale system, har med hensyn til individets rolle længe været en realitet i Danmark. Det er vanskeligt at sætte noget skel her mellem FK88 og FK97. Et problem presser sig imidlertid på: værnepligten. Den almindelige værnepligt, som den er udformet i den moderne stat, hænger snævert sammen med demokratiseringen og etableringen af den moderne nationalstat. Frankrig fik værnepligt i 1793 i forbindelse med revolutionen. I Danmark blev den almindelige værnepligt indført ved grundloven af 1849. Værnepligt har at gøre med nations- og statsopbygning, hvor demokrati og værnepligt kan ses som komplementære størrelser. Demokrati indeholder rettigheder til indflydelse på og deltagelse i den politiske ledelse af staten. Værnepligt er en af borgernes meget få pligter over for staten: at stille op for at forsvare den stat, hvis politik man via demokratiet har indflydelse på. Værnepligt medvirkede til at øge borgernes loyalitet, til at skabe en formel lighed mellem samfundsgrupperne og sikre sammenhængen mellem borger og territorium. Der var konkret tale om opbygning af national identitet. Værnepligten inddrog således borgerne direkte i stats- og nationsopbygningen og medvirkede ligeledes til et konkret formål i militær henseende, nemlig at øge forsvarets styrke og størrelse og rekrutteringsgrundlag. Grundlaget blev hermed lagt for det 19. og 20. århundredes massehære. Men hvordan hænger dette sammen med det postmoderne samfunds fremhævelse af individet?

Der er ikke megen sammenhæng. Ganske vist peger demokrati og sam-

fundsmæssig og økonomisk lighed på individet som selvstændig aktør, men i det postmoderne samfund bevæger enkeltindividet sig også ud over den snævre nationale sammenhæng og identitet: Det postmoderne menneske har også en international og global placering. Enkeltmennesket har principielt værdi i sig selv: Det ligger som den fundamentale baggrund for menneskerettighederne. Derfor gennemfører det internationale samfund i den nye verdensorden humanitær intervention; derfor kæmpes for det enkelte menneskes ret mod hypernationalisme og hyperetnicisme. Med denne udvikling i retning af et postmoderne samfund fjernes sammenhængen mellem værnepligt og nations- og statsopbygning mere og mere. Hertil kommer, at i en RMA-sammenhæng er værnepligt en hindring. Der satses ikke mere på massehære; den teknologiske udvikling kræver højt uddannede specialister. Der kræves i stigende grad stærkt specialiserede kompetencer for at være soldat. Planlægningen af mobilisering af millioner af værnepligtige, som strategierne og doktrinerne fra den kolde krig fordrede både fra NATO og fra Warszawapagten, er for længst historie. Konkret viser det sig ved, at en række lande har opgivet værnepligten: I princippet er det Frankrig, Holland, Belgien og en række andre lande, der står for tur. Rusland besluttede allerede ved sin introduktion af generelle militærreformer, at man ville satse på en fjernelse af værnepligten inden for en overskuelig periode.

Disse overvejelser har kun i begrænset omfang vundet genklang i Danmark. Ganske vist har af alle Det Radikale Venstre fulgt udfordringerne fra den nye verdensorden efter den kolde krig. Det hed i en særudtalelse fra Jørgen Estrup, at værnepligten bør suspenderes og erstattes af en værneret. Forsvarets personel skal herefter udelukkende bestå af fastansat personel og frivillige.⁵⁶ Påstanden var, at tiden var løbet fra værnepligtsordningen. Den er uretfærdig, og den ødelægger motivationen blandt de unge, som tvinges til at aftjene værnepligt. Den samme holdning findes hos HKKF.⁵⁷

Men kan imidlertid med Birthe Hansen⁵⁸ hævde, at den danske værnepligt allerede har fået en postmoderne karakter: Man kan næsten vælge, om man vil være værnepligtig, nægter, eller professionel soldat. Kvinder kan nu, ifølge beretningen, indgå i forsvaret, men behøver ikke. Betingelserne for de værnepligtige har i stigende grad nærmet sig betingelserne i det øvrige samfund: Det gælder rettigheder som løn, ferie, sociale og arbejdsretlige forhold i øvrigt. Disse rettigheder har været gældende længe, men med FK97 er disse postmoderne vilkår opfyldt i rimelig grad. Men er der forskel at spore fra FK88 til FK97? Det er der helt afgjort. I FK88 er der så at sige ingen debat eller diskussioner om betimeligheden af værnepligten. Der er

kun Palle Voigts mindretalsbetænkning, hvor han på SF's vegne harcelerer over den manglende behandling af de værnepligtiges forhold og beslutningen om at indkalde flere værnepligtige med den virkning, at værnepligtslønnen falder. Pelle Voigt havde klart hellere set en betydelig reduktion af indkaldte værnepligtige. Den manglende behandling af spørgsmålet var en naturlig følge af, at der er generel tilslutning til værnepligtsordningen. Uanset at forsvarets generelle popularitet under den kolde krig ikke var overvældende i den danske befolkning, var sagen et *non-issue*. Forestillingen om „forsikringspræmien“, om „forsvaret som en manifestation af et forsvar for vestlige værdier“, som man i givet fald var villig til at stille op for, hvis man da ikke var så heldig at trække frinummer, syntes at være generelt accepterede forestillinger. Spørgsmålet: værnepligt eller ej, skal forsvaret kun bestå af professionelle soldater, var ikke til diskussion i FK88.

Det kom det imidlertid, som vi har set det under FK97. Grunden er allerede angivet. Værnepligt blev i sidste fase af kommissionsarbejdet et vigtigt emne. Derfor var det nødvendigt at tage de centrale diskussioner. Resultaterne blev en generel tilslutning til værnepligtstanken. Begrundelserne var langt fra baseret på de postsocietale konditioner. Argumenterne i beretningen er som tidligere omtalt, at der hidtil har været bred enighed om, at værnepligten var dels en militær hensigtsmæssig ordning, dels en demokratisk sund ordning. Der er en dobbelthed i forholdet: Den enkelte værnepligtige er i forsvaret repræsentant for det øvrige samfund. I samfundet er han repræsentant for forsvaret. Det betyder, som det så smukt udtrykkes, „at der består en demokratisk forankring af forsvaret i samfundet og af samfundet i forsvaret“.⁵⁹

De mere detaljerede argumenter for værnepligten er, at landets sikkerhed og forsvaret for frihed og fred er et anliggende for hele folket. Det danske forsvar er et folkeligt forsvar. Dermed er dets anvendelse bedst muligt forankret i den ansvarlige, politiske beslutningsproces.⁶⁰ Rekrutteringsgrundlaget er også vigtigt. Ved en professionel hær vil man være konjunktur- og demografafhængig. Ved fuld beskæftigelse vil det være vanskeligt at få tilstrækkeligt personel af den rette kvalitet. De værnepligtige repræsenterer også hele spektret af uddannelser og holdninger og færdigheder. Det er en fordel at have dette brede grundlag for rekruttering for alle personelgrupper. Det er den „danske model“ med kombinationen af værnepligt og fastansat personel, som prises. Der opnås balance i forhold til samfundet og balance internt i forsvaret. Det er, trods den indbyggede tilfældighed ved lodtrækningssystemet, den bedste af alle verdener for dansk forsvar, ikke mindst

i relation til forsvarets nye vigtige dimension: de internationale indsatser. Det er grundlæggende FK97's indstilling. Forsvarschef Christian Hvidt har udtrykt det således: „Vi har et professionelt forsvar baseret på værnepligtige“.⁶¹

Den analytiske tolkning af *Revolution in Societal Affairs* vil, som vi kort antydede det, alligevel kunne fastslå et skel mellem de to forsvarskommissioner. For det første er værnepligten blevet en politisk sag i FK97, en mærkesag, som tages alvorligt, ikke mindst på grund af individets øgede rolle. Værnepligten er under pres. For det andet er der, trods pligt og tvangsforhold, centrale tendenser, der også i det allerede gennem længere tid delvist postsocietalt påvirkede danske samfund peger på øgede frihedsgrader og individuelle muligheder på værnepligtsområdet.

SAMMENFATNING OG KONKLUSION

To forsvarskommissioner har været analyseret i to former for verdensorden. Udgangspunktet har været neorealismens teori om international politik. Der er blevet set nøjere på en række specifikke relationer i de to former for verdensorden: Det gælder forholdet mellem angreb og forsvar. Det gælder forsvaret set i alliancesammenhæng. Og det gælder opfattelsen af forsvarets udvikling set i sammenhæng med, hvad der er blevet kaldt *Revolution in Military Affairs*. Det er indlysende, at man kan tolke udviklingen som bestående af to vidt forskellige organiseringer af det internationale system, bipolaritet og unipolaritet. Denne forskel er også markant og er manifesteret i de to kommissioners sikkerhedspolitiske præmisser. Alligevel står man tilbage med et output fra kommissionerne, som viser et forsvar, som i de to perioder fungerer på vidt forskellige betingelser, et forsvar, som agerer helt forskelligt, før som krigsforhindrende, nu som krigsførende, men også med et forsvar, som i realiteten ikke er så afgørende forskelligt, når de to perioder sammenlignes. I begge perioder skulle de væbnede styrker kunne optræde defensivt som offensivt inden for den ramme, som sikkerhedspolitikken gav. I begge perioder var der krav om fleksibel krigsførelse, men i den unipolære periode er der et stærkt forøget behov for evne til transport af styrker over lange afstande samt logistisk støtte til de indsatte styrker. Forsvaret etablerede i årene mellem de to kommissioner en bevægelig logistik med begrænset aktionsradius. Ved FK97 blev såvel de logistiske støttemuligheder som transportevnen forbedret. Det lokale og regionale forsvar blev i 1990'erne og ved FK97 stærkt nedprioriteret.

En række hovedpunkter, som kan udledes af kapitlet, skal fremhæves. Det fremgår af kapitlet,

- at begreberne forsvar og angreb var vidt forskellige under FK88 og FK97. Enhver antydning af angrebsintentioner var utænkelig under FK88. Under FK97 var internationale indsatser, herunder interventioner baseret på offensive operationer, en klar mulighed. Det indebar,
- at bipolaritetens strategiske mantra var forsvar på basis af NATOs defensiva strategi, og at unipolaritetens strategiske mantra var angrebsforhindring gennem angreb på basis af international intervention,
- at Danmark under bipolariteten gennemførte en „dobbeltpolitik-strategi“, nemlig på den ene side at støtte den militære integration i NATO, at gøre Danmark parat til at modtage allierede forstærkninger og på den anden side at føre en ikke-provokationspolitik (beroligelsespolitik) over for USSR,
- at Danmarks forsvar under bipolariteten primært kunne opfattes som symbolsk, et forhold som markant ændredes under unipolariteten. Herefter blev dansk forsvar i høj grad brugsorienteret,
- at dansk forsvar ikke er relateret til *Revolution in Military Affairs*, RMA: Dertil er forsvaret – så længe specialisering ikke fremmes – for lille, og ressourcerne for begrænsede, og de politiske ønsker om fundamentale ændringer i forsvaret for svage.

NOTER

1 Citeret fra Hansen & Jensen (2001: 151).

2 Lyng et al. (2000).

3 Wæver (1992).

4 Sun-Tzu (1989: 10).

5 Clemmesen (1989: 10).

6 Sun-Tzu (1989: 53).

7 Clausewitz (1986, bd. III: 921).

8 Clausewitz (1986).

9 Se fx en række fremstillinger fra Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (1984; 1985); Heurlin (1986); Clemmesen (1988).

10 FK88: 55.
 11 FK88: 61.
 12 Se fx FK88: 45.
 13 FK88: 59.
 14 FK88: 60.
 15 FK88: 60.
 16 FK88: 61.
 17 Heurlin (1974).
 18 Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (1985).
 19 FK88: 40-41.
 20 FK88: 42-43.
 21 Se især Clemmesen (1995: 93-131; 1986).
 22 Se Engell (u.å.).
 23 Citeret fra Engell (u.å: 5).
 24 Clemmesen (1995: 116).
 25 Clemmesen (1995: 118).
 26 FK88: 36.
 27 Se Dansk Udenrigspolitisk Institut (1999).
 28 FK97: 79.
 29 FK97: 79.
 30 Forsvarsministeren, *Årlig Redegørelse* (1998: 37).
 31 Se fx Mouritzen (1988).
 32 Heurlin (1983).
 33 Se FK97 (Bilag 9: 3).
 34 FK88: 46.
 35 FK88: 45.
 36 Heurlin (1989).
 37 Heurlin (2001b).
 38 Se Allison (1971) og Allison & Zelikow (1999).
 39 FK88: 47.
 40 Clemmesen (1986).
 41 Vedr. RMA, se Heurlin (2003) og Laird & May (1999).
 42 FK88: 8.
 43 FK88: 73.
 44 FK88: 82.
 45 FK88: 79.
 46 FK88: 73ff.
 47 Baseret på kapitlerne i Heurlin et al. (2003).
 48 For nærmere argumentation se Heurlin et al. (2003).
 49 FK97: 170-171.
 50 FK97: 171.
 51 Citeret fra Heurlin (1990b: 23).
 52 For en klar gennemgang af globaliseringsdebatten og litteraturen, se Hansen (2002).
 53 FK97: 6.
 54 FK88 (kap. 13: 261-269: „Forsvarets materielanskaffelses- og industripolitik“).
 55 Se Heurlin (2001a: Introduction).

- 56 FK97: 416.
57 FK97: Bilagsbind 2; samt HKKF (1990; 1995).
58 Hansen (1999: 14).
59 FK97: 163.
60 FK97: 163.
61 Hvidt, interview. Også udtrykt officielt i adskillige sammenhænge.

DEL IV

KONKLUSIONER OG PERSPEKTIVER

KONKLUSIONER

*Thi dit er riget, magten og æren i evighed,
Amen.*

RIGET, MAGTEN OG MILITÆRET

Bogen har behandlet riget, magten og militæret. Titlen signalerer det alvorstunge, det, som i sidste instans vedrører liv og død, det religiøst besværgende. Riget og militæret hører sammen. Ingen stat uden forsvar. Militæret repræsenterer det ultimative, statslige voldsmonopol. Det hellige forsvar af fædrelandet. „Vi elsker vort land, og med sværdet i hånd skal hver udenvælts fjende beredte os kende“, skriver Holger Drachmann som ivrig forsvarsven i 1885. Men Danmark har imidlertid efter 1864-nederlaget normalt ikke internationalt været associeret med forsvarsentusiasme. I 1980'erne blev endog ordet „danmarkisering“ opfundet.¹ Det blev brugt nedsættende om vestbloklande, som kørte på frihjul i forsvarsmæssig henseende. Det var lande, som var forbrugere af sikkerhed uden selv at yde ret meget til det fælles forsvar i NATO. Danmark var den lidet flatterende model, selv om Danmark især ved planlagt indsættelse i Holsten og Østersøen rent faktisk også bidrog til vesttysk sikkerhed.

Efter den kolde krig vendte billedet. Nu fik Danmark reputation for at være en ivrig forkæmper for forsvaret som internationalt redskab til sikring af stabiliteten, globalt som regionalt. Ved at sikre den nye verdensorden blev Danmark også sikret.

RIGET HAR MAGTEN OVER MILITÆRET

Riget, magten og militæret. Undersøgelsen har vist det, som kan overraske nogen, men som er indlysende for andre: at riget, dvs. politikerne, som repræsenterer Danmark, har magten over militæret. Det er ikke militæret, som

har magten over riget. Militæret er heller ikke en stat i staten, sådan som departementschef i forsvarsministeriet Michael Christiansen forestillede sig, da han i 1988 overtog stillingen. Der er klart tale om politikens primat. Men forsvaret er samtidig kun i begrænset omfang politiseret, dvs. placeret højt på den politiske dagsorden i det daglige partipolitiske spil. Med forsvarsforligsregimet med normalt tre faste partnere, Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti – opnås en vis politisk fredning af forsvarspolitikken ud over de tidspunkter, hvor forlig skal forberedes, forhandles og indgås: Her spidser modsætningerne til. Her markeres standpunkter, anskuelser og prioriteringer. Den daglige forsvarspolitik, dvs. udmøntningen af forsvarsforlig, er overladt til bureaukratiet, til Forsvarsministeriet og til Forsvarskommandoen med forligspartierne som de politiske kontrollanter. Bogen behandler forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997. Rigets forsvarspolitik skulle gås efter i sømmene. Hvorfor, hvordan, med hvilket resultat?

I begge forsvarskommissionsperioder var forligsregimet en realitet. I FK88 under den kolde krig var det først og fremmest sikkerhedspolitikken, den konkrete politiske stillingtagen til trusler mod overlevelse, som var politiseret. Den egentlige forsvarspolitik, dens formål, indhold og midler var ikke det store stridspunkt. Under FK97 i efterkoldkrigsperioden var sikkerhedspolitikken – den konkrete vurdering af truslen mod Danmark – ikke et emne for store politiske modsætninger. Der var stort set enighed om sikkerhed og tryghed uden fortilfælde og om fravær af konventionel militær trussel mod Danmark. Til gengæld var forsvarspolitikken i højere grad blevet frisat – og kunne nu fremstå som et politikområde, som var blevet frataget dele af byrden og bindingen til rigets overlevelse – og dermed i højere grad åben for politisk strandhugst. Men der var stadigvæk en begrænsning: Forligsregimet levede. Tilmed i bedste velgående. På trods af forskellige roller for sikkerhedspolitikken og for forsvarspolitikken under FK88 og FK97 spillede forligsregimet fortsat en fremtrædende rolle.

Fremstillingen indledtes med seks forsvarsfortællinger, som demonstrerede forskelligartetheden i indhold og holdninger for forsvars- og sikkerhedspolitikken under de to forsvarskommissioner. Forskelligartetheden vedrørte aktører og processer såvel som strukturer. I kapitel 2 blev der gjort rede for formål, form og fremgangsmåde. Det overordnede formål var som nævnt, hvorfor blev de to forsvarskommissioner etableret, hvordan fungerede de, og hvad blev resultatet? Tre niveauer, som i særlig grad skulle analyseres, blev identificeret: det indenrigspolitiske niveau, det demokratiske niveau

og det internationale niveau. Formen er en politologisk undersøgelse, som ud fra en række delteorier om partiadfærd og bureaukratisk adfærd og om demokrati identificerer en række teoretisk genererede påstande. Med disse som udgangspunkt gennemføres en analyse, som søger at forklare de politiske udfald. En overordnet teori om international politik baseret på neorealistiske påstande udgør det grundlæggende udgangspunkt for analysen. Fremgangsmåden tager afsæt i en komparativ analyse af de to forsvarskommissioner på baggrund af et stort materiale, som omfatter bl.a. analytisk litteratur, officielt materiale, arkivmateriale, interviews og spørgeskemamateriale. Generelt har bogen to hoveddele: kommissionernes indenrigspolitiske, herunder demokratiske dimension og deres internationale dimension.

FORSVARSPOLITIK OG FORSVARSKOMMISSIONER

Udgangspunktet for undersøgelsen var forsvarskommissioner, primært med fokus på FK88 og FK97. Forsvarspolitik føres hele tiden, men som antydnet mest markant omkring indgåelse af forlig. Når en regering nedsætter en forsvarskommission, vil der være flere politiske dagsordener bagved. Normalt vil der være tale om lovforberedelse på kortere eller længere sigt. Den officielle dagsorden er kommissoriet, som vil være formuleret af regeringen ud fra input fra forligspartierne. Det er helt igennem en politisk handling, som helt vil være domineret af politikere, og oprettelsen og strukturen vil finde sted på regeringens ansvar. Forsvaret og organisationerne vil i denne sammenhæng have en helt underordnet rolle. Kommissoriet fastsætter formål, omfang, indhold og tidsmæssig ramme. De skjulte og delvis åbne dagsordener vil være koncentreret om følgende fire:

1. Forligsforberedelse: Kommissionen skal primært sørge for, at der etableres konsensus, først og fremmest blandt forligspartierne med henblik på forligsforberedelse.
2. Kulegravning: Kommissionen skal kulegrave hele forsvarskomplekset med henblik på at finde nye, alternative løsninger, modeller.
3. Syltekrukke: Kommissionen skal lægge midlertidigt låg på forsvarspolitikken. Derfor kan den skjulte dagsorden være ønsket om en ikke-beslutning, i praksis ensbetydende med udskydelse af beslutning.
4. Kodificering: Kommissionen skal kodificere den aktuelle forsvarspolitik.

Det, der gør forsvarskommissioner specifikke i forhold til andre politik-områder, er

- at de afholdes løbende – i gennemsnit med 15 års mellemrum i det 20. århundrede,
- at de i modsætning til den generelle tendens for offentlige kommissioner i de sidste tiår tilsyneladende er accelereret i antal – de to sidste, som er genstand for undersøgelsen her, finder sted inden for en tiårsperiode (1988–98),
- at de i modsætning til de fleste andre tilsvarende blandede kommissioner ikke omfatter interesseorganisationer.

De generelle konklusioner i forbindelse med de to forsvarskommissioner, FK88 og FK97, er, at de begge havde omfattende kommissorier, som med udgangspunkt i den sikkerhedspolitiske udvikling skulle behandle forsvarets opgaver og struktur. Forskellen var imidlertid klar: FK88 havde langt mere detaljerede krav til analysen af de mere sikkerhedspolitisk orienterede problemer, herunder i ganske særlig grad relationerne til NATO. Årsagen var ikke overraskende, at 80'ernes sikkerhedspolitiske NATO-dagsordener og efterfølgende fodnotepolitik i international sammenhæng havde eksponeret dansk sikkerhedspolitik. Baggrunden var en konfrontation mellem den borgerlige regering og det alternative sikkerhedspolitiske flertal. Ved FK97 var sikkerhedspolitikken ikke det store problem. Kommissoriet pegede blot generelt på den sikkerhedspolitiske udvikling og på fortsat aktivt dansk medlemskab af FN, OSCE og NATO.

Regeringens formål med FK88 var først og fremmest at skabe konsensus omkring den konfliktfyldte sikkerhedspolitik, så denne politik, som havde været skeptisk over for NATOs kernevåbenpolitik, i højere grad kunne bringes i overensstemmelse med forsvarspolitikken, som teknisk-organisatorisk lå tæt op ad de gældende NATO-krav. De konkrete anbefalinger fra FK88 på det forsvarsmæssige område var baseret på forudgående forligsdrøftelser og resultater og på indgående forberedelser fra forsvarets ledelse og fra politikerne og var derfor ikke overraskende. Anbefalingerne var ganske omfattende og af organisatorisk og praktisk karakter. Anbefalinger vedrørende dimensioneringen af forsvaret var klart begrundet i de sikkerhedspolitiske præmisser, men begrundelserne var summariske og postulerede.

Regeringens formål med FK97 var først og fremmest at søge at skabe konsensus omkring en kommende forsvarspolitik. Sikkerhedspolitikken var der i hovedtrækkene konsensus om. Den skulle blot formuleres og medvirke

til at legitimere den førte forsvarspolitik og lette konsensus om den kommende politik. Også her gælder det, at den tilstræbte sammenhæng mellem de sikkerhedspolitiske præmisser og forswarets dimensionering forekom postuleret og i mindre grad overbevisende.

At de to kommissioner overhovedet blev nedsat, skyldes det forsvarskritiske parti Det Radikale Venstre. Det havde behov for at kunne legitimere, at det deltog først i en centrum-højreregering (VKR) og dernæst i en centrum-venstreregering (S-R-CD-KF, senere reduceret til SR) og dermed var tvunget til at indgå som et forsvarsforligsparti. Som regeringsparti var der ingen mulighed for *free riding* på forsvarspolitikområdet. Derfor indgik bl.a. følgende elementer baseret på Det Radikale Venstres partistrategi i formålet med kommissionerne: syltekrukkeaspektet, kulegravningsaspektet med henblik på at etablere alternativer og endelig undertrykkelse af konsensusaspektet. For tidlig konsensus kunne stække den politiske manøvre-frihed.

FORSVARSKOMMISSIONER, MAGT OG DEMOKRATI

Hvad angår magt og demokrati, kan der konkluderes følgende: De to kommissioner FK88 og FK97, som begge vedrørte sikkerhedspolitik såvel som forsvarspolitik, har overraskende nok en stærkere demokratisk forankring i forhold til politologen Kjell Goldmanns teser om uforeneligheden mellem demokrati og forsvars- og sikkerhedspolitik. Udgangspunktet for uforenelighedstesen var, at sikkerhedspolitikken og forsvarspolitikken ud fra tre principper, *bargaining*, *supreme interest* og *remoteness* var uforenelig med demokrati forstået som relevant repræsentation, deltagelse og information i beslutningsprocesserne. Tesen hos Goldmann var, at både for den diplomatiske sikkerhedspolitik og for forsvarspolitikken vedkommende var der uforenelighed for alle tre princippers vedkommende: *bargaining*, *supreme interest* og *remoteness*. Dog med en undtagelse: Kombinationen forsvarspolitik og *remoteness*, hvor der var forenelighed. Analysen af empirien i sikkerhedspolitikken og i forsvarspolitikken i forbindelse med de to kommissioner viste imidlertid et temmelig afvigende billede: For FK88 var der i alle tilfælde for sikkerhedspolitikken vedkommende forenelighed. Sikkerhedspolitikken fungerede således – målt på disse dimensioner – demokratisk. For forsvarspolitikken vedkommende kunne der i alle tilfælde konstateres uforenelighed, også hvad angår *remoteness*. Forsvarspolitikken

fungerede således i mindre grad demokratisk. Afvigelserne fra Goldmanns teser var endnu mere markante for FK97's vedkommende. Her gjaldt det både for sikkerhedspolitikken og for forsvarspolitikken, at der hele vejen igennem var forenelighed. Under den nye verdensorden efter den kolde krig fungerede både sikkerhedspolitik og forsvarspolitik demokratisk i forhold til de tre principper.

Undersøgelsen af graden af demokrati i forbindelse dels med den diplomatiske sikkerhedspolitik og forsvarspolitikken, dels med de politiske processer i forsvarskommissionerne var helt enkelt baseret på at fastslå, hvordan den enkelte borger eller gruppe af borgere har haft indflydelse på beslutningsprocesserne i forhold til repræsentation, deltagelse og information.

REPRÆSENTATION

Analysen af de politiske processer i forsvarskommissionerne viste, at hvad angår repræsentation, var de politiske partier stærkt og mærkbart til stede. Repræsentationen var ikke proportionel: Alle partier havde en repræsentant, lige bortset fra Socialdemokratiet, som havde to. Men der er med udgangspunkt i det danske forsvarsforligsregime tale om en mere eller mindre åben dagsorden for kommissionerne, som klart går i retning af konsensus mellem de regeringsbærende, forsvarsaccepterende politiske repræsentanter. De øvrige grupper, forsvaret/ministeriet (bureaukratiet) og eksperterne spiller primært i denne sammenhæng en legitimerende rolle for opnåelse af konsensus. Det er forhold, som kunne svække den repræsentative styrke og indsnævre debatten. Det svækker repræsentativiteten i demokratisk forståelse, at de fritstående akademiske eksperter, der i princippet ikke repræsenterer noget ud over sig selv, har så relativ stærk placering. Det svækker endvidere repræsentativiteten, når forsvarets faglige ledelse og Forsvarsministeriet, som er præget af hierarkiske systemer, er repræsenteret så relativt stærkt som tilfældet er. Det svækker repræsentativiteten, at andre grupper inden for forsvaret, som repræsenterer ansatte/tilknyttede grupper, ikke er direkte placeret i kommissionerne. I moderne forvaltning vil der normalt være repræsentanter for interesseorganisationerne. Det svækker repræsentativiteten, at de deltagende politikere kun i ringe grad kan repræsentere befolkningens opfattelse af forsvarspolitikken, idet forsvarspolitik for de fleste partier spiller en relativt underordnet rolle.

DELTAGELSE

Hvad angår deltagelse, kan kommissionsformen i høj grad føre til udelukkelse frem for deltagelse. Begge kommissioner havde administrativ fortrolighed som udgangspunkt. Sigtet var, at netop fortrolige drøftelser imellem politikerne, hvor idéer og tanker kunne fremføres og afprøves, uden at de straks skulle kunne tolkes som partisynspunkter, som man senere kunne blive stillet til regnskab for, skulle kunne føre til konsensus om sagligt og fagligt velbegrundede reformer eller ændringer. Ud fra et deltagelses-demokratisynspunkt var der i begge kommissioner lagt op til, at der kunne afleveres delindstillinger efter indkaldelse af særligt sagkyndige. Begge kommissioner udnyttede dette, men selv om disse delindstillinger blev færdiggjort lang tid før kommissionsberetningerne, blev ingen af dem offentliggjort. Det skete først i forbindelse med den samlede beretning. I princippet var arbejdet tilrettelagt således, at i de halvandet til to år hvor kommissionerne arbejdede, skulle ingen af de debatter, der blev ført, eller ingen af de papirer, der blev distribueret, komme til offentlighedens kendskab. At det alligevel skete, skyldtes at personer i kommissionen lakkede oplysningerne. Dette skabte stor mediebevågenhed og har måske fremmet debatten. Til gengæld blev selve offentliggørelsen af beretningerne mindre sensationelle og fremkaldte mindre debat.

INFORMATION

Hvad angår information i demokratisammenhæng, fik kommissionerne generelt den information, de ønskede. Men måske ikke netop i den form, som kunne opfattes som optimal. Det kneb i begge kommissioner med alternativt orienterede informationer, som var bygget op efter et princip, hvor der blev foretaget en gennemskuelig sammenstilling af forskellige løsningsmuligheder. Det er konklusionen, at forsvaret i den grad sad inde med de afgørende og centrale informationer. Disse informationer blev, efter at der var blevet foretaget en eventuel udeladelse af fortroligt materiale, i en lind strøm fremsendt til kommissionerne, som fik alt det materiale, som medlemmerne havde anmodet om. Men ikke mindst fordi eksperterne og politikerne kun i begrænset omfang havde militær ekspertise, må det konkluderes, at forsvaret havde en høj grad af informationsmonopol. Til gengæld må det konstateres, at begge kommissionsberetninger fremstår som særdeles relevante informationssamlinger. Man har her analyser, beskrivelser og datafremstillinger af dansk forsvar fra to forskellige perioder logisk og

konsekvent opstillet. Der er tale om to centrale, fagligt og sagligt uomgængelige referenceværker, som klart og gennemskueligt giver den bedst mulige oversigt over dansk forsvar. Set fra denne vinkel er de to beretninger i sig selv en central del af en demokratisk proces.

Og det er netop det, der er vigtigt. For sammenfattende er de to kommissioner en manifestation af en demokratisk proces. Den er demokratisk uanset den lukkede korporative, kollegieopbyggede struktur, som er præget af bureaukratisk-administrativ indforståethed og fortrolighed. Og uanset den bevidste udelukkelse af repræsentanter for de personalegrupper, som direkte berøres af ændringer i forsvarets struktur og indhold. Den er demokratisk, selv om repræsentativitet, deltagelse og information er mangelfuld. Processen kan betegnes som demokratisk, fordi de vigtigste kontrasterende synspunkter er medtaget og indgået, fordi offentliggørelsen af slutresultatet, beretningen, fremtræder som en samlet fremstilling med konkrete anbefalinger, som både i princippet og i praksis har fungeret som input til generel debat.

DEN NATIONALE OG DEN INTERNATIONALE DIMENSION

Analysen af de to forsvarskommissioner udfolder sig i to dimensioner: den nationale og den internationale dimension. Hvordan med *den nationale* dimension? Her er konklusionerne, at den principielt hierarkiske struktur i det danske politiske system også reelt fungerer som et hierarki. Det er det forhold, at selv om den politiske enhed Danmark er bygget op på demokratiske magtdelingsprincipper og *check-and-balance*-relationer, så eksisterer der fundamentalt en hierarkisk struktur baseret på underenheder, der udfører specifikke opgaver. Den danske stat er en *multipurpose*-organisation, hvor regering og Folketing varetager generelle funktioner, og hvor alle andre politiske og administrative enheder er specialiserede. Forsvaret er en enhed med særdeles specifikke opgaver og formål. Netop af denne grund har den en særlig strukturelt betinget magt. Dels har forsvaret eksternt magtudøvelsesmonopol, dels har det videns- og anvendelsesmagt i forbindelse med det specifikke militære formål. Men begge disse to former for magtbesiddelse er baseret på delegering fra det højeste politiske beslutningsniveau. Styringen og anvendelsen af disse ressourcer sker via politiske beslutninger. Hierarkiet er indiskutabelt. Det vil også sige, at den militære videnskapacitet er noget, der pålægges forsvaret. Denne specifikke magt kunne man forestille sig kunne misbruges. Det er i det undersøgte materiale vanskeligt at påvise

nogen form for misbrug. Forsvaret som en samlet aktør vil selvsagt have præferencer, som går ud på at få og fastholde det mest effektive og slagkraftige forsvar som muligt inden for de rammer, der er politisk mulige. Og netop inden for dette felt vil forsvaret umiddelbart have store muligheder for politisering med henblik på at udvide de politisk mulige rammer. Her vil netop den omfattende vidensmagt kunne udnyttes. Der er imidlertid ikke meget, der tyder på politiske initiativer fra militær side med henblik på gennem fx en omfattende politisering eller gennem etablering af fortløbende alliancer via de politiske partier at øve indflydelse. Det er i denne forbindelse interessant, at meget få og normalt slet ingen fra den øverste centrale militære ledelse deltager i den offentlige debat om forsvaret. Dette forhold har også været gældende i forhold til debatten i forbindelse med forsvarskommissionerne.

Den *internationale* dimension drejer sig om truslerne mod Danmark som enhed i det internationale system og de generelle internationale og nationale opfattelser af, hvordan disse trusler bedst imødegås. Det internationale politiske system sætter de overordnede rammer for dansk forsvar. Bipolariteten og unipolariteten tilbyder helt forskellige vilkår for, hvilken adfærd der internationalt set straffes eller belønnes. De internationale magtstrukturer erkendes klart fra dansk side. Danmark tilpasser sig dem, og Danmark har held til ikke at blive straffet under den kolde krig og har held til at blive belønnet efter den kolde krig. Som aktør udnytter Danmark de tilstedeværende begrænsede ressourcer og muligheder. Dansk sikkerhedspolitik er baseret på, hvordan den danske internationale position med dens muligheder og begrænsninger opfattes. Under bipolariteten satses på en dobbeltpolitik. Den indeholder på den ene side en tæt integration til NATO ikke mindst i forbindelse med forstærkningsaftaler, og samtidig på den anden side afspænding, ikke-provokation, sikkerhedspolitiske undtagelser i relation til NATOs overordnede atomare afskrækkelsesstrategi, samt understregning af Norden som lavspændingsområde. Forsvaret betragtes i nogen grad som et symbol. Under unipolariteten satses kun på én politik: en sikkerhedspolitik og en forsvarspolitik, som er tæt på det nye NATO og på den eneste supermagt, USA, en understregning af det udvidede og indirekte sikkerhedsbegreb, en ny anvendelse af militæret som udenrigspolitisk instrument, ikke mindst i forbindelse med internationale operationer.

FORSVARET I DEN INTERNATIONALE MAGTKAMP OG DEN NATIONALE MAGTKAMP OM FORSVARET

Undersøgelsen har beskæftiget sig med to former for magtkampe under og efter den kolde krig: dels den interne magtkamp om forsvaret i Danmark, dels det, der er den umiddelbare årsag til denne magtkamp, nemlig magtkampen i det internationale system. Lad os se på den internationale dimension først: Begge kommissioner fastslår som et af forsvarets formål at forebygge krig. FK97 udvider interessant nok formuleringen til at forebygge *konflikter* og krig. Under FK88 var øst-vestkonflikten en uomgængelig kendsgerning, som ikke kunne forebygges ved forsvar. Vi har allerede omtalt de strukturelle forhold, som sætter rammerne for dansk forsvar. Ser vi specifikt på krigsbegrebet, har det været en af denne undersøgelses præmisser, at den kolde krig kunne anskues som en virtuel krig udkæmpet i Europa uden blodsudgydelse. Den virtuelle krig har alle krigens normale attributter på det økonomiske, det politiske og på det militære niveau, lige bortset fra det normalt essentielle: militære slag med død og ødelæggelse som resultat. Der var i øst-vestkonflikten, trods periodiske indslag af afspænding, en konstant konfrontation på de nævnte niveauer. Militært set ikke mindst gennem den kontinuerlige introduktion af stadig nye konfrontatoriske strategier og våbensystemer.

DEN VIRTUELLE KRIG

Som frontlinjestat og som medlem af NATO var Danmark del af denne virtuelle krig. Den virtuelle krig indebar således også, at det danske forsvar havde en virtuel karakter, eller som det også er blevet kaldt: symbolsk. Det er således en af denne bogs konklusioner, at netop fordi det danske forsvar under FK88 havde denne virtuelle karakter, bundet op på NATO-tilknytningen, havde det ikke den selvstændige karakter, som gjorde det til det store udenrigs- og sikkerhedspolitiske problem. Det store problem for FK88 var netop opfattelsen af Danmarks sikkerhedspolitiske position i den virtuelle krig. Når FK88 taler om, at forsvaret skal forebygge krig, understreger det netop den pointe, at krigen ikke må komme. Der er en grund til, at den er virtuel: nemlig faren for en atomkrig. Strategien var i stigende grad en *seamless web*-strategi, hvor enhver konventionel krig med overvejende sandsynlighed ville gå over i en kernevåbenkrig.

DEN NYE FORM FOR KRIG

Situationen var helt forandret efter den kolde krig. Den virtuelle krig med udgangspunkt i bipolariteten var væk. Truslen om en verdenskrig, en stor-krig var væk. Tilbage var kaos, terrorisme, ustabilitet samt konflikter og krige, som ikke havde strategisk betydning, og som ikke truede Danmarks overlevelse. Krig fik en ny betydning. Nu var krig et direkte middel til at sikre og fastholde en ny verdensorden baseret på demokrati, markeds-økonomi, menneskerettigheder og personlig frihed på globalt niveau. I formålsformuleringen for dansk forsvar lød det, „at forsvaret skal fremme en fredelig udvikling i verden med respekt for menneskerettighederne“. Under den kolde krig havde formuleringen kun været „at fremme en fredelig udvikling i verden“. Forsvaret havde nu til formål at forebygge konflikter og krig. Nu drejede det sig om international indsats i forbindelse med at underbygge den indirekte sikkerhed. Forsvaret skulle nu medvirke til integration og stabilitet. Forsvaret skulle nu kunne bruge krig, intervention til at forebygge eller hindre yderligere konflikter eller krige. Der var, må det konkluderes, lagt op til et helt nyt koncept for dansk forsvar, et koncept, som i princippet nødvendigvis måtte eksistere side om side med det mere traditionelle danske forsvar.

DEN INTERNE MAGTKAMP

Den interne magtkamp har ikke drejet sig om, hvorvidt dansk forsvar kan nytte eller ej. Der har stort set været konsensus om, at man nødvendigvis skulle have et forsvar. De tider var forbi, hvor den socialdemokratisk-radi-kale regering foreslog nedlæggelse af forsvaret til fordel for en statsmarine og et gendarmerikorps. Det var i 1924. Og de tider var forbi, hvor Socialistisk Folkeparti mente, at dansk forsvar ikke alene var overflødigt, men også far-ligt. I 1993 stemte SF for oprettelsen af en Dansk International Brigade, som også skulle indgå i NATOs reaktionsstyrker. Eksistensen af et forsvar var ik-ke til debat, og ejendommeligt nok slet ikke efter afslutningen af den kolde krig, hvor forsvarets umiddelbare rationale, fjenden i form af et overoprustet Sovjetunionen, som havde udviklet sig til et imperium, var forsvundet.

FORSVARET: BRUG OG INDRETNING

Det, som den hjemlige, interne magtkamp drejede sig om, var heller ikke så meget, „Hvad skal forsvaret bruges til?“ Også her var der relativ konsensus

om, at under den kolde krig var formålet primært at demonstrere over for Danmarks NATO-partnere, at der var et rimeligt effektivt forsvar, som ville kunne modtage og samarbejde med de allierede forstærkninger. Og efter den kolde krig var der konsensus om, at i en periode uden direkte, konventionelle trusler mod Danmark, skulle der lægges afgørende vægt på dansk international militær indsats.

Kampen drejede sig snarere om, hvordan forsvaret skulle se ud. Og igen, modsætningerne var til at overse. Under alle omstændigheder var de stærkest efter den kolde krig. I forbindelse med FK88 var der tendenser til konflikter om, *hvor* defensivt orienteret forsvaret skulle være. Det var først og fremmest søforsvaret, der blev debatteret. Det var ikke de store kampe, der her udspillede. Efter den kolde krig med FK97 blev modsætningerne større. Nu var det hele strukturen, der blev en del af kamppladsen. Der blev stillet spørgsmål ved formålet med ubåde, hjemmeværn, værnepligt, opretholdelsen af materiel og aktiviteter, som kunne varetages af andre eller i fællesskab (specialisering), opretholdelsen på længere sigt af et stort antal kampfly. Der var virkelig åbnet op for posen. Men igen, det var kun et enkelt parti, de radikale, som for alvor kastede sig ind på kamppladsen. Det var ganske vist et regeringsparti, men det stod alene i forhold til de øvrige forligspartier.

Hertil kom et andet afgørende spørgsmål: Hvor meget skal forsvaret fylde? Hvor stor en del af Danmarks ressourcer skal bruges på forsvar? Det er det spørgsmål, som har været den afgørende del af den forsvarspolitiske kamp. Det har måske grundlæggende ikke så meget at gøre med „hvor meget er nok“, *how much is enough?* Det skulle i givet fald referere til en vis saglig overbygning, hvor der er redskaber til at måle og fastlægge et „tilstrækkelighedens forsvar“. En sådan saglighedens overbygning findes ikke, og hvis den findes, er den ikke generelt accepteret. Den fandtes imidlertid i et politisk format: nemlig den årlige NATO-vurdering baseret på overordnede styrkekrav. Det betød noget politisk omkring FK88. Tilsvarende NATO-vurderinger finder i øvrigt fortsat sted og således også under FK97. De har imidlertid mistet deres politiske betydning. Men som vi har set det: Sagligheden af denne vurdering kan kraftigt anfægtes. Ved en administrativ-politisk manøvre lykkedes det fra dansk side at få ændret den måske stiltiende regeringsaccepterede eller bestilte negative NATO-bedømmelse til en positiv. Det evaluerede forsvar var det samme. Men vurderingen kom pludselig forskellig ud.

HVOR MEGET SKAL FORSVARET FYLDE?

Spørgsmålet om, hvor meget forsvaret skal fylde, er generelt. Det skal ses i relation til de interne behov for primært velfærd og til de midler, der stilles til rådighed for international indsats. Under den kolde krig var forsvaret bundet op til NATO. Øvelsen her kunne være netop at forbinde velfærd og den internationale indsats med forsvarsudgifter. Det var netop det, der blev anvendt i kampen om byrdedelingen i NATO, hvor landene som nævnt blev vurderet i forhold til deres forsvarsindsats. Det lykkedes for Danmark at få velfærd (Grønland) og international indsats (ulandshjælp) accepteret som en del af dansk forsvarsindsats i bred forstand. Efter den kolde krig, hvor forsvar fik karakter af humanitær indsats, forhindring af forbrydelser mod menneskeheden og brud på menneskerettighederne, blev forsvaret gjort praktisk, konkret orienteret. Det var ikke mere blot en symbolsk organisation med virtuelle opgaver, som skulle have afskrækkende og krigsforhindrende karakter. Nu skulle der kunne kæmpes. Men det betød også, at forsvaret kunne ses mere i direkte forhold til andre former for international indsats, primært udviklingshjælpen og de nye initiativer og projekter, som fremstod med Miljørammen og Freds- og Stabilitetsrammen (MIFRESTA).

Det er i virkeligheden her, det store slag slås internt mellem de danske partier: Hvor meget skal forsvaret fylde? De ovennævnte betragtninger siger noget om, hvad forsvaret er bundet op på, og hvad det sammenlignes med. Og i denne sammenhæng er det karakteristisk, at der her er et skel mellem Socialdemokratiet og de radikale på den ene side og de borgerlige partier med primært de konservative og Venstre på den anden. Generelt er den første gruppe mere tilbøjelig til at stramme, regulere eller reducere forsvarsudgifterne, end den borgerlige gruppe er villig til. De borgerlige fastholder gerne status quo eller er endog villige til i særlige tilfælde at øge bevillingerne om end i begrænset omfang. På socialdemokratisk/radikal side står de venstreorienterede partier, SF, Enhedslisten, og på den borgerlige side står CD, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet/Dansk Folkeparti.

FK 88

Det er langs denne politiske modsætning, at den overordnede forståelse for slagene i den interne forsvarskamp skal ses. Det gælder ikke mindst i forhold til de to forsvarskommissioner. Under den kolde krig var forsvaret ikke noget, der politisk fyldte meget i Socialdemokratiet eller i Det Radikale

Venstre. Forsvaret var heller ikke tænkt som noget, der skulle fylde meget i dansk politik. For den enkelte politiker var det ikke noget, man tjente politiske sporer på. Det samme gælder for så vidt også de borgerlige partier. Generelt set var forsvarspolitikken et minusområde. Forsvaret skulle være der. Forsvaret så ud, som det gjorde: Det skulle ikke stikke for meget af i forhold til NATO-partnerne. Der var ikke plads til de store forsvarspolitiske visioner, til store, nyskabende reformer. Der, hvor det partipolitiske spil lå, var i forsvarsforligene. Hvor meget skulle forsvaret nu fylde, økonomisk, ressourcemæssigt? Kunne der spares? Skulle der nødvendigvis rettes op på mangler eller anskaffes nyt materiel i større omfang, anskaffelser, der havde økonomiske og politiske implikationer, nationalt eller internationalt? Her blev der med mellemrum åbnet op for de store politiske slagsmål, så her kunne det gøre en forskel, hvem der var forsvarsminister. På den anden side: Hvis forsvarsministeren eller ordføreren ikke var tung nok, blev de store politiske forhandlinger, som fortrinsvis var af økonomisk-finansiell karakter, skubbet opad i systemet.

FK97

Anderledes efter den kolde krig. Der var blevet pillet lidt ved „hvorfor“-spørgsmålet, spørgsmålet om forsvarets berettigelse. Det blev dog hurtigt overhalet som følge af forsvarets tilpasningsparathed. Der blev åbnet lidt for „hvad“-spørgsmålet: altså hvad slags forsvar Danmark skulle have. Det havde klart indflydelse på FK97. Forsvaret var ved at blive et vigtigere område, sågar tenderende et politisk plusområde, hvor politiske sporer kunne tjenes. Men skønt nye spørgsmål kunne stilles, var det dog fortsat, „hvor meget“ – hvor meget skal forsvaret fylde – som i sidste instans var det centrale. Det var det, uanset at FK97 eksplicit havde fravalgt at beskæftige sig med de økonomiske rammer. Økonomien skulle vente til det efterfølgende forsvarsforlig. Men realiteten var, at der var en skjult dagsorden, som pegede i retning af, at de store udsving, op eller ned, nok ikke skulle forventes. Scenen var sat med en uformel status quo med en forventet forsigtig pil nedad som udgangspunkt.

Forsvaret skulle fylde det, man var vant til: Men nyt var, at Danmark i FK97-perioden var involveret i væbnede konflikter: Forsvarets symbolske og virtuelle karakter var væk. Nu drejede det sig konkret om at kunne forsvare sig og kunne angribe. Nu var liv og død-spørgsmålet forrest fremme. Det betød ikke, at det direkte berørte *supreme interest* for staten Danmark, idet

der ikke kunne konstateres nogen direkte konventionel militær trussel mod Danmark. Men det berørte *supreme interest* for den enkelte soldat. Nu var det ligeledes helt forbi med *remoteness*. Nu var det nærvær, tilstedeværelse, konkret og hurtig information, som var på dagsordenen. Forsvarspolitik var blevet vigtig, dagligdags, konkret politik. Også *bargaining* princippet var forandret. Danmark skulle ikke mere forhandle for at leve op til fælles NATO-krav og aftaler. Danmark havde på eget initiativ „militariseret“ sin udenrigspolitik. På den måde var forsvarspolitikken blevet et selvstændigt område, som i kraft af sin politisering blev vigtigt, attraktivt og konfliktfyldt. Forsvarspolitik var atter blevet politisk.

DE FIRE TESER

Hvordan skal der konkluderes på de fire teser, 1) kontrasttesen, 2) kosmetiktesen, 3) kodificeringstesen og endelig 4) kontinuitetstesen, der blev introduceret i indledningen, og som har været en del af det analytiske *set-up* i gennemgangen? Teseerne har rod i de ganske særlige og vidt forskellige vilkår, der herskede for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik i de to forsvarskommissionsperioder, som her behandles, og som dækker to forskellige strukturelle former i det internationale system: bipolaritet og unipolaritet. Teseerne peger i to retninger. Dels i retning af en afgørende indflydelse fra det internationale system, dvs. at det internationale systems struktur gør en forskel på dansk forsvar, dels at det ikke er ændringer i det internationale system, som gør en forskel på de forsvarspolitiske processer og udfaldet af dem, men at forklaringerne på forskelle skal findes i det nationale, danske politiske spil.

KONTRASTTESEN

Den første tese, kontrasttesen er tesen om, at der er en fundamental kontrast mellem de to kommissioner, hvad angår sikkerhedspolitik og forsvarspolitik. Der er en tendens til konsensus om forsvarspolitikken og tilsvarende en tendens til konflikt om sikkerhedspolitikken under FK88. Modsvarende er der en tendens til konsensus om sikkerhedspolitikken og en tendens til konflikt om forsvarspolitikken under FK97.

Tesen har sin forankring i det forhold, at for en småstat med Danmarks politiske og geopolitiske position i en bipolar verden har forsvaret primært en symbolkarakter og karakter af kontingentbetaling til den afgørende alli-

ance. Forsvaret kan i vidt omfang holdes afpolitiseret, blot det opfylder nogle vidt tolkelige minimumskrav. Da ingen partier har interesse i markant høje forsvarsudgifter, idet der traditionelt ingen stemmer er at hente der, kan en forsvarspolitisk konsensus opretholdes. Sikkerhedspolitisk betyder bipolariteten med Danmarks placering en dobbeltpolitik, som på den ene side skal sikre mod *abandonment*, at blive svigtet af alliancen – en mulighed som dog kun er særdeles ringe på grund af Danmarks strategiske placering – og på den anden side skal sikre mod *entrapment*, at blive bundet op af en fx konfrontatorisk politik, som ikke er i overensstemmelse med den danske politiske og geopolitiske position. Denne position tilsiger bl.a. en ikke-provokationspolitik over for hovedfjenden, USSR. Bl.a. fordi der er stemmer at hente i en politik, der skal forhindre *entrapment*, hvilket fx betyder en aktiv anti-atompolitik, bliver sikkerhedspolitikken politiseret og derfor konfliktfyldt.

I perioden efter at bipolariteten er afløst af unipolariteten, ændres vilkårene. Nu er der konsensus omkring sikkerhedspolitikken. Dobbeltpolitikken er væk. Der er ingen umiddelbar fare for hverken *entrapment* eller *abandonment*. Der er en særdeles bred konsensus, som er fremmet af de særlige unipolære vilkår, *the single option*, *hard work* og regionalisering. Der synes kun i begrænset omfang at være stemmer at hente i en passiv, indadvendt, isolationistisk politik. For forsvarspolitikken gælder det, at forsvaret er frigjort fra den snævre symbolkarakter. I den nye verdensorden er Danmark med i første række som aktiv forsvarsnation med militariseringen af udenrigspolitikken. Når forsvaret i stigende grad bliver politiseret, har det også rod i unipolariteten. Der er ingen militære trusler. Der er i mindre og mindre grad vægt på *bargaining*, *supreme interest* og *remoteness*. Tværtimod er forsvaret som institution blevet synlig, rykket nærmere og derfor i højere grad åben for partipolitiske konflikter.

Denne forklaring i delvist teoretiske og begrebsmæssige termer kan følges op med empiri. Det forholder sig sådan, som det er påvist i undersøgelsen, at konsensus og konflikt på det partipolitiske plan har skiftet plads i forhold til FK88 og FK97. Forholdet er empirisk stærkt underbygget i FK88; mindre, men dog signifikant, i FK97. Kontrasttesen holder.

K O S M E T I K T E S E N

Den anden tese er kosmetiktesen. Det er ganske enkelt tesen om manglende konkret sammenhæng mellem forsvarskommissionernes sikkerhedspolitiske

præmisser og dimensioneringen af det danske forsvar. Den formulerede sammenhæng må karakteriseres som kosmetik. Formålet er legitimering. Det hænger sammen med, at de sikkerhedspolitiske præmisser netop har legitimering af den dimensionering, som allerede er fastlagt ud fra andre hensyn, som det afgørende formål. Tesen gælder begge kommissioner og har sin rod i det forhold, at sikkerheds- og forsvarspolitik ikke nødvendigvis er klart sammenfaldende. Hvor er der klare forklaringsmæssige linjer til de overordnede teorier? Sikkerheds- og udenrigspolitikken har at gøre med statens placering i det internationale system og relationerne til systemets vilkår og normer. Når de sikkerhedspolitiske og udenrigspolitiske præmisser skal fastslås, markeres og erklæres, vil de være i overensstemmelse med den placering, landet ønsker og forestiller sig i det internationale system. Derfor vil præmisserne have en vigtig rolle som signalgivning. Denne signalgivning vil være i overensstemmelse med eller i alle tilfælde forholde sig til den eksisterende verdensorden baseret på polariteten. At dimensionere ud fra forskellige opfattelser og scenarier af systemets udvikling vil derfor i princippet være både logisk og hensigtsmæssigt, men i realiteten halsløs gerning. Der kan fastslås grove overensstemmelser, som vil være mere kosmetiske end reelle. Dette skyldes netop forsvarets inert, traditionsbundethed og de reelle praktiske vanskeligheder ved relativt hurtigt at skabe helt nye strukturer og indretninger af forsvaret. På denne baggrund kan tesen siges at have relationer til de overordnede teoretiske rammer. Et grundlæggende spørgsmål i denne forbindelse er netop, om de væbnede styrker kan ændres lige så hurtigt som de udenrigs- og sikkerhedspolitiske præmisser. Det kræver stor fleksibilitet at klare ganske kraftige udsving over få år i de udenrigs- og sikkerhedspolitiske vilkår. Det betyder, at forsvaret aldrig kan forventes at være fuldt tilpasset den øjeblikkelige situation. Det taler for, at der er en grad af kosmetisk tilpasning til de i nuet gældende præmisser.

På det empiriske plan holder tesen. Det har undersøgelsen vist. I både FK88 og FK97 er de sikkerhedspolitiske præmisser ført så langt ned i analysen, at de fremtræder som dimensionerende for de enkelte værn. Dette forekommer i de konkrete tilfælde om ikke som ren kosmetik og legitimering, så dog som postulater, som har meget lidt med konkret dimensionering at gøre.

Den tredje tese er kodificeringstesen: At forsvarskommissionerne primært har kodificeret, lovgiggjort allerede iværksatte foranstaltninger og ændringer. Tesen gælder også her begge kommissioner. Hvordan hænger denne tese sammen med de anvendte teoretiske overvejelser? Det er svært at trække linjer til de overordnede teorier. Tesen siger kort og godt, at forsvarskommissionerne er overflødige, hvis formålet er at etablere nytænkning, iværksætte fundamentale reformer og omstruktureringer, fremkomme med fremtidssikrede, afvejede alternativer. Sandheden er, at det netop ikke er formålet med kommissionerne. De skal netop fastslå det allerede forberedte og iværksætte. Der skal kun komme det ud af dem, der allerede er lagt op til. De samler sammen på en række nødvendige mindre reformer, får dem sat ind i en sammenhæng og anbragt i en sikkerhedspolitisk ramme.

Tesen er forankret i delteorier om partiadfærd. Gunnar Sjöblom hævder, at partier har strategier som sigter mod stemmemaksimering, maksimal parlamentarisk indflydelse, partisammenhold og endelig værdimål i form af realisering af partiprogrammet. Set i denne sammenhæng er der kun få partier, der betragter forsvarspolitik som en central del af deres politik, endsize ser store reformer i forsvaret som en del af deres strategi.

Bortset fra yderpartier på venstrefløjen drejer det sig stort set kun om et parti, Det Radikale Venstre. Det Radikale Venstre forestiller sig, at der er stemmer i reformer af forsvaret; de radikale kan bruge forsvaret til at manøvrere i det parlamentariske spil; forsvarspolitikken kan anvendes i partisammenholdssammenhæng, men kan også splitte, og endelig er forsvarsreformer en fast del, om end ikke en central del af partiets mål og program. Hertil kommer dele af Socialdemokratiet, men det er kun stærkt begrænsede dele, fortrinsvis koncentreret om forsvarsinteresseorganisationer. I socialdemokratisk sammenhæng har partisammenholdet om den politik, der har været ført op til de to kommissioner, været stærkere end vidtgående forsvarsreformidéer. Det gælder både forsvarspolitikken i forbindelse med FK88, som var den ikke-politiserede NATO-forsvar-symbolpolitik, eller politikken i Hækkerups tid i en socialdemokratisk-centrumregering op til FK97, hvor de vigtigste justeringer som følge af afslutningen af den kolde krig allerede var foretaget. Konklusionen er, at ingen regeringsbærende partier, ingen forligspartier ud over Det Radikale Venstre har ønsket sig fundamentale ændringer i forsvaret. Derfor holder kodificeringstesen. Den siger ikke, at kommissionerne var overflødige, og at de konkrete reformer, som blev foreslået og senere gennemført, kunne være gennemført uden

kommissionerne. Kommissionerne havde et formål: nemlig at kodificere det allerede forberedte. Og det var vigtigt. Men kommissionerne forårsagede ingen nyskabelser, ingen nytænkning på forsvarsområdet.

Ser vi nærmere på empirien, må det konstateres, at kodificeringstesen umiddelbart synes at have størst gyldighed i forhold til FK97. Her var formålet klart, som udtrykt af Hækkerup, at kaste vievand på den førte politik og etablere den størst mulige konsensus for det kommende forlig. Men også for FK88 gælder tesen. De overordnede bestræbelser for kommissionen var at skabe enighed om de sikkerhedspolitiske dele. Det lykkedes. Men kommissionen blev samtidig – sammen med nogle omkostningsfrie formelle analytiske bøjninger i retning af teknologiudvikling og fiksering – et gennembrud for en række forberedte rationaliseringer og sammenlægninger, som vanskeligt ville kunne have været gennemført så relativt ukompliceret, som tilfældet var.

KONTINUITETSTESEN

Som den fjerde og sidste tese har vi kontinuitetstesen. Det er tesen om, at forsvaret i de behandlede perioder ikke undergår de store fundamentale ændringer i opgaver, struktur, organisation og materiel som følge af de afgørende skift på den internationale scene. Det gælder i øvrigt også de parlamentariske og regeringsmæssige skift på den hjemlige scene. Denne tese er klart bundet op til de overordnede teorisæt. Den hviler på den antagelse, at forsvar, uanset nok så megen sikkerhedsvaretagelse regionalt som internationalt, uanset nok så megen „tryghed uden fortilfælde“ og uden nok så meget fravær af „konventionelle militære trusler i de kommende 10 år“, fortsat er med til at konstituere en stat, fortsat er et udtryk for markering af statsoverlevelse. Men der er også en anden teoritilknytning: tilknytningen til organisationsteoriernes påstande om militæret som gigantiske supertankere, som er vanskelige at vende, endsige standse, og som er endnu vanskeligere at slanke. Hvordan kan man slanke en supertanker? Disse problemer med forsvaret som organisation er forårsaget af følgende forhold: Dels er det vanskeligt at måle forsvarets *cost effectiveness* på grund af dets relativt sjældne brug og dets forsikrings- og afskrækkelsesfunktioner. Dels er det bundet op af traditioner, af organisationsmæssig inertie og af en omfattende materielmæssig arv, som er baseret på meget langsigtede økonomiske, teknologiske og institutionelle processer.

Ser man på empirien i forhold til denne tese, kan man med visse forbehold

hævde, at der er empirisk evidens. Dansk forsvar har ændret sig i betydelig grad efter den kolde krig. Danmark var et af de første lande til at reagere på de nye signaler fra den nye verdensorden og de nye vilkår, som staterne blev konfronteret med. Markant hurtigt tilpasser Danmark sig forsvarsmæssigt den nye situation. Der skete reduktioner, omlægninger, omstruktureringer. Danmarks internationale brigade blev oprettet. Det danske forsvar blev heftigt engageret i militær integration og samarbejde med de nye central- og østeuropæiske lande. Der blev tale om massiv dansk militær øststøtte. Der blev satset på præcisionsvåben, F-16 blev opdateret, der blev indført raketkastere til hæren. Men de store fundamentale transformationer i dansk forsvar udeblev. Der var tale om gradvise tilpasninger, mens markering af ændringer som opgivelse af værnepligten og nedlæggelse af hjemmeværnet primært kom fra de radikale og i sidste instans praktisk talt ingen indflydelse fik. Generelt set holder tesen.

FORTÆLLINGER OM DANSK FORSVAR

Lad os til slut vende tilbage til de indledende fortællinger om dansk forsvar. Fortællingerne var alle mere eller mindre knyttet til de fire teser. Den *første* fortælling, der drejede sig om sikkerhedspolitikens primat i FK88 og forsvarspolitikens primat i FK97, er blevet omtalt. Fortælling nummer *to* var om våben og nedrustning. Nedrustning var bipolaritetens mantra, som så at sige for Danmarks vedkommende helt forsvandt med den kolde krig. Kontrolleret forhandlet nedrustning blev uaktuelt, men ensidige nedrustninger fandt sted overalt, også i Danmark. Våben og våbensystemer var ikke mere symboler og afskrækkelsesinstrumenter. Nu var våben noget, som var til aktuel brug, som skulle kunne virke. Disse forhold var med til at skabe en ny forståelse for forsvaret og dets materiel. De udsendte soldater skulle være sikre på deres militære redskaber. Dette hænger sammen med den *tredje* fortælling: fortællingen om krig. Ændringen gik fra „fred i den virtuelle krig“ til „krig i den virtuelle fred“. Forsvaret skulle kunne kæmpe i de „politisk korrekte“ krige. Det betød, som vi har set det, en kraftigere, mere markant politisering af forsvaret i det danske politiske system. Den *fjerde* fortælling illustrerer den danske ensidige nedrustning: reduktionen i dansk forsvar fra FK88 til FK97. Den var markant. Forsvaret skrumpede ind. Det var en forudsigelig reaktion på den nye verdensorden med Sovjetunionens kapitulation i den kolde krig og dens senere forsvinden fra verdenskortet. Men samtidig med at forsvaret skrumpede, blev det en mere aktiv og vigtig

udenrigspolitisk faktor end før. Forsvaret blev dermed politiseret i højere grad. Politiseringen af forsvaret havde Det Radikale Venstre allerede forsøgt under den kolde krig i forbindelse med FK88. Det er det, den *femte* fortælling drejede sig om: de radikales rolle i etableringerne af de to forsvarskommissioner. Den var markant. Det er allerede omtalt i forbindelse med de fire teser. Den *sjette* fortælling drejer sig generelt om, at forsvaret – trods reduktion – fremtræder som en solid og en solidt overlevende institution. Det er en institution, som nok påvirkes af ændringer i det omgivende internationale system, men så dog alligevel har en teoretisk baseret analytisk funktion for en stat som Danmark, og som i øvrigt i organisationsmæssig henseende har inertie som en supertanker.

Som det ses, er fortællingerne sammenhængende med bogens overordnede såvel som specifikke teser.

MAGTEN OG MILITÆRET

Forsvaret er klart overordnet civilt og politisk styret. Demokratiet fungerer på det overordnede parlamentariske plan. Men der føres normalt ikke blokpolitik på det forsvarspolitiske område. Det eksisterende forligspartiregime kan have tilbøjelighed til at lukke sig om sig selv og blive afpolitiseret i forligsperioderne. Der vil hermed også være en tilbøjelighed til, at forsvaret som organisation har større politisk-bureaukratisk spillerum inden for de givne rammer. Dertil kommer, at forsvaret har bevaret en stor del af sit videns- og informationsmonopol. I denne sammenhæng kan det således hævdes, at den demokratiske proces omkring forsvaret fortsat er begrænset, uanset at den demokratiske struktur for styring af forsvaret er forbilledlig. Forsvarskommissioner som FK88 og FK97 har i deres oprindelse med Det Radikale Venstre som initiator været tænkt som spæde forsøg på at bryde med det snævre forligspartiregime. Det er kun lykkedes i stærkt begrænset omfang. De to kommissioner har generelt, når man ser på deres resultat, været en klar manifestation af forligspartiregimets magt. FK97 fremviste særudtalelser, som markerede tegn på udbrud. Selv om disse tegn blev stækket ved forsvarsforliget af 1999, var de alligevel tegn på opbrud, på øget politisering af forsvaret.

Verden har ændret sig. Dansk forsvar har også ændret sig. De to forsvarskommissioner har været katalysatorer for disse ændringer. De seks fortællinger var en demonstration af disse ændringer. De er også alle sammen knyttet mere eller mindre til de fire teser. Vi kan fastslå, at forsvaret har ændret sig,

men ikke så fundamentalt som det internationale system. Vi kan fastslå, at forsvarspolitikken har ændret sig. Forsvarspolitikken er blevet frigjort fra den kolde krigs mølposer. Den er kommet frem i dagen lys, men er dog stadigvæk spundet ind i forsvarsforligsregimet. Forsvaret vil stadigvæk trods nye roller for militære styrker i det nye internationale system bevare en vis sakrosankt karakter, en karakter af liv og død, en karakter af en særlig form for identitet i forbindelse med voldsmonopolet.

NOTE

- 1 Heurlin (1984: 78). Et forsøg på fra udenrigsministerens side at vaske danmarkiseringsbegrebet hvidt – at gøre det til en hædersbetegnelse – mislykkedes selvsagt. Se Thune (1980: 203–204).

PERSPEKTIVER

FIRE NYE KRIGE

Siden afslutningen af FK97 i 1998 har en række voldsomme begivenheder sat sit præg på den globale sikkerhedspolitiske dagsorden. Fire internationale krige har fundet sted, krige, som på indeværende tidspunkt kun er delvist afsluttet. De fire krige er Kosovo-krigen mod Serbien i 1999, den globale krig mod terrorisme fra 2001, krigen mod Afghanistan 2001 og krigen mod Irak 2003. Afghanistan- og Irak-krigene kan også ses som en del af den globale terrorkrig. Der er en række fællestræk og karakteristika for disse krige. *For det første* er de stærkt præget af RMA, *Revolution in Military Affairs*. *For det andet* er de asymmetriske krige, udkæmpet mellem en militært helt overlegen part og en underlegen. *For det tredje* er de præventive krige baseret på intervention og offensive kampagner: For Kosovo-krigens vedkommende for at hindre etnisk udrensning og forbrydelser mod menneskeheden. For den globale anti-terrorkrigs vedkommende for at hindre nye terrorangreb, hvilket også gælder for Afghanistan-krigen. Endelig for Irak-krigens vedkommende for at hindre spredning af masseødelæggelsesvåben. *For det fjerde* er krigene udkæmpet og udkæmpes af koalitioner, som i varierende omfang har tilslutning fra det internationale samfund; alle har de imidlertid supermagten USA som den helt afgørende leder. Det epokegørende i denne bogs sammenhæng er, at Danmark har været og er deltager i samtlige fire krige. Deltagelsen er ikke symbolsk: Danmark er engageret direkte, med kæmpende enheder. Danmark har været i krig fire gange efter FK97.

NY VERDENSORDEN?

Indvarsler disse krige og den bagvedliggende globale sikkerhedspolitiske dagsorden en ny verdensorden? Og betyder den danske deltagelse en fundamental ændring i udenrigspolitikken og i forsvarspolitikken? 11. september 2001 må betragtes som en af de store afgørende datoer i verdenshistorien.

USA, unipolen, verdens absolut stærkeste magt, som antages at kunne vinde hvilken som helst krig, hvor som helst og når som helst, blev angrebet i sit hjerte med militær præcision og med et klart militært formål: ødelæggelse. Men midlerne var paradoksalt nok civile. Civile fly med almindeligt, civilt brændstof fløj med civile teknologiske styringsmidler, betjent af civilister, uddannet i civil flyvning ind i tre bygninger, idet et fjerde angreb blev forhindret. De 3000 dræbte var fortrinsvis civile. Skal der sammenlignes med militære midler kunne det svare til præcisionsstyrede, tungtarmerede krydsermissiler. Man kunne ikke tage fejl af hensigten: Det, der skulle rammes, var symbolerne på USA's tre dominerende magtsøjler: den økonomiske magt, den militære magt og den politiske magt (Det Hvide Hus eller Kongresbygningen). Herved kunne terroristerne opnå at demonstrere USA's ekstreme sårbarhed og skrøbelighed. Magtarrogancens maske skulle rives af: USA skulle stå tilbage rystet i sin grundvold, styret af frygt, desperation, magtflammelse og irrationelt had. Almagten skulle vendes til afmagt.

Det skete imidlertid ikke. USA's supermagtsposition blev ikke rystet, hverken økonomisk, militært, psykologisk eller politisk. Hele verden sluttede op om USA. „Vi er alle amerikanere“, bekendtgjorde *Le Monde* på forsiden 12. september 2001. USA var blevet angrebet af en usynlig fjende. Krigens aktører og krigens processer var ændret. Krigsførelsen var afgørende blevet globaliseret og civilgjort. Gensvaret måtte logisk følge karakteren af de nye aktører og processer: global krig og effektiv sikring af amerikansk territorium. Men grundlæggende var der ikke noget fundamentalt nyt. International og global terrorisme var ikke nyt. Det nye var omfanget, præcisionen, effektiviteten, koordineringen. Resultatet var, at unipolariteten blev endnu mere markeret. USA markerede sin militære overlegenhed, understøttet af *Revolution in Military Affairs*. USA blev endnu mere globaliseret: *Global reach* blev nu udstrakt til at omfatte Centralasien, Mellemøsten, Afrika. Forbundsfællerne blev flere: Samarbejdet med Kina og Rusland blev intensiveret. I Europa gik det galt: Mod forventning sprang en række lande med Frankrig og Tyskland i spidsen i målet, da kampagnen mod Irak spidsede til. Danmark valgte imidlertid igen uden tøven *hard work* og *flocking*-strategierne, som indebar aktiv dansk krigsdeltagelse i krigen mod terror, i krigen i Afghanistan og i krigen mod Irak.

Hvordan svarer denne bogs teorier og konklusioner om forsvarskommissioner, forsvarspolitik og sikkerhedspolitik set i den indenrigspolitiske og i den internationale dimension til den nye virkelighed i femåret for FK97's beretning?

FORSVARSPOLITIK OG SIKKERHEDSPOLITIK : KONFLIKT OG KONSENSUS

Som argumenteret ovenfor er der ikke etableret nogen ny verdensorden. Verden er forblevet unipolær. USA fremtræder styrket. EU er ikke blevet nogen pol. Men Europa er på den anden side heller ikke blevet renationaliseret, fragmenteret. Grundlæggende holder bogens påstande om forskellen mellem krig, konflikt og forsvarrets rolle under bipolaritet og unipolaritet.

Men kan der siges noget om forsvarskommissioner? Udviklingen synes at have bekræftet, at den afgørende igangsættende faktor til nedsættelse af forsvarskommissioner i de seneste årtier skal findes i sammensætningen af Folketinget. Ikke i ændringer i det internationale system. Det er den parlamentariske konstellation, som påvirker udfaldet. Og selv indsnævringen i tesen i retning af, at det er Det Radikale Venstre, der styrer kommissionsudløseren, synes at være understøttet. De radikale har i stadig stigende grad efter 1999 markeret sig i den parlamentariske såvel som i den offentlige debat med markante forsvarspolitiske udmeldinger.¹ I 2003 er Socialdemokratiet fremkommet med tilkendegivelser, som på flere punkter er i overensstemmelse med den radikale politik. Bevægelsen på det forsvarspolitiske område, som også kan ses som et oplæg til en ny forsvarsordning efter 2000–2004-aftalen, er imidlertid ikke endt med en ny forsvarskommission. Hvis Det Radikale Venstre havde haft magt, som det har agt, dvs. hvis partiet havde haft en afgørende strategisk position i en regeringskonstellation, kunne en kommission være blevet en realitet. Men en anden løsning er blevet valgt i overensstemmelse med den faktisk eksisterende parlamentariske situation: nedsættelse af en arbejdsgruppe bestående af embedsmænd og eksperter, men uden politikere under ledelse af ambassadør H.H. Bruun, som skal se på ændringerne i den generelle sikkerhedspolitiske situation med henblik på at analysere forudsætningerne for dansk forsvar. Svaret på de nye udfordringer vil være tostrengt: et dansk totalforsvar (*homeland defense*) og en dansk international interventionsstyrke. Det vil indebære et farvel til det egentlige territorialforsvar. Overvejelser over de forhold, som skabte splid i FK97, værnepligt, hjemmeværn, ubåde, flyanskaffelser og specialisering er overladt til en arbejdsgruppe i Forsvarsministeriet: Arbejdsgruppen angående forlig 2005, AG05.²

For Det Radikale Venstre er sagen kompliceret. Men skal situationen tolkes meget enkelt, tyder det på, at der ingen betaling var til de radikale i denne omgang, fordi der ikke var nogen indenrigspolitisk grund til betaling.

Forholdet mellem sikkerhedspolitik og forsvarspolitik spillede en central rolle i forhold til politiske markeringer ved FK88 og FK97. FK88 var i forsvarspolitisk henseende præget af mere eller mindre stiltiende konsensus, hvorimod sikkerhedspolitikken var præget af store modsætninger. Disse forhold blev forklaret af Danmarks særlige sikkerhedsgeografiske position og de strategier, som Danmark benyttede sig af under den kolde krig. Ved FK97 var der vendt om på problematikken: Nu var sikkerhedspolitikken præget af konsensus, og i forsvarspolitikken var åbnet for stærkt divergerende politikker. Forsvarspolitikken var ved at blive normalpolitik. At det forholdt sig sådan med de to politikområder, blev forklaret ved Danmarks nye placering som bagland og de nødvendige aktivistiske strategier, som skulle hindre dansk marginalisering, som igen betød ny international brug af forsvaret, involverende danske soldater i direkte kamp.

Hvordan kan situationen fem år efter tolkes? Umiddelbart synes konsensus om sikkerhedspolitikken afløst af konflikt. Men en nærmere analyse antyder, at konsensus meget vel kan fortsætte. For uanset at der umiddelbart synes at være et svælg mellem regering og opposition vedrørende dansk deltagelse i krigen i Irak, er det værd at konstatere, at der var fuld konsensus omkring dansk deltagelse i Kosovo-kampagnen uden FN-mandat. Der var fuld konsensus omkring involveringen i den globale krig mod terror og den direkte deltagelse i Afghanistan-krigen. Irak-krigen åbnede for modsætninger, men igen ikke større end at der var omfattende enighed om at sende danske kampenheder som et led i besættelsesstyrken i Irak. Det er blandt forligspartierne svært at få øje på tendenser, som peger i retning af en mindre aktivistisk sikkerhedspolitik. Konklusionen er, at der fortsat er mulighed for konsensus om sikkerhedspolitikken. Som det er udtrykt af Socialdemokratiets leder Mogens Lykketoft: „Danmark er for lille et land til at have mere end én udenrigspolitik“. Til gengæld er der meget, der peger på, at forsvarspolitikken vil fortsætte med at være et område, hvor partierne vil have divergerende opfattelser af, hvordan man bedst etablerer et dansk forsvar, der kan leve op til de internationale krav om effektiv international indsatsstyrke, og som samtidig kan varetage intensiverede forsvarsopgaver rettet mod den globale terrorisme i forbindelse med suverænitetshævdelse.

NOTER

- 1 Pedersen (2003).
- 2 Se Rasmussen (2004).

LITTERATUR

- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Allison, Graham & Philip Zelikow (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd ed. New York: Longman.
- Bille, Lars (1999). „Schlüters regeringsdannelser“, pp. 97–122 i Torben Rechendorf & Lars Kjølbbye (red.). *P.S. Festskrift til Poul Schlüter på 70 års dagen 3. april 1999*. København: Aschehoug.
- Bjerg, H.C. (1991). „Forsvarskommissioner i Danmark gennem 125 år“, pp. 7–17 i Henning Sørensen (red.). *Forsvar under Forandring – Debat om Forsvarskommissionens Beretning: Forsvaret i 90'erne*. København: Samfundslitteratur.
- Boel, Erik (1988). *Socialdemokratiets Atomvåbenpolitik*. København: Akademisk Forlag.
- Budtz, Lasse (1998). *Her Stod Vi Af – Fodnoteerne, der Skabte Historie*. København: Fremad.
- Christensen, Bent & Christian S. Nissen (red.) (1984). *Offentlige udvalg og kommissioner: Syltekrukke eller udenomsparlamentarisme?* København: Danmarks Forvaltningshøjskoles skriftserie. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). „Forsvarets mange milliarder“. *Politiken*, Tendens, 4.1.
- Clausewitz, Carl von (1986). *Om Krig*, I–III. København: Rhodos.
- Clemmesen, Michael H. (red.) (1985). *Danmark og NATOs Strategi – Rapport fra et Seminar*. København: Det krigsvidenskabelige Selskab.
- Clemmesen, Michael H. (1986). *Værnskulturerne og Forsvarspolitikken*. Århus: Forlaget Politica.
- Clemmesen, Michael H. (1988). *Styrkeforholdet Mellem Øst og Vest*. København: Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg.
- Clemmesen, Michael H. (1993). „Efterkoldkrigstidens Danske Forsvarspolitik“. *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1992*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Clemmesen, Michael H. (1995). „The Politics of Danish Defence 1967–1993“, pp. 93–131 i Carsten Due-Nielsen & Nikolaj Petersen (red.). *Adaptation and Activism*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Clemmesen, Michael H. & Nikolaj Petersen (1985). „Forsvarsforliget af 1984: Tilblivelse og Konsekvenser“. *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1984*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2003). *Forsvarets linieofficersuddannelser*. København: EVA.
- Dansk Udenrigspolitisk Institut (1999). *Dansk Udenrigspolitisk Dokumentation 1998*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.

- Easton, David (1965). *Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Engell, Hans (u.å.). *Defensivt forsvar – et forsvar uden troværdighed*. København: Det Konservative Folkeparti.
- Estrup, Jørgen (1988). „Sikkerhedspolitikken føres ikke fra bagsædet“, *Jyllands-Posten*, 24.6.
- Estrup, Jørgen (2001). *Uden Kompas – Dansk Udenrigspolitik efter 1945*. København: Gyldendal.
- Faurby, Ib, Hans-Henrik Holm & Nikolaj Petersen (1983). „INF-spørgsmålets historie og implikationer“, i Hans-Henrik Holm & Nikolaj Petersen (red.). *Slaget om Missilerne*. Århus: Forlaget Politica.
- Fischer, Per (1997). „Danish International Assistance – the Environment and Disaster Relief Facility (EDRF)“, pp. 101–120 i Bertel Heurlin & Hans Mouritzen (eds.). *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Folketingstidende* (diverse år).
- Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste. *Nyhedsbrev* (periodisk udgivelse). København: Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste.
- Forsvarskommissionen af 1969 (1972). *Beretning fra Forsvarskommissionen af 1969*. København: Forsvarsministeriet.
- Forsvarskommissionen af 1988 (1989). *Forsvaret i 90'erne – Beretning fra Forsvarskommissionen af 1988*. København: Forsvarsministeriet.
- Forsvarskommissionen af 1997 (1998). *Fremtidens Forsvar – Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997*. København: Forsvarsministeriet.
- Forsvarsministeren (1987). *Dansk Forsvar i Udvikling – Regeringens Forslag til en Forsvarsordning 1988-1992*. København: Forsvarsministeriet.
- Forsvarsministeren (1988-1999). *Årlig Redegørelse*. København: Forsvarsministeriet.
- Forsvarsministeriet (1993). *Forsvarslovene m.v. 1993*. København: Schultz Grafisk a/s.
- Forsvarsministeriet (1995). *Beretning om hjemmeværnets fremtidige virke*. København.
- Goldmann, Kjell (1986). *Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden*. Aldershot: Gower Publishing.
- Gottlieb, Henning & Frede P. Jensen (red.) (1995). *Tyskland i Europa*. København: SNU.
- Hagen, C.F. (1990). *Dansk Forsvar*. København: Dansk Nato Komité.
- Halperin, Morton H. & Arnold Kanter (eds.) (1973). *A Bureaucratic Perspective – Readings in American Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Hansen, Birthe (1998). „The Unipolar World Order and its Dynamics“, *Working Papers*, No. 2, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Hansen, Birthe (1999). „Forsvarskommissionen og IP-teori“. *Politologiske Studier*, august: 12–15.
- Hansen, Birthe (2000). *Unipolarity and the Middle East*. London: Curzon Press.
- Hansen, Birthe (red.) (2002). „Globalization“. *Cooperation and Conflict* (temanummer). 37, 2:303–323.
- Hansen, Birthe & Bertel Heurlin (red.) (2000). *The New World Order: Contrasting Theories*. London: Macmillan.
- Hansen, Birthe & Carsten Jensen (2001). *Statskundskab. Grundbogen i Statskundskab*. København: Akademisk Forlag.
- Heurlin, Bertel (1974). „Rykker atomkrigen nærmere?“ *Økonomi og Politik*, 74, 4:304–342.

- Heurlin, Bertel (1975). „Notes on Bureaucratic Politics in National Security Policy“. *Cooperation and Conflict*, 10, 4:237-259.
- Heurlin, Bertel (1981). „Sikkerhedspolitisk ekspertise i den danske politiske proces“. *Økonomi og Politik*, 55, 3:272-290.
- Heurlin, Bertel (red.) (1983). *Norden og den Internationale Spænding*. København: Politiske Studier.
- Heurlin, Bertel (red.) (1984). *Nordiske sikkerhedsproblemer*. København: Forlaget Europa.
- Heurlin, Bertel (1986). *Kontrol med Kernevåben – En Analyse af Kernevåbnes Rolle i International Politik*. København: Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg.
- Heurlin, Bertel (1989). „Er Danmark et Lavspændingsområde?“, pp. 115-134 i Bertel Heurlin & Christian Thune (red.). *Danmark i det Internationale System*. København: Politiske Studier.
- Heurlin, Bertel (1990a). *NATO, Europa, Danmark – Perspektiver for 90'erne*. København: Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg.
- Heurlin, Bertel (1990b). „Seks forsvarskommissioner“, pp. 18-23 i Henning Sørensen (red.). *Forsvar i Forandring*. København: Samfundslitteratur.
- Heurlin, Bertel (1995). *Security Problems in the New Europe*. København: Copenhagen Political Studies Press.
- Heurlin, Bertel (1996a). *Verden 2000 – Teorier og tendenser i international politik*. København: Gyldendal.
- Heurlin, Bertel (1996b). „Denmark: A New Activism in Foreign and Security Policy“, pp. 166-185 i Christopher Hill (ed.). *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.
- Heurlin, Bertel (1997). „Dansk Forsvarspolitik – en Ny Verden – en Ny Forsvarspolitik“. *Fokus*, 5. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Heurlin, Bertel (1999). „Fremtidens NATO: Intervention og integration i Europa.“, *FOKUS*, 3. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Heurlin, Bertel (2001a). *Global, Regional, and National Security*. København: Danish Institute of International Affairs.
- Heurlin, Bertel (2001b). „Danish Security Policy over the last 50 years – Long Term Essential Security Priorities, pp. 29-51 i *Danish Foreign Policy Yearbook 2001*. København: Danish Institute of International Affairs.
- Heurlin, Bertel et al. (2003). *New Roles of Military Forces: Revolution in Military Affairs*. København: Institut for Internationale Studier.
- Heurlin, Bertel & Jacob Ejlers (2002). „The EU's Northern Dimension: US Policy Towards North-Eastern Europe“, pp. 77-94 i John Leech (ed.). *Whole and Free. NATO, EU Enlargement and Transatlantic Relations*. London: The Federal Trust.
- Hillingsøe, K.G.H. (1989). *Dansk Forsvarsplanlægning*. København: Atlantsammenslutningen.
- Hækkerup, Hans (2002). *På skansen. Dansk forsvarspolitik fra murens fald til Kosovo*. København: Lindhardt og Ringhof.
- Hækkerup, Per (1965). *Danmarks Udenrigspolitik*. København: AOF, Fremad.
- Hærens Konstabel- og Korporalforening/Centralforeningen for Stampersonel, udg. (1990). *Et forsvar, der er brug for*. København.

- Hærens Konstabel- og Korporalforening, udg. (1995). *Vi kan sige med sikkerhed at danskernes forsvar kræver et alternativ*. København.
- Karlsson, Håkan (2002). *Bureaucratic Politics and Weapons Acquisition: The Case of the MX-ICBM Program*, Vol. 1-2. Stockholm Studies in Politics 88. Stockholm: Department of Political Science, Stockholm University.
- Kraks Blå Bog 2002-03 (2002). København: KRAK.
- Kaarsted, Tage (1992). *De Danske Ministerier*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Laird, Robbin F. & Holger H. May (1999). *The Revolution in Military Affairs: Allied Perspectives*, Washington, DC: Institute for National Strategic Studies, National Defense University: McNair Paper 60, April.
- Larsen, Knud (1973). *Forsvar og Politik 1957-1973*. København: Gyldendal.
- Leech, John (ed.) (2002). *Whole and Free. NATO, EU Enlargement and Transatlantic Relations*. London: The Federal Trust.
- Lyng, Jørgen et al. (red.) (2000). *Ved forenede kræfter. Forsvarets øverste militære ledelse. Forsvarschefbedet og forsvarets udvikling 1950-2000*. Vedbæk: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Militært Tidsskrift (1997). „Forsvarskommissioner i det 20. århundrede“, nr. 2 (temanummer).
- Mouritzen, Hans (1988). *Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics*. Aldershot: Avebury.
- Mouritzen, Hans (1997). *External Danger and Democracy*. Aldershot: Dartmouth.
- Pedersen, Ole Karup (1991). *Danmark og Verden 1970-1990*. Bind 15 af Olaf Olsen (red.). *Gyldendals og Politikens Danmarkshistorie*. København: Gyldendal og Politikens Forlag.
- Pedersen, Ove K. (1998). „Interesseorganisationerne og den parlamentariske styreform“, pp. 197-232 i Karsten Ronit (red.). *Interesseorganisationer i dansk politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pedersen, Ove K. (2000). „Den samfundsøkonomiske forvaltning. Om forvaltning og interesseorganisationer“, i Peter Bogason (red.). *Dansk forvaltningshistorie*, bind 3. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Petersen, Morten Helveg (2003). „Moderniser dansk forsvar“. *Berlingske Tidende*, 19.05.
- Petersen, Nikolaj (1979). *Forsvaret i den Politiske Beslutningsproces*. København: Forsvarskommandoen.
- Petersen, Nikolaj (1981). „Den Lange Vej til en Ny Forsvarsordning – Planlægning, Lovforberedelse og Politiske Sondringer“. *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1980*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Petersen, Nikolaj (1989). „Sikkerhedspolitik og Indenrigspolitik: Folketingsvalget den 10. maj 1988“. *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1988*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Petersen, Nikolaj (1997). „Forsvarskommissioner i Dansk Politik efter Anden Verdenskrig“. *Militært Tidsskrift*, 2.
- Rasmusen, Mikkel Vedby (2004). „What's the use of it? Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force“. *Cooperation and Conflict*, 4:4 (under udgivelse).
- Scavenius, Erik (1948). *Forhandlingspolitikken Under Besættelsen*. København: Hasselbalch.
- Seidenfaden-rapporten (1970). *Problemer omkring Dansk Sikkerhedspolitik. En Redegørelse fra det Sagkyndige Udvalg under Regeringsudvalget Vedrørende Danmarks Sikkerhedspolitik*. København.

- Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (1985). „Nogle tendenser i den militære udvikling“, pp. 40-69 i *Sikkerhed og Nedrustning – Bind 1*. København: Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg.
- Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (1995). *Dansk og Europæisk Sikkerhed*. København: SNU.
- Sjöblom, Gunnar (1988). *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.
- Sun-Tzu (1989). *Krigskunsten* (på dansk ved Jens Østergård Petersen). København: Akademisk Forlag.
- Sørensen, Henning (red.) (1991). *Forsvar i forandring. Debat om Forsvarskommissionens beretning: Forsvaret i 90-erne*. København: Samfundslitteratur.
- Sørensen, Henning (2001). „Belysning af mulighederne for og konsekvenserne af civil samfundspligt i Danmark“. *DUPI-Reprints/Reports*, 2001/8. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Thune, Christian (red.) (1981). *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1980*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Villaume, Paul (1995). *Allieret med forbehold*. København: Eirene.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Waltz, Kenneth N. (1995). „The United States and the New World Order“, pp. 13-25 i Birthe Hansen (ed.). *European Security – 2000*. København: Copenhagen Political Studies Press.
- Wæver, Ole (1992). *Introduktion til Studiet af International Politik*. København: Politologiske Studier.
- Wæver, Ole (1997). *Concepts of Security*. København: Politiske Studier.
- Øberg, Jan (1983). *At udvikle sikkerhed og sikre udvikling. Et essay om militarisme og fred*. København: Vindrose.
- Østergaard, Uffe (1998). „Værnepligt og nationalstat“. *Fokus*, 5. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.

FORKORTELSER

ABM:	Anti-Ballistic Missile (forsvarssystem mod interkontinentale missiler).
BALTAP:	Baltic Approaches (den sydlige del af NATOs Nordregion).
BALTBAT:	Baltic Battalion (den baltiske fredsbevarende bataljon).
BALTDEFCOL:	Baltic Defence College (fælles baltisk forsvarsakademi).
BALTNET:	Baltic Air Surveillance Network (fælles baltisk luftovervågningssystem).
BALTRON	Baltic Naval Squadron (fælles baltisk minerydningsstyrke).
CFE:	Conventional Forces in Europe (konventionelle styrker i Europa).
CSCE:	Conference on Security and Cooperation in Europe (Den Europæiske Sikkerheds- og Samarbejdskonference).
DIB:	Den Danske Internationale Brigade.
DUPI:	Dansk Udenrigspolitisk Institut.
EAPC:	Euro-Atlantic Partnership Council (Det Europæisk-Atlantiske Partnerskabsråd).
EF:	De Europæiske Fællesskaber.
ESDI:	European Security and Defence Identity (den europæiske sikkerheds- og forsvarsdimension).
EU:	Den Europæiske Union.
FN:	Forenede Nationer.
FRESTA:	Freds- og stabilitetsrammen for international indsats.
IFOR:	Implementation Force (NATO-ledet styrke i Bosnien til implementering af Dayton-aftalen).
INF:	Intermediate Range Nuclear Forces (mellemdistance-missiler).
MIFRESTA:	Miljø, freds- og stabilitetsrammen for international indsats.
NACC:	North Atlantic Cooperation Council (Det Nordatlantiske Samarbejdsråd).

NATO:	North Atlantic Treaty Organisation (Den Nordatlantiske Traktats Organisation).
OSCE:	Organization for Security and Cooperation in Europe (Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa).
PfP:	Partnership for Peace (Partnerskab for Fred).
RAG:	Forsvarsministerens Rådgivnings- og Analysegruppe.
SALT:	Strategic Arms Limitation Talks (forhandlinger om begrænsning af strategiske våben).
SDI:	Strategic Defense Initiative (program vedrørende forsvar mod ballistiske missiler).
SFOR:	Stabilization Force (NATO-ledet stabiliseringsstyrke i Bosnien).
SHIRBRIG:	Multinational United Nations Stand-by Forces High Readiness Brigade (hurtig FN-udrykningsstyrke).
SNU:	Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg.
UK:	United Kingdom, Storbritannien (og Nordirland).
WEU:	Western European Union (Den Vesteuropæiske Union).
WPO:	Warsaw Pact Organisation (Warszawapagtens organisation).

INTERVIEWEDE PERSONER

Michael Christiansen

Michael Clemmesen

Hans Engell

Jørgen Estrup

Knud Heinesen

Jørgen O. Hjorth

Christian Hvidt

Hans Hækkerup

Aage Højbjerg

Marianne Jelved

Per Ludvigsen

Jørgen Lyng

Karsten J. Møller

Jørn Olesen

Ole Wæver

PERSONREGISTER

A

Amled, Bent, 71, 106
 Auken, Svend, 78, 90,
 191, 192

B

Bismarck, Otto von, 125
 Bjerg, Hans Christian, 72
 Bjerregaard, Ritt, 78, 90
 Borch, Otto, 14, 71, 75,
 88, 90
 Boserup, Anders, 14, 91,
 206
 Broch, Hans van den, 200
 Bruun, H.H., 271
 Bush, George, 124

C

Christiansen, Michael,
 11-12, 19, 43, 74-78,
 80, 87-90, 92, 95, 148,
 190, 192-193, 248
 Clausewitz, Carl von,
 211, 215
 Clemmesen, Michael, 32,
 71, 77, 92, 136, 216
 Clinton, Bill, 199

D

Damgaard, Knud, 89, 134,
 216
 Dau, Mary, 71
 Drachmann, Holger, 247

E

Easton, David, 27
 Egelund, Niels, 72, 94

Ellemann-Jensen, Uffe,
 90, 164
 Engell, Hans, 19, 79,
 93-94, 113-117, 119,
 121, 190
 Enggaard, Knud, 11,
 74-76, 90, 147
 Estrup, Jørgen, 18-19,
 35, 49, 53, 72, 75-79,
 88, 91, 93, 112-117,
 119-121, 148, 152, 239

G

Garde, Hans, 71
 Goldmann, Kjell, 28,
 159-163, 165, 169-174,
 179, 251-252, 264
 Gorbatjov, Mikhail, 14,
 124
 Gram, Viktor, 131
 Graabæk, Jens Jørgen, 71,
 77, 91-92
 Güntelberg, Mogens, 71,
 77, 91-92

H

Hansen, Birthe, 72, 189,
 194, 239
 Hedegaard, Connie, 88,
 91
 Heinesen, Knud, 45, 71,
 74, 77, 79-83, 91, 93,
 95, 100, 114
 Helveg Petersen, Niels, 54
 Heurlin, Bertel, 72
 Hillingsø, Kjeld, 89
 Hjortdal, Henrik, 72

Hjorth, Jørgen, 71, 94
 Hjortnæs, Karl, 135
 Hoff, Ove, 71, 94
 Hvidt, Christian, 71, 87,
 93, 241
 Hækkerup, Hans, 13,
 19-20, 32-33, 54, 58,
 70, 72, 74-75, 77-83,
 88-91, 93-95, 103,
 112, 115-116, 119-120,
 134-135, 146-148,
 150-152, 199, 234, 264,
 265
 Hækkerup, Per, 159
 Højbjerg, Aage, 71, 77
 Haagen, C.F., 123

J

Jelved, Marianne, 18,
 49-51, 152
 Jensby, Svend Aage, 93,
 116
 Johansen, Lars Emil, 72
 Jørgensen, Anker, 214,
 216
 Jørgensen, Helen, 147

K

Kissinger, Henry, 188
 Kjuel Nielsen, Mette, 16
 Kjærsgaard, Pia, 16
 Kleist, Kuupik, 72
 Kristensen, Hans Møller,
 72

L

Langseth, C.C.F., 74

Larsen, Knud, 131

Locke, John, 159

Ludvigsen, Per, 90

Lykketoft, Mogens, 58,
120, 150-152, 272

Lyng, Jørgen, 32-33, 63,
71, 75-76, 88-89, 92

M

Mao Tse Tung, 211, 214

Melchior, Arne, 12, 116,
124

Motzfeldt, Jonathan, 72

Møller, Karsten, 72,
89-90, 94

N

Nehring, Niels-Jørgen, 90

Nielson, Poul, 135

Nilsson, Jørgen Sverker,
71

Nyrup Rasmussen, Poul,
119, 146, 148

O

Olesen, Jørn, 73, 90

P

Pedersen, Ove K., 177

Perry, Bill, 78

Petersen, Nikolaj, 32, 72

Poulsen-Hansen, Per,
71-72, 91, 94

R

Raun Andersen, Mogens,
72

Reagan, Ronald, 213

S

Scavenius, Erik, 159

Scharling, Jan, 71, 94

Scheibye, Ulf, 71, 94

Schlüter, Poul, 18, 44, 53,
90, 148

Schröder, Gerhard, 118

Seidenfaden, Erik, 222

Sigvaldsson, Herluf, 72

Sjöblom, Gunnar, 28,
41, 49

Skak, Mette, 72

Smidt-Larsen, Per, 71

Solana, Javier, 199

Stalin, Josef, 94

Sun-Tzu, 211

Søgaard, Poul, 134

Sørensen, Paul B., 72

T

Trier, Lars von, 158

Troldborg, Anders, 71,
78, 94

V

Voigt, Pelle, 64, 88, 91,
240

W

Wahl, Jørgen, 117

Waltz, Kenneth, 25, 27,
210

Wæver, Ole, 72

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 31. JANUAR 2004

B Ø G E R

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Per Boje & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bertel Heurlin (2004). *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

S K R I F T E R

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspert i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.

- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djeficerung – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvindes politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.

Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.

Peter Dahler-Larsen (2004). *Evaluering og magt*. Århus: Magtudredningen.

Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.