



# Krigsudredningen

## Hovedkonklusioner og anbefalinger

Rasmus Mariager  
Forskningsleder  
Lektor, ph.d. & dr.phil.

Anders Wivel  
Viceforskningsleder  
Professor (MSO), ph.d.

5. februar 2019

KØBENHAVNS UNIVERSITET



# Præsentationens hovedpunkter

1. Kommissorium.
2. Generelle konklusioner.
3. Beslutningerne om et dansk militært engagement i udlandet.
4. anbefalinger.

# Kommissorium

# Kommissorium af 25. maj 2016

## **Kortlægge baggrunden for Folketingets beslutninger om at levere danske militære styrkebidrag til konflikterne i Kosovo, Afghanistan og Irak**

- Hvad byggede beslutningerne på af viden?
- Hvordan indgik denne viden i den politiske proces i regering / administration?
- Hvilke oplysninger blev viderebragt til Folketinget?

## **Sikre "retvisende beskrivelse og læring for eftertiden"**

### **Materialegrundlag**

- Fri og uhindret adgang til alle dokumenter oversendt til Irak- og Afghanistankommissionen samt som udgangspunkt øvrigt foreliggende skriftligt materiale.
- "Særligt sensitive tilfælde": tage stilling "fra sag til sag".

# Generelle konklusioner

# Generelle konklusioner

## **Danmark ønsker selv at imødekomme USA's ønsker**

- Der er sjældent tale om et direkte amerikansk pres.
- Danmark iagttager USA's ønsker og imødekommer uopfordret – dog eksempler på at USA efterspørger klar stillingtagen.

## **Beslutninger formes snarere end de træffes**

- Forud for beslutningerne ligger et ofte langstrakt forløb, hvor ministre, embedsmænd og repræsentanter for forsvaret i dialog med alliancepartnere former de danske beslutninger.
- De små skridts politik.

## **Dialog mellem regering og Folketing om krigsdeltagelse foregår typisk af uformelle kanaler**

- Regeringen har en minimalistisk informationspraksis over for Det Udenrigspolitiske Nævn, som inddrages sent i processen.

# **Beslutningerne om et dansk militært engagement i udlandet**

# Kosovo: B 4 af 8. oktober 1998 og B 148 af 17. juni 1999

## Konteksten:

- Krig i Jugoslavien; Danmark har været med gennem FN; konflikten i Kosovo spidser til i slutningen af 1990'erne, men FN er splittet.

## To beslutninger

- B 4 (1998): Dansk bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan.
- B 148 (1999): Dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo.

## To centrale spørgsmål

- Hvordan og hvornår inddrog SR-regeringen Udenrigspolitisk Nævn i beslutningsprocessen?
- Hvordan motiverede SR-regeringen dens politik – bag lukkede døre og i Folketinget?

## B 4 (1998)

- 22. september: Danmark tilslutter sig, at NATO's styrkegenereringsproces indledes.
- 29. september: Danmark giver tilsagn om at levere styrkebidrag til operationen.
- 2. oktober 1998: SR-regeringen rådfører sig med Udenrigspolitisk Nævn.



# Kosovo: B 4 af 8. oktober 1998 og B 148 af 17. juni 1999

## **B 148 (1999): Samme mønster som ved B 4**

- Nemmere beslutning: FN-mandat foreligger nu.
- 1. juni: Danmark orienterer NATO om, at Danmark påtænker at bidrage med en bataljon.
- 2. og 7. juni: Det Udenrigspolitiske Nævn inddrages.

## **Hvordan motiverede regeringen beslutningen om at sende styrkeenheder til Kosovo?**

- Overfor offentligheden: Humanitære hensyn.
- Indadtil - især i Statsministeriet: Alliancehensyn.
- Problem: Valg mellem NATO og FN samt mulig skadevirkning på international retsorden. Omtales stort set ikke over for befolkningen og kun meget lidt i Det Udenrigspolitiske Nævn.

**Pointe: Beslutninger er reelt truffet inden møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn, og der er både flere og andre væsentlige motiver bag beslutningen end dem, der fremføres i den offentlige debat og i Nævnet.**

# Afghanistan: B 37 af 14. december 2001

## Konteksten:

- USA er angrebet, Vesten føler sig angrebet. Frygt for amerikansk enegang, enighed om støtte til USA.

## **B 37: International indsats mod terrornetværk i Afghanistan. Forberedes af SR, eksekveres af VK.**

- Karakteren af det dansk-amerikanske forhold.
- Uformelle drøftelser ad diplomatiske og militærfaglige kanaler.
- Det Udenrigspolitiske Nævns rolle.

## **Karakteren af det dansk-amerikanske forhold**

- Regeringen udtalte tidligt dansk solidaritet med USA. Solidaritet med USA var afgørende for motivation bag beslutningsforslaget.
- Forholdene i Afghanistan spillede stort set ingen rolle.

## **Uformelle drøftelser af diplomatiske og militærfaglige kanaler**

- "Explicit discussion": Ikke senere end 10. oktober 2001 blev USA givet forventninger om konkrete danske styrkebidrag.
- Næsten to måneder inden spørgsmålet behandles i Det Udenrigspolitiske Nævn.
- Udenrigsministeriet og Statsministeriet var ikke vidende om "tilbuddet".

# Afghanistan: B 37 af 14. december 2001

## Det Udenrigspolitiske Nævns rolle.

- Inddrages i tilslutning til to væsentlige beslutninger:
- 30. oktober: I forbindelse med beslutningen om at sende et dansk forbindelseselement i Florida, hvor USA's militære indsats blev koordineret.
- 5. december: VK-regeringen opnår Det Udenrigspolitiske Nævns tilslutning til at påbegynde forhandlinger med USA om dansk bidrag til bekæmpelse af terrornetværk i Afghanistan.
- Forud for drøftelserne i Det Udenrigspolitiske Nævn var der sikret opbakning gennem uformelle drøftelser, bl.a. i forsvarsforligskredsen.

**Pointe: Beslutningen havde bred opbakning i Folketinget, men illustrerer betydningen af uformelle drøftelser. Samtidig afspejler beslutningsprocessen Forsvarets centrale rolle for udformningen af det konkrete danske styrkebidrag.**

# Irak: B 118 af 21. marts 2003

## Konteksten:

- 11. september fører til ændrede trusselsbilleder; slyngelstater kommer i søgelyset; hermed kommer Irak i søgelyset.

## **B 118: Deltagelse i multinational indsats i Irak. Følgende spørgsmål analyseres:**

- Forholdet mellem DK's og USA's og Storbritanniens politik.
- Kommunikationen mellem regeringen og oppositionen.
- Regeringens videregivelse af oplysninger til Det Udenrigspolitiske Nævn.
- Forholdet mellem politik og folkeret.

## **DK følger USA's og Storbritanniens politik**

- USA og Storbritannien i 1990'erne: Irak har masseødelæggelsesvåben. Danmark enig.
- Vanskeligt at bevise tilstedeværelse af masseødelæggelsesvåben i begyndelsen af 2000'erne. USA og Storbritannien skifter nu argument. Herefter består kritikken i, at Irak ikke efterlever FN's resolutioner. Denne politik følger Danmark.
- Formuleres den danske politik under pres fra USA? Nej, men den følger USA's politik.

# Irak: B 118 af 21. marts 2003

## Kommunikationen mellem regering og opposition

- Anders Fogh Rasmussen åben om kursen (støtte USA), men lukket om processen (vejen til krig).
- Afviser at besvare "hypotetiske spørgsmål" og definerer ikke "FN-forankring". Dette skaber manøvrerum for Anders Fogh Rasmussen, men problemer ift. oppositionen, især Mogens Lykketoft.

## Videregivelse af oplysninger til Det Udenrigspolitiske Nævn

- VK-regeringen oplyser ikke om statsministerens møde med USA's viceforsvarsminister Wolfowitz, marts 2002.
- Det Udenrigspolitiske Nævn spørger ind til formålet med krigen. Regeringen ved, at USA's mål er regimeskifte, men undlader at fortælle det.
- Regeringen oplyser, at der foreligger tilstrækkeligt juridisk grundlag for magtanvendelse over for Irak, men internt i regeringen er det i efteråret 2002 opfattelsen, at det er "et politisk skøn" om grundlaget er tilstrækkeligt, hvis FN's Sikkerhedsråd ikke kan blive enig.

# Irak: B 118 af 21. marts 2003

## Folkeret vs. politik

- Folkeret beskæftiger sig bl.a. med reglerne for magtanvendelse mellem stater.
- Spørgsmålet har været rejst, om Udenrigsministeriets jurister var udsat for pres for at nå frem til bestemte konklusioner – at legitimere en ulovlig krig. Det kan udredningen ikke understøtte.
- Til gengæld er der meget, der understøtter den tolkning, at folkeretten er en dynamisk disciplin, og at juraen foregår i et samspil med den politiske virkelighed.
- I efteråret 2002 var det tolkningen, at det var et "politisk skøn", om der var tilstrækkeligt retligt grundlag for magtanvendelse over for Irak, hvis FN's Sikkerhedsråd var uenig. I 2003 blev denne tolkning ændret, så det nu hed, at der var tilstrækkeligt grundlag.

**Pointe: Danmark fulgte USA's og Storbritanniens politik. Anders Fogh Rasmussen var meget lukket om den politiske proces, regeringen veg uden om at oplyse Det Udenrigspolitiske Nævn om fx USA's mål med en invasion, og juraen foregik i et samspil med den politiske virkelighed.**

# Tværgående konklusioner

**Danmark ønsker selv at imødekomme USA's ønsker**, og der er ikke tale om, at USA presser Danmark i krig. Det gør Danmark helt overvejende af egen drift.

**Beslutninger formes, snarere end de træffes.** Det er de små skridts politik, hvor det ene møde tager det andet, og hvor forventninger om dansk deltagelse i internationale militære operationer gradvis bygges op.

**Dialogen mellem regering og Folketinget om krigsdeltagelse foregår typisk via uformelle kanaler.** I bund og grund er det en lille håndfuld personer, der træffer de afgørende beslutninger. Det er statsministeren, udenrigsministeren og et par centrale topembedsmænd. Det militærfaglige niveau har ofte afgørende indflydelse på det konkrete militære bidrag.

**Betyder dette, at Det Udenrigspolitiske Nævn er uden indflydelse?** Nej, modstand i Nævnet kan føre til ændringer i den påtænkte politik. Nævnet er også vigtig for politikerne, og et vigtigt pejlemærke for embedsmændene.

**Hvorfor er det sådan?** Flere svar, men handler helt overvejende om småstaten, der har tilpasset sig den amerikanske verdensorden.

# Anbefalinger



# Beslutningsprocessens form: Tid til en reform af Det Udenrigspolitiske Nævn?

## Praksis

- I de fire undersøgte beslutningsprocesser orienterer regeringen Det Udenrigspolitiske Nævn i perioden op til fremsættelse af beslutningsforslag om militært engagement.
- Regeringerne følger typisk en minimalistisk informationspraksis i Nævnet med stort spillerum for hvilke oplysninger, der er relevante at videregive.

## Konsekvens

- På det tidspunkt, hvor Nævnet inddrages, vil det ofte have store politiske omkostninger i forholdet til afgørende alliancepartnere at afvige fra regeringens anbefaling.
- Uformelle kontakter afgørende: Forsvarsforligskredsen, centrale ministre og ledende oppositionspolitikere.
- Funktionelt, men uigennemskueligt og personafhængigt. Begrænset skriftlighed hæmmer erfaringsopsamling.

# Beslutningsprocessens form: Tid til en reform af Det Udenrigspolitiske Nævn?

## Spændingsfelter

- Tidlig inddragelse af Nævnet giver dårligere informationsgrundlag for beslutningen, sen inddragelse forøger omkostningerne ved at sige fra.
- “Uendelig krig” med en lang række større og mindre, til dels overlappende, militære engagementer i regi af NATO, FN og internationale koalitioner giver behov for løbende dialog.

## Anbefaling

- Afdække formelle og uformelle informations- og kommunikationsveje mellem regeringen og Folketinget med fokus på barrierer, som oplevet af ministre og folketingsmedlemmer.
- Øge anvendelsen af forskellige instrumenter i beslutningsprocessens faser.
- Overveje om der er behov for ændringer af procedurer og praksisser for regeringens information af og rådføring med Folketinget, herunder Det Udenrigspolitiske Nævn.

# Beslutningsprocessens indhold: Hvem stiller de kritiske spørgsmål - og hvordan?

## Praksis

- De politiske beslutningstagere er enige om de grundlæggende principper for dansk udenrigspolitik, men ikke altid om hvad de betyder i praksis, og praksis er ikke altid koblet til principper.
- Mange gode spørgsmål fra politikere og embedsværk, men kun få spor af systematisk cost-benefit analyse.

## Konsekvens

- Risiko for reaktiv og usystematisk beslutningsproces.

## Anbefaling

- Større vægt på systematisk cost-benefit analyse af det enkelte engagement.

# Beslutningsprocessens indhold: Hvem stiller de kritiske spørgsmål - og hvordan?

Fokus	Spørgsmål
Mål	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvad er formålet med operationen?</li> <li>Hvad er formålet med det danske bidrag til operationen?</li> </ul>
Midler	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilke styrkebidrag forventes Danmark at bidrage med? Hvorfor?</li> </ul>
Effekt	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvad er den forventede effekt af dansk deltagelse i operationen? For Danmark? For det land, som er målet for operationen? For det internationale samfund?</li> <li>Hvordan måler vi effekten af operationen?</li> <li>Hvornår måler vi effekten af dansk deltagelse i operationen?</li> </ul>
Ressourcer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvad er den samlede forventede økonomiske omkostning ved dansk deltagelse i operationen?</li> <li>Hvad er den samlede forventede effekt på Forsvarets personel og materiel?</li> </ul>
Risici	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilke risici indeholder en deltagelse i operationen for de udsendte?</li> </ul>
Tidsramme	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvornår forventes operationen afsluttet?</li> </ul>
Exit-muligheder	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilke konkrete muligheder har Danmark for at forlade operationen inden den er fuldført?</li> <li>Hvilke omkostninger er forbundet med at forlade operationen?</li> </ul>
Alternativer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilke alternativer – militært, humanitært eller på anden vis – har Danmark for at bidrage?</li> </ul>
Konsekvenser ved at sige nej	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilke omkostninger og gevinster er forbundet med ikke at deltage militært?</li> </ul>

# Beslutningsprocessens administrative betingelser: Hvordan kvalitetssikres rådgivningen af regeringen og Folketinget?

## Praksis

- Saglig og højt kvalificeret dag-til-dag rådgivning af regeringen.
- Begrænset strategisk rådgivning, som systematisk inddrager erfaringerne fra tidligere militære engagementer og vurderer det aktuelle militære engagement i lyset af de generelle målsætninger og prioriteringer i dansk udenrigspolitik.

## Konsekvens

- Stærkt juridisk fokus, men mindre fokus på at fremme danske værdier og interesser.
- Meget stor vægt på militærfaglig ekspertise.
- Nye beslutninger om militært engagement trækker ikke systematisk på erfaringer fra andre engagementer og analyserer ikke systematisk, hvilke konsekvenser engagementet vil have for målopfyldelse i eksisterende, igangværende engagementer.

# Beslutningsprocessens administrative betingelser: Hvordan kvalitetssikres rådgivningen af regeringen og Folketinget?

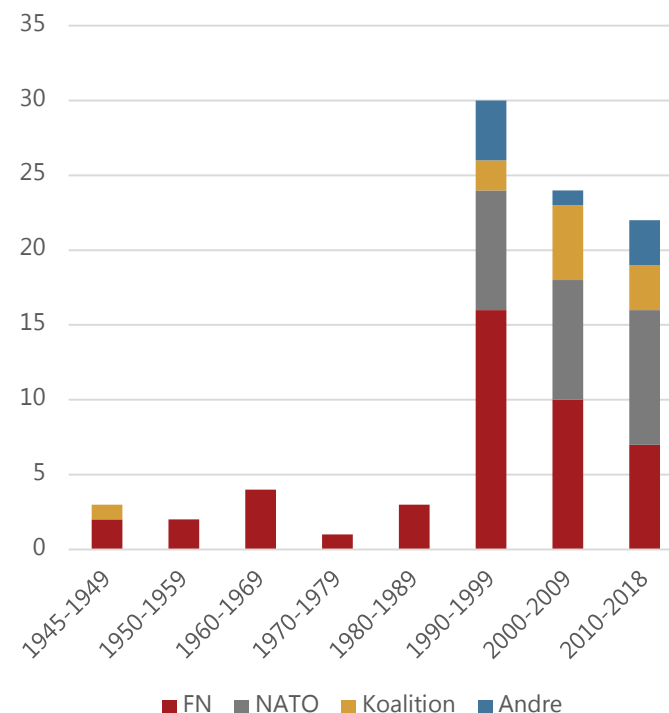
## Anbefaling

- Oprette en tværgående analyseenhed i centraladministrationen med diplomatiske, juridiske og militærfaglige kompetencer og fokus på:
  - Systematisk erfaringsopsamling
  - Vurdering af/scenarier for trusselsbilledet og efterspørgsel efter dansk militært engagement på kort og mellemlang sigt
  - Udarbejde konkrete cost-benefit-analyser og opstille konkrete alternativer med vurderinger af, hvordan og i hvilket omfang et givent engagement vil fremme eller udfordre Danmarks udenrigspolitiske målsætninger.
- Sikre Folketingets adgang til diplomatisk, juridisk og militærfaglig ekspertise, evt. gennem styrkelse af sekretariatsbistanden til de enkelte udvalg.
- Kortlægge og afklare Forsvarets rolle i de politiske beslutningsprocesser om Danmarks militære engagement, evt. i forbindelse med en kommende forsvarskommission.

# Beslutningsprocessens internationale betingelser: Hvordan prioriterer danske beslutningstagere i efterspørgslen efter militært engagement?

## Praksis

- Omfattende militært engagement: I perioden 1990-2018 har danske regeringer forpligtet Danmark til at deltage i 76 militære operationer i regi af FN, NATO, OSCE og internationale koalitioner, cirka seks gange så mange operationer som under hele den kolde krig.
- Danmarks militære engagement følger i høj grad USA's prioriteringer.
- De danske bidrag varierer markant i både omfang og indhold.



# Beslutningsprocessens internationale betingelser: Hvordan prioriterer danske beslutningstagere i efterspørgslen efter militært engagement?

## **Konsekvens**

- Det danske militære engagement er ambitiøst og globalt, men fremstår også ufokuseret og efterspørgselsstyret.
- Risiko for nedslidning af personel og materiel.
- Uklare gevinster for både Danmark og de lande, som vi er engageret i.

## **Anbefaling**

- Tydeliggøre principper, der lægger til grund for Danmarks militære engagement, og hvordan engagementet medvirker til at opfylde Danmarks udenrigspolitiske målsætninger.
- Overveje, om den danske indsats med fordel kan koncentrerer om færre bidrag, hvor man til gengæld kunne opnå en større effekt af det danske engagement.



# Spørgsmål

