

Krigsudredningen

| *Hvorfor gik Danmark i Krig?*, bd. 1-4, Rosendahls A/S, Søborg 2019, samlet pris 350 kr., gratis download på: <https://krigsudredning.ku.dk>. De fire bind har følgende undertitler: bd. 1: *Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak* (394 s.); bd. 2: *Kosovo og Afghanistan* (595 s.), bd. 3: *Iran og tværgående analyser* (671 s.), bd. 4: *Kilder* (364 s.).

I februar 2019 udkom rapporterne fra den forskergruppe, som skulle granske, hvorfor Danmark i de sene 1990'ere og tidlige 2000'ere engagerede sig militært først i Kosovo, siden i Afghanistan og endelig i Irak. Det er en omfattende udredning af baggrunden for og forløbene forud for de politiske beslutninger, som lå bag den danske militære deltagelse i de tre krige.

Granskningen var politisk forankret i en aftale indgået i maj 2016 mellem den daværende Venstre-regering, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti. Forud for aftalen havde regeringen besluttet at nedlægge den undersøgelseskommission, som den tidligere SFR-regering i 2012 havde nedsat for at undersøge den danske krigsdeltagelse i Afghanistan og Irak. Hvor undersøgelseskommissionen af 2012 fulgte reglerne i Lov om undersøgelseskommissioner af 2. juni 1999 og dermed havde fokus på sagsforløbenes retlige aspekter, blev krigsudredningen af 2016 iværksat som en ad hoc-undersøgelse, hvis fokus var det historiske forløb. Undersøgelseskommissionen havde i overensstemmelse med hovedreglen og traditionen været bemandet med en landsdommer (formand), en advokat samt en juridisk professor. Krigsudredningen var derimod lagt i hænderne på en forskergruppe med en historiker som leder og en politilog som viceleder samt et antal medarbejdere med faghistorisk baggrund. Uanset formen er der tale om en formel politisk udpegning af granskerne, idet udpegningen af formanden for en undersøgelseskommission dog følger en indstilling fra de to landsretters præsidenter, og idet udpegningen af de to forskningsledere fulgte en indstilling fra Rektorkollegiet, som skulle give udenrigsministeren valget mellem tre personer til hver af de to positioner i samråd med forligskredsen.

Dette er formalia, som jeg vender tilbage til. De er relevante, fordi det var kontroversielt, da krigsudredningen blev iværksat, og fordi det er værd at have in mente, når man skal vurdere granskningens kvalitet. Der er nemlig to gode spørgsmål: Hvilken forskel gør det, om man gransker et politisk-administrativt hændelsesforløb, som er gjort problematisk ud fra den ene eller anden standard, i regi af en undersøgel-

seskommission, hvis fokus er retlig ansvarsplacering, eller i et ad hoc-regi som Krigsudredningens, hvor fokus netop ikke er ansvarsplacering og slet ikke det retlige ansvar? Og hvilke overvejelser giver det anledning til, når et politisk flertal, som det skete ved iværksættelsen af Krigsudredningen, trækker frie forskere fra universiteterne ind som udredere og granskere?

Kommissoriet for udredningen var politisk fastlagt (bd. 1, s. 38-43). Der var grundlæggende to led i det. Det ene var at afdække, hvilke oplysninger der lå til grund for de politiske beslutninger om at engagere sig militært i Kosovo, Afghanistan og Irak, og hvordan disse oplysninger blev brugt i den politiske beslutningsproces. Det er i høj grad en opgave rettet mod regeringen og centraladministrationen. Det andet led var at afdække, hvilke informationer der blev videregivet til Folketinget, dvs. Det udenrigspolitiske Nævn og Folketingets plenum forud for de folketingsbeslutninger, som bemyndigede regeringen til at engagere danske styrker i de tre militære konflikter. Grundlaget var også specificeret. Krigsudredningen fik overdraget de dokumenter, som Irak-Afghanistan-kommissionen havde til sin rådighed. Men her er to tilføjelser nødvendige. For det første havde undersøgelseskommissionen ikke skullet granske deltagelsen i Kosovo-krigen. Derfor var der en særskilt kildeindsamlings- og dokumentationsopgave for Krigsudredningen med hensyn til Kosovo. For det andet var opgaven forskellig i forhold til Afghanistan. Krigsudredningen skulle også her afdække informations- og beslutningsgrundlag samt kortlægge beslutningsforløbet. Undersøgelseskommissionens opgave havde derimod været en helt anden, nemlig at „undersøge og redegøre for, hvad danske myndigheder har foretaget sig i forbindelse med tilbageholdelsen af personer i henholdsvis Irak og Afghanistan“.¹ Forskellen indebar med andre ord en supplerende indhentning af kilder specielt i forhold til Afghanistan-beslutningen. Derudover havde Krigsudredningen adgang til en lang række af de centrale aktørers personlige optegnelser.

En undersøgelseskommission afhører kilder, idet forbuddet mod selvinkriminering dog i praksis begrænser kredsen, der bliver afhørt under vidneansvar. Det sker i en procedure, der svarer til domstolenes. Krigsudredningen havde ikke samme mulighed. Derimod gennemførte den interview med centrale politikere og et antal embedsmænd fra de involverede ministerier mv., altså Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet og Statsministeriet. Interviewene med embedsmændene er anonyme. Med undtagelse af tidligere statsminister Poul

¹ Kommissorium for en undersøgelseskommission om den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan. Justitsministeriet, 27. juni 2012.

Nyrup Rasmussen og tidligere forsvarsminister Svend Aage Jensby sagde alle anmodede ja til invitationen (bd. 1, s. 52).

Det er ikke alt, som udredningen har haft adgang til. Der er dokumenter, som er tilintetgjort under henvisning til sikkerhedsmæssige hensyn, eller som er „sværtede“ i passager, fordi kildens ejer har skønnet, at den tilsværtede passage var irrelevant i en gransknings-sammenhæng. Der er også huller i dokumentationen, „især fordi det ikke er alle beslutninger, der har fundet vej til det skriftlige materiale“ (bd. 1, s. 52). Men det er „udredernes forståelse, at det har været muligt at komme langt – også meget langt – i beskrivelsen af de historiske beslutninger, kommissoriet efterspørger“ (bd. 1, s. 52, jf. bd. 2, s. 302-303 og bd. 3, s. 19-20).

Det rejser naturligvis spørgsmålet om, hvilken nytte udredningen har haft af interviewene. De to hovedudredere, Rasmus Mariager og Anders Wivel, har på det punkt selv deres tvivl. Som læser kan man konstatere, at interviewene fremstår som aktørernes supplerende forklaringer og efterrationaliseringer, men de har ikke givet information, som rækker ud over de skriftlige kilder. Poul Nyrup Rasmussen kan derfor meget vel have ret, når han som begrundelse for sit nej til et interview i en e-mail til Krigsudredningen anførte, at dokumenterne „på fyldestgørende måde dækker også mine overvejelser, synspunkter og regeringsbeslutninger“ (bd. 2, s. 23-24).

Der er altså visse huller i det omfattende kildemateriale. Ved vurderingen af deres betydning skal man dog have for øje, at intet af de tre beslutningsforløb, som er genstand for granskningen, havde karakter af hastige og pludselige beslutninger. Der var i alle tre situationer tale om månedlange forløb præget af trinvis bevægelser hen imod en formel beslutning. Trin for trin var forberedelsen baseret på notater og rapporter, hvor nye dokumenter hele tiden kom til, og andre blev justeret og ajourført i løbet af processen. Det betyder efter min vurdering, at der nok kan være et hul her og et andet der, men at de – først og fremmest skriftlige – kilder, som udrederne har haft adgang til, giver et dækkende grundlag for en troværdig afdækning af forløbene.

Krigsudredningens kommissorium bad om en beslutningsprocesanalyse: Hvilke oplysninger lå til grund for beslutningerne om dansk militært engagement i henholdsvis Kosovo 1998-99, i Afghanistan 2001-02 og i Irak i 2003? Hvordan indgik oplysningerne i regeringernes beslutningsprocesser? Og hvad var det endelig for informationer, som Folketinget (og Det udenrigspolitiske Nævn) fik, inden regeringerne gennem folketingsbeslutninger fik bemyndigelse til at drage i krig?

På alle punkter når Krigsudredningen ret entydige konklusioner. De er derfor nemme at sammenfatte:

1. Regeringens beslutningsgrundlag blev tilvejebragt i et tæt samspil mellem nogle få ministre, nogle ligeledes få centraladministrative enheder, gennem danske ambassader (i særdeleshed ambassaden i Washington og DANATO (den danske repræsentation ved NATO)). Der ligger heri, at centrale informationer blev tilvejebragt gennem samspillet mellem danske ministre, danske embedsmænd og i et vist omfang danske officerer og udenlandske regeringsrepræsentanter først og fremmest i USA, men også i internationale fora som NATO og FN.

2. Nøgleaktørerne var i alle tre situationer statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren samt en begrænset kreds af embedsmænd i deres departementer. Kredsen af rådgivere er så snæver, at de uden besvær lader sig navngive, hvis man fokuserer på det. I den institutionelle periferi observerer man dog også, hvordan Forsvarets Efterretningstjeneste og forsvarets militære ledelse, inkl. officerer udstationeret i Bruxelles og i Washington, spillede en rolle som væsentlige informationsleverandører for nøgleaktørerne.

3. Udredningen viser også entydigt, at engagementet i de tre krige ikke var båret af et ønske om at forsvare danske sikkerhedsinteresser, i hvert fald ikke i nogen umiddelbar forstand. Selv om der på grund af den varierende internationale kontekst er forskel på de tre situationer, var de politiske overvejelser forud for alle tre politiske beslutninger, hvordan Danmark placerede sig i en verden, der afgørende havde ændret sig i løbet af 1990'erne. Det overordnede rationale var i alle tre tilfælde de danske regeringers markering af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik forankring i et vestligt fællesskab med USA som den primære partner, hvis europæiske forpligtelse det gjaldt om at fastholde. Det giver sig lidt forskellige udslag fra situation til situation. Forud for Kosovo-beslutningen var det således NATO-solidariteten, der talte. Forud for Afghanistan-interventionen var det med statsminister Poul Nyrup Rasmussens ord, der senere blev overtaget af efterfølgeren Anders Fogh Rasmussen, et spørgsmål om at vise „regeringens fulde solidaritet med præsident Bush og med det amerikanske folk i denne svære stund“. Nyrup karakteriserede yderligere angrebet som „ikke alene et angreb på USA. For mig er det et angreb på hele den demokratiske verden. Vi er oppe imod en

umenneskelig fanatisme. Nu må de demokratiske samfund stå sammen og gøre alt, hvad vi kan for at standse denne terrorisme“ (bd. 1, s. 208; bd. 2, s. 356-359). Optakten til Irak-invasionen var igen i detaljen anderledes. Det afgørende var dog, at den danske regering under Anders Fogh Rasmussens ledelse ikke bare tilsluttede sig den amerikansk ledede koalition, men understregede sin enighed med præsident Bush, der på sin side betonedede det nære forhold med ordene „we are soulmates“ (bd. 1, s. 245 ff., jf. bd. 3, s. 126-127).

4. De danske beslutninger bliver i alle tre situationer til i to forskellige arenaer. Der er regeringsarenaen, og der er den parlamentariske arena. Det rejser, som kommissoriet gør, spørgsmålet om forholdet mellem de to arenaer. Der er betydelige forskelle. De viser sig på to måder. For det første er processen grundigere og mere vedholdende på regeringsarenaen. Sådan må det nødvendigvis være, og sådan er det også i alle andre sammenhænge i et system med parlamentarisk ministerstyre. Der er ikke nødvendigvis nogen afgørende forskel mellem inden- og udenrigspolitiske beslutninger af stor rækkevidde. For det andet er der en forskel med hensyn til, hvad omdrejningspunkterne er i henholdsvis den regeringsinterne og den parlamentariske proces. I den regeringsinterne proces er det centrale spørgsmål, hvordan Danmark stiller sig i den internationale situation, som den tegner sig ved årtusindskiftet, og som den tegnede sig i de tre specifikke forløb. Det ender hver gang med en entydig konklusion. Men der var i de to første situationer afvejsninger, også tunge, som man skulle og ville igennem, fordi et militært engagement på de givne præmisser rokkede ved udenrigspolitikken hidtidige bærepiller. Forud for den danske tilslutning til Irak-koalitionen tegner der sig derimod et billede af en linje, som statsminister Anders Fogh Rasmussen tidligt har lagt sig fast på, og som blev ført igennem på et smalt parlamentarisk grundlag. For det tredje blev Folketinget, herunder Det udenrigspolitiske Nævn, holdt orienteret, men det skete ofte *efter*, at den reelle beslutning var blevet truffet, og det skete gennemgående med informationer og argumenter, der afveg fra dem, der bar de interne overvejelser på regeringsniveau.²

5. I regeringsarenaen handlede det altså i høj grad om at finde

² Bo Lidegaard har i den sammenhæng yderligere peget på, at det erfaringsmæssigt er svært at dele fortrolig information med Det udenrigspolitiske Nævn, „Jo, der var i høj grad noget at komme efter“, *Alltinget* 13.02. 2019.

ud af, hvor og hvordan den danske regering skulle placere sig. I folketingsarenaen handlede det snarere om at præsentere Folketingets partier for hensyn og overvejelser, der kunne skabe parlamentarisk tilslutning til den politik, som regeringen var nået frem til, og som den i alle tilfælde uformelt havde forpligtet sig til over for NATO og USA. Det rejser selvfølgelig spørgsmålet, om regeringen forholdt Folketinget oplysninger, ja, nogle vil sige misinformede det. Svaret er her, at regeringerne i de tre sager gjorde det, som danske regeringer gør i andre udenrigs- og indenrigspolitiske sager af politisk tyngde. De koger beslutningsgrundlaget og de vurderinger, der indgår i det, ind til en kerne, som tager hensyn til Folketingets begrænsede organisatoriske kapacitet, og som trækker Folketinget og offentligheden i den politiske retning, som regeringen har besluttet sig for at fremme. Det er grundlæggende politisk-strategiske beslutninger, som bliver truffet inden for en ret vid statsretlig ramme, der regulerer samspillet mellem regering og folketing, dels i et generelt ministeransvarlighedsperspektiv, dels specifikt på det udenrigspolitiske område.³

De fem punkter sammenfatter i kort form Krigsudredningens svar på de spørgsmål, som det politiske kommissorium stillede. Akkurat som det er tilfældet med beretninger fra undersøgelseskommissioner, er Krigsudredningen en guldgrube af tillægsinformation for den politisk og administrativt interesserede læser. Det hænger sammen med, at udredningerne uanset form og regi har haft adgang til kilder, som ikke umiddelbart er tilgængelige for eksterne iagttagere, herunder forskere. Krigsudredningen giver således et sjældent og veldokumenteret indblik i, hvordan regeringsmaskineriet fungerer i sager, som har stor politisk opmærksomhed. Heri ligger, jf. ovenfor, fra min side en hypotese om, at det ikke gør nogen stor forskel, om der er tale om en udenrigspolitisk eller en indenrigspolitisk beslutning.

Der var tale om en meget snæver kreds af aktører. Det drejede sig grundlæggende om tre ministre og deres departementschefer og en lidt, men ikke meget bredere kreds af embedsmænd. I de tre konkrete beslutningsforløb, som Krigsudredningen gransker, tager man sig for så vidt god tid, men den centrale figur er og bliver statsministeren, altså henholdsvis Poul Nyrup Rasmussen og Anders Fogh Rasmussen. Udenrigsministrene og forsvarsministrene trækker på samme hammel som deres statsminister, men udredningen sandsynliggør, at der var

³ Jens Elo Rytter og Anders Henriksen: „Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udladet“, *Krigsudredningen*, bd. 3, s. 639-665.

nuanceforskelle mellem dem og deres statsminister. Specielt forsvarsminister Svend Aage Jensby, som nu er glemt, synes ikke at have spillet nogen særlig rolle i forløbet.

Koordinationen på regeringsniveau fremstår i et vist omfang som institutionaliseret. Man får et klart billede af, hvordan regeringsudvalgene bliver brugt, det være sig regeringens sikkerhedsudvalg eller dens koordinationsudvalg. Men der optræder også ad hoc-fora som regeringens Kosovo-udvalg under Nyrop-regeringen. Man ser i den sammenhæng også, hvordan fødekæden til regeringsudvalgene går gennem de forberedende embedsmandsudvalg, hvis eksistens kan føres helt tilbage til 1980'erne og 1990'erne, og som i dag er et fast led i den tværministerielle koordinationsprocedure.⁴ Disse fora arbejder dog ikke efter ufravigelige procedurer, og udredningen viser, hvordan der inden for og uden om rammen bliver improviseret, sandsynligvis af hensyn til tidsmæssige begrænsninger.

Det er altså beslutningsforløb præget af situationsbestemt fleksibilitet. Krigsudredningen afdækker den samme relative formløshed i samspillet mellem de to regeringer og Folketinget. For nok er der statsretlige regler, der forudsætter Folketingets inddragelse i beslutninger om anvendelse af dansk militær magt. Det respekterer regeringerne, men politisk tænksomhed tilsagde dem, at det kunne være nok forlods at sondere stemningen hos lederne af partierne uden for regeringen. I de to første situationer resulterede det i tilslutning til regeringens linje hen over den politiske midte. I Irak-situationen endte det med, at statsministeren, efter samråd med formentlig først og fremmest beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, valgte at basere sig på alene tilslutning fra støttepartiet Dansk Folkeparti (bd. 1, s. 307; bd. 3, s. 282, 298 og 335-337).

Krigsudredningen kaster også på anden vis lys over generelle problemstillinger af stor relevans for forståelsen af den politisk-administrative beslutningsproces. To aspekter fortjener her fremhævelse. Det ene er samspillet mellem ministrene og de embedsmænd, der rådgiver dem. Krigsudredningen tegner her billedet af et embedsværk, som arbejder loyalt og politisk lydhørt som informanter, analytikere og rådgivere af ministre og regering. Deri ligger også, at det sker i et samspil mellem Statsministeriet og ressortmyndigheder som Udenrigsministeriet og nogle af dets ambassader, Forsvarsministeriet og Forsvarets Efterretningstjeneste, som synes at have indtaget en ret central rolle som analytiker snarere end som informator. På samme måde spillede of-

⁴ Jørgen Grønnegård Christensen, Peter Munk Christiansen & Marius Ibsen: *Politik og forvaltning*, 4. udg., Hans Reitzels Forlag, København 2017, s. 112-113.

ficererne i Forsvarets ledelse, ved NATO og i US Central Command i Washington aktive roller. Mens det civile embedsværk synes at have demonstreret netop den politiske musikalitet, som bl.a. Udenrigsministeriet påberåber sig, inkl. evnen til at anticipere beslutninger, som endnu ikke er formelt truffet (bd. 1, s. 211-214; bd. 2, s. 338-356), var der med en vis sandsynlighed i Forsvarets ledelse og blandt de udsendte officerer folk, som løb hurtigere end den politiske ledelse på et tidspunkt, hvor kortene ikke var endeligt givet, og en reel politisk beslutning slet ikke truffet.

Det andet aspekt knytter sig til ministrenes og ministeriernes forskellige tilgange. Hvor statsminister Poul Nyrup Rasmussen og udenrigsminister Niels Helveg Petersen fremstår i dyb samklang med hinanden, aner man forskelle i situationsvurderingen mellem statsminister Nyrup og Helvegs efterfølger Mogens Lykketoft. Det samme gælder mellem statsminister Fogh Rasmussen og udenrigsminister Per Stig Møller, men i begge tilfælde med den væsentlige tilføjelse, at de endelige beslutninger utvetydigt er bakket op af både stats- og udenrigsminister. Tilsvarende ser man, hvordan de to socialdemokratiske forsvarsministre Hans Hækkerup og Jan Trøjborg er langt mere tydelige som aktører end deres Venstre-kollega Svend Aage Jensby. Disse forskelle bliver ikke mindre interessante af, at de afspejler parallelle ressortforskelle med et forsigtigt og bredt flertalssøgende udenrigsministerium og et forsvarsministerium, der er parat til handling, krig om så det gælder. Men forskellene blev i den grad dæmpet af Statsministeriets beskedne organisation, hvis departementschef Nils Bernstein sammen med statsministerens udenrigspolitiske rådgiver Per Poulsen Hansen effektivt kondenserede og tilsmagte det input, som statsministrene modtog fra de to ressortministerier og deres myndigheder (bd. 1, s. 308; bd. 2, s. 444 ff.; bd. 3, s. 127-128).

Der var altså forskellige tilgange i de forskellige grene af beslutningsmiljøet. Hvori de bundede, kan Krigsudredningen ikke afdække. Men enkeltpersoners forskellige arbejdsmæssige baggrund og erfaringer bliver nævnt. Tilsvarende peger udredningen med en interviewet embedsmand som kilde også på kulturforskellen mellem Statsministeriet og Udenrigsministeriet:

I Statsministeriet var der opbakning til en ligefrem og kortfattet skrivestil, hvor alle hensyn blev kogt ned til det essentielle og præsenteret direkte og uden omsvøb. Modsætningsvis var skrivestilen i bl.a. Udenrigsministeriet ordrig og måske præget af mere subtile hensyn om ikke at komme til at skrive noget, som kunne skabe problemer (bd. 2, s. 138).

Især beslutningen om at tilslutte sig den amerikansk ledede koalition i Irak-krigen udløste en stærk debat om krigens informationsmæssige grundlag og dens folkeretlige legitimitet. Det gjaldt også, da man besluttede at nedsætte Afghanistan-Irak-kommissionen, ligesom det fortsat er et stridsspørgsmål, hvordan den danske deltagelse af statsminister Anders Fogh Rasmussen blev begrundet, og om angrebet på Irak var lovligt uden et direkte FN-mandat. Da Krigsudredningen hverken havde til opgave at undersøge dette eller var i besiddelse af folkeretlig ekspertise, giver udredningen ikke noget svar herpå. Den giver imidlertid et grundigt indblik i, hvordan folkeretlige hensyn indgik i beslutningsforberedelsen på tværs af de tre forløb. Det er således utvivlsomt, at de spillede en rolle. Derimod forekommer det mindre klart, hvilken vægt de blev tillagt, og meget tyder på en varierende vægtning mellem forskellige aktører og i forskellige situationer. Det antydes også, at centrale aktører (Anders Fogh Rasmussen og Mogens Lykketoft) her kan have talt forbi hinanden, fordi de havde hver sin forståelse af problemstillingen.

Der er, hvad folkeretten og spørgsmålet om FN-forankring angår, i min tolkning tre velbegrundede læsninger af kilderne. Deres relevans varierer i situationen mellem aktørerne og over tid i de tre beslutningssituationer. Udgangspunktet for læsningen er, at man i det danske beslutningsmiljø generelt ønskede en FN-forankring i en eller anden form. Den første grund var, at en sådan forankring værdimæssigt og historisk var i pagt med efterkrigstidens danske udenrigspolitiske principper. Den stod stærkt i SR-regeringen personificeret af især udenrigsminister Niels Helveg Petersen og siden af udenrigsminister Mogens Lykketoft. Den anden grund er, at uanset hvilken vægt man tillagde FN-forankringen, gav beslutninger uden forankring i et FN-mandat den regering og det flertal, der lagde op til beslutningen, et politisk forklaringsproblem. Det kommer til udtryk i de iøjnefaldende forskelle mellem den interne beslutningsforberedelse og de to regerings eksterne bejlen efter parlamentarisk tilslutning og legitimering. En svag eller endog ikke-eksisterende FN-forankring var i denne sammenhæng en politisk omkostning, som det gjaldt om at minimere. Eliminere den kunne man ikke. Det kunne til eksempel have spillet en rolle i den rådgivning, som Anders Fogh Rasmussen før Irak-beslutningen indhentede hos bl.a. Claus Hjort Frederiksen. Den tredje læsning er med et lån fra den klassiske internationale politik-teori den såkaldte realistiske. Den sporer man i såvel Udenrigsministeriets folkeretsnotat fra september 2002 (bd. 1, s. 278) (den folkeretlige bindingsstyrke beror på „et politisk skøn“) som i Statsministeriet, hvor departementschef Bernstein forud for Kosovo-beslutningen noterede, at „[h]vis en gruppe af flere lande vedtager at sætte sig ud over denne system-

ret bekræfter det alene Alf Rosses [sic] udsagn at retten grundlæggende er det der kan baseres på magt. I øvrigt mener jeg at vi bør deltage“ (bd. 1, s. 174-175). Der er imidlertid i både den politiske debat og den journalistiske behandling af især Irak-beslutningen⁵ en tendens til at lægge meget snævre retlige bindinger ind i spørgsmålet om behovet for et FN-mandat. Vi får formentlig aldrig den juridiske udredning af sagen, men en læsning af Jens Elo Rytters og Anders Henriksens „Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet“ gør, at nærværende ikke-jurist slet ikke ville blive overrasket, hvis det kvalificerede juridiske gremium, som en undersøgelseskommission udgør, ville vælge at træde på kattepoter og måske endog dele sig i deres endelige juridiske vurdering, fordi rigtigt mange forhold her skal afvejes over for hinanden. (bd. 3, s. 639-665).

Krigsudredningen blev sat i stedet for den granskning, som den nedlagte Afghanistan-Irak-undersøgelseskommission var gået i gang med. Det rejser spørgsmål, som det er værd at forholde sig til, når man vurderer Krigsudredningen. De to undersøgelser havde som nævnt forskellige kommissorier med hver sin afgrænsning af det empiriske genstandsfelt. Samtidig skulle undersøgelseskommissionen belyse, om der i hændelsesforløbet var grundlag for at gøre retligt ansvar gældende over for nogen af de involverede aktører. Det skulle krigsudredningen ikke. Spørgsmålet er, om det har gjort en forskel for afdækningen og beskrivelsen af det, som juristerne kalder faktum. Det kan vi selv sagt ikke vide, da vi aldrig fik nogen beretning fra undersøgelseskommissionen. Efter at have været igennem den meget grundige udredning er jeg selv tilbøjelig til at svare benægtende. Den juridiske og den historiske metode ligger, for så vidt angår kildeanalysen, så tæt op ad hinanden, at jeg ville forvente to meget parallelle og i konklusionerne samstemmende analyser, hvis vi også havde fået en beretning fra undersøgelseskommissionen.

Man kan så indvende, at Krigsudredningen bortset fra ret få interview, i hovedsagen har måttet støtte sig til skriftlige kilder. Undersøgelseskommissionen ville derimod, hvis den havde fået lov til at udføre sit arbejde, også have foretaget en lang række afhøringer af en bredere kreds af involverede. Forskellen ville dog næppe være stor, da de mere interessante vidner i praksis ikke bliver afhørt under vidneansvar, jf. ovenfor. De kunne have bragt ting frem, som kunne kaste et andet lys over begivenhedsforløbet. Men hvor sandsynligt er det, når man holder det op mod erfaringerne fra de undersøgelseskommissioner, der gennem årene har afgivet beretning? Læg dertil to små observationer, som jeg til slut vover at gøre: Udredningerne henleder op-

⁵ Se f.eks. Bo Elkjærs artikler i *Information* 5.-6.2 2019.

mærksomheden på, at historikeren og politologen Nikolaj Petersen på grundlag af offentligt tilgængelige kilder egentlig tidligt kom langt i retning af, hvad der viste sig at være en troværdig afdækning af hændelsesforløbet, inkl. en plausibel forklaring på det (bd. 1, s. 68-74).⁶ Dernæst påpeger de, at en kraftigt markedsført og interviewbaseret journalistisk analyse af Irak-beslutningen hviler på et tvivlsomt grundlag (bd. 1, s. 251; bd. 3, s. 173 og 262). Krigsudredningen finder ikke dækning for dens påstande i kilderne og betegner den i en sammenfattende vurdering som „pudsigt“ (bd. 1, s. 251) og som udtryk for „efter alt at dømme en myte“ (bd. 1, s. 314).⁷

Det er også værd at anføre, at hverken Krigsudredningen eller undersøgelseskommissionen, hvis den sidste ikke var blevet politisk afbrudt i sit arbejde, kunne levere svar på alle relevante spørgsmål. De var hver for sig bundne af deres – i høj grad – politisk definerede kommissorier. Ingen af dem var sat til at undersøge den drejning i retning af en aktivistisk udenrigspolitik, som var sat i værk før Kosovo. Og ingen af dem blev bedt om at se på f.eks. Helmand- og Libyen-engagementet. Endelig var der slet ikke nogen, der bad om granskninger af, om det nu var tre fornuftige og forsvarlige beslutninger, ej heller om det militære engagement var indsatsen værd, hvad enten man regner i tabte menneskeliv eller holder det op mod det politiske formål. Også det er vedkommende problemstillinger, men de hører hjemme i den politisk-historiske debat.⁸

Det vakte med rette opmærksomhed, da Venstre-regeringen efter regeringsskiftet i 2015 fik flertal til at nedlægge Afghanistan-Irak-undersøgelseskommissionen. Et spørgsmål var, om en historisk-politologisk granskning var egnet til at erstatte en undersøgelseskommission. Svaret er nej, eftersom den historisk-politiske granskning hverken har sagkundskaben eller den processuelle organisering, som sætter dens ledelse og medarbejdere i stand til at foretage retlige ansvarsvurderinger i forhold til de enkelte aktører. Svaret er imidlertid, som det er fremgået ovenfor, ja, når det gælder den ikke helt så simple beskrivelse og afdækning af, hvad der skete, og hvem der sagde og gjorde hvad undervejs i de tre beslutningsforløb. Der er på det punkt ikke grund til at antage, at der skulle være den store forskel mellem den ene eller anden undersøgelsesform. Så er der endelig spørgsmålet om, hvilken

⁶ Nikolaj Petersen: *Europæisk og globalt engagement, 1973-2003*, Danmarks Nationalleksikon, København 2004.

⁷ Jesper Tynell: *Mørkelygten*, Samfundslitteratur, København 2014.

⁸ Bo Lidegaard: *Danmark i krig*, Aarhus Universitetsforlag, 2018; Anne Knudsen: „Nederlagsmyten“, *Weekendavisen*, 16.02.2018; Bo Lidegaard: „Jo, der var i høj grad noget at komme efter“, *Alltinget* 13.02.2019.

undersøgelsesform der sikrer den stærkeste analyse af, hvad der drev aktørerne i beslutningsprocessen, og hvad der bedst forklarer, hvorfor de enkelte aktører handlede på den ene eller anden måde i den ene eller den anden situation. Her har Krigsudredningen den ikke ubetydelige styrke sammenlignet med en rent juridisk udredning, at den søger støtte og forklaringskraft i en bredere videnskabelig litteratur, i dette tilfælde om småstatens vilkår i det internationale system efter afslutningen af Den Kolde Krig.

Da Krigsudredningen blev iværksat, opstod der specielt i det faghistoriske miljø en ganske heftig diskussion om det betimelige i, at universitetsansatte forskere risikerede deres gode navn og rygte på opgaven. Diskussionen må have forekommet de jurister (dommere, professorer og advokater), som er vant til at påtage sig opgaven som medlemmer af undersøgelseskommissioner, mærkværdig og kunstig. De er vel vidende om, at de påtager sig en politisk defineret og motiveret opgave. Sådan er det bare. For dem er opgavens konditioner afgørende: om der er sikret adgang til relevante kilder samt uafhængighed i udførelsen af granskningen. Så er det op til andre efterfølgende at vurdere, om de gjorde det godt nok. Kvalitetssikringen er således dobbelt. Den består for det første i, at en sådan udredning er sikret uafhængighed i udførelsen. For det andet består den i, at udredningen, når den foreligger, kan gøres til genstand for en kritisk faglig debat. De krav var efter min vurdering opfyldt her, og foreløbig fremstår Krigsudredningen som en solidt dokumenteret og afbalanceret analyse, som ikke bare besvarer kommissoriets spørgsmål, men også giver os værdifuld tillægsviden om nutidens politisk-administrative system i aktion.

Jørgen Grønnegård Christensen