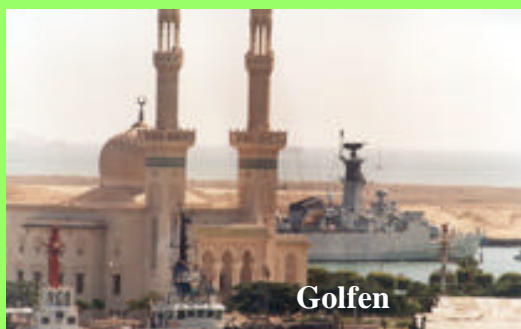


Nutidens Fodnote

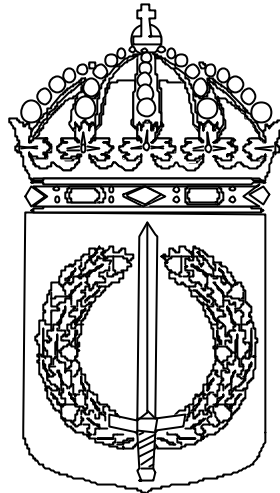


En afhandling om parti-rationalitet
belyst gennem en undersøgelse af dansk deltagelse i
fredsstøttende operationer samt EU-forbeholdet på forsvarsområdet
med henblik på at vurdere
hvorvidt der eksisterer en diskrepans mellem disse to forhold.

Peter H. Fausing
Strategiska Institutionen
Chefsprogrammet 1999-2001
Försvarshögskolan
Stockholm

**Hvad rager det dèn,
som er sikker på sit,
at resten af verden
er ude af trit.**

Piet Hein



FÖRSVARSHÖGSKOLAN
C – UPPSATS

<u>Forfatter</u> Kaptajn Peter H. Fausing	<u>Myndighed</u> Forsvarsakademiet, Danmark	<u>Kursus</u> Chefsprogrammet 99 - 01
<u>Vejledere</u> Docent Bertil Nygren, Fil. dr. Lotta Wagnsson		
<u>Opgavestiller</u> Strategiska Institutionen, Försvarshögskolan, Stockholm		
<u>Titel</u> <u>Nutidens Fodnote¹</u>		
<u>Emne</u> En afhandling om parti-rationalitet belyst gennem en undersøgelse af dansk deltagelse i fredsstøttende operationer og EU-forbeholdet på forsvarsområdet med henblik på at vurdere hvorvidt der eksisterer en diskrepans mellem disse to forhold.		

¹ Med titlen, "Nutidens Fodnote", ønsker jeg, at henlede opmærksomheden på det jeg kalder "Fortidens Fodnote", hvormed menes den fodnote-politik, som et folketingsflertal bestående af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti pålagde regeringen Poul Schlüter I (se bilag 1.4) at føre i NATO. Konkret medførte det, at Danmark ikke ville betale sin del af beløbet til dækning af de omkostninger, der var forbundet med implementeringen af NATO's dobbeltbeslutning, og Danmark fik denne holdning indføjet som fodnote i NATO-dokumenter, som omhandler dette emne. NATO's dobbeltbeslutning var et modtræk overfor Sovjetunionens opstilling af SS-20 missiler, og indebar udstationering af Pershing 2 og Tomahawk-missiler i Europa (Børsens Magasiner (2000)).

”The Footnote of The Present”

Abstract

The aim of this paper is to examine and explain the rationale of political parties behind, on the one hand, their desire to have Denmark participate in peace support operations and, on the one hand, the parties 1992 decision not to take any part in the elaboration and the implementation of decisions and actions of The European Union which have defence implications. It can thereby be determined whether or not there is an inconsistency between the two subjects. The parties who are subject to this examination are Socialdemokratiet(Social Democrats), Det Radikale Venstre(Social Liberals) and Socialistisk Folkeparti(Socialist People’s Party).

The theory used is focusing on the fact that political parties have to make trade-offs in order to achieve their political goal or at least as many of these as possible. The theory puts forward that parties have a small and well-defined set of objectives which in the simplest term can be seen as ”policy-seeking”, ”office-seeking” and ”vote-seeking”.

The method used is a descriptive analysis of the two areas where the decision to participate in peace support operations in The Persian Gulf 1990, Bosnia 1995 and Kosovo 1998 is based on the parties arguments in Folketinget (The Danish Parliament). Due to the fact that there is no official documentation of the negotiations prior to the decision on The European Union question (the reservation) this area is mainly based on interviews with persons who took part in the negotiations and books on the subject. The aim of the descriptive analysis is to determine the rationale of the parties in both areas and thereby why the parties decides to participate in peace support operations and not to participate in The European Unions decisions and actions which have defence implications. This is followed by a comparative analysis of the conclusions from the descriptive analysis in order to determine any inconsistency in the parties rationale and the aims of the decisions. This leads to the conclusion of the thesis; Is there or is there not an inconsistency between Denmark’s wish to participate in peace support operations and the decision not to take any part in the elaboration and the implementation of decisions and actions of The European Union which have defence implications.

The conclusion is; that there is an inconsistency. The inconsistency is due to the consequence of the implementation of the reservation, and not due to the aim of the reservation². As to the rationale of the parties the paper concludes that the parties seek different objectives. One party generally seeks policy and less office and/or votes, one party generally seeks office and less policy – votes and one party generally falls close to the center of the line policy and/or votes and only marginally in the direction of office. On the way to the conclusion the paper points to possible reasons to why it will not be possible to correct the inconsistency for a (long) time to come.

The paper is written in Danish with an abstract in English.

Keywords: Policy – office – votes, peace support operations, Danish reservation towards The European Union in matters with defence implications, rationality of political parties, implications on different levels, inconsistency.

² The aim of participating in peace support operations is to enhance the Charter of UN whereas the aim of the reservation is to avoid that The European Union develops into a United States of Europé.

Indholdsfortegnelse.

<u>Gruk</u>	s. I
<u>Titelside</u>	s. II
<u>Abstract</u>	s. III
<u>Indholdsfortegnelse</u>	s. IV
<u>Kapitel 1. Indledning</u>	s. 1
Baggrund	s. 1
Præmis	s. 3
Problemformulering	s. 4
<u>Afgrænsning</u>	s. 4
Deltagelse i fredsstøttende operationer	s. 4
EU-forbeholdet på forsvarsområdet	s. 5
<u>Aktører</u>	s. 6
Primære	s. 6
Sekundære	s. 6
Tertiære	s. 6
<u>Teoritilknytning</u>	s. 6
Policy-seeking Party	s. 7
Office-Seeking Party	s. 8
Vote-Seeking Party	s. 8
Metode	s. 9
<u>Operationaliserende spørgsmål</u>	s. 9
Vedrørende deltagelse i fredsstøttende operationer	s. 9
Vedrørende EU forbeholdet på forsvarsområdet	s. 10
Vedrørende afhandlingens konklusion	s. 10
Kilder	s. 10
<u>Kapitel 2. Deltagelse i fredsstøttende operationer</u>	s. 12
Indhold	s. 12
Dansk deltagelse i Golfen	s. 12
Baggrund	s. 12
Motion for beslutningsforslaget	s. 13

<u>Folketingsbehandlingen af beslutningsforslaget</u>	s. 14
Socialdemokratiet	s. 14
Det Radikale Venstre	s. 14
Socialistisk Folkeparti	s. 15
Beslutningsforslagets vedtagelse	s. 16
Vælgernes tilslutning	s. 16
<u>Analyse af argumentationen bag partiernes standpunkt</u>	s. 17
Socialdemokratiet	s. 17
Det Radikale Venstre	s. 17
Socialistisk Folkeparti	s. 18
Sammenfatning	s. 19
Deltagelse i implementeringsstyrken for fredsaftalen for Bosnien- Hercegovina	
Baggrund	s. 19
Motion for beslutningsforslaget	s. 20
<u>Folketingsbehandlingen af beslutningsforslaget</u>	s. 20
Socialdemokratiet	s. 21
Det Radikale Venstre	s. 21
Socialistisk Folkeparti	s. 21
Beslutningsforslagets vedtagelse	s. 22
Vælgernes tilslutning	s. 22
<u>Analyse af argumentationen bag partiernes standpunkt</u>	s. 22
Sammenfatning	s. 22
Dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan	s. 22
Baggrund	s. 22
Motion for beslutningsforslaget	s. 23
<u>Folketingsbehandlingen af beslutningsforslaget</u>	s. 24
Socialdemokratiet	s. 24
Det Radikale Venstre	s. 25
Socialistisk Folkeparti	s. 25
Beslutningsforslagets vedtagelse	s. 26
Vælgernes tilslutning	s. 26
<u>Analyse af argumentationen bag partiernes standpunkt</u>	s. 26
Socialdemokratiet	s. 26
Det Radikale Venstre	s. 26
Socialistisk Folkeparti	s. 27
Sammenfatning	s. 27
<u>Partiernes argumentation for deltagelse i de tre undersøgte operationer</u>	s. 28
Sammenfatning	s. 30

<u>Kapitel 3. EU-forbeholdet på forsvarsområdet</u>	s. 31
Indhold	s. 31
Baggrund og formål	s. 31
Analyse samt delkonklusion af baggrund og formål	s. 41
Sammenfatning	s. 45
Implementering af forbeholdet	s. 46
Analyse samt delkonklusion af implementeringen	s. 48
Sammenfatning	s. 49
Konsekvens for fremtiden	s. 49
Analyse samt delkonklusion af konsekvenserne for fremtiden	s. 52
Sammenfatning	s. 55
Sammenhæng mellem formål og konsekvenser	s. 56
<u>Kapitel 4. Deltagelse i fredsstøttende operationer og forbeholdet</u>	s. 57
Indhold	s. 57
Diskussion omkring deltagelse i fredsstøttende operationer og forbeholdet ...	s. 57
Politiske beslutningsniveauer	s. 59
Forbeholdets fremtid	s. 61
Socialistisk Folkepartis rationale for at fastholde forbeholdet	s. 63
<u>Kapitel 5. Diskrepans eller ej?</u>	s. 64
Indhold	s. 64
Afhandlingens konklusion	s. 64
Parti-rationalitet	s. 65
Hvad er politik?	s. 65

Tabeloversigt:

A: Parti-tilhørsforhold og nej-procent (Maastricht-Traktaten)	s. 35
B: Parti-tilhørsforhold og nej-procent (Edinburg-aftalen)	s. 40
C: Procentvis vælgertilslutning til EU's fælles forsvarspolitik	s. 47

Bilagsoversigt:

- Bilag 1.1 Kilde- og litteraturfortegnelse.
Bilag 1.2 Partiernes bogstavforkortelse.
Bilag 1.3 Definition på fredsstøttende operationer.
Bilag 1.4 Danske regeringer i perioden.
Bilag 1.5 Model af teorien samt uddybning af kategorier og faktorer (*Model af teorien kan foldes ud*).
Bilag 1.6 Model af afhandlingen (*Kan foldes ud*).
Bilag 1.7 Eksempel på brev anvendt i forbindelse med interview.
Bilag 1.8 Hvornår var det nu det var?
- Bilag 2.1 § 19, stk. 2 og § 20, stk. 1 og 2 i Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.
Bilag 2.2 Folketingspartier i perioden.
Bilag 2.3 Danskernes tilslutning til operationerne i Golfen.
Bilag 2.4 Befolkningens forsvarsvilje samt tilslutning til dansk deltagelse i internationale militære operationer.
Bilag 2.5 Befolkningens tilslutning til NATO's militære angreb på Serbien.
- Bilag 3.1 Danske folkeafstemninger i forbindelse med EF/EU.
Bilag 3.2 Anvendelsen af det danske forbehold på forsvarsområdet.
Bilag 3.3 Vælgertilslutning til EU's fælles forsvarspolitik.
- Bilag 4.1 Politiske beslutningsniveauer og partistandpunkter i 1992 samt 2001 (*År 2001 kan foldes ud*).
- Bilag 5.1 Forskningshistorie.

Kapitel 1.

Indledning

Baggrund

I perioden efter danskernes nej til deltagelse i EU¹'s Økonomiske Monetære Union (ØMU) 28 september 2000 blev det danske EU-forbehold på forsvarsområdet² genstand for en omfattende debat blandt politikere, berørte organisationer og medier³. Årsagen hertil var blandt andet, at daværende udenrigsminister Niels Helveg Pedersen(RV⁴)⁵, i tiden omkring folkeafstemningen henledte opmærksomheden på, at forbeholdet på forsvarsområdet er direkte i strid med danske interesser, fordi det sætter Danmark i en situation, som hindrer aktiv dansk deltagelse i fredsstøttende operationer⁶, hvis det er EU, som leder disse, mens dansk deltagelse havde været naturlig, hvis operationen havde været ledet af FN eller NATO⁷. Visse politikere gjorde gældende, at forbeholdet var utidssvarende, mens andre mente, at det var implementeringen af forbeholdet, som ikke var i overensstemmelse med de intentioner, der lå bag dets tilbliven i efteråret 1992. Ovenstående indikerer, at der blandt politikerne er en afgørende forskel i tolkningen af EU-forbeholdet på forsvarsområdet, og det synes derfor interessant at undersøge, hvad der ligger bag danske ønsker om at deltage i fredsstøttende operationer i forhold til formålet med forbeholdet samt hvilke konsekvenser forbeholdet har fået og vurderes at få for dansk deltagelse i fredsstøttende operationer specifikt og sikkerhedspolitikken i almindelighed.

18. november 1998 afgav Forsvarskommissionen af 1997 sin beretning til folketinget indeholdende kommissionens forslag til, hvordan forsvaret kunne tilpasses og organiseres med henblik på at kunne løse sine opgaver i fremtiden. Beretningens titel er "Fremtidens Forsvar"⁸. Kommissionen var nedsat som et led i aftalen af 8. december

¹ Den Europæiske Union

² Herefter også benævnt "forbeholdet"

³ Bilag 1.1, afsnit VII

⁴ Partiernes bogstavforkortelse fremgår af bilag 1.2

⁵ Udenrigsminister i perioden 25. januar 1993 – 21. december 2000

⁶ Definition fremgår af bilag 1.3

⁷ Danmarks Radio (2000-09-02)

⁸ For en uddybende beskrivelse og analyse af Forsvarskommissionens måde at arbejde på samt ikke mindst de forskellige aktørers indflydelse og mulighed for at påvirke beretningens endelige udformning

1995 om forsvarets ordning 1995-1999 og af kommissoriet fremgår blandt andet følgende:

”Overvejelserne skal baseres på forudsætningen om et fortsat aktivt dansk medlemskab af FN, OSCE og NATO⁹ som grundlag for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik”¹⁰.

Det er interessant, at Kommissionen ikke blev pålagt at overveje konsekvenserne af det danske EU-forbehold på forsvarsområdet til trods for, at de øvrige EU-lande allerede i 1992 ved deres tilslutning til Maastrichttraktaten entydigt markerede hensigten med EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). For disse lande indebærer Maastricht-traktaten således, at der i drøftelserne af sikkerhedspolitiske emner kan inddrages forsvarspolitiske aspekter vedrørende Den Europæiske Unions sikkerhed, herunder udformningen på langt sigt af en fælles forsvarspolitik, som med tiden vil kunne føre til et fælles forsvar. Kommissionen henleder i et af sine scenarier opmærksomheden på Den Vesteuropæiske Union (WEU) samt ikke mindst på, at EU på sigt vil kunne udvikle sig til at blive hovedaktøren i Europa, en pol i den globale multipolaritet¹¹. Som en konsekvens af dette fastslås blandt andet:

at ”Det er blevet et centralt spørgsmål for Danmark hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måde, vi bør eller vil integrere os i nyt internationalt samarbejde. Dette spørgsmål er specielt knyttet til Danmarks politik i forhold til EU”¹².

Kommissionen rejser herved indirekte spørgsmålet om det danske EU-forbehold på forsvarsområdet, men ”forhindres” i at behandle spørgsmålet yderligere på grund af kommissoriets klare afgrænsning (se øverst denne side).

Behovet for regionalt at kunne etablere sådanne samarbejder, der om nødvendigt kan sætte magt bag ordene, støttes af FN, der ser det som værende afgørende for i fremtiden

henvises til forfatterens undersøgelse og vurdering af disse forhold i opgaven ”Indflydelses dilemma”, Fausing (2000)

⁹ Forenede Nationer (FN), Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) og North Atlantic Treaty Organisation (NATO)

¹⁰ FKOM (1998). Hovedbind s. 6

¹¹ FKOM (1998). Hovedbind, s. 27 samt bilagsbind 1, underarbejdsgruppe 1, s. 14

¹² FKOM (1998). Bilagsbind 1, Underarbejdsgruppe 1, s. 15

at kunne løse fredsstøttende og humanitære operationer. I ”The Brahimi report” fastslås blandt andet:

”as the United Nations has bitterly and repeatedly discovered over the last decade, no amount of good intentions can substitute for the fundamental ability to project force if complex peacekeeping, in particular, is to succeed”¹³.

Rapporten blev fremlagt for medlemslandenes statsoverhoveder i perioden 5. – 8. september 2000 på FN’s 55. Generalforsamling, ”The Millennium Assembly” og vedtaget af FN’s Sikkerhedsråd ved resolution 1327/2000¹⁴. Vedtagelsen af Brahimi-rapporten taler for, at det på sigt må forudses, at EU helt eller delvis må forventes at løse fredsstøttende operationer. Tidligere forsvarsminister Hans Hækkerup(S) udtalte i forbindelse med sin afgang som forsvarsminister, at en konsekvens af forbeholdet kan blive, at ”Inden for et år risikerer Danmark at blive marginaliseret i både EU og NATO”¹⁵.

På trods af ovenstående faktorer og på trods af at statsminister Poul Nyrup Rasmussen (S) ser dansk deltagelse i EU krisestyringskapacitet som værende i Danmarks interesse¹⁶, fastslog statsministeren umiddelbart efter danskernes nej til ØMU, at ”folkeafstemninger om ophævelse af de danske forbehold er ikke aktuelle”¹⁷.

Præmis

Dette, at statsministeren ikke vurderer afskaffelsen af EU-forbeholdet på forsvarsområdet lige så nødvendigt som sine fagministre (udenrigs- og forsvarsministrene) indikerer, at de udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske argumenter ikke var (er) styrende for forbeholdet, men at baggrunden bag udtagelsen skal findes på et andet niveau. Det gøres derfor gældende, at da det ikke er fagpolitisk

¹³ FN (1999) s. 1

¹⁴ UN Security Council Resolution 1327(2000) on the implementation of the report of the panel on United Nations peace operations (S/2000/809). Omend resolutionen ikke er bindende, er den dog et tydeligt signal fra FN om nødvendigheden af, at kunne gennemføre ”force projection” samt en øget betydning af de regionale og subregionale organisationer.

¹⁵ Politiken (2000-12-12/2)

¹⁶ Folketinget (1999), Statsministeriet (2000/T 80) samt Udenrigsministeriet (2000/PNR).

¹⁷ Statsministeriet (2000/T 75).

rationelt at bevare forbeholdet, må det være partipolitiske rationelt. Med udgangspunkt heri opstilles afhandlingens præmis:

Det danske EU-forbehold på forsvarsområdet er udtaget af parti-rationelle vurderinger styret af indenrigspolitiske hensyn.

Med parti-rationelle vurderinger forstås vurderinger, som tager hensyn til såvel rent faglige faktorer som øvrige faktorer, der til stadighed påvirker et parti. Partirationaliteten uddybes i dette kapitels afsnit om "Teoritilknytning".

Problemformulering

Såfremt det danske EU-forbehold på forsvarsområdet er udtaget af indenrigspolitiske hensyn og ikke på baggrund af udenrigs-, sikkerheds eller forsvarspolitiske hensyn, er en mulig følge af dette en diskrepans mellem på den ene side konsekvenserne af forbeholdet og på den anden side danske ønsker om at deltage i fredsstøttende operationer. Dette leder frem til afhandlingens problemformulering og formål, som er:

at analysere parti-rationaliteten i forbindelse med dansk deltagelse i fredsstøttende operationer og udtagelsen af det danske EU-forbehold på forsvarsområdet med henblik på at vurdere om der eksisterer en diskrepans mellem dansk deltagelse i fredsstøttende operationer og EU-forbeholdet.

Afgrænsning

Deltagelse i fredsstøttende operationer

Blandt folketingets partier er der enighed om, at det ikke har været hensigten med forbeholdet at sige nej til deltagelse i fredsstøttende og humanitære operationer. Specielt de danske nej'er til deltagelse i minerydningsoperationer og politiaktioner gennemført i rammen af EU(WEU) er af Socialistisk Folkeparti blevet fremhævet som eksempler på regeringens alt for rigide tolkning af forbeholdet¹⁸. Det er dog først efter konkretiseringen af planerne for opstillingen af en militær krisestyringskapacitet i rammen af EU i form af "Headline Goal"¹⁹, at det på sigt må forudses, at EU bliver en iværksættende og ledende organisation af selv større fredsstøttende operationer og ikke blot mindre operationer som idag. Et flertal af Folketingets partier vurderer, at manglende dansk deltagelse vil være både utilsigtet og uhensigtsmæssigt, hvorfor dette

¹⁸ Aktuelt (2000-11-15/2) og Politiken (2000-10-31)

¹⁹ EU (1999)

flertal ønsker forbeholdet afskaffet, så Danmark kan deltage i EU-ledede fredsstøttende operationer efter de principper, som anlægges idag i forbindelse med FN- og NATO-operationer. Med udgangspunkt heri vurderes det hensigtsmæssigt at undersøge, hvad der er formålet og relevansen med dansk deltagelse i større fredsstøttende operationer, samt hvad der er parti-rationaliteten bag. For at skabe et bredt grundlag for undersøgelsen vurderes det hensigtsmæssigt at udvælge et antal signifikante fredsstøttende operationer med forskellige karakteristika ledet af FN/NATO, hvori Danmark har deltaget. Folketingsbeslutningerne forud for følgende tre udsendelser er valgt:

- Udsendelsen af et dansk orlogsfartøj til Mellemøsten august 1990 (Olfert Fisher til Golfen)²⁰.
- Udsendelsen af danske styrker til deltagelse i en implementeringsstyrke for fredsftalen for Bosnien –Hercegovina december 1995 (IFOR²¹)²².
- Udsendelsen af et dansk bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan oktober 1998 (NATO's luftangreb på Serbien, Montenegro og Kosovo)²³.

Udsendelsen af Olfert Fischer til Golfen er valgt fordi, den markerer et paradigmeskifte i dansk politik for så vidt angår udsendelse af danske militære styrker i fredsstøttende operationer. Udsendelsen af danske styrker til IFOR er valgt fordi, det var den første NATO-ledede operation på mandat af FN. Udsendelsen af et dansk styrkebidrag til NATO-indsatsen på det vestlige Balkan er valgt fordi, den var en NATO-ledet operation uden et direkte mandat fra FN, som kunne medføre et militært angreb på en anden nation.

EU-forbeholdet på forsvarsområdet

Opgaven behandler forbeholdet på forsvarsområdet og dermed generelt alene aktørernes argumentation samt standpunkter i forbindelse med det militære ”ben” af dansk sikkerhedspolitik. Perioden afgrænses tilbage i tiden til perioden omkring udarbejdelsen af ”Memorandum fra den danske regering” dateret 4. oktober 1990²⁴. Perioden 1986-

²⁰ Folketinget(1990).

²¹ Implementation Force

²² Folketinget(1995).

²³ Folketinget(1998).

²⁴ Regering (1990). Regeringssammensætningen fremgår af bilag 1.4

1990 nævnes perifert som en del af baggrundsinformationen. Frem i tiden afgrænses opgaven til og med 1. kvartal 2001.

Aktører

Primære: Opgaven behandler folketingspartier generelt med vægt på partierne bag ”Det nationale kompromis” og med fokusering på Socialistisk Folkeparti. Vægtningen af fokus på de enkelte aktører er fremkommet gennem en iterativ process med baggrund i den argumenterende analyse omkring aktørerne i opgavens kapitel 3, ”EU-forbeholdet på forsvarsområdet”, hvorfor argumentationen bag den valgte afgrænsning og vægtning fremgår af dette kapitel.

Sekundære: ”Det nationale kompromis” blev forhandlet frem på baggrund af vælgerne nej til Maastricht-traktaten, hvilket taler for, at omend vælgerne ikke vurderes at være et selvstændigt forklaringsniveau, så var de væsentlige indirekte aktører. Deres synspunkter repræsenteres i opgaven af opinionsmålinger.

Det vurderes relevant at medtage ”Juni-bevægelsen” og ”Folkebevægelsen mod EF”, idet deres markante udmeldinger mod en union i et vist omfang vurderes at have været styrende for partiernes mål med forhandlingerne. Henset til at det er den parlamentariske arena, som er det centrale i opgaven, gennemføres der dog ikke en egentlig analyse af ”bevægelserne”.

Tertiære: Opgaven behandler den nationale ”parlamentariske arena”, hvorfor de øvrige medlemslandes reaktioner m.v. alene behandles perifert og kun i situationer, hvor det vurderes at have haft en styrende indflydelse på de nationale forhandlinger²⁵.

Teoritilknytning

Det fremsatte præmis gør gældende, at forbeholdet er udtaget af parti-rationelle hensyn styret af indenrigspolitiske forhold, hvorfor aktørerne skal findes på nationalt niveau.

²⁵ Det kan ikke afvises, at politikerne, der deltog i forhandlingerne med de øvrige medlemslande om Maastricht-traktaten, kan have følt et pres fra disse og dermed en indirekte styring i deres ageren. Men med udgangspunkt i at vælgerne godkendelse af ”Det nationale kompromis” var en forudsætning for det videre samarbejde medlemslandene og Danmark i mellem, vurderes de nationale påvirkninger/ønsker/krav dog at have været dominerende.

Henset til at forbeholdet blev forhandlet og besluttet af politiske partier i folketingets samt, at beslutning om dansk deltagelse i fredsstøttende operationer træffes i folketinget vurderes de primære aktører at være Folketingets partier.

Såvel udenrigsministerens som forsvarsministerens parti²⁶ stod bag udtagelsen af forbeholdet i ”Det nationale kompromis”, men henset til at begge ministre har ændret indstilling, og nu er modstandere af forbeholdet, synes det relevant i muligt omfang at medtage betydningen af regeringsansvar for holdningen til forbeholdet.

Den ganske specielle situation omkring Maastricht-Traktaten, hvor et flertal i befolkningen stemte imod et folketingsflertals anbefaling, taler for, at befolkningens holdninger bør afspejles i den valgte teori for, at kunne vurdere, om folketingspartierne repræsenterer deres vælgere i den parlamentariske arena.

Et væsentligt element i politik er forhandlingerne mellem partierne før et resultat nås. Oppositionspartiernes oplæg til en løsning på den politiske situation efter danskernes nej til Maastricht-Traktaten 1992 - ”Det nationale kompromis” – angiver ved sin titel, at partierne måtte gå på kompromis med deres ”rene” parti-ønsker. Det taler for, at aktørerne måtte afveje forskellige og i visse tilfælde måske direkte modstridende faktorer, før de kunne træffe deres valg. En teori, som afspejler denne problematik, er beskrevet af **Wolfgang C. Müller og Kaare Strøm i bogen ”Policy, Office or Votes; How political parties in Western Europe make hard decisions”, Cambridge 1999(Müller (1999))**. Teorien tager udgangspunkt i ”the rational choice tradition in political science”, der antager, at politiske partier har enkle og veldefinerede mål, som kan inddeles i tre kategorier: (1) Policy-Seeking, (2) Office-Seeking og (3) Vote-Seeking(**se bilag 1.5**). Kategorierne kan kort beskrives således:

- Policy-Seeking Party: Et parti, som søger at maksimere sin påvirkning og indflydelse på den offentlige politik ved i størst muligt omfang at minimere den politiske afstand mellem det enkelte parti og dets samarbejdspartnere og derved ofte er at finde i en regeringskoalition eller anden koalition, som sikrer partiet indflydelse på den offentlige politik²⁷.

²⁶ Henholdsvis Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet

²⁷ Det er således muligt at betragte partiets handlinger ud fra en rationel synsvinkel, hvor partiet til enhver tid søger at få mest mulig af sin partipolitik igennem. Müller (1999). S. 7

- Office- Seeking Party: Et parti hvis handlinger er rettet mod at øge partiets kontrol over det eksekutive niveau (executive office) uanset om det eventuelt kan medføre, at partiet må ofre partipolitiske mærkesager eller muligheder for succes ved næste valg²⁸.
- Vote-Seeking Party: Er et parti som gennem en maksimering af sin vælgertilslutning(antal mandater) søger størst mulig kontrol over regeringen ved at formulere deres politik ud fra et ønske om i højere grad at vinde valg end at vinde valg for at kunne formulere sin politik²⁹.

Müller og Strøm gør gældende, at partiernes valg af standpunkt, **parti-rationaliteten**, sker som en afvejning ("trade-off") mellem de tre kategorier og ikke ud fra hensynet til kun én kategori. Herudover er partiernes beslutninger i større eller mindre grad underlagt visse faktorer, som påvirkes af partiets organisation, institutionelle samt visse situationsdannende faktorer³⁰. Disse opdeles i endogene faktorer, der er faktorer, som partilederne i sidste ende er i stand til at påvirke, og eksogene faktorer, der er faktorer, som er uden for partiledernes kontrol. Afhandlingen tager udgangspunkt i, at baggrunden for parti-rationaliteten er en samlet afvejning af såvel de ovenfor anførte "kategorier" som "faktorer". Komplexiteten af "handlen" har også en afgørende rolle, og at ceteris paribus³¹ vil et øget antal deltagere i forhandlingerne samt manglende erfaring fra tidligere "handler" øge kompleksiteten³². Teoriens kategorier og faktorer er anvendt som "mål og målepunkter", i arbejdet med at trænge ind "bag" partiernes argumentation. Dermed er der skabt mulighed for at undersøge parti-rationaliteten i en større sammenhæng, hvilket vurderes at være en forudsætning for at kunne gennemføre en komparativ analyse af to forskellige områder(indenrigs- og udenrigspolitik). Herudover er teorien anvendt som et instrument til at strukturere og målrette såvel indhentning som bearbejdning af empirisk materiale indenfor begge områder.

²⁸ Dette ud fra en betragtning om at der generelt er større mulighed for at påvirke offentlig politik, når man kontrollerer det eksekutive niveau. Müller (1999). S. 5.

²⁹ Det anføres dog, at uanset hvad så har det kun ringe betydning at vurdere stemmer for stemmernes skyld. Stemmer er ikke et mål i sig selv, men et instrument med hvilket partiet kan skabe sig indflydelse. Müller (1999). S. 8

³⁰ For en uddybning af disse faktorer se bilag 1.5, s. 2

³¹ Latin. Oversættes til "alt andet lige"

³² Müller (1999). S. 25

Metode:

Forudsætningen for, at der på sigt vil kunne opstå en eventuel diskrepans, er, at der også i fremtiden må forventes at være et dansk ønske om at deltage i fredsstøttende operationer. Analysen af de danske udsendelser skal udover at afdække partiernes argumentation for dansk deltagelse også afdække i hvilket omfang, der eventuelt er sket en innovation i partiernes argumentation fra Olfert Fisher og frem til deltagelsen i NATO-indsatsen på det vestlige Balkan, for derved at kunne vurdere, om Danmark også i fremtiden vil deltage i fredsstøttende og humanitære operationer.

Henset til at beslutningen om udtagelse af EU-forbeholdet har principiel karakter, mens beslutning om deltagelse i en specifik fredsstøttende operation i højere grad kan ses som enkeltstående, bør analysen af EU-forbeholdet også behandle implementering og en vurdering af de fremtidige konsekvenser af forbeholdet. Analysen af deltagelsen i fredsstøttende operationer og EU-forbeholdet gennemføres som en deskriptiv analyse af partiernes argumentation indenfor de enkelte områder og resulterer i et antal delkonklusioner, der sammenholdes med henblik på at få en samlet delkonklusion af parti-rationaliteten indenfor det pågældende område. Derved er der skabt grundlag for, at kunne gennemføre en komparativ analyse af forbeholdet og deltagelsen i fredsstøttende operationer, på hvilken det efter en afsluttende diskussion konkluderes, hvorvidt der eksisterer en diskrepans eller ej, samt hvilke parti-rationelle forhold der kunne ligge til grund for en diskrepans. Model af afhandlingen fremgår af bilag 1.6.

Afhandlingens forskningshistorie fremgår af bilag 5.1.

Operationaliserende spørgsmål

Med udgangspunkt i opgavens præmis, problemformulering, afgrænsning, teoritilknytning og metode opstilles følgende operationaliserende spørgsmål, hvis besvarelse vil muliggøre en besvarelse af handlingens problemformulering. Spørgsmålene er opstillet emnevis og er følgende:

Vedrørende deltagelse i fredsstøttende operationer:

- Hvad er den politiske argumentation bag og dermed formålet med dansk deltagelse i fredsstøttende operationer?

- Hvilke "trade off's" har politikerne foretaget i forbindelse med forhandlingerne om og vedtagelsen af dansk deltagelse i fredsstøttende operationer?
- Er der overensstemmelse mellem partiernes argumentation for deltagelse i de enkelte fredsstøttende operationer?

Vedrørende EU-forbeholdet:

- Hvad er den politiske argumentation bag og dermed formålet med EU-forbeholdet på forsvarsområdet?
- Hvilke "trade off's" har politikerne foretaget i forbindelse med forhandlingerne om og vedtagelsen af forsvarsforbeholdet?
- Hvordan er forbeholdet implementeret overfor EU?
- Hvilken implikation vurderes konsekvensen af forbeholdet at få på fremtidig dansk deltagelse i fredsstøttende operationer?
- Er implementering og konsekvens i overensstemmelse med argumentationen bag forbeholdet?

Vedrørende konklusionen:

- Eksisterer der en diskrepans mellem dansk deltagelse i fredsstøttende operationer og EU-forbeholdet på forsvarsområdet?

Kilder

Der findes ingen offentligt tilgængelige referater fra de møder, hvor "Memorandum fra den danske regering" og "Det nationale kompromis" blev forhandlet på plads, hvorfor forfatteren har rettet skriftlig henvendelse til personer, som deltog i de pågældende forhandlinger³³. For så vidt angår "Memorandum fra den danske regering" har regeringens repræsentant og daværende udenrigsminister hr. Uffe Elleman-Jensen(V) ønsket at medvirke, mens Socialdemokratiets repræsentant og daværende partiformand hr. Svend Auken³⁴ desværre af tidsmæssige årsager har set sig forhindret. I forbindelse med "Det nationale kompromis" har alle adspurgte enten selv deltaget eller stillet repræsentanter med mandat til at besvare spørgsmålene. Interviewene er sammenholdt med hinanden og i muligt omfang underbygget med officielle dokumenter fra blandt

³³ Eks. på denne henvendelse fremgår af bilag 1.7, og personer, som har givet interview, fremgår af bilag 1.1, afsnit IX.

andet udenrigs- og forsvarsministerium, samt interview med repræsentanter fra de to ministerier.

For så vidt angår deltagelsen i fredsstøttende operationer har ønsket om størst mulig objektivitet i materialet gjort, at partiernes argumentation tager udgangspunkt i partiernes taler fra de pågældende folketingsdebatter, der er offentliggjort i "Folketingstidende". Henvisningen, som er anført i forbindelse med overskriften for den enkelte operations afsnit, dækker hele afsnittet. Af hensyn til læsevenligheden er det fundet hensigtsmæssigt at sammenskrive partiernes hovedargumenter. Denne sammenskrivning er sket under en konstant iagttagelse af, at sammenskrivningen ikke leder til en anden tolkning af argumenterne.

Vælgernes synspunkter (the votes) bygger på opinionsmålinger foretaget af Gallup, Vilstrup Research og Forsvarets Center for Lederskab i perioden. Herudover anvendes resultaterne fra folkeafstemninger om Maastricht-Traktaten 2. juni 1992, Edinburg-aftalen 18. maj 1993 samt dansk deltagelse i Den Økonomiske og Monetære Union 28. september 2000.

For at lette det historiske overblik er der udarbejdet en oversigt, hvoraf det fremgår, hvornår i tid hændelserne har fundet sted. Oversigten fremgår af bilag 1.8, og benævnes "Hvornår, var det nu, det var"?

³⁴ Nuværende Miljø- og Energiminister i Poul Nyrup Rasmussen IV (Se bilag 1.4)

Kapitel 2.

Deltagelse i fredsstøttende operationer

Indhold

Kapitlet er inddelt i fire afsnit, hvor 1. afsnit kort beskriver hovedtrækkene i partiernes³⁵ argumentation for og formålet med udsendelsen af korvetten Olfert Fischer til Mellemøsten i forbindelse med Iraks invasion af Kuwait 1990(Golfen). 2. afsnit beskriver argumentation og formål med dansk deltagelse i implementering af Dayton-aftalen 1995 (Bosnien). 3. afsnit beskriver argumentation og formål med dansk deltagelse i NATO-indsatsen på det vestlige Balkan 1998-99 (Kosovo) . Ovennævnte afsnit analyseres alle ud fra Policy-Office-Votes-teorien, og hvert afsnit afsluttes med en delkonklusion. 4. afsnit tager udgangspunkt i Policy-Office-Votes-teorien og indeholder en komparativ analyse af kapitles delkonklusioner med henblik på at vurdere, baggrunden for dansk deltagelse i fredsstøttende operationer. Med udgangspunkt i en samlet vurdering af parti-rationaliteten for deltagelse vurderes om denne rationalitet også vil gælde i fremtiden, og dansk deltagelse i fredsstøttende operationer derfor må forventes at fortsætte.

Dansk deltagelse i Golfen³⁶

Baggrund. Den 2. august 1990 invaderede Irak Kuwait og samme dag vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution nr. 660, som kraftigt fordømte invasionen samt krævede en øjeblikkelig og betingelsesløs tilbagetrækning af de irakiske tropper. 6. august 1990 vedtog Sikkerhedsrådet under FN-Pagtens kapitel VII resolution nr. 661, som indeholder de mest omfattende bindende sanktioner, der hidtil var vedtaget i FN. 9. august 1990 vedtoges resolution nr. 662, som fordømmer Iraks annekktion af Kuwait og erklærer den for ugyldig. Denne fordømmelse gentoges i resolution nr. 664, som derudover kræver fri udrejse for udlændinge. 25. august 1990 vedtog Sikkerhedsrådet resolution nr. 665, hvori FN anmoder medlemsstaterne om at deployere maritime styrker til området med henblik på håndhævelse af resolution 661, samt inviterer medlemsstaterne til at samarbejde indbyrdes med henblik på overholdelse af resolution 661. FN opfordrer alle stater til at yde sådan bistand, som måtte blive ønsket af Kuwait

³⁵ Der fokuseres på partierne efter de principper, der er beskrevet i afhandlingens afgrænsning, hvorfor det er Socialdemokratiets, Det Radikal Venstres og Socialistisk Folkepartis der undersøges.

³⁶ Folketinget (1990). B 81: Forslag til folketingsbeslutning om under FN at sende et dansk orlogsfartøj samt eventuelt forsyningskib til Mellemøsten. Folketinget.

og herunder blandt andet at deltage i flådeopbygningen i Golfen til sikring af overholdelse af sanktionerne over for Irak. Danmark modtog denne opfordring 13. august 1990 fra Emiren af Kuwait til Danmarks statsminister, og opfordringen blev gentaget umiddelbart efter vedtagelsen af resolution 665 af Kuwaits FN-ambassadør overfor Danmarks FN-ambassadør. Resolution 665 opfordrer endvidere medlemslandene til at bruge FN's Militære Stabskomité's mekanismer i passende omfang. Med dette som baggrund fremsatte forsvarsminister Knud Enggard (V) 31. august 1990 på vegne af regeringen³⁷:

”Forslag til folketingsbeslutning om under FN at sende et dansk orlogsfartøj samt eventuelt et forsyningskib til Mellemøsten” (Beslutningsforslag nr. B 81/1990).

I sin motion for beslutningsforslaget fastslog forsvarsministeren, at der var tale om en FN-operation, som tog sit udgangspunkt i et antal resolutioner vedtaget i FN's Sikkerhedsråd. Endvidere ville en deltagelse være i overensstemmelse med og i forlængelse af ”traditionel dansk FN-politik”. Regeringen foreslog, at Danmark skulle imødekomme de kuwaitiske anmodninger ved at udsende en korvet samt eventuelt et forsyningskib, og at Folketinget henset til risikoen for eventuel anvendelse af militære magtmidler på forhånd måtte give sit samtykke hertil jf. grundlovens paragraf 19, stk 2³⁸. Forsvarsministren understregede, at forslaget skulle ses som et udtryk for regeringens ønske om aktivt at demonstrere dansk støtte til FN's forsøg på at løse situationen. Udover selve beslutningsforslaget oplyste forsvarsministeren, at regeringen overvejede muligheden for at tilvejebringe, udruste og bemane et hospitalsskib. Regeringen anbefalede dog udsendelsen af en korvet, da der var risiko for ”krigshandlinger”, hvorfor det udsendte fartøj skulle kunne imødegå sådanne angreb. Endvidere, ville udsendelse af en korvet, kunne iværksættes langt hurtigere. Af beslutningsforslaget fremgår endvidere, at Danmark parallelt med den militære hjælp havde iværksat et humanitært hjælpeprogram. Regeringen forudså, at korvetten forblev under national dansk kommando udstyret med en national instruks, og at indsatsen skulle koordineres med de øvrige deltagende lande ved brug af FN's Militære Stabskomité's mekanismer.

³⁷ Bilag 1.4. Poul Schlüter III (Det Konservative Folkeparti, Venstre og Det Radikale Venstre),

³⁸ Grundlovens §19, stk. 2 fremgår af bilag 2.1

I forbindelse med folketingsbehandlingen af beslutningsforslaget oplyste forsvarsministeren, at den norske regering var indstillet på at påtage sig ansvaret for varetagelsen af støttfunktionerne for den danske korvet i form af et forsyningseskib. For såvidt angik svensk deltagelse oplyste udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen(V), at man fra svensk side var i tvivl om, hvorvidt der var tale om en tilstrækkelig direkte opfordring fra FN's side. I en kommentar til visse partiers modstand mod beslutningsforslaget fremførte udenrigsministeren, at "vi må ikke lade det bedste blive det godes fjende ved bare at vente på, at man kan hejse det blå flag over korvetten".

Socialdemokratiet ved Hans Hækkerup³⁹ fremførte at "enhver forestilling om, at Danmark skulle føre sig frem med militære magtmidler fjernt fra vort eget område, strider mod dybe socialdemokratiske instinkter. Vi har derfor også klart sagt nej til alle forslag fra borgerligere politikere om at lade NATO virke uden for det Nordatlantiske område.... . Det har også været en væsentlig grund til at afvise dansk medlemskab af WEU. ... vi kan ikke acceptere, at WEU eller NATO får nogen koordinerende rolle i forhold til den danske indsats. ... I den nuværende situation i Golfen er der ingen tvivl om, hvem der er aggressoren, idet et lille medlemsland er blevet besat. ... og vi har altid sagt, at hvis der er tale om en FN-aktion, så er vi parate til at deltage. ... og der er ingen tvivl om, at det er en FN-aktion. For os er det først og fremmest et ønske om, at vi er i solidaritet med verdensorganisationens beslutninger for at sikre freden... . Skibet må ikke deltage i en væbnet aktion over for Irak, og udbryder der krig i området, er fartøjet at betragte som ikkekrigsførende. Det er også afgørende for os, at der ikke kun bliver tale om en militær indsats, men at der også gøres en humanitær indsats.

Det Radikale Venstre(regeringsparti), ved Jørgen Estrup, fremførte, at et lyspunkt midt i den alvorlige og uhyggelige krise var, at FN så konsekvent og enigt havde været i stand til at reagere..., hvorfor vi skal støtte FN af alle kræfter og på den måde, som FN måtte bede os om og opfordre os til. Et dansk nej kunne meget nemt tolkes som manglende støtte til FN's indsats. ... Dette er ikke en aktion under FN's flag, men en aktion i fuld overensstemmelse med FN-pagten ... koordineret i FN-regi så det ikke, som regeringen garanterer, udvikler sig og ikke kan mistænkes for at udvikle sig til en aktion styret af USA, WEU, NATO eller en anden ensidig gruppering af lande. ... Man skal understrege, at det der her er tale om, ikke er at sende et dansk fartøj ned for at deltage i

en militær konflikt, men for at håndhæve en boykot, for at etablere en blokade. Som afslutning fremhævede Jørgen Estrup, at en beslutning som denne ikke er let set med radikale øjne. Den drejer sig om helt grundlæggende principper, men den er også en anledning til at gøre sig sit internationale ansvar bevidst. Det hører med i denne sammenhæng, at for at sikre fred er det ikke nok selv at være fredelig. Den skruppelløse voldsmand bremses ikke med ord”.

Socialistisk Folkeparti, ved partiformand Gert Pedersen, fremførte at USA og en række andre vestmagter på egen hånd inden vedtagelsen af en FN resolution (nr. 665) var begyndt at håndhæve sanktionerne, ved etablering af en blokade, som i folkeretten anses for en krigshandling. FN's Sikkerhedsråds resolution (nr. 665 (forfatteren)) skal ses som et ønske fra FN om at få snor i (kontrol med) håndhævelsen. Formuleringerne i resolution nr. 665 er samtidig udtryk for ”FN's kodesprog”, hvorfor en korrekt tolkning af resolutionen vil lede til, at der ikke er tale om en FN operation. Koordineringen mellem WEU og USA uden deltagelse af repræsentanter fra FN's militære stab, viser at FN's militære organ kun kommer til at spille en perifer rolle, hvilket er yderligere udtryk for, at der ikke er tale om en FN operation. Den konklusion er i øvrigt den svenske regering kommet til⁴⁰. Trods at retsgrundlaget for Folketingets beslutning er i orden, er der ikke tale om en FN operation. Der er langt bedre måder, at Danmark kan hjælpe Kuwait på, nemlig med en nøje overholdelse af sanktionerne og en bred humanitær indsats, der kan afhjælpe det spændingsmoment, som flygtningestrømme indebærer. Uagtet Kuwaits anmodning bør Danmark sige til Kuwait, at vi ikke sender et krigsskib til dem, men vi vil styrke vor humanitære bistand til flygtningene i Jordan og andre steder. Det er også i Kuwaits interesse og i befrielseskampens interesse, fordi flygtningestrømmen naturligvis er med til at øge spændingen i hele området. Endvidere kommer det ikke an på en enkelt lille dansk korvet. Hertil kommer risikoen for, at det danske skib inddrages i krigshandlinger, som er FN uvedkommende.

Jens Toft, Socialistisk Folkeparti, fremførte, at sagen i bund og grund handler om, at NATO og NATO-tilhængere leder med lys og lygte efter en ny fjende til erstatning for

³⁹ Forsvarsminister i Nyrup-regeringerne I-IV i perioden 25. januar 1993 – 21. december 2000

⁴⁰ Det skal nævnes at Sverige endte med at deltage i operationen, idet Sverige udsendte et felthospital SA-01 til støtte for det Storbritanien(UD/Fö promemoria ”Svensk syn på fredsfrämjande verksamheten – några huvudlinjer”)

den gamle, som jo er væk. FN er ikke blevet spurgt, og gidslerne bliver de næste ofre for sandheden, som allerede er blevet det første offer.

Pelle Voigt, Socialistisk Folkeparti, fremførte, at det for ham var lysende klart, at hvis USA ikke havde grebet militært ind over for aggressionen mod Kuwait, så var der en overvejende risiko for, at Saddam Hussein også ville have besat Saudi-Arabien. I den forstand er det vanskeligt sagligt at rette nogen kritik imod den amerikanske aktion. Vi taler dog ikke om én konflikt, vi taler ikke om én engangsforestilling, vi taler om, hvordan verdenssamfundet skal fungere i fremtiden.

Vedtagelsen af beslutningsforslaget skete 31. august 1990 med 97 stemmer (S, KF, V, RV, CD, KRF, Mogens Elvensø (FP) og Knud Lind (FP) mod 25(SF, FP og Erik B. Schmidt (S))⁴¹⁺⁴².

Vælgernes tilslutning⁴³ til at yde militær støtte i kampen mod Irak umiddelbart efter Folketingets beslutning om udsendelsen af Olfert Fischer var 44% mod et flertal på 47%, som foretrak, at Danmark ”nøjedes” med at yde humanitær bistand. Procentsatserne skiftede senere i forløbet, så 47% mod 44% nu var for militær støtte. Efter vedtagelsen i FN’s Sikkerhedsråd af resolution nr. 678, som giver tilladelse til at tage alle nødvendige midler i brug mod Irak efter 15. januar 1991⁴⁴ var 56% mod 26% tilhængere af resolutionen. På spørgsmålet om man var tilhænger eller modstander af at bruge militær magt mod Irak, hvis Irak ikke trak sig tilbage før 15. januar 1991, var 51% mod 33% for magtanvendelse. Den indledningsvise store jævnbyrdighed mellem tilhængere og modstandere i brugen af militær magt som udviklede sig til et markant flertal for magtanvendelse indikerer, at der i befolkningen var store reservationer mod anvendelsen af militær magt, men at situationens udvikling, som der kontinuerligt blev

⁴¹ Forklaring på partiforkortelser fremgår af bilag 1.2 og mandatfordeling i Folketinget af bilag 2.2.

⁴² Som resultat af folketingsbeslutningen deltog korvetten ”Olfert Fischer” fra september 1990 til september 1991 i de maritime operationer i Golfen med henblik på at håndhæve FN’s embargo mod Irak. Udsendelsen blev benævnt ”Operation Faraway” og korvetten anråbte knap 1100 skibe i løbet af perioden. Norge udsendte kystvagtskibet ”Andenes”, som gennem hele operationen fungerede som støtteskib for ”Olfert Fischer”.

⁴³ Bilag 2.3

⁴⁴ Dette var datoen, hvor tidsfristen i FN’s Sikkerhedsråds resolution udløb.

redegjort for i blandt andet medierne (CNN) kombineret med den politiske argumentation, vandt accept blandt vælgerne.

Analyse af argumentationen bag partiernes standpunkt.

Socialdemokratiet fremhævede i deres argumentation, at militær magtanvendelse ”strider mod dybe socialdemokratiske instinkter”. Denne indledning vurderes som et udtryk for, at partiledelsen ville imødegå skeptikerne i partiet, ved at understrege, at der med partiets tilslutning til operationen ikke var tale om en ændring af partiets sikkerhedspolitik. Understregningen af at det var en FN-operation, hvor Danmark ved at deltage fik mulighed for at støtte håndhævelsen af FN og dermed verdenssamfundets beslutninger var det gennemgående træk i partiets argumentation. Dette kombineret med at hverken WEU(og dermed ikke EF/EU) eller NATO måtte få en koordinerende rolle, vurderes ligeledes at skulle ”berolige” skeptikerne. Det vurderes som afgørende, at partiet kunne foreslå og få vedtaget yderligere et humanitært islæt i forslaget. Med sin argumentation for og de øvrige partiers tilslutning til ændringsforslaget fik Socialdemokratiet demonstreret, at partiet var sit ansvar bevidst, og at håndhævelsen af verdenssamfundets beslutninger bør være styrende for al politik, selvom det betyder, at partiet er nødt til at tilslutte sig operationer, som ligger fjernt fra ”dybe socialdemokratiske instinkter”. Med udgangspunkt i hele argumentationen, samt partiets opbakning til regeringen og konstruktive indgang til udvidelse af operationen med et mere humanistært islæt, vurderes partiet at have været styret af sin politik i højere grad end ønsket om regeringsmagt(office). Vælgernes opbakning til operationen og den store jævnbyrdighed for og imod taler for, at partiets fokusering på den humanitære del af operationen ikke blot var styret af partiets politik på området, men i høj grad også af et ønske om at ”berolige” vælgerne. Villigheden til at tage ”konfrontationen” med vælgerne taler dog for, at i forholdet policy-votes har Socialdemokratiet vægtet policy, men under størst mulig hensyntagen til vælgerne, mens office ikke vurderes at have været styrende.

Det Radikale Venstres (regeringsparti) hovedargument var, at der var tale om en FN-operation, og at et dansk nej ”nemt kunne tolkes som et nej til FN”. Præcis som Socialdemokratiet var det vigtigt at afvise enhver mulighed for, at aktionen ville blive styret af USA, WEU eller NATO. Fokuseringen på, at det var en FN-operation, vurderes, udover at det var i overensstemmelse med radikal politik, primært at skulle

berolige alle skeptikerne i partiet. Negliseringen, af hvorvidt der var et direkte FN-mandat, vurderes at skulle ses som et udtryk for, at parti-politisk var det principielt uacceptabelt at gennemføre en operation uden et FN-mandat. Den radikale tilslutning til beslutningsforslaget uden FN-mandat, vurderes derfor i et vist omfang at være påvirket af partiets deltagelse i regeringen og dermed en pris, som partiet måtte "betale", hvorfor office vurderes at have vejet tungere end policy⁴⁵ og votes.

Socialistisk Folkeparti afviste beslutningsforslaget med henvisning til, at der ikke var tale om en FN-operation. Partiet underbyggede blandt andet sin argumentation med, at der allerede havde fundet en koordinering sted mellem WEU og NATO uden deltagelse af repræsentater fra FN, samt at Sverige heller ikke agtede at deltage i operationen. Det, der var tale om, var, at NATO-tilhængere "med lys og lygte" ledte efter en ny fjende og dermed et *raison d'être* for opretholdelsen af NATO som organisation. For Socialistisk Folkeparti var der tale om at følge partiets politiske linie. At der var tale om en principdiskussion undertreges af Pelle Voigt udtalelser om, at "det er vanskeligt at rette kritik imod den amerikanske aktion" men "vi taler om hvordan verdenssamfundet skulle fungere i fremtiden". Henset til at 84% af partiets vælgere mente, at Danmark alene skulle yde humanitær bistand, og kun 15% mente, at Danmark burde udvide sit bidrag med militær støtte, vurderes partiets linie at have været i overensstemmelse med et flertal af partiets vælgere, hvorfor policy og votes vurderes at have været vægtet lige, mens office ikke har haft indflydelse på partiets beslutning.

For Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti vurderes der med udgangspunkt i ovenstående at have været sammenhæng mellem partiernes opbakning til beslutningsforslaget, parti-politikken og vælgerne, mens forholdet til office ikke vurderes at have været dominerende. Dog kan den ganske lige opdeling af vælgere for og mod tale for, at partierne vægtede policy højere end votes.

For Det Radikale Venstre vurderes der i højere grad at være tale om en "trade-off" mellem policy-votes på den ene side og office på den anden, hvor partiets regeringsdeltagelse og dermed office blev afgørende.

Alle partierne inddrog såvel WEU og NATO i debatten, og afviste kategorisk, at det skulle være i dansk interesse at indgå i en operation, hvor en eller begge af disse

⁴⁵ Om dette har været årsagen til partiets udtrædelse af regeringen tre måneder senere giver afhandlingens empiriske materiale ikke grundlag for at vurdere, men det kan have været en medvirkende årsag.

organisationer indtog en dominerende rolle. Et argument for deres (WEU og NATO) inddragelse i debatten kan være, at ved kategorisk at afvise deres involvering og fremhæve FN, så fokuserede Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre på det humanitære i udsendelsen. For Socialistisk Folkeparti tjente fremhævelsen af de to organisationer som værende de koordinerende i operationen til at give det indtryk, at der ikke var tale om en humanitær men militær operation udenom FN.

Sammenfattende vurderes baggrunden for Socialdemokratiets og Det radikale Venstres tilslutning til beslutningsforslaget at tage udgangspunkt i, at der var tale om et brud på FN-pagten og intensionerne heri, samt at FN med sine resolutioner støttede formålet med operationen. For Socialistisk Folkeparti var det det principielle i, at partiet ikke kan støtte beslutningsforslag om udsendelse, hvis der ikke foreligger et FN-mandat vedtaget i FN's Sikkerhedsråd.

Deltagelse i implementeringsstyrken for fredsftalten for Bosnien-Hercegovina⁴⁶

Baggrund. Efter fire års konflikt og intensiv international mæglingsindsats enedes parterne (de bosniske serbere, bosniske muslimer og bosniske kroater) om en Fredsaftale for Bosnien-Hercegovina. I aftalen, som blev underskrevet 14. december 1995, anmoder parterne om indsættelsen af en multinational militær styrke under NATO kommando og på mandat af FN's sikkerhedsråd under FN-pagtens kapitel VII. Denne styrke, forkortet IFOR, skulle sikre overholdelse og gennemførelse af de militære sider af Fredsaftalen og dermed bidrage til at skabe den nødvendige stabilitet og sikkerhed i området. Det fremgår af Fredsaftalen, at parterne i konfliktområdet accepterer og er indforstået med NATO-styrkens indsættelse og herunder dennes ret til om nødvendigt at bruge magt. IFOR blev sammensat af tropper fra NATO-lande samt ikke NATO-lande, herunder Rusland, Sverige, Finland, Tjekkiet, Polen, Ukraine og andre PfP-lande⁴⁷, og den samlede styrke blev på ca. 60.000 mand. Styrken havde entydige kommando- og kontrolforhold under fastholdelse af princippet om "unity of command" og undgåelse af

⁴⁶ Folketinget (1995). B 60. Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en implementeringsstyrke for fredsftalten for Bosnien-Hercegovina. Folketinget.

⁴⁷ Partnership for Peace (PfP) på dansk Partnerskab for Fred. NATO (1994)

dual key”⁴⁸ arrangementer. Der blev udpeget ”Den Høje Repræsentant”(OHR) til at lede og koordinere den samlede internationale indsats i Bosnien, uden at denne dog havde befalingsret over IFOR. Endvidere blev der lavet en særlig aftale vedrørende kommandoforhold for det russiske styrkebidrag. Med dette som baggrund fremsatte udenrigsminister Niels Helveg Petersen (RV) 7. december 1995 på vegne af regeringen⁴⁹:

”Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en implementeringsstyrke for fredsftalen for Bosnien-Hercegovina”. (Beslutningsforslag nr. B 60/1995).

I sin motion for beslutningsforslaget fastslog udenrigsministeren, at regeringen fandt, at det var en naturlig fortsættelse af det hidtidige danske engagement, at Danmark også ydede et væsentligt bidrag til den implementeringsstyrke, som skulle udsendes for at sikre den indgåede fredsftale. At Danmark burde stå sammen med sine allierede i NATO og være med til at sikre grundlaget for en stabil og varig fred. En række internationale organisationer, herunder FN og OSCE, fik til opgave at forestå implementeringen af de civile aspekter af Dayton-aftalen. Under 1. behandlingen pegede udenrigsministeren på, at europæiske tropper var til stede i hele den fortvivlede periode, hvor vi ikke så fremskridt, og udførte helt nødvendige humanitære opgaver under yderst vanskelige og farlige vilkår. Det var Europa, der havde båret hovedparten af byrden ved at løfte de humanitære opgaver. Deltagelsen af NATO-lande, neutrale lande, tidligere Warszawapagtlande, tidligere sovjetrepublikker og muslimske lande gav operationen langt videre perspektiver end blot implementeringen af Dayton-aftalen. Det fik udenrigsministeren til at sige, at for så vidt angår deltagerlande i en operation af denne type må man konstatere, at ”virkeligheden overgår fantasien”.

I forbindelse med folketingsbehandlingen af beslutningsforslaget fremkom de forsvarspolitiske ordførere med partiernes bemærkninger til forslaget.

⁴⁸ Her tænkes der på det kommandoforhold, som eksisterede i forbindelse med FN-styrken i Bosnien (UNPROFOR), hvor såvel en militær som en civil chef skulle godkende for eksempel rekvisitioner på flystøtte/-angreb.

⁴⁹ Bilag 1.4. Poul Nyrup Rasmussen II. Socialdemokratiet, Centrum-Demokraterne og Det Radikale Venstre

Socialdemokratiet(regeringsparti) ved Ingrid Rasmussen fremførte, at Danmark gennem mange år har haft en vigtig placering i NATO's politiske og militære systemer, hvorfor deltagelse i operationen er en naturlig følge af dette. FN's anmodning til NATO om at påtage sig ansvaret for operationen, afspejlede det faktum, at NATO var den eneste militære organisation, som kunne påtage en så ikke ufarlig opgave. Det politiske og praktiske militære samarbejde mellem NATO-styrker og ikke-NATO-styrker var et bevis på, at verden har ændret sig i en ny retning.

Det Radikale Venstre(regeringsparti), ved Jørgen Estrup, fremførte, at for første gang i meget lang tid var der udsigt til fred, håb om fred i Jugoslavien, som unægtelig var skrøbelig, hvorfor det var så meget vigtigere at sende en styrke til området. Danmark har været med fra starten i forsøget på at bremse konflikten udvikling, og det ville være mærkeligt, hvis ikke Danmark deltog i denne styrke. Det Radikale Venstre stiller dog, af hensyn til de som skal afsted tre betingelser for at støtte beslutningsforslaget. Den ene er, at aktionen faktisk bygger på et FN-mandat. Dernæst, at det ikke blot er NATO-lande, men i lige så høj grad andre øst- og centraleuropæiske lande, som deltager, hvor specielt Ruslands deltagelse er vigtig. Endelig at den danske styrke får tildelt opgaver, som den er uddannet og udrustet til samt, at hvis fredsaftalen ikke holder da, at styrken trækkes ud igen. Vi kan ikke inddrage hverken andre lande eller vore egne soldater i noget, der egentlig er en krig i Eksjugoslavien. Afslutningsvis er aktionen set med Det Radikale Venstres øjne helt i tråd med den danske forsvarsaftale og udtryk for det ansvar vi bør bære for Europas sikkerhed.

Socialistisk Folkeparti, ved Villy Søvndal, fremførte, at partiet hellere havde set en FN-operation, men at man erkender øjeblikkets realitet, hvor der ikke er ressourcer og ekspertise til en FN-ledet operation. Partiet lagde vægt på den brede sammensætning af den internationale fredsstyrke samt inddragningen af blandt andet OSCE med henblik på overvågning af valg med videre. Endvidere lagde partiet vægt på, at den militære indsats skulle afløses af en civil samt, at der skulle iværksættes en hurtig, beslutsom og omfattende økonomisk hjælp til genopbygningen af Bosnien. Partiets stillingtagen var, at det ville være at svinge fundamentalt, hvis man overlod Bosnien til sin egen skæbne i den nuværende situation. Alternativerne var enten urealistiske eller direkte skræmmende.

Vedtagelsen af beslutningsforslaget skete 15. december 1995 med 120 stemmer(S, V, KF, SF, RV, FP og CD) mod 8(EL og DF).

Vælgernes tilslutning til deltagelse i internationale operationer måltes af Forsvarets Center for Lederskab i oktober 1996, hvilket vil sige ca. 9 måneder efter udsendelsen af styrken, og 74.8% mod 25.3 var for en dansk deltagelse i operationen. Spørgsmål samt eksakte %-sats er fremgår af bilag 2.4⁵⁰.

Analyse af argumentationen bag partiernes standpunkt.

I og med der var tale om et entydigt FN-mandat, der var accepteret af parterne efter politiske forhandlinger, så var der blandt partierne enighed om, at Danmark skulle deltage i operationen. Socialistisk Folkepartis accept af en NATO og ikke FN ledet operation begrundes med, at der ikke er andre organisationer, som kunne løfte opgaven.

Vælgernes tilslutning til operationen var ligeledes markant, og sammenfattende vurderes det, at der i alle partierne har været balance mellem policy og votes, mens der ikke vurderes at have været styringer som følge af office.

Dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan⁵¹

Baggrund⁵². I det tidlige forår 1998 begyndte kosovo-albanere, der udgjorde ca. 90% af befolkningen i Kosovo, at gøre oprør imod det serbisk dominerede styre i provinsen. Efter forskellige protestaktioner eskalerede situationen, og det udviklede sig til regulære kampe mellem bevæbnede kosovo-albanere og det serbiske politi. Styret i Beograd satte hårdt ind med svært bevæbnede politi- og militærstyrker. De væbnede elementer af kosovo-albanere organiserede sig i bevægelsen ”UCK”⁵³, der blandt andet via baser i Albanien rustede sig til kamp for et selvstændigt Kosovo. I løbet af sommeren 1998 blev kampene stadig mere alvorlige, og mange indbyggere i Kosovo flygtede op i bjergene for at undgå repressalier fra de serbiske styrker. Det internationale samfund

⁵⁰ Som resultat af folketingsbeslutningen bidrog Danmark til operationen ved udsendelse af grundstammen i stab- og stabskompani i Den Nordisk-Polske Brigade samt det meste af en panserinfanteribataljon, ialt ca. 850 personer.

⁵¹ Folketinget (1998). B 4: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan. Folketinget.

⁵² Forsvarsministeriet (1998), kap. 4

forsøgte fra konfliktens start at overtale parterne til at standse den voldelige kamp og finde en politisk løsning. I begyndelsen af juni 1998 fremsatte Kontaktgruppen for Ex-Jugoslavien⁵⁴ en række krav til præsident Milosevic om at standse konflikten. 15. juni udsendte præsident Jeltsin og præsident Milosevic en fælles erklæring, hvori præsident Milosevic forpligtede sig til aktivt at medvirke til at standse konflikten samt skabe betingelser for en politisk løsning, og mulighed for at internationale nødhjælpsorganisationer kunne sættes ind for at afhjælpe den alvorlige humanitære situation. EU og FN lagde også pres på præsident Milosevic, men lige lidt hjalp det, og konflikten fortsatte med uformindsket kraft. Den humanitære situation blev i løbet af efteråret 1998 stadig mere alvorlig med op mod 300.000 flygtninge og internt fordrevne i Kosovo. Med dette som baggrund fremsatte udenrigsminister Niels Helveg Petersen (RV) 7. oktober 1998 på vegne af regeringen⁵⁵:

”Forslag til folketingsbeslutning om et dansk bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan” (Beslutningsforslag B 4/1998).

I sin motion for beslutningsforslaget fastslog udenrigsministeren, at trods det at det internationale samfund havde søgt at benytte alle virkemidler til at påvirke Former Republic of Yugoslavia (FRY) og kosovo-albanerne til at nå en aftale om våbenhvile og forhandlingsløsning, så var der i de seneste kamphandlinger foregået straffeforanstaltninger og grusomme overgreb mod civilbefolkningen. FN's Sikkerhedsråd har i flere omgange stillet politiske krav til FRY i form af blandt andet sikkerhedsrådsresolutionerne 1160 af 31. marts 1998 og 1199 af 23. september 1998. Ligeledes har FN, OSCE, EU og Rusland gentagne gange henstillet til præsident Milosevic om at indstille kamphandlingerne, men trods løfter om dette, så fortsætter kamphandlingerne. Sammenfattende synes det internationale samfunds muligheder for at påvirke situationen i Kosovo ved hjælp af diplomatiske initiativer, økonomiske sanktioner, og opbygningen af militært beredskab ved at være udtømte. Pligten til betingelsesløst at efterleve resolutionerne(FN's) er formuleret på en måde, der ikke efterlader tvivl om, at manglende efterlevelse af resolutionernes bestemmelser må anses for at være et væsentligt brud på internationale retsnormer. Det er vigtigt at forhindre, at uroen breder sig i regionen med fare for en destabilisering af det vestlige Balkan,

⁵³ UCK:Ushtria Glirintare e Kosovës/KLA:Kosovo Liberation Army/Den Kosovoalbanske Befrielseshær

⁵⁴ USA, Storbritanien, Frankrig, Tyskland, Italien og Rusland

⁵⁵ Bilag 1.4. Poul Nyrup Rasmussen IV (Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre)

herunder Albanien og Former Yugoslavic Republic of Macedonia (FYROM), men på lidt længere sigt også Bulgarien samt NATO-landene Grækenland og Tyrkiet. Danmark har siden 1991 ydet et stort og væsentligt bidrag til det internationale samfunds bestræbelser på at skabe fred og stabilitet på det vestlige Balkan og gennemførelsen af FN Sikkerhedsråds resolution 1199 er i overensstemmelse med det hidtidige danske engagement på det vestlige Balkan.

I forbindelse med folketingsbehandlingen af beslutningsforslaget fremførte udenrigsministeren, at det er vigtigt, at Danmark er med til at sende det kraftigst mulige signal til Serbiens præsident Milosevic, herunder at vi ikke vil nøjes med at se til i afmagt, mens grove overgreb på grundlæggende menneskelige rettigheder fortsætter. Men de militante kosovo-albanere, der ønsker uafhængigheden, skal ikke tro, at Vesten nu kommer og spænder sig for deres politiske mål. Samtidig med et militært bidrag er vi selvfølgelig parat til fra dansk side at yde vores bidrag til at afhjælpe den humanitære situation. Vi har foretaget en helhedsvurdering af situationen, hvor hær- og sikkerhedsstyrker bliver sat ind imod civilbefolkningen samt kvinder og børn med uhørt brutalitet. Det er så stærke modstående hensyn, at det selvfølgelig må veje tungt, også for et parti som Det Radikale Venstre med vores særlige tradition.

Socialdemokratiet (regeringsparti) ved Ingrid Rasmussen fremførte, at et halvt års intensive forhandlinger med præsident Milosevic for at få ham til at stoppe sin aggressive adfærd indtil nu havde været uden resultat. Det ville selvfølgelig være ønskeligt med et klart mandat fra FN's Sikkerhedsråd, men vi skal ikke acceptere den handlingslammelse, vi har været vidne til gennem flere måneder, hvor Milosevic udnytter situationen på det groveste. Socialdemokratiet mener, det er på høje tid at stoppe volden i Kosova. Vi kan ikke blive ved med at leve med, at der kan nedlægges veto⁵⁶ på baggrund af, at der kan være andre interesser⁵⁷. Men det her er for mig en engangsforestilling, og det er en ulykkelig situation, vi skal tage vare på nu. Det er det humanitære aspekt og menneskesyn, der er det bærende for Socialdemokratiet, når vi vil være med til at føre projektet igennem.

⁵⁶ i FN's sikkerhedsråd (forfatteren)

⁵⁷ Ruslands engagement i Tjetjenien (forfatteren)

Det Radikale Venstre (regeringsparti), ved Jørgen Estrup, fremførte, at det er klart, at det internationale samfund må tage sin del af ansvaret for de fejltagelser, der startede i vinteren 1991-92, da EU⁵⁸ gik så frygteligt galt i byen. Den humanitære situation er så rædselsfuld, og det er klart, at vi alle sammen leder efter mulighederne for at stoppe overgrebene. Der er klart, at vores interesse i øjeblikket må være hos flygtningene, de internt fordrevne, og at vi må koncentrere os om, hvordan vi får nødhjælpen frem i tide. Vi har ikke forbehold over for anvendelse af militær magt, hvor det er nødvendigt for at stoppe vold og overgreb mod civilbefolkningen; men anvendelse af militær magt må ikke blive det internationale samfunds frustrerede reaktion på konflikter, man ikke kan løse. Den endelige vurdering af det retslige grundlag kan som sagt ikke afklares i dag, og det skal det heller ikke; det ligger ikke i det beslutningsforslag, vi har foran os. Det drejer sig om at fastholde presset for at undgå en militær aktion, for at vi i stedet får en diplomatisk løsning, og for at sikre, at nødhjælpen i sidste ende kommer frem.

Socialistisk Folkeparti, ved Villy Søvndal, fremførte, at der ikke var noget folkeretsligt argument at bygge beslutningsforslaget på. Der eksisterer ikke et entydigt mandat fra FN's Sikkerhedsråd. Vi befinder os i en situation, hvor vi hyppigere og hyppigere bruger Pax Americana i forhold til det kendte billede, der hedder Pax FN, og er det nu klogt? Er det klogt at opgive den principielle verdensorden, vi etablerede efter Anden Verdenskrig? Hvad nu hvis konflikten eskalerer på baggrund af det her? Hvad nu hvis civilbefolkningen i endnu højere grad bliver taget som gidsler? Hvad nu hvis der skabes en endnu større humanitær katastrofe? Netop fordi situationen er så sammensat og så farlig, er det afgørende at fastholde, at det er FN, der spiller den helt afgørende rolle. Det vil være at spille hasard at sige ja til bomber uden et klart mandat fra FN's Sikkerhedsråd. Det drejer sig om, hvorvidt vi stadig vil have et FN-system. Det betyder, at alle diplomatiske veje skal betrædes. Derfor er det et helt ufravigeligt krav fra Socialistisk Folkeparti, at der er et sikkert FN-mandat, og det vil sige, at den måde man regulerer internationale konflikter på, respekteres i denne sag. Det kan ikke udelukkes, at allierede flyaktioner yderligere vil styrke de nationalistiske kræfter i Serbien. Det kan heller ikke udelukkes, at Kosovos befrielseshær UCK på i hvert fald kort sigt vil få øget spillerum på bekostning af mere moderate kræfter, såfremt bevægelsen i forbindelse med international intervention ser mulighed for at fremme egne mål. Regeringen siger altså selv, at prisen for det her er et forværret forhold til Rusland. Er det prisen værd?

⁵⁸ På det tidspunkt EF, da Traktaten om den Europæiske Union først trådte i kraft 1. november 1993.

Vedtagelsen af beslutningsforslaget skete 8. oktober 1998 med 92 stemmer(S, V, KF, CD, RV og KRF) mod 28(SF, DF, EL, FP, Jytte Wittrock (S) og Lissa Mathiasen (S))⁵⁹.

Vælgernes tilslutning til folketingsbeslutningen var markant, hvilket fremgår af bilag 2.5. Det er interessant at se, at vælgerne principielt er enige med politikerne om alene, at gennemføre et angreb når der foreligger et FN-mandat, men på samme tid var der blandt vælgerne i alle partierne en markant tilslutning til angrebene, da de blev iværksat.

Analyse af argumentationen bag partiernes standpunkt.

Socialdemokratiet (regeringsparti) fremhævede i deres argumentation, at diplomatiske forhandlinger og pres ikke havde ført til et stop på de forfærdelige overgreb på befolkningen. Der var tale om en humanitær operation, hvor det desværre kunne blive nødvendigt at anvende militære midler. At der ikke forelå et klarere mandat fra FN's Sikkerhedsråd måtte ikke hindre at man gjorde alt for at tilgodese humanitære aspekter og menneskesyn, "der er det bærende i Socialdemokratiet". Problemet i beslutningen var for Socialdemokratiet det manglende "klare FN mandat", men partiets afvejning af de samlede konsekvenser ved ikke at agere synes accepteret af vælgerne. Det er interessant, at på trods af at 42% af partiets vælgere principielt er mod at iværksætte et angreb uden et FN-mandat, så er det alene 28%, som var imod, da angrebene blev indledt. Dette underbygger partiets argumentation om at fortsætte arbejde mod det principielt ønskelige(optimale), men på samme tid forholde sig til den faktiske situation. Partiet vurderes at have fulgt sin politiske linie, og med udgangspunkt i vælgertilslutningen til angrebene da disse blev iværksat, vurderes der at have været sammenhæng mellem policy og votes, mens office ikke vurderes at have været styrende.

Det Radikale Venstre (regeringsparti) fremhævede det humanitære aspekt, som afgørende og handling som nødvendig for at stoppe overgrebene. Partiet lagde op til, at der var mulighed for at tage stilling til det manglende klare FN-mandat på et senere tidspunkt. Det Radikale Venstres fokusering på de humanitære konsekvenser og FN's betydning som afgørende i beslutningen er kernepunkter i radikal politik. Men afvigelse

⁵⁹ Som resultat af folketingsbeslutningen deltog Danmark i operationen med fire F-16 fly med tilhørende service personel, ialt ca. 125 personer. Det skal nævnes at NATO's angreb først blev iværksat 24. marts 1999, hvilket var ca. et halvt år efter folketingsbeslutningen om dansk deltagelse.

fra et FN-mandat vurderes på grund af partiets "særlige tradition" i et vist omfang alene at være accepteret fordi partiet var regeringsparti. At 43% af partiets vælgere vurderer, at det kan blive nødvendigt i visse tilfælde at indlede et angreb uden et FN-mandat viser, at der internt i partiet er en forståelse for, at det er nødvendigt at forholde sin til den faktiske situation og træffe sin beslutning på baggrund af en helhedsvurdering. Den entydige opbakning til angrebene blandt partiets vælgere, da disse påbegyndes, må ses som et udtryk for, at de radikale vælgere støtter partiets linie. Det vurderes, at der har været god overensstemmelse mellem partiledelsens beslutning om at fremlægge beslutningsforslaget og vælgernes vurdering af situationen. Med udgangspunkt i ovenstående vurderes partiet at have vægtet office – policy – votes i nævnte orden.

Socialistisk Folkeparti fokusering på og ufravigelige krav om et sikkert FN-mandat var det afgørende argument, som blev underbygget med, at uden dette mandat var der i højere grad tale om at gå USA's ærinde med risiko for en øget humanitær katastrofe og på bekostning et godt forhold til Rusland. Med udgangspunkt i usikkerheden om hvorvidt der var et sikkert FN-mandat eller ej, var partiets afvisning af beslutningsforslaget i overensstemmelse med partiets politik. På spørgsmålet om man principielt kunne iværksætte et angreb uden et FN-mandat, afviste 64% mod 32% (bilag 2.5) af Socialistisk Folkepartis vælgere dette som en mulighed, og det er derfor interessant, at der trods denne markante afvisning af et angreb uden FN-mandat alligevel var et lige så klart flertal i partiet, som bakkede op omkring angrebene, da de blev iværksat. Det vurderes, at det specielt er de humanitære konsekvenser, som de fremstår før angrebene samt de tilsyneladende resultatløse diplomatiske forhandlinger, som har medført, at vælgerne så en militær deltagelse i løsningen af konflikten som nødvendig. Socialistisk Folkeparti vurderes således i sin beslutning af have fokuseret på det principielle i situationen (policy) og i minimal grad på vælgernes (votes) ønske om at gøre en indsats for at stoppe den humanitære katastrofe. Det taler for, at partiets førte politik ikke har været et udtryk for vælgernes holdning. Partiet var styret af policy, mens votes og office i mindre omfang grænsede til slet intet påvirkede partiets beslutning.

Sammenfattende vurderes alle tre partier at have fulgt deres parti-politiske linie omend Det Radikale Venstre i det afgørende spørgsmål om accept af deltagelse i operationer uden et FN-mandat vurderes at have været styret af office (regeringsdeltagelsen). For så vidt angår sammenhængen mellem den valgte politik og vælgernes tilslutning til denne

vurderes der at have været god overensstemmelse i Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Derimod vurderes Socialistisk Folkeparti ikke på samme måde at have haft vælgerens opbakning, og det vurderes derfor, at partiet i højere grad har været styret af politiken og i mindre omfang af vælgerens vurdering af situationen. Dermed vurderes Socialistisk Folkeparti valg at være styret af policy. Det er interessant, at partiets vælgere ikke har påskønnet en Socialistisk principiel "rigtig" beslutning, men at vælgerne i højere grad fandt en helhedsvurdering af situationen hensigtsmæssig.

Partiernes argumentation for deltagelse i de tre undersøgte operationer

Det kan konstateres, at forudsætningen for, at et flertal af Folketingets partier kan stemme for et beslutningsforslag om deltagelse i en fredsstøttende operation, er, at internationalt anerkendte retsregler er tilsidesat af en erkendt agressor i et sådant omfang, at den globale verdensorden vil være truet såfremt, det internationale samfund ikke griber ind. I vurderingen af det folkeretslige grundlag er FN's opbakning til operationen afgørende. For Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre er en helhedsvurdering af situationen generelt, de humanitære forhold, samt resolutionerne vedtaget af FN's Sikkerhedsråd, et grundlag på hvilket, der kan træffes en politisk afgørelse om deltagelse eller ej. For Socialistisk Folkeparti kan alene en resolution vedtaget i FN's sikkerhedsråd, og som indeholder et mandat til gennemførelse af en militær indgriben mod agressoren retfærdiggøre en deltagelse i en fredsstøttende operation. Det er for Socialistisk Folkeparti afgørende at se en beslutning om deltagelse uden et sådant direkte mandat fra FN i en principiel sammenhæng. Partiernes argumentation for deltagelse i fredsstøttende operationer går igen i alle tre tilfælde, men der vurderes at være sket en udvikling i vælgerens vurdering af behovet for, om nødvendigt at anvende militær magt for at håndhæve den internationale retsorden. Da et Folketingsflertal vedtog at udsende Olfert Fischer til Golfen var et flertal i befolkningen tilhængere af, at der alene var tale om en humanitær operation, og at korvetten ikke skulle deltage i egentlige krigshandlinger. Et halvt år senere var der et markant flertal for om nødvendigt at anvende militær magt for at genetablere Kuwaits grænser. Holdningen, at om nødvendigt anvende militær magt for at stoppe overtrædelsen af international ret og ikke mindst humanitære katastrofe, går igen i forbindelse med indsatsen på det vestlige Balkan. Befolkningen er principielt enige med partierne om, at der før dansk deltagelse i fredsstøttende operationer bør foreligge en resolution og et mandat fra FN's Sikkerhedsråd. Men når forhandlingsmulighederne vurderes udtømte,

anlægger vælgerne en pragmatisk indgangsvinkel, hvor de humanitære hensyn vejer tungere end andre principielle hensyn.

Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre vurderes således i deres argumentation at være i fase med vælgerne(votes). Da partierne fremhæver det humanitære aspekt i deres argumentation, fremhæver de samtidig et af de væsentlige elementer i deres partipolitik. Det vurderes derfor, at den afvejning, som har fundet sted, er en afvejning mellem vigtige holdninger i partiernes politik, hvor humanitære hensyn i disse situationer vægtes højere end principielle og delvis teoretiske holdninger. Socialdemokratiet var i forbindelse med Golfen i opposition, mens partiet var i regering i forbindelse med Kosovo. Desuagtet at Socialdemokratiets situation i Folketinget således var væsentlig forskellig ved behandlingen af de to beslutningsforslag, så anlagde partiet samme holdning i spørgsmålet om FN-mandat. Det underbygger vurderingen af, at partiet har ligget tættere på linien policy-votes med indledningsvis en tyngde i policy-retningen, som siden synes at være gået i retning af en form for balance mellem policy og votes. Office vurderes ikke at have haft afgørende indflydelse på den valgte politik.

For så vidt angår Det Radikale Venstre var partiet i alle tre tilfælde i regering. Med tanke på partiets ”særlige tradition”, ønsket om ikke at lade sig stoppe af ”detaljerne” omkring FN-mandat, samt fokuseringen på de humanitære konsekvenser af konflikterne, vurderes regeringsansvar i et vist omfang, at have været styrende i de afgørende faser. Dette underbygges af, at det kun var under folketingsbehandlingen om udsendelsen til Bosnien, at Det Radikale Venstre opstillede betingelser for at støtte forslaget. En af disse betingelserne var, at der forelå et FN-mandat. I forbindelse med forhandlingerne om dansk deltagelse i Golfen og Kosovo, hvor der jo ikke forelå lige så tydelige FN-mandater, valgte Det Radikale Venstre at henvise til, at mandat-diskussionen skulle tages senere, fordi den måtte ikke hindre verden i at vise handlekraft. Denne bløde formulering af et krav om FN-mandat i de sidstnævnte tilfælde taler for, at office var styrende for den radikale stillingtagen, hvilket taler for, at radikal policy ikke har været i fase med policy og votes. For dette taler, at de radikale vælgere i forbindelse med Balkan-operationen var for regeringens beslutning om dansk deltagelse, og dermed også for bombninger uden et direkte FN-mandat. Partiet vurderes således at have ligget tættere på linien votes-office end på øvrige linier, og i forholdet policy synes de radikale vælgere at have haft et mere pragmatisk forhold til dette end politikerne, omend politikerne ved deres støtte til beslutningsforslaget repræsenterede

deres vælgeres synspunkter. Det Radikale Venstre vurderes dog i situationer, hvor der ikke foreligger et FN-mandat i høj grad at have været styret af office (partiets regeringsdeltagelse), og det taler for, at såfremt partiet skal tage stilling til deltagelse i operationer på et tidspunkt, hvor der ikke foreligger et FN-mandat, og hvor partiet ikke er i regering, må det forudses, at partiet muligvis vil stemme imod forslaget, på trods af at kriteriet om afværgelse af en humanitær katastrofe er opfyldt.

Socialistisk Folkeparti beslutning om alene at støtte deltagelse i fredsstøttende operationer, hvis der foreligger en FN-mandat, er et klart udtryk for at partiet følger sin politik stringent. Vælgerne tilslutning til deltagelse i fredsstøttende operationer og om nødvendigt anvendelse af militær magt vurderes at være udtryk for, at der blandt vælgerne er en større villighed til se operationen ud fra en helhedsvurdering samt den aktuelle situation og ikke blot ud fra principielle holdninger.

Sammenfattende vurderes baggrunden for partiernes tilslutning til deltagelse i fredsstøttende operationer at være fokuseret på i hvilket omfang FN-pagten og dens intensjoner er brudt, samt FN's tilslutning til operationen udtrykt i form af resolutioner og i bedste fald mandat vedtaget i FN's Sikkerhedsråd. Det vurderes at være universielle kriterier og med udgangspunkt heri, vurderes Danmark også i fremtiden at ville deltage i fredsstøttende operationer. For så vidt angår parti-rationaliteten vurderes Socialdemokratiet at være i fase for så vidt angår policy-votes med en mindre styring i retning af office, mens Socialistisk Folkeparti vurderes at have været styret stringent af sin policy. Det Radikale Venstre vurderes generelt at have fokuseret på policy – office og i mindre grad på votes, men i situationer hvor en afvejning af policy og office har været nødvendig, har office været styrende for partiets stillingtagen⁶⁰.

⁶⁰ Med tanke på den afgørende vægt såvel partierne som vælgerne lægger på, at der foreligger et FN-mandat, inden en operation indledes, er det interessant, at et flertal i Folketinget, netop har vedtaget en ny "Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v" (Folketinget (2001/1)). Loven vurderes i forhold til den tidligere lov (Folketinget (1993)), at indeholde substantielle ændringer i kriterierne for dansk deltagelse i internationale militære operationer. I den tidligere lovs §1. Stk. 3 fremgik det:

at "Dansk forsvar skal på mandat af FN eller OSCE med militære midler, direkte eller stillet til rådighed gennem NATO, kunne bidrage til løsning af konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og lignende opgaver".

I den nye lov er "på mandat af FN eller OSCE" udeladt, hvilket vurderes at åbne mulighed for, at andre internationalt anerkendte og accepterede organisationer principielt kan give et mandat, som Danmark

Kapitel 3.

EU-forbeholdet på forsvarsområdet

Indhold

Kapitlet er inddelt i fire afsnit, hvor 1. afsnit beskriver baggrunden bag og formålet med forbeholdet. 2. afsnit omhandler implementeringen, og 3. afsnit belyser de erkendte og forudsete konsekvenser for dansk deltagelse i fredsstøttende operationer. Ovennævnte afsnit analyseres alle udfra Policy-Office-Votes-teorien, og hvert afsnit afsluttes med en delkonklusion. 4. afsnit er en afsluttende diskussion på baggrund af delkonklusioner fra afsnit 1-3 med henblik på at vurdere om implementeringen og de forudsete konsekvenser for fremtiden er i overensstemmelse med argumentation for og formålet med forbeholdet.

Baggrund og formål

27. februar 1986 gik danskerne til afstemning om EF⁶¹-pakken, og på trods af, at et flertal i Folketinget⁶² anbefalede et "nej" til pakken, var 56.2% af de afgivne stemmer for⁶³. Ved folketingsvalget i 1988 beholdt den borgelige fløj det nødvendige flertal for at kunne danne regering⁶⁴, og blandt andet Socialdemokratiet måtte konstatere, at flere års strategi med en hård konfrontationspolitik i både EF-sagerne og sikkerhedspolitikken ikke havde givet den ønskede indenrigspolitiske gevinst. Efter Berlin-murens fald i efteråret 1989 revurderede den socialdemokratiske partiformand, Svend Auken, og gruppeformand, Ritt Bjerregaard, partiets EF-politik⁶⁵ og dermed var grundlaget for et markant skifte i Socialdemokratiets holdning til EF lagt⁶⁶. Daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen(V) så på baggrund af den ændrede socialdemokratiske holdning til EF en mulighed for, at et bredt flertal i folketetinget ville kunne enes om et fælles grundlag, som udenrigsministeren kunne anvende i forhandlingerne med de øvrige EF-lande i forbindelse med de forestående

efter behandling i Folketinget, kan vælge at deltage i eller ej. Dermed synes et flertal i Folketinget at have skabt en handlefrihed for så vidt angår behovet for et FN-mandat. En handlefrihed som et flertal af vælgerne principielt er imod, men som de samme vælgere vurderer nødvendig i visse situationer.

⁶¹ Det Europæiske Fællesskab

⁶² bestående af blandt andet Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti. Ryborg (1998). S. 18

⁶³ Bilag 3.1

⁶⁴ Bilag 1.4 og bilag 2.2

⁶⁵ Ryborg (1998). S. 19

⁶⁶ Holbraad (1991). S. 170

traktatforhandlinger om en Europæisk Union. Med det primære formål at skabe et fælles grundlag mellem regeringen og Socialdemokratiet⁶⁷ indkaldtes Folketingets partier⁶⁸ i september 1990 til forhandlinger om et fælles dansk udspil, og 4. oktober 1990 forelå resultatet i form af ”Memorandum fra den danske regering”⁶⁹. Af memorandumets afsnit VII ”Enhed og sammenhæng i Fællesskabets optræden internationalt” fremgår at:

”Regeringen afviser, at Det Europæiske politiske Samarbejde kommer til at omfatte et forsvarspolitisk samarbejde – herunder opretholdelse af fælles militære styrker”⁷⁰.

Partierne bag memorandummet var således tydelige i deres standpunkt overfor et evt. forsvarspolitisk samarbejde. I forhandlingerne om Maastricht-Traktaten gjorde Danmark det klart for de øvrige EF-lande, at Danmark af hensyn til USA var modstander af, at EF bevægede sig ind på det forsvarspolitiske område⁷¹⁺⁷². Den tættere kobling mellem EF og WEU ville betyde en aktivering af WEU, og det var blandt andet usikkerheden om hvilke konsekvenser aktiveringen ville få i forholdet til NATO⁷³, som modstanderne af en fælles europæiske forsvarspolitik angav som en væsentlig årsag til at sige nej⁷⁴. Bekymringen overfor forholdet til USA var anerkendt blandt de øvrige EF-lande, og derfor havde man allerede i 1990 taget initiativ til, at der samtidig med forhandlingerne om Maastricht-Traktaten blev forhandlet i NATO og WEU. Det udmøntede sig blandt andet i, at forhandlerne overlappede hinanden omend de ikke var identiske⁷⁵. 8. november 1991 offentliggjorde NATO sit nye strategiske koncept, hvoraf det fremgår at:

⁶⁷ Uffe Ellemann-Jensen i interview med forfatteren. ”Det danske memorandum var blevet til i et samarbejde med Socialdemokratiet under Aukens Ledelse, i et forsøg på at skabe et fælles forhandlingsgrundlag”.

⁶⁸ Følgende partier står bag memorandummet: Regeringspartierne (Det Konservative Folkeparti, Venstre, Det Radikale Venstre), Socialdemokratiet, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti

⁶⁹ Regering (1990)

⁷⁰ Regering (1990). S. 7

⁷¹ Storbritanien, Portugal, Holland og Irland havde samme opfattelse som Danmark. DUPI(2000/1) s. 24

⁷² DUPI (2000/1). S. 24

⁷³ og dermed USA

⁷⁴ Uffe Ellemann-Jensen i interview med forfatteren ”... men i betragtning af at også briter og hollændere var ømtålelige overfor risikoen for at et europæisk forsvarssamarbejde skulle give problemer i forhold til NATO, ...” samt DUPI(2000/1) s. 24

⁷⁵ Wallace (2000). S. 470

”The development of a European security identity and defence role, reflected in the strengthening of the European pillar within the Alliance, will not only serve the interests of European states but also reinforce the integrity and effectiveness of the Alliance as a whole”⁷⁶.

NATO og dermed ikke mindst USA synes således positiv overfor planerne om at udvikle en stærkere europæisk sikkerhedspolitisk identitet i rammen af EU.

En måned senere, i december 1991, blev forhandlingerne om Maastricht-traktaten afsluttet og på forsvarsområdet fastslog traktaten:

”At den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik omfatter alle spørgsmål vedrørende Den Europæiske Unions sikkerhed, herunder udformningen på lang sigt af en fælles forsvarspolitik, som med tiden vil kunne føre til et fælles forsvar”⁷⁷.

Dette indebar, at der i drøftelser af sikkerhedspolitiske emner kunne inddrages forsvarspolitiske aspekter, og der kunne således med enstemmighed træffes afgørelser om udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, som vedrørte ikke alene de politiske og økonomiske men også de forsvarspolitiske aspekter. Gennemførelsen af vedtagelser, der havde indvirkning på forsvarsområdet, blev dog overladt til WEU⁷⁸.

Partierne bag memorandummet af 4. oktober 1990 accepterede Maastricht-traktaten, som den forelå ved forhandlingernes afslutning⁷⁹, og 7. februar 1992 underskrev udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen(V) og økonomiminister Anders Fogh Rasmussen(V) traktaten⁸⁰. Med udgangspunkt i vælgernes ja ved folkeafstemningen om EF-pakken i 1986⁸¹, var ja-siden overbeviste om, at danskerne ville stemme ja til Maastricht-Traktaten. ”De siger ikke bare ja, de siger ja tak” udtalte daværende

⁷⁶ NATO (1991). S. 282

⁷⁷ EU (1992). Artikel J. 4

⁷⁸ Udenrigsministeriet (1999/JT-N2). S. 2

⁷⁹ ”Det lykkedes jo også i Maastricht at få de fleste af de danske ønsker opfyldt, og Auken var begejstret, da jeg om aftenene ringede til Danmark for at underrette ham om forhandlingsresultaterne”. Uffe Ellemann-Jensen i interview med forfatteren.

⁸⁰ DUPI (2000/1) s. 30 – 31. Traktaten trådte dog først i kraft 1. november 1993 efter at Tyskland, som sidste nation havde underskrevet traktaten i oktober 1993.

⁸¹ hvor et flertal i folketetinget jo anbefalede et nej

udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen(V)⁸². En væsentlig faktor for et ja var dog, at mange af Socialdemokratiets vælgere ville stemme ja, hvilket 2/3 ikke gjorde (Se tabel A næste side). Det var med andre ord ikke lykkedes den socialdemokratiske ledelse at overbevise vælgerne om fordelene ved et ja. Det interne formandsopgør i Socialdemokratiet, som resulterede i, at Poul Nyrup Rasmussen afløste Svend Auken som partiformand i april 1992, vurderes af mange som værende en afgørende årsag til Socialdemokratiets svage indsats i kampen for et ja 2. juni 1992⁸³⁺⁸⁴. ”Med det socialdemokratiske formandsopgør døde den socialdemokratiske kampagne for et ja”⁸⁵.

Som det eneste parti fremlagde Socialistisk Folkeparti 11. maj 1992 sit forslag til et nyt forhandlingsudspil i tilfælde af et dansk nej til Maastricht-Traktaten. Disse punkter var helt i overensstemmelse med partiets princip- og handlingsprogram, ”Mod nye tider”, som blot et halvt år tidligere var vedtaget på en ekstraordinær partikongres⁸⁶. Socialistisk Folkeparti fremhævede i deres udspil, at bestemmelserne om en fælles EF-forsvarspolitik, herunder sammenkoblingen mellem EF og WEU (den militære dimension) samt flertalsafgørelser i udenrigs- og sikkerhedspolitikken ”var (og er) nogle af de punkter, der manifesterer den unionsudvikling, som partiet er modstander af”⁸⁷. Nej-organisationerne⁸⁸ udsendte også deres bud på indenfor hvilke områder, Danmark skulle have særordninger for at kunne acceptere traktatforslaget. Socialistisk Folkepartis punkter var indeholdt heri.

Folketinget tog 12. maj 1992 stilling til traktaten, og afstemningen i Folketinget resulterede i, at et flertal på 130 mod 25 stemte ja⁸⁹⁺⁹⁰. 2. juni 1992 afgav 82.3% af de

⁸² Ryborg (1998). S. 20

⁸³ Swienty (1994). S. 255

⁸⁴ Lars Nielsen, pressesekretær i Det Radikale Venstre, i interview med forfatteren: ”Socialdemokratiets formandsopgør medførte, at Socialdemokratiet ikke deltog aktivt i ja-kampagnen”

⁸⁵ Uffe Ellemann-Jensen i interview med forfatteren

⁸⁶ Socialistisk Folkeparti (1991).

⁸⁷ Steen Gade i interview med forfatteren samt DUPI (2000/1), s. 227

⁸⁸ Danmark 92, Folkebevægelsen mod EF, Fagbevægelsen mod Unionen, Frihedsbrev 92 og Nødvendigt Forum. Ryborg (1998) s. 25

⁸⁹ Alle partier bortset fra Socialistisk Folkeparti og Fremskridtspartiet

⁹⁰ DUPI (2000/1) s. 226

stemmeberettiget vælgere deres stemme, og af disse stemte 50.7% nej. Af tabel A fremgår partitilhørsforhold og nej-procent.

Tabel A: Partitilhørsforhold og nej-procent⁹¹

Socialistisk Folkeparti	92
Socialdemokratiet	64
Centerpartierne ⁹²	38
Konservative	13
Venstre	18
Fremskridtspartiet	55

Tabellen viser med al tydelighed, at der i både Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti var en stor modvilje mod et tættere samarbejde i EF. På spørgsmålet om hvorfor svarpersonerne havde stemt nej, var de dominerende bevæggrunde, at Maastricht-traktaten indebar ”tab af suverænitet/handlefrihed”(43%), at man var imod ”en fælles forsvarspolitik”(16%), samt at man var ”imod Unionen”(14%)⁹³. Det var altså ikke Maastricht-Traktatens forsvarspolitiske dimension, som var den primære grund til at stemme nej 2. Juni 1992.

Efter den danske folkeafstemning mødtes EF’s udenrigsministre i Oslo 4. juni 1992 og af slutteksten fra mødet fremgår blandt andet:

”Udenrigsministrene har noteret sig, at alle 11 medlemsstater har understreget deres ønske om at se alle medlemsstater deltage i oprettelsen af Den Europæiske Union. De udelukker enhver genforhandling af den traktattekst, der blev undertegnet i Maastricht. ... De er alle enige om, at døren fortsat står åben for Danmarks deltagelse i Unionen”⁹⁴.

I Danmark havde kun Socialistisk Folkeparti en plan for, hvad man skulle gøre i tilfælde af et nej, og dermed var handleberedskabet, da nej’et var en kendsgerning, ikke eksisterende⁹⁵. Det var i lyset af ovenstående, at Danmark nu skulle finde en løsning,

⁹¹ Swienty (1994). S. 257

⁹² Det Radikale Venstre, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti

⁹³ Swienty (1994). S. 258 samt Gallup 13/1992

⁹⁴ EF udenrigsministrenes Oslo-erklæring fra 4. Juni 1992

⁹⁵ Ryborg (1998). S. 29

som var acceptabel både for de danske vælgere og de øvrige EF-lande. Regeringen iværksatte udarbejdelsen af en hvidbog, som skulle afdække problemområder og mulige løsninger. Socialdemokratiet⁹⁶ så en mulighed for at kapitalisere indenrigspolitisk på nej'et, og foreslog udskrivelse af folketingsvalg som konsekvens af resultatet den 2. juni. ”De partier, som skulle støtte Poul Nyrup Rasmussens ønske om folketingsvalg⁹⁷ fornemmede dog, at Socialdemokratiet var splittet, hvorfor lysten til at bære Nyrup ubeset ind i Statsministeriet ikke var særlig stor. Først måtte han vise, hvad han kunne. Foreløbig havde det knebet⁹⁸. For Poul Nyrup Rasmussen (S) blev udarbejdelsen af en løsning på EU-problemet således hans mulighed for at skabe troværdighed om sin egen person, hvilket var en forudsætning for at føre Socialdemokratiet tilbage til regeringsmagten med ham som statsminister. Trods den interne urolighed enedes socialdemokraterne 9. juni 1992 om, at Socialistisk Folkeparti skulle forpligtiges i et nyt memorandum. Om nødvendigt ved et løfte om at partiet ville få indflydelse på den politik, Socialdemokratiet ville føre, når partiet engang kom til regeringsmagten⁹⁹. Socialistisk Folkeparti havde i foråret 1991 skiftet formand, og den nye partiformand, Holger K. Nielsen, så sammen med øvrige ledende partimedlemmer forhandlingerne om et nationalt kompromis som en mulighed for at vise vilje til at tage ansvar. Formålet var at skabe sig indflydelse på en kommende Socialdemokratisk ledet regering, og på sigt kunne blive accepteret som regeringsparti¹⁰⁰. 12. august 1992 mødtes nogle socialdemokrater med formanden for Socialistisk Folkeparti, Holger K. Nielsen, og partiets repræsentant i Markedsudvalget¹⁰¹ Steen Gade for blandt andet at diskutere Socialdemokratiets oplæg til partiets kongres 9. – 13. september 1992. Poul Nyrup Rasmussen tolkede på partikongressen for første gang det danske nej, og han nævnte her de samme fire overskrifter¹⁰², som Socialistisk Folkeparti fremhævede i sit nej-papir fra 11. maj 1992¹⁰³.

⁹⁶ Poul Nyrup Rasmussen

⁹⁷ Centrumdemokraterne, Det Radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti og Socialistisk Folkeparti

⁹⁸ Ryborg (1998). S. 62-63

⁹⁹ Ryborg (1998). S. 63

¹⁰⁰ Steen Gade i interview med forfatteren

¹⁰¹ Det nuværende Europaudvalg

¹⁰² nej til; den økonomisk monitære union, fælles forsvar, unionsborgerskab og retligt samarbejde

¹⁰³ Ryborg (1998) s. 66

Det Radikale Venstre vurderede på samme måde som Socialdemokratiet, at det var vigtigt at inddrage Socialistisk Folkeparti i udarbejdelsen af en løsningsmodel, og partiet mødtes flere gange i løbet af sommeren med Steen Gade, Socialistisk Folkepartis EF-ordfører. Efter valget var der altså to grupper, som påbegyndte udarbejdelsen af mulige løsningsforslag. Den ene gruppe var regeringspartierne, som afventede ”Hvidbog om Danmark og Maastricht-Traktaten”, mens den anden og centrale gruppe var de tre oppositionspartier Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti samt ikke mindst det tidligere medlem af den siddende regering Det Radikale Venstre¹⁰⁴.

De tre partier arbejdede dog ikke fuldstændig uafhængig af regeringen, og blandt andet Poul Nyrup Rasmussens politiske rådgiver, Ralf Pittelkow, holdt i hele forløbet en tæt kontakt til Udenrigsministeriet¹⁰⁵. Denne kontakt gav samtidig indirekte regeringen mulighed for at gøre sine synspunkter gældende i takt med udviklingen af kompromiset¹⁰⁶.

Statsminister Poul Schlüter meddelte på et møde dagen efter nej’et de øvrige partiledere, at bevægelserne¹⁰⁷ ikke skulle inddrages i forhandlingerne, idet der i bevægelserne ikke var repræsentanter, som efterfølgende ville kunne blive stillet til ansvar¹⁰⁸. Nej-organisationerne var således henvist til en indirekte påvirkning af løsningsmodellen gennem møder med specielt Socialistisk Folkeparti samt yttring af deres synspunkter i Europaparlamentet og medier. Jens-Peter Bonde, medlem af Europa-Parlamentet for Folkebevægelsen med EF, udtalte 10. juni 1992 under en debat i Europa-Parlamentet:

at ”hvis I vil have vores underskrift på en udemokratisk union, så skriver vi under. Vi vil ikke forhindre 11 lande i at få deres vilje, men betingelsen er så, at I accepterer vores vilje og giver Danmark en særprotokol efter engelsk model, så Danmark ikke er med i unionsborgerskab, fælles mønt, politi og militær”¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Heraf afgrænsning og vægtning som beskrevet i afhandlingens indledning

¹⁰⁵ Ralf Pittelkow og Lars Nielsen i interview med forfatteren samt Ryborg (1998) s. 138

¹⁰⁶ Lars Nielsen i interview med forfatteren samt Ryborg (1998) s. 138

¹⁰⁷ De 5 nej-organisationer: Danmark 92, Folkebevægelsen mod EF, Fagbevægelsen mod Unionen, Frihedsbrev 92 og Nødvendigt Forum. Ryborg(1998) s. 25

¹⁰⁸ Ryborg (1998) s. 61

Nej-organisationerne fokuserede således også efter nej'et på Socialistisk Folkeparti fire temaer, og i en avisartikel 7. September 1992 skrev Jens-Peter Bonde:

at ”Danskerne stemte nej til Unionsborgerskab og Unionsmilitær, Unionsretsvæsen og Unionspoliti, Unionsvaluta og anden styring af folkestyret fra Bruxelles”¹¹⁰.

Som en del af baggrunden for at gøre forsvarsforbeholdet til et område, hvor Danmark burde have en særstilling, lå udover nej-sidens vurdering af, at et samarbejde på forsvarsområdet ville manifestere unionsdannelsen også to Gallup-undersøgelser fra tidligere på året. Af den første undersøgelse fremgik det, at blot 43% mod 48% af de adspurgte vidste, hvad Vestunionen var, men på trods af dette var 33% mod 23% af de adspurgte mod dansk medlemskab¹¹¹. I en efterfølgende undersøgelse blev vælgerne spurgt om, hvilke fordele og ulemper de så ved dansk deltagelse i ”EF-Unionen”. På spørgsmålet om ulemperne svarede 55% at den største ulempe var, at Danmark ”mister selvbestemmelse”, mens blot 1% angav fælles forsvarspolitik som en ulempe. Ovenstående undersøgelser taler for, at det i foråret 1992 ikke var det forsvarspolitiske samarbejde, som var afgørende for vælgernes modstand mod deltagelse i Den Europæiske Union.

Udarbejdelsen af mulige løsningsforslag fortsatte i efteråret, og 9. oktober 1992 fremlagde regeringen ”Hvidbog om Danmark og Maastricht-Traktaten”¹¹². Hvidbogen fik dog ikke nogen særlig effekt på debatten, for 22. oktober 1992 fremlagde Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre deres ”Oplæg til nationalt kompromis vedrørende dansk deltagelse i det fortsatte EF-samarbejde”¹¹³. Efter drøftelser omkring oplægget mellem regeringen og partilederne fremsendte udenrigsministeriet 27. oktober 1992 til ”Medlemmerne af Folketingets markedsudvalg og deres stedfortrædere” de tre partiers forslag under titlen ”Danmark i Europa”¹¹⁴.

¹⁰⁹ Ryborg (1998). S. 72

¹¹⁰ Ryborg (1998). S. 94

¹¹¹ Gallup artikel 7/1992

¹¹² DUPI (2000/1) s. 228 samt Udenrigsministeriet (1992/Hvidbog)

¹¹³ Socialdemokratiet (1992)

¹¹⁴ Udenrigsministeriet (1992/DK i E)

30. oktober 1992 godkendte alle Folketingets partier bortset fra Fremskridtspartiet det fremsendte forslag¹¹⁵. For så vidt angår forsvarsområdet fastslår forslaget:

at ”Danmark holder sig udenfor den såkaldte forsvarspolitiske dimension, der indebærer medlemskab af Vestunionen samt fælles forsvarspolitik eller fælles forsvar”¹¹⁶.

Såvel regeringen som Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre vedgik alle, at formålet med udtagelse af et forbehold på forsvarsområdet var et ønske om at komme vælgerne i møde på et område, som af alle betragtes som en af grundpillerne i en nationalstat. Maastricht-Traktatens formulering om ”på sigt fælles forsvar”, blev af modstanderne set som et klart udtryk for en direkte ”glidebane” mod Europas Forenede stater. Ifølge Villy Søvnald, nuværende forsvarspolitisk ordfører for Socialistisk Folkeparti, var hensigten med forsvarsforbeholdet netop at undgå opbygningen af en EU-hær¹¹⁷.

Daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen gør gældende, at ”Vi (regeringen) måtte æde de fire undtagelser i os”¹¹⁸. Alle interviewede er enige om, at der ikke lå en sikkerhedspolitisk risikovurdering til grund for udtagelsen af forbeholdet på forsvarsområdet¹¹⁹. Endvidere er samme personer enige om, at der ikke blev foretaget en analyse af, hvilke konsekvenser forbeholdet kunne få for fremtidig dansk deltagelse i fredsstøttende operationer¹²⁰. En fælles forklaring på den manglende konsekvensanalyse er, at ingen på daværende tidspunkt, blandt andet som følge af Storbritanniens markante modstand mod et fælles forsvar, forudså at WEU eller EU skulle udvikle sig i en retning, hvor forbeholdet kunne give Danmark problemer. Forholdet til USA blev af ja-siden igen angivet som en medvirkende årsag til udtagelsen af forsvarsforbeholdet. Holdningen var generelt den, at der ikke var nogen grund til at ofre tid på at diskutere noget, som ingen på daværende tidspunkt vurderede kunne give Danmark problemer¹²¹.

¹¹⁵ Betegnes også som Det nationale kompromis

¹¹⁶ Udenrigsministeriet (1992/DK i E). S. 3

¹¹⁷ Berlingske Tidende (2000-10-18/1)

¹¹⁸ Uffe Ellemann-Jensen i interview med forfatteren

¹¹⁹ Uffe Ellemann-Jensen, Lars Nielsen, Steen Gade og Ralf Pittelkow i interview med forfatteren

¹²⁰ Uffe Ellemann-Jensen, Lars Nielsen, Steen Gade og Ralf Pittelkow i interview med forfatteren samt DUPI (2000/1). S. 229

¹²¹ Uffe Ellemann-Jensen, Lars Nielsen, Steen Gade, og Ralf Pittelkow i interview med forfatteren

Danmark havde fået et EU-forbehold på forsvarsområdet, fordi det var Socialistisk Folkepartis pris for at stå bag løsningsforslaget. For Socialistisk Folkeparti var formålet med udtagelsen af forbeholdet, at det skulle have en negativ indvirken på unionsdannelsen. Det var ikke fordi det sikkerhedspolitisk var nødvendigt.

11. – 12. december 1992 nåede man en løsning, der kunne accepteres af de øvrige EF-lande samt partierne bag ”Danmark i Europa”¹²² og 18. maj 1993 afholdtes folkeafstemningen om Edinburg-aftalen, hvor 56.8% mod 43.2% stemte ja. Af tabel B fremgår nej-procenten af de afgivne stemmer ud fra partitilhørsforhold, hvor tallet i () angiver nej-procenten ved afstemningen 2. juni 1992.

Tabel B: Partitilhørsforhold og nej-procent¹²³

Socialistisk Folkeparti	86 (92)
Socialdemokratiet	50 (64)
Centerpartierne ¹²⁴	33 (38)
Konservative	20 (13)
Venstre	15 (18)
Fremskridtspartiet	80 (55)

Folkeafstemningen indebar ikke noget Europæisk gennembrud i den danske opinion, men den muliggjorde en dansk ratifikation af Maastricht-Traktaten og dermed Danmarks indtræden i Den Europæiske Union.

¹²² DUPI (2000/1). S. 230

¹²³ Swienty (1994). S. 268

¹²⁴ Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti

Analyse samt delkonklusion af baggrund og formål

Med Socialdemokratiets overgang til en mere pro EF-holdning var det muligt for Danmark at stå samlet i forhandlingerne med de øvrige EF-lande. To afgørende årsager til den Socialdemokratiske overgang til en mere pro EF(EU)-holdning vurderes umiddelbart, at være vælgernes tilslutning til EF-pakken i 1986 samt den manglende støtte til Socialdemokratiet ved folketingsvalget i 1988. For så vidt angår afvisningen af det forsvarspolitiske samarbejde i memorandummet af 4. oktober 1990 vurderes det at være et udtryk for, at den positive EF-holdning var afpasset til vælgernes skepsis mod EF, hvorfor det var nødvendigt at tilgodese disse skeptikere.

Hensynet og forholdet til USA var argumenter, som specielt EF-tilhængerne anvendte for at forklare afvisningen af det forsvarspolitiske samarbejde. Koblingen mellem afvisningen af et forsvarspolitisk samarbejde i rammen af EF og forholdet til USA kan umiddelbart synes rigtig. Der kan dog rejses tvivl om denne sammenhæng, når man sammenholder koblingen med NATO's strategiske koncept fra samme periode, som netop påpeger styrkelsen af en Europæisk identitet som værende i NATO's og dermed også USA's interesse. Med udgangspunkt heri kan der argumenteres for, at der kan have ligget andre bevæggrunde bag afvisningen af samarbejdet på det forsvarspolitiske område. Hvilket formål skulle det så tjene at anvende forholdet til USA, som argument for ikke at indgå i et forsvarspolitisk samarbejde? Der vurderes umiddelbart at være tre forhold, som kunne tale for dette.

- Et argument kan være danskernes ønske om entydigt at fremstå som et land, der ikke blot tænkte på Europa, men også havde blik for helheden og ikke mindst USA's betydning for Europa(Danmark).
- Et andet argument kan være, at Danmark i størst mulig omfang ønskede at komme ud af rollen som EF's "problembarn". Ved at anvende USA som "skjold" kunne Danmark fjerne eller i det mindste reducere de øvrige EF-landes mulige indtryk af de indenrigspolitiske bindinger i Danmark, herunder ikke mindst den danske modstand mod unionsdannelsen generelt og "europa-hæren" i særdeleshed.
- Et tredje argument kan være, at partierne bag memorandummet havde behov for indenrigspolitisk at markere, at Danmark fremførte sine synspunkter i forhandlingerne desuagtet at disse ikke var velsete blandt de andre EF-lande. Efter traktatens indgåelse kunne forhandlerne så pege på, at trods svære forhandlinger og

stor modstand blandt de øvrige EF-lande, så lykkedes det Danmark at få sat sit ”fingeraftryk” på resultatet.

Ved at sammenholde teksten i Maastricht-Traktaten (som partierne bag memorandummet jo godkendte) med teksten i memorandummet kan ”på lang sigt” og ”med tiden” synes som meget små fingeraftryk. Det er dog vigtigt i den forbindelse at erindre, at der i tiden omkring forhandlingerne ikke var nogen, som forestillede sig, at udviklingen inden for dette område ville gå i den retning den gjorde og slet ikke med den hastighed, hvorfor ”på lang sigt” og ”med tiden” af alle blev vurderet som værende i en fjern fremtid.

Med udgangspunkt i den generelle danske skepsis mod et tættere samarbejde i EF og ikke mindst modstanden mod en unionsdannelse, vurderes det derfor, at det allerede i forbindelse med udarbejdelsen af memorandummet af 4. oktober 1990 var hensynet til det store antal nej-sigere blandt vælgerne, som lå bag afvisningen af det forsvarspolitiske samarbejde.

I perioden frem til valgdagen 2. juni 1992 vurderes partierne bag memorandummet at have fulgt den valgte policy, men det synes evident, at partierne var opmærksomme på, at der blandt mange af vælgerne, var en stor skepsis mod hele unionstanken, hvorfor man måske i højere grad medtog dette forhold i forhandlingerne end ønsket om at føre sin politik. Imod denne taler det faktum, at vælgerne stemte nej til Maastricht-Traktaten den 2. juni 1992. Når vælgerne kunne stemme nej til en traktat, som ”deres” politikere havde forhandlet, accepteret og anbefalet, så taler det for, at det var den politiske virkelighed i EF, som var afgørende under forhandlinger. Mindst to forhold taler for, at politikerne ikke havde et tilstrækkeligt godt indblik i vælgernes holdning til Maastricht-Traktaten.

- Et er det manglende politiske handleberedskab i tilfælde af et nej, hvor regeringens beslutning om at nedsætte en arbejdsgruppe til udarbejdelse af en hvidbog kan ses som en konsekvens af sammenhængen mellem partitilhørsforhold og nej-procent (Tabel A). Tabellen viser, at den borgerlige fløj ikke kunne forvente at få et tilstrækkeligt stort antal af deres nej-vælgere til at ændre standpunkt, hvorfor regeringen var tvunget til at acceptere, at Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti var de drivende kræfter i bestræbelserne på at nå en løsning. Hvidbogen

kan således ses som regeringens måde at vinde tid på to fronter. På udenrigspolitiske front kunne regeringen overfor de øvrige EF-lande sige, at regeringen arbejdede på en løsning, men at man måtte afvente hvidbogens konklusioner inden en endelig beslutning blev taget. På den indenrigspolitiske front kunne man anvende samme argumentation, og derved sikre oppositionen tid til at bearbejde deres vælgere samtidig med at der gjordes forsøg på at fremkomme med en løsning.

- Et andet argument for at politikerne ikke havde tilstrækkeligt indblik i vælgeres synspunkter, var det Socialdemokratiske kampvalg om formandsposten midt i valgkampen.

En væsentlig årsag til formandsopgøret var en manglende tiltro i Socialdemokratiet til, at Svend Auken ville være i stand til at bringe Socialdemokratiet tilbage til regeringsmagten. Den manglende støtte til Svend Auken kan tages som et udtryk for manglende støtte til den politik, han førte. Henset til at Socialdemokratiets pro EF-holdning var ny, og at der fortsat var stor skepsis i partiet mod denne, så vil nogen kunne hævde, at tilslutningen til Maastricht-Traktaten, som jo kunne opfattes som Svend Aukens værk, måske ikke var i overensstemmelse med Socialdemokratisk politik, og dermed var et nej til Traktaten nærliggende. At et flertal i partiet valgte at tage formandsopgøret midt i valgkampen om ja eller nej til Maastricht-Traktaten kan ses som et udtryk for, at dette flertal ikke vurderede, at formandsopgøret ville have nogen indflydelse på resultatet. Var det tilfældet, var det "the policy", som var styrende. Det kan dog også ses som et udtryk for, at ønsket om igen at være regeringsparti (office) var styrende over alt andet uanset omkostningerne. En mulighed er også at se formandsopgøret som en kombination af de to, hvor der tages udgangspunkt i, at Socialdemokratiet vurderede at valgresultatet ikke ville blive påvirket af opgøret. Tages Socialdemokratiets krav om folketingsvalg umiddelbart efter nej'et med i vurderingen taler det dog for, at "Office-Seeking" udgjorde en væsentlig del af Socialdemokratiets drivkraft i perioden før nej'et og indtil regeringsdannelsen 25. januar 1993. Dette forhold forstærkes af, at de mulige støttepartier til en evt. Socialdemokratisk regeringsdannelse gjorde det tydeligt for Socialdemokratiet, at Poul Nyrup Rasmussen, måtte vise sit værd ved at fremtage en løsning på nej-problemet. Socialdemokratiet stod efter afstemningen 2. juni 1992 i en situation, hvor den nye partiformands "lakmusprøve" overfor de mulige støttepartier i forbindelse med en senere regeringsdannelse bestod i at medvirke til forhandlingerne om en løsning på nej-

problemet. Således vurderes Socialdemokratiet at have set en interesse i at påtage sig og ikke mindst i offentligheden fremstå som den drivende kraft i forsøget på at nå en løsning, og sammenfattende taler det for, at partiet i højere grad var ”office-seeking” end ”policy- og vote-seeking”.

Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis vælgere var de primære målgrupper for ”Det nationale kompromis”, hvorfor løsningsforslaget skulle kunne accepteres af disse. Det var derfor logisk, at Socialdemokratiet tidligt i forløbet valgte at samarbejde med Socialistisk Folkeparti om en løsningsmodel. Som tidligere regeringsparti i den borgerlige regering og oppositionsparti vurderes Det Radikale Venstre som en lige så naturlig deltager i forhandlingerne om en løsningsmodel. Med udsigten til en Socialdemokratisk regering kan det gøres gældende, at Det Radikale Venstre ønskede at indgå i et vanskeligt samarbejde med den nye Socialdemokratiske formand, for derved at undersøge mulighederne for en evt. senere regeringsdannelse. Dette taler for, at Det Radikale Venstre på samme måde som Socialdemokratiet kan ses som mere ”office-seeking” end ”vote-seeking” og mere ”vote-seeking” end ”policy-seeking”. Tilbage står Socialistisk Folkeparti, der som det eneste parti allerede inden folkeafstemningen havde fremlagt et nyt forhandlingsudspil i tilfælde af et nej. Dette forhold samt det faktum, at 92% af partiets vælger havde stemt nej ved folkesafstemningen, synes at have givet partiet en væsentligt indflydelse på den endelige udformning af ”Det nationale kompromis”¹²⁵. Socialdemokratiets og Det Radikale Venstres fokusering på ”office” vurderes yderligere at have styrket Socialistisk Folkepartis indflydelse, idet Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre vurderes at have været villige til trade-offs på politikken til fordel for på sigt ”office”. Ved at sammenholde Socialistisk Folkepartis fremlagte forhandlingsudspil med ”Det nationale kompromis”, synes det evident, at partiet har været loyal over for sin politik. At det ikke er sket på vælgernes ”bekostning” bygger på overensstemmelsen mellem partiets princip- og handlingsprogram og teksten i ”Det nationale kompromis”, hvorfor der umiddelbart synes at være balance mellem ”policy og votes”. Det er derfor så meget desto mere interessant, at kun 6%! af partiets vælgere ændrede standpunkt ved afstemningen om Edinburg-aftalen¹²⁶. Med det som

¹²⁵ Det kan dog ikke afvises, at der fra øvrige partiers side var en ønske om at give Socialistisk Folkeparti en central rolle i udformningen af ”Danmark i Europa” for derved at kunne distancere sig fra det efterfølgende, idet det jo på ingen måde var noget, som politikerne i ja-partierne ønskede.

¹²⁶ de fire forbehold indarbejdet i Maastricht-Traktaten

udgangspunkt synes der kun i meget begrænset omfang at være overensstemmelse mellem policy og votes, og det kan gøres gældende, at deltagerne i partiets kongres ikke i tilstrækkelig grad havde indsigt i vælgernes vurdering af hele EF/EU-spørgsmålet. Lægges dette til grund, taler det for, at både partiets princip- og handlingsprogram samt forhandlingsudspillet måske i højere grad var(er) et udtryk for hovedbestyrelsens ønske om at skabe balance mellem ”policy” og stræben efter på sigt ”office”.

Sammenfattende vurderes det danske EU-forbehold på forsvarsområdet med udgangspunkt i ovenstående, at være udtaget af indenrigspolitiske hensyn, hvor Socialdemokratiets og Det Radikale Venstres ønske om på sigt at danne regering vurderes at have været en medvirkende årsag til deres trade-off og dermed Socialistisk Folkepartis markante aftryk i ”Det nationale kompromis”. Dermed blev målsætningen om at undgå unionsdannelse styrende for udtagelsen af forbeholdet. At der blev udtaget et forbehold overfor en fælles forsvarspolitik i rammen af en europæisk union skyldtes alene det faktum, at netop forsvarsområdet blev set (og fortsat ses) som en af grundpillerne i enhver nationalstat. Flertallet af vælgere så således ikke et ja til en fælles forsvarspolitik som et problem, men med argumentationen om at netop forsvar og forsvarspolitik var og er en af grundpillerne i enhver stat, så var udtagelsen af forbeholdet på forsvarsområdet en naturlig del i bestræbelserne på at undgå en unionsdannelse. For regeringen¹²⁷ synes kravet om at nå en løsningsmodel, som et flertal af vælgere ville tilslutte sig ved en ny folkeafstemning, som styrende, da det var forudsætningen for, at kunne påbegynde forhandlingerne om en aftale med de øvrige EF-lande og derved fastholde Danmark som aktør i EF/EU. Regeringen vurderes således at have ladet ”office” været styrende. For så vidt angår afvisningen af den fælles forsvarspolitik, som den er beskrevet i ”Det nationale kompromis”, vurderes den i overensstemmelse med memorandummet fra 4. oktober 1990. Regeringen vurderes således ikke på forsvarsområdet, at have været tvunget til ”trade-offs” i forbindelse med ”Det nationale kompromis”. Disse må være gjort allerede i forbindelse med memorandummet af 4. oktober 1990. For så vidt angår Socialistisk Folkeparti, fremstår det som et parti, der i hele forløbet har handlet i overensstemmelse med sit princip- og handlingsprogram samt sit forhandlingsudspil ved et nej, men at det tilsyneladende ikke var vælgernes synspunkter, som partiet repræsenterede da det formulerede forbeholdet. Policy og i mindre grad office var således styrende for Socialistisk Folkeparti.

Implementering af forbeholdet.

Maastricht-Traktaten trådte i kraft 1. november 1993, og det var derfor først efter denne dato, at Danmark om nødvendigt skulle implementere forbeholdet overfor de øvrige EU-lande. I den forbindelse er det blandt andet interessant, at to¹²⁸ af de tre partier som stod bag ”Det nationale kompromis”¹²⁹, har dannet grundstamme i alle danske regeringer siden 25. januar 1993¹³⁰, hvorfor de har implementeret deres ”eget” forbehold.

Regeringen tolker med henvisning til Udenrigsministeriets jurister forbeholdet således:

”At kun når Det Europæiske Råd optræder som Rådet og vedtager formelle retsakter med indvirkning på forsvarsområdet træder forbeholdet i kraft”¹³¹.

Dette har i praksis betydet, at Danmark har aktiveret forsvarsforbeholdet hver gang, EU har anmodet WEU om at gennemføre en aktion på grundlag af Maastricht-Traktaten art. J.4, stk. 2¹³². I de tilfælde, hvor EU har besluttet at overføre opgaver til WEU uden at henvise til Traktaten om den Europæiske Union (TEU) art J.4. stk. 2, er der i de konkrete tilfælde taget stilling til om beslutningen har indvirken på forsvarsområdet¹³³. Danmark har indtil og med 1. kv. 2001 aktiveret forbeholdet 8 gange¹³⁴. Forbeholdet er i øvrigt af regeringen tolket på en sådan måde, at Danmark kan deltage i Rådsregi i behandlinger af forslag til afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet. Et stort politisk flertal i Folketinget har givet udtryk for en nogenlunde tilsvarende holdning ved at opfordre regeringen til at udøve den størst mulige indflydelse på forhandlingerne under fuld respekt for forbeholdet¹³⁵. Da de aktioner Danmark hidtil har stået udenfor har været forholdsvis små, kan der argumenteres for, at forbeholdet på forsvarsområdet indtil videre ikke har haft større betydning¹³⁶. Med udgangspunkt i ovenstående er det så meget desto mere interessant, at det tredje parti

¹²⁷ Bilag 1.4. Poul Schlüter IV (Det konservative Folkeparti og Venstre)

¹²⁸ Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre

¹²⁹ som forbeholdet er en del af

¹³⁰ og i hvertfald frem til og med 1. kvartal 2001

¹³¹ Europaudvalget (1999). S. 1, resumé.

¹³² Udenrigsministeriet (1999/JT-N2). S. 6

¹³³ DUPI (2000/1). S. 244

¹³⁴ Bilag 3.2

¹³⁵ Folketinget (1999)

¹³⁶ DUPI (2000/1). S. 246-247

bag ”Det nationale kompromis”, Socialistisk Folkeparti, mener ”at regeringen er alt for rigid i sin tolkning af forsvarsforbeholdet”¹³⁷, og derfor opfordrer til en indholdsmæssig tolkning af forbeholdet fremfor en juridisk¹³⁸. Villy Søvndal, forsvarspolitisk ordfører for Socialistisk Folkeparti, udvikler dette ved at fremhæve, at ”regeringen har valgt en model(tolkning (forfatteren)), som ingen kunne påstå var fifleri med forbeholdet. Men modellen var så restriktiv, at regeringen burde vide, at det ville give problemer. For i modsætning til i 1993 var den nye sikkerhedspolitiske situation kendt i 1998, og der havde været aktioner, som Danmark ikke kunne deltage i. Ikke på grund af forbeholdet. Men på grund af den måde, som regeringen har valgt at håndtere det på”¹³⁹. Særligt sagkyndige på området ser dog ikke på samme måde som Socialistisk Folkeparti en mulighed for en ”blødere” tolkning af forsvarsforbeholdet. Bertel Heurlin, professor og forskningschef ved Dansk Udenrigspolitisk Institut, vurderer, at ”det er hverken politisk eller juridisk muligt at omfortolke det danske forsvarsforbehold”¹⁴⁰, hvilket bakkes op af blandt andre Jens Elo Rytter, adjunkt i statsret på Københavns Universitet¹⁴¹. Siden nej’et til Maastricht-Traktaten 2. Juni 1992 har Gallup Institutet og Vilstrup Research gennemført en række undersøgelser, med henblik på at klarlægge danskernes holdning til den fælles forsvarspolitik, hvilket fremgår af følgende tabel C:

Tabel C: Procentvis vælgertilslutning til EU fælles forsvarspolitik

<u>År</u>	<u>% for / % mod</u>	<u>Henvisning</u>
92:	48 / 23	Ugens Gallup nr. 34 1992 (september 92)
94:	46 / 43	Ugens Gallup nr. 8 1997
97:	50 / 37	Ugens Gallup nr. 8 1997
98:	46 / 40	Ugens Gallup nr. 19 1998
99:	46 / 37	Ugens Gallup nr. 20 1999
00:	42 / 39	Vilstrup Research/JS1016

Af tabellen fremgår det, at der i hele perioden har været et flertal for deltagelse i EU’s fælles forsvarspolitik, omend den ikke er så markant, som ved målingen i 1992, og det kan gøres gældende, at forsvarsforbeholdet var partiernes ”opfindelse”, ikke vælgernes.

¹³⁷ Berlingske Tidende (2000-10-18/1) og Aktuelt (2000-10-18/2)

¹³⁸ Aktuelt (2000-11-15/2)

¹³⁹ Politiken (2000-10-31)

¹⁴⁰ Berlingske Tidende (2000-10-18/2)

¹⁴¹ Aktuelt (2000-10-18/1)

Analyse samt delkonklusion af implementeringen

Det er interessant, at de tre partier bag ”Det nationale kompromis” tilsyneladende ser markant forskelligt på, hvordan forbeholdet skal tolkes, og dermed, hvornår det skal aktiveres.

Socialistisk Folkeparti er af den vurdering, at regeringen, og dermed Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, tolker forbeholdet forkert og ikke i overensstemmelse med det, som var meningen med forbeholdet. Socialistisk Folkeparti indikerer, at den valgte tolkning af forbeholdet har til formål at udstille det som ikke blot uhensigtsmæssigt men direkte skadeligt for danske interesser(udstillings-teorien). Derved skulle der så på sigt kunne skabes flertal for forbeholdets afskaffelse ved en eventuel folkeafstemning. Henset til at regeringen i hele forløbet har været konsekvente i deres tolkning af forbeholdet, taler det dog for, at formålet i højere grad har været en implementering af politikken(policy). At forbeholdet fremstår som uhensigtsmæssigt er en konsekvens af forbeholdet og ikke et mål i sig selv. Tabel C viser dog, at der uafhængig af aktiveringen af forsvarsforbeholdet har været et flertal i befolkningen for deltagelse i en fælles europæisk forsvarspolitik i hele perioden. Mod påstanden om at regeringen ønsker at udstille forbeholdet og derved skabe et flertal blandt vælgerne for dets afskaffelse, taler tallene i tabel C. Tallene peger snarere i retning af, at tilslutningen til forbeholdet er steget efter dets aktivering.

Uanset partiernes uenighed om tolkningen af forbeholdet kan det konstateres, at alle tre partier er enige om, at implementeringen har afdækket nogle uhensigtsmæssige konsekvenser af forbeholdet. I modsætning til Socialistisk Folkeparti, som vurderer, at man blot kan anlægge en anden tolkning af forbeholdet og derved nå det ønskede resultat, så mener såvel Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre som eksperter, at en sådan omfortolkning ikke er mulig. Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre har vurderet forholdene omkring forbeholdet, og anbefaler en afskaffelse af forbeholdet. Med baggrund i afhandlingens teori kunne en mulig forklaring på Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre holdningsændring til forbeholdet være, at regeringsansvar(office) medfører en anden og måske mere pragmatisk vurdering af specielt forholdet til udlandet og dets forventninger til Danmark som medlem af EU. Herunder ikke mindst det ansvar, der følger med at repræsentere en nationalstat og efterlevelsen af tidligere indgåede aftaler EU-landene i mellem. En anden forklaring kunne ud fra en mere

konspiratorisk indgangsvinkel være, at Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre oprindeligt tilsluttede sig Maastricht-Traktaten uden forbehold, og derfor accepterede den forsvarpolitiske dimension i EU, hvorfor Socialistisk Folkepartis ”udstillingsteori” alligevel er rigtig.

Sammenfattende er alle tre partier dog enige om, at en revurdering af forbeholdet er nødvendig. Uenigheden består i, at Socialistisk Folkeparti mener en revurdering af tolkningen af forbeholdet er tilstrækkelig, mens Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre mener, at forbeholdet helt bør afskaffes.

Konsekvens for fremtiden

For at forstå konsekvensen for fremtiden, og ikke mindst de ændringer der er sket i EU's målsætning med samarbejdet på det forsvarspolitiske område, er et generelt kendskab til udviklingen i EF/EU siden 1991 og frem til i dag nødvendigt. Følgende faktorer skal nævnes, som værende blandt de mere afgørende.

- EF's/EU's erkendelse af afmagt i Bosnien-konflikten i løbet af 1991 trods det at Luxemburgs udenrigsminister som formand i rådet ved konfliktens udbrud i 1991 udtalte at ”This is the hour of Europe, not of the United States”¹⁴². EF måtte som bekendt overlade opgaven til FN, som i foråret 1992 indsatte UNPROFOR i det tidligere Jugoslavien¹⁴³.
- WEU's indskrivning af ”Petersberg-opgaverne”¹⁴⁴ i WEU' traktatgrundlag.
- Europas afhængighed af USA i forbindelse med udsendelsen af IFOR samt hele Kosovo krisen.
- Finlands og Sveriges indtræden i EU uden forbehold på det forsvarspolitiske område efterfulgt af samme landes opfordring til at indskrive ”Petersberg-opgaverne” i Amsterdam-Traktaten.
- Det fransk-britiske top-møde i St. Malo 3. – 4. december 1998.
- Konklusionerne fra Det Europæisk Råds møde i Helsingfors 10. – 11. december 1999, hvor det blev understreget:

¹⁴² Wallace (2000). S. 471

¹⁴³ United Nations Protection Forces (UNPROFOR) som var funderet i FN's Sikkerhedsrådsresolution 743/1992 vedrørende oprettelse af styrken og resolution 749/1992 vedrørende deployering til området.

¹⁴⁴ Humanitære operationer, undsættelsesoperationer samt fredsbevarende og fredsskabende opgaver (WEU (1992). Del II, punkt 4.)

”at etableringen af en krisestyringskapacitet ikke indebærer oprettelsen af en europæisk hær”¹⁴⁵.

I slutdokumentet fra Helsingfors fastslås det, at de nationale styrker, der tilmeldes EU, vil forblive under national kommando, og de vil kun kunne anvendes i en EU-operation, hvis de nationale myndigheder giver tilladelse hertil¹⁴⁶.

En yderligere faktor er, at FN vurderer det nødvendigt at regionale organisationer påtager sig et større ansvar for gennemførelsen af FN-resolutioner (Brahimi-rapporten). Dette taler for, at EU må forudses at skulle spille en større rolle på den Europæiske arena. Dette vil medføre større og mere præstige fyldte fredsstøttende operationer ledet af EU, hvor Danmarks hidtidige høje profil indenfor dette område, nu som følge af forbeholdet og den deraf manglende deltagelse i disse operationer, må forventes at blive reduceret. Derved er der en risiko for en marginalisering af dansk indflydelse ikke blot på forsvarsområdet, men også på andre områder indenfor EU.

I forbindelse med sin fratræden som forsvarsminister fremførte Hans Hækkerup (S) risikoen for marginalisering af Danmark ikke blot i EU, men også i NATO og andre internationale sammenhænge som en sandsynlig risiko og konsekvens af forbeholdet¹⁴⁷. Jørn Olesen, kontreadmiral og Chef for Forsvarskommandoens Planlægningsstab, udtalte i forbindelse med en konference på Christiansborg om det danske forbehold på forsvarsområdet, ”at forbeholdet allerede nu har haft en vis betydning for vores indflydelse i Nato”¹⁴⁸. Jørn Olesen udviklede dette i et interview ved at udtale, at ”det har ihvert fald ikke styrket vores indflydelse i NATO”¹⁴⁹. Tidligere forsvarsminister Hans Hækkerup (S) har allerede gjort opmærksom på, at såfremt EU måtte overtage ansvaret for operationer, der i dag allerede har dansk deltagelse og ledes af for eksempel NATO eller FN, så må Danmark trække sine styrker hjem desuagtet, at mandat og opgave er enslydende¹⁵⁰. Risikoen for en marginalisering af Danmark må forudses at

¹⁴⁵ EU (1999). Afsnit II, punkt 27.

¹⁴⁶ DUPI (2000/1) s. 144

¹⁴⁷ Politiken (2000-12-12/1) og Politiken (2000-12-12/2)

¹⁴⁸ Forsvarskommandoen (2000)

¹⁴⁹ Politiken (2000-11-22/2)

¹⁵⁰ Berlingske Tidende (2000-10-23)

blive yderligere forstærket. Regeringen mener, at konsekvensen af forbeholdet har udviklet i sig en utilsigtet retning, hvilket tidligere udenrigsminister Niels Helveg Petersen (RV) gav udtryk for efter EU-topmødet i Feira, Portugal. ”Forbeholdet betyder, at vi ikke kan deltage i fremtidige fredsbevarende indsatser under ledelse af EU. Vi kan heller ikke deltage i udarbejdelsen af dem. Det her var bestemt ikke det, vi forestillede os, da vi skruede forbeholdet sammen i 1992”¹⁵¹. Udenrigsministeriet rejste problemet om muligheden for at spå om fremtiden allerede i juni 1993 idet Udenrigsministeriet skrev, at ”det er selvsagt vanskeligt at forudse den sikkerhedspolitiske udvikling i Europa omkring årtusindeskiftet”¹⁵². Nuværende udenrigsminister Mogens Lykketoft er enig med Niels Helveg Petersen og udtrykte sig således i et interview: ”Vi, der har været med i hele forløbet fra 1992 til nu, oplever alle, at det vi tog forbehold for i 1992, er noget helt andet end det, der nu toner frem”¹⁵³.

Såvel partierne bag ”Det nationale kompromis” som partierne bag ”Danmark i Europa” vurderer, at de konsekvenser som forbeholdet allerede har, og på sigt kan få, er u hensigtsmæssige og ikke i overensstemmelse med formålet med udtagelsen af forbeholdet. Partierne er ligeledes enige om, at en folkeafstemning kan være eneste løsning på uenigheden partierne imellem. De markante forskelle i partiernes argumentation og formål med en afstemning taler dog for, at en afstemning ikke er nært forestående. Specielt ikke da Socialistisk Folkeparti, som anses at have nøglen til afskaffelsen af forbeholdet(ne)¹⁵⁴, internt ikke er afklaret om en afstemning om forbeholdet er relevant¹⁵⁵. Villy Søvndal fastslår, at udviklingen af en militær kapacitet i rammen af EU vil være katastrofal for forholdet mellem EU og Rusland. Endvidere vil FN være forstandigt nok til at sammensætte styrken bredere end bare EU, samt at NATO ligeledes kan løse opgaven, hvilket fremgår af den igangværende indsats på Balkan. Der er i følge Villy Søvndal ikke noget behov for, at EU opbygger denne selvstændige styrke(kapacitet), hvor EU-hær blot er blevet omdøbt til EU-

¹⁵¹ Udenrigsminister Niels Helveg Petersen på et pressemøde 19. juni 2000 efter EU-topmødet i Feira, Portugal

¹⁵² Udenrigsministeriet (1993). S. 66

¹⁵³ Berlingske Tidende (2001-01-07) Interviewet fortsætter: ”Et krisestyringsberedskab i et fælles Europa, som endda omfatter mange flere end de nuværende EU-lande, og som vi vel ikke havde forestillet os, at Danmark skulle stå uden for”

¹⁵⁴ Politiken (2000-10-18)

¹⁵⁵ Aktuelt (2000-10-18/2)

udrykningsstyrke¹⁵⁶. Heller ikke blandt vælgerne synes holdningerne til forsvarssamarbejdet som endelig afklaret, omend et flertal på 42% mod 39% er for at forbeholdet på forsvarsområdet ophæves¹⁵⁷⁺¹⁵⁸. Socialistisk Folkepartis forsvarsordfører henviser dog til, at ved udskrivning af folkeafstemningen om dansk deltagelse i ØMU'en, var 56% for deltagelse, men at resultatet trods det endte med et nej til dansk deltagelse¹⁵⁹.

Analyse samt delkonklusion af konsekvenserne for fremtiden

Det er interessant, at regeringen¹⁶⁰, og dermed to af de tre partier, som stod bag udformningen af det Det nationale kompromis, forudser en marginalisering af dansk indflydelse i internationale organisationer, som en konsekvens af forbeholdet. Regeringens tydeliggørelse af det modsætningsfyldte i på den ene side at ville deltage i en operation, hvis NATO leder den, mens at man ikke kan deltage i samme operation, hvis det er EU, som leder den, er ligeledes interessant.

Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre har i deres vurdering af konsekvenserne for fremtiden taget udgangspunkt i konsekvenserne af forbeholdet, som de er afdækket i forbindelse med implementeringen. Omend der er tale om et snævert flertal blandt vælgerne for afskaffelse af forbeholdet, så vurderes det, at den politiske linie stemmer

¹⁵⁶ Aktuelt (2000-11-15/2)

¹⁵⁷ Som det eneste af de fire forbehold

¹⁵⁸ Vilstrup Research

¹⁵⁹ I denne forbindelse er det derfor interessant, at Folketinget 22. februar 2001 vedtog en ny "Lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m. v." med ikrafttræden 1. marts 2001(Folketinget (2001/1)). Af lovens § 5. fremgår det:

"Forsvaret skal kunne deltage i tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver, samt dialog og samarbejde på det forsvarsmæssige område med lande uden for NATO med særlig vægt på de central- og østeuropæiske lande".

Med tanke på at hovedparten af de centraleuropæiske lande er medlemmer eller potentielle medlemmer af EU og dermed deltagere i opbygningen af EU's militære kapacitet, synes det umiddelbart vanskeligt at forestille sig, at Danmark kan deltage i fredsstøttende operationer i Europa uden at skulle samarbejde med EU's militære del på en eller anden måde. En mulig løsning på Danmarks problem med deltagelse i EU-operationer kunne evt. være, det i Lisabon foreslåede European Security Defence Framework(DUPI (2000/2). S. 26-27) alligevel blev oprettet og udviklede sig i retning af et europæisk PfP-koncept, som Danmark så kunne deltage i.

¹⁶⁰ Bilag 1.4. Poul Nyrup Rasmussen IV (Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre)

overens med et flertal i befolkningen. Det er derfor interessant, at regeringen fremhæver Socialistisk Folkeparti, som ”nøglen” i forbindelse med en eventuel afskaffelse af forbeholdet. Henset til at der blandt vælgerne er ganske tæt løb mellem ja- og nej-siden, og at det er ganske få procentsatser, som skal ”flyttes” fra nej- til ja-siden, for at sikre det flertal regeringen behøver for at kunne afskaffe forbeholdet og dermed føre sin politik igennem, kan det med udgangspunkt i tabel B være vanskeligt at finde argument for fokuseringen på Socialistisk Folkeparti, idet der også blandt socialdemokratiske og radikale vælgere er en ganske høj nej-procent. Såfremt de to regeringspartier internt i deres egne partier kunne skabe en større tilslutning til forbeholdets afskaffelse, ville en afskaffelse være mulig uden, at det var nødvendigt at få Socialistisk Folkepartis vælgere til at ændre standpunkt.

Men hvorfor så denne fokusering på Socialistisk Folkeparti? Der kan umiddelbart synes to forklaringer på dette.

- Den ene kunne være, at såfremt Socialistisk Folkeparti ændrer standpunkt og tilslutter sig en afskaffelse af forbeholdet, vil det være muligt for regeringen at opnå det fem sjettedeles flertal som i følge Grundlovens §20 (Bilag 2.1) er en forudsætning for, at Folketinget kan afskaffe forbeholdet uden en folkeafstemning. Alle interviewede er dog enige om, at det af indenrigspolitiske hensyn ikke er en option, og at ændringer af forholdene alene kan ske med udgangspunkt i en folkeafstemning.
- En anden mulig forklaring kan derfor være, at ved at fokusere på Socialistisk Folkeparti, som den der ”bremser” afskaffelsen af forbeholdene, håber Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre at fjerne opmærksomheden fra den manglende tilslutning til EU internt i de to regeringspartier (specielt Socialdemokratiet). Det tydelige nej til deltagelse i ØMU’en 28. september 2000 betyder, at en stor del af Socialdemokratiets vælgere har stemt nej og dermed mod partiledelsens anbefaling. Det viser, at det holdningskifte overfor EF/EU som den socialdemokratiske ledelse påbegyndte i slutningen af 80’erne ikke har fundet accept hos et stort antal af de socialdemokratiske vælgere.

Efter den klare afvisning af dansk deltagelse i ØMU’en må det derfor forudses, at specielt Socialdemokratiet og delvis Det Radikale Venstre med den valgte strategi(politik) ønsker at vinde tid til internt i partierne, at skabe den fornødne

tilslutning til afskaffelse af forbeholdene. Partierne ønsker således at skabe større overensstemmelse mellem den førte politik og vælgerne ved gennem argumentation at "flytte" vælgerne tættere på politikken. Da der i partierne og her specielt Socialdemokratiet er en stor modstand mod afskaffelse af forbeholdende, medfører dette en risiko for en mindre vælgertilslutning ved næste folketingsvalg og derved risikoen for at måtte afgive regeringsmagten. At regeringen behøver tid til at genoprette vælgernes tiltro til partierne underbygges af statsminister Poul Nyrup Rasmussens udtalelser i Berlinske Tidende 3. marts 2001, hvor statsministeren udfordrer partierne Venstre og Det Konservative Folkeparti samtidig med, at han slår fast, at der er meget, meget lang tid før valget kommer¹⁶¹.

Den kategoriske afvisning af afholdelse af folkeafstemning(er) om afskaffelse af EU-forbeholdene, som statsministerens fremførte efter folkeafstemningen om ØMU'en indikerer dog, at regeringspartierne ikke ønsker en for markant diskussion om regeringens EU-politik før efter et folketingsvalg. Dette giver regeringspartierne mere ro til at fokusere den politiske debat på partiernes mærkesager, som blandt vælgerne traditionelt nyder større tilslutning end EU-politikken. Dermed synes partierne at vægte forskellige indenrigspolitiske emner højere end udenrigs- og sikkerhedspolitik. Den tidligere omtalte politisering af vælgerne vurderes således, i hvertfald indtil efter næste folketingsvalg, at være styret af ønsket om at fastholde regeringsmagten (office). Det taler for, at regeringen ikke vil bringe det danske EU-forbehold på forsvarsområdet ind i den politiske debat før efter næste folketingsvalg.

Socialistisk Folkeparti synes i deres argumentation for bibeholdelse af forbeholdet at fokusere på, at det er regeringens tolkning, som medfører at forbeholdet får nogle utilsigtede konsekvenser. Endvidere fastslår partiet, at EU-hæren blot er blevet omdøbt til EU-udrykningsstyrke, men at det er en og samme sag. For Socialistisk Folkeparti er et af hovedargumenterne for udtagelsen af forsvarsforbeholdet dermed fortsat gældende. Ovenstående udtalelser stemmer helt overens med Socialistisk Folkepartis politik som den kommer til udtryk i partiets "baggrundspapir" fra januar 2000¹⁶². I dette papir fastslår partiet, at "SF er modstander af en udvikling af EU mod et "Europas Forende

¹⁶¹ Berlinske Tidende (2001-03-03). Grundlovens krav om valg mindst hvert 4. år er dog ensbetydende med udskrivelse af folketingsvalg senest næste år.

¹⁶² Socialistisk Folkeparti (2000).

Stater”, at ”SF vil fastholde de danske undtagelser” samt at ”SF afviser at afskaffe det danske forbehold overfor et fælles EU-forsvar...” . Socialistisk Folkeparti markerer således tydeligt sin politik på EU-området, og med udgangspunkt i at et markant flertal af partiets vælgere er modstandere af EU, er der således sammenhæng mellem partiets politik og vælgernes synspunkter. Der er i afhandlingens empiriske materiale ikke fundet belæg for, at partiet skulle have truffet afgørelser eller taget standpunkter ud fra ønsket om regeringsdeltagelse, og partiet vurderes for så vidt angår dets europa-politik i stor udstækning at ligge tæt på linien policy – votes og blot marginelt i retning af office. Som en konsekvens af dette vurderes partiet derfor ikke at ville ændre standpunkt i spørgsmålet om afskaffelse af EU-forbeholdet på forsvarsområdet.

Dermed vurderes Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre at stå overfor et problem såfremt udnævnelsen af Socialistisk Folkeparti som ”nøglen” i afskaffelsen af forbeholdene, implicit betyder, at forsvarsforbeholdet ikke afskaffes før Socialistisk Folkeparti støtter en afskaffelse. Med baggrund i Socialistisk Folkepartis udtalelser, vurderes det at have den konsekvens, at der ikke (umiddelbart) er udsigt til, at forbeholdet afskaffes. Socialdemokratiets og Det Radikale Venstres klare udtalelser om, at forbeholdene bør afskaffes, taler derfor snarere for, at ovennævnte konsekvens ikke er det primære mål med udpegningen af Socialistisk Folkeparti som ”nøglen”. Det vurderes, som det allerede er gjort gældende, at det primære formål med at udpege Socialistisk Folkeparti som ”nøglen”, er at vinde tid til internt i Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre at skabe større forståelse for den førte EU-politik og ikke mindst hele EU-tanken.

Sammenfattende vurderes konsekvensen for forbeholdets fremtid således at blive, at det fastholdes indtil der internt i Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre er skabt et markant flertal for dets afskaffelse. De udenrigs- og sikkerhedspolitiske konsekvenser skal medvirke til at skabe dette flertal, og udover at en fortsættelse af den nuværende tolkning af forbeholdet er juridisk begrundet synes den også funderet i, at det indenrigspolitisk er hensigtsmæssigt. Regeringens fremlæggelse og Folketingets vedtagelse af en ny ”Lov om forswarets formål, organisation med videre” med ikrafttræden 1. marts 2001 vurderes at kunne give regeringen det manøvrerum, som er nødvendigt internationalt og specielt i forhold til de øvrige EU-lande, for forsat at kunne deltage i fredsstøttende operationer.

Sammenhæng mellem forbeholdets formål og implementeringens konsekvenser?

Det kan konstateres, at alle partierne bag ”Det nationale kompromis” vurderer, at konsekvenserne af implementeringen ikke var eller er hensigten med forbeholdet, hvorfor der ikke er overensstemmelse mellem formålet med udtagelsen af forbeholdet og konsekvenserne af dette. Ved udtagelsen af forbeholdet anvendte partierne blandt andet følgende fire hovedforhold i deres argumentation:

- Nej til ”Europas Forenede Stater”
- Nej til punkter som manifesterer unionsudviklingen herunder en fælles EU-hær
- Hensynet til USA
- Hensynet til de øvrige nordiske lande

Med udtalelserne fra Helsingfors i december 1999 understregede stats- og regeringscheferne, at der ikke skulle oprettes en EU-hær, men at EU skulle udvikle et mellemstatligt krisestyringskapacitet. USA har i hele perioden anerkendt EU's ret til og interesse i at skabe en europæisk identitet, hvilket Bush-administrationen har bekræftet¹⁶³. Hensynet til de øvrige nordiske lande vurderes efter både Finlands og Sveriges indtræden i EU i 1995 ikke længere at være et argument for forbeholdet, og specielt ikke da netop disse to lande ser særdeles positivt på opbygningen af en EU krisestyringskapacitet. Socialistisk Folkeparti har senest bragt forholdet til Rusland ind i argumentationen mod en europæisk forsvarsdimension. Med udgangspunkt i at EU er opmærksom på dette forhold samt, at det for eksempel er lykkedes Rusland og NATO at etablere en ramme for et tæt samarbejde herunder deltagelse i PfP-samarbejdet og operationerne på det vestlige Balkan, er en umiddelbar refleksion, at dette problem bør kunne løses. EU's forhold til Rusland vurderes med udgangspunkt heri ikke at blive forværret i et sådant omfang, som Socialistisk Folkeparti påstår, hvorfor det ikke vurderes som et afgørende argument for ikke at udvikle en militær krisestyringskapacitet i EU. Af de oprindelige fire hovedargumenter står således nej'et til ”Europas Forenede Stater” tilbage samt nej'et til alt som manifesterer en unionsudvikling. Dermed er det hensynet til vælgernes modvilje mod en union som er styrende og ikke en sikkerheds- eller forsvarspolitisk vurdering.

¹⁶³ Jyllandsposten (2001-02-25)

Kapitel 4.

Deltagelse i fredsstøttende operationer og forbeholdet.

Indhold

Kapitlet indeholder med udgangspunkt i kapitel 2 og 3

- en diskussion med henblik på at vurdere, om der eksisterer en diskrepans mellem dansk deltagelse i fredsstøttende operationer og det danske EU-forbehold på forsvarsområdet,
- en diskussion af politiske beslutningsniveauer,
- en vurdering af forbeholdets fremtid samt
- en vurdering af parti-rationalet bag Socialistisk Folkepartis fastholdelse af forbeholdet.

Diskussion omkring deltagelse i fredsstøttende operationer og forbeholdet.

Brahimi-rapporten(FN (1999)) fastslår blandt andet, at "the ability to project force"¹⁶⁴ er et væsentligt element i fredsstøttende operationer, og dermed er militære styrkers deltagelse i disse operationer ofte nødvendig. Ikke mindst konflikten på Balkan har lært ikke blot FN men også EU denne lektie. Udviklingen i EF/EU indenfor det forsvarspolitiske område vurderes i stort omfang at være en konsekvens af denne "balkaneffekt". I løbet af 1991 blev EF(EU) på Balkan tvunget til at erkende, at økonomiske og humanitære tiltag ikke var(er) tilstrækkelige midler til at skabe forudsætningen for en løsning af militære konflikter. EF's/EU's erkendelse skete sammenfaldende med forhandlingerne omkring Maastricht-Traktaten og dermed samtidig med indarbejdelsen af en forsvarspolitisk dimension i EU-samarbejdet. WEU's udvidelse af sit militære opgavekompleks til også at inkludere humanitære operationer, rednings-/undsætningsoperationer samt fredsstøttende operationer (Petersberg-opgaverne) vurderes ikke blot at være en konsekvens af Maastricht-Traktaen, men også en konsekvens af erfaringene fra Balkan. Indarbejdelse af Petersberg-opgaverne i WEU åbnede dermed muligheden for, at WEU "in accordance with the provision of the UN"¹⁶⁵ kunne løse fredsstøttende opgaver. Man kan dermed gøre gældende, at den forsvarspolitiske del af Maastricht-Traktaten blev mere acceptabel for Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. På trods af dette er

¹⁶⁴ At det ikke er det eneste element fremgår af samme rapport: "But force alone cannot create peace; it can only create the space in which peace may be built".

det netop WEU's deltagelse i fredsstøttende operationer, som har nødvendiggjort, at Danmark har aktiveret forbeholdet, hvorved problematikken forbundet med EU-forbeholdets konsekvenser er blevet aktualiseret og tydeliggjort. Ved indskrivningen af "Petersberg-opgaverne" i Amsterdam-Traktaten (på opfordring fra Finland og Sverige) forstærkes konsekvenserne ved at stå uden for det forsvarspolitiske samarbejde yderligere. Indskrivningen i Amsterdam-Traktaten indebærer, at nye medlemslande automatisk vil være tilsluttet det forsvarspolitiske samarbejde, og set fra dansk side bliver det "relative styrkeforhold" mellem Danmark og de øvrige lande i EU derved mindre gunstigt. Opstillingen af "Headline Goal" i forbindelse med slutdokumentet fra Rådsmødet i Helsingfors markerer tydeligt, at EU, bortset fra Danmark, ønsker at skabe større handlefrihed for EU's deltagelse i fredsstøttende operationer. FN tilskynder regionale organisationer til at opbygge en fredsstøttende kapacitet, hvilket løftes frem i Brahimi-rapporten:

- "The Charter clearly encourages cooperation with regional and subregional organizations to resolve conflict and establish and maintain peace and security"¹⁶⁶.

FN's opbakning til etableringen af en europæisk krisestyringskapacitet samt det faktum, at nuværende (bortset fra Danmark) og kommende medlemmer af EU arbejder for at etablere en militær krisestyringskapacitet, taler for, at EU på sigt vil påtage sig implementeringen af FN-resolutioner i og omkring Europa. Dermed vil EU påtage sig at lede fredsstøttende operationer, og ved at udelukke sig selv fra deltagelse i fredsstøttende og humanitære operationer ledet af EU, risikerer Danmark således i fremtiden at udelukke sig selv fra deltagelse på lige fod med vore samarbejdspartnere i EU (og dermed også samarbejdspartnere i Norden) i implementeringen af fredsstøttende operationer på mandat af FN's Sikkerhedsråd.

¹⁶⁵ WEU (1992). Del II, pkt. 3

¹⁶⁶ FN (1999). Pkt. 54

Udviklingen siden starten af 1992 og frem til i dag har medført, at **det eneste argument for et forsvarsforbehold, som fortsat vurderes aktuelt, er argumentet om at undgå dannelsen af "Europas Forende Stater", og de punkter som implicit manifesterer denne udvikling.** Nej til fælles EU-hær, hensynet til USA samt hensynet til de øvrige nordiske lande, vurderes ikke længere at være valide argumenter, og det kan derfor umiddelbart synes som, at der ikke længere er argumenter for at beholde forbeholdet.

Argumenterne for deltagelse i fredsstøttende operationer er ønsket om at støtte fastholdelse/genoprettelse af den globale verdens- og retsorden, som den er beskrevet i FN-pagten samt herunder ønsket om at hindre eller afhjælpe humanitære katastrofer.

Ovenstående giver grundlag for at vurdere, at der ikke eksisterer en diskrepans mellem formålet med deltagelse i fredsstøttende operationer i henhold til FN-pagten og formålet med udtagelsen af det dansk EU-forbehold på forsvarsområdet. Der er tale om to forskellige formål, hvis sammenhæng og mulige diskrepans ligger på et andet niveau end det overordnede. Aktivering af forbeholdet i forbindelse med blandt andet humanitære operationer, som bortset fra at de er ledet af EU opfylder partiernes kriterier og formål for deltagelse i fredsstøttende operationer, finder alle partierne uhensigtsmæssig. **Diskrepansen mellem deltagelsen i fredsstøttende operationer og forsvarsforbeholdet ligger således i implementeringen af de to formål.**

Politiske beslutningsniveauer

Ovenstående tydeliggør kompleksiteten i politik samt ikke mindst, at politik føres på flere forskellige men indbyrdes afhængige niveauer, hvilket kan lede til, at betragteren (vælgeren) umiddelbart kan få den opfattelse, at der eksisterer en diskrepans i den førte politik. En forudsætning for at kunne konkludere i hvilket omfang, der eksisterer en diskrepans eller ej nødvendiggør derfor en tydeliggørelse af de politiske beslutningsniveauer. Med udgangspunkt i afhandlingens hidtidige delkonklusioner udvikles i dette afsnit en forklaringsmodel på niveauinddelingen i den politiske beslutningsprocess. **(Modellen er illustreret i bilag 4.1¹⁶⁷)** Et partis

¹⁶⁷ Det skal dog slås fast, at den netop beskrevet kompleksitet i politik gør, at modellen alene skal ses som en model, der kan fungere som udgangspunkt for en diskussion omkring de i afhandlingen undersøgte forhold omkring politiske beslutningsprocesser og –niveauer.

beslutninger tager afsæt i en parti-vision, som i korte træk beskriver den ”verden” som partiet arbejder på at skabe. Dette niveau benævnes **visions-niveau**. Visionen omsættes til en parti-strategi inden for hvert enkelt hovedområde, som formuleres i et antal programpunkter, der i afhandlingens tilfælde er EU, FN samt International Folkeret. Dette niveau benævnes **program-niveau**. Programpunkterne i denne afhandling var for Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti et ”nej” til Europas Forende Stater samt ønsket om at styrke såvel FN’s rolle som implementeringen af International Folkeret. Programmet operationaliseres ved at programpunkterne konkretiseres og opdeles i et antal målsætninger for, hvordan partiet skal nå de mål, som blev opstillet på programniveau. Dette niveau benævnes **målsætnings-niveau**. Målsætningerne på EU-området var for både Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, mens det for Socialistisk Folkeparti i hele perioden har været og fortsat er, et ”nej til forhold som manifesterer en udvikling mod Europas Forenede Stater”. Alle partierne ønsker fortsat, at FN’s Sikkerhedsråd vedtager resolution og mandat for de enkelte fredsstøttende operationer, samt at humanitære værdigrundlag og hensyn respekteres. Målsætningerne føres af partierne ind i forhandlingerne på de enkelte områder, og det er her, at ”trade-off” afgør, hvad der bliver resultat og grundlag for folketingsbeslutninger. Dette niveau benævnes **beslutnings-niveau**. Beslutningerne i afhandlingen er ”nej til fælles forsvarspolitik og militært samarbejde i rammen af EU”, ”ja til dansk deltagelse i fredsstøttende operationer på mandat af FN” samt for Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre ”deltagelse i fredsstøttende operationer med henblik på at standse humanitære katastrofer om nødvendigt uden entydigt FN-mandat”. Beslutningerne implementeres herefter på **implementerings-niveau**, og der vurderes ikke at have været nogen diskrepans mellem de to niveauer før EU engagerede sig i humanitære operationer med militær karakter. EU’s ændrede rolle er et resultat af den globale udvikling siden Murens fald, og det er denne udvikling, som har gjort, at to principielt væsentligt forskellige og indbyrdes uafhængige formål vedtaget på program- og målsætningsniveau nu bliver indbyrdes afhængige på beslutnings- og implementeringsniveau med det resultat, at der opstår en diskrepans.

På trods af at denne diskrepans således kan begrundes rationelt, giver afhandlingens delkonklusioner grund til at vurdere, at man politisk vil søge at minimere diskrepansen i størst muligt omfang, hvorfor en vurdering af forbeholdets fremtid vurderes hensigtsmæssigt.

Forbeholdets fremtid.

Med udgangspunkt i at regeringen ikke vurderer, at det er juridisk muligt at ændre den danske tolkning af forbeholdet og dermed skabe mulighed for deltagelse i disse humanitære operationer samtidig med, at Socialistisk Folkeparti netop anser, at en ændret tolkning af forbeholdet som tilstrækkelig for at muliggøre dansk deltagelse, synes situationen omkring forbeholdet ganske låst. Såfremt Danmark i fremtiden ønsker at undgå aktivering af forbeholdet og dermed risikoen for en marginalisering af dansk indflydelse i internationale sammenhænge, som blandt andet regeringen gør gældende som værende en konsekvens af forbeholdet, vurderes der umiddelbart at være tre områder indenfor hvilke, der kan opstilles løsningsmodeller på problemet:

- Den globale udvikling generelt og i EU specielt medfører, at EU ikke påtager sig/anmodes om at påtage sig implementering af mandater for fredsstøttende operationer vedtaget i FN's Sikkerhedsråd,
- Muligheden for en ændret tolkning af forbeholdet samt
- Afskaffelsen af forbeholdet.

EU's øgede engagement i humanitære operationer som kræver militær deltagelse, samt det faktum, at alle nuværende EU-medlemslande (bortset fra Danmark) ønsker at tilføje et militært element til EU's mere overordnede stabiliseringspolitik taler for, at EU i fremtiden påtager sig større fredsstøttende opgaver. Incitamentet til at skabe en europæisk kapacitet forstærkes af USA's mangeårige krav til de europæiske lande om, at Europa bør betale mere til deres egen sikkerhed, "burden sharing". USA's fortsatte deltagelse på Balkan er et stadigt emne for diskussion, og med udgangspunkt i USA's beslutning 29. marts 2001 om at træde ud af Kyoto-aftalen fra 1997¹⁶⁸ og dermed gå sine egne veje på miljøområdet vurderes EU's motivation for at skabe størst mulig handlefrihed i forholdet til USA yderligere at være styrket. Sammenfattende taler det for, at EU på sigt vil påtage sig at lede fredsstøttende operationer, hvorfor diskrepansen ikke går væk af sig selv, men må forudses også i fremtiden at være en kendsgerning.

Muligheden for en ændret tolkning af forbeholdet ses alene af Socialistisk Folkeparti, som en mulig løsning. Under henvisning til Udenrigsministeriets juridiske eksperter anser regeringen ikke en ændret tolkning som en mulighed, hvilket bakkes op af øvrige

¹⁶⁸ Danmarks Radio (2001-03-29)

eksperter på området. Da muligheden for en ændret tolkning ikke er prøvet ved en domstol, er det vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang Socialistisk Folkepartis forslag om ændret tolkning er muligt eller ej, men med udgangspunkt i at vurderingen såvel i som uden for regeringen taler for, at forbeholdet ikke omfortolkes, vurderes Socialistisk Folkepartis model ikke som praktisk (politisk) gennemførlig. Muligheden for en ændret tolkning af forbeholdet vurderes således ikke at være til stede.

Tilbage står afskaffelsen af forbeholdet. Konklusionerne fra Rådsmødet i Helsingfors 10. – 11. december 1999 fastslår entydigt, at der ikke er tale om en ”stående” krisestyringskapacitet, samt at medlemslandene i hvert enkelt tilfælde skal tage stilling til, hvorvidt de ønsker at deltage i en operation eller ej. Ved en eventuel afskaffelse af forbeholdet vil Danmark således ikke automatisk skulle deltage i fredsstøttende operationer ledet af EU. Beslutning om deltagelse skal først behandles ”i de nationale parlamenter”, og dermed vil beslutningsprocessen forud for dansk deltagelse kræve en folketingsbehandling efter samme principper som i dag. Ved en fastholdelse af forbeholdet støtter Socialistisk Folkeparti vælgerens afskæring af Folketingets mulighed for at vurdere hver enkel operation for sig og lade en afstemning i Folketinget afgøre, hvorvidt Danmark skal deltage eller ej. Socialistisk Folkeparti har i forbindelse med folketingsbehandlinger om dansk deltagelse i fredsstøttende operationer generelt udtrykt modvilje mod USA’s dominerende rolle i disse operationer (”Pax Americana”) hvorfor partiets modvilje mod en europæisk kapacitet, som i mindre grad er afhængig af USA, umiddelbart ikke vurderes rationel. En styrkelse af EU’s krisestyringskapacitet vil øge EU’s handlefrihed i forbindelse med beslutninger om deltagelse i fredsstøttende operationer. Dermed ville risikoen for det, som Socialistisk Folkeparti i debatten om NATO’s indsats på det vestlige Balkan kaldte ”Pax Americana” reduceres, hvilket umiddelbart vurderes at være i Socialistisk Folkepartis interesse. Ovenstående faktorer taler alle umiddelbart for, at det også er i Socialistisk Folkepartis interesse at afskaffe forbeholdet, men faktum er, at partiet ”vil fastholde de danske undtagelser”. Dermed kan det umiddelbart synes som om, at der eksisterer en diskrepans i Socialistisk Folkepartis parti-rationalitet.

Socialistisk Folkepartis rationale for at fastholde forbeholdet.

Ses Socialistisk Folkepartis beslutning om fastholdelse af forbeholdet derimod i sammenhæng med partiets holdning til EU generelt, og specielt modstanden mod forhold som manifesterer en unionsdannelse, vurderes partiets holdning rationel, idet partiet gør gældende, at netop et tættere militært samarbejde er den direkte ”glidebane mod Unionen”. Skulle ledelsen i Socialistisk Folkeparti vurdere det hensigtsmæssigt at afskaffe forbeholdet, vil det med udgangspunkt i modstanden blandt partiets vælgere mod unionsdannelsen både være i strid med partiets nuværende politik og vælgernes synspunkter.

Udviklingen globalt og ikke mindst i Europa efter Murens fald i 1989 viser med al tydelighed, at det er endog særdeles vanskeligt at forudse, hvordan fremtiden bliver. En mulig udvikling efter etableringen af EU's militære krisestyringskapacitet kan være, at EU overtager ansvaret for en eller flere af operationerne på Balkan(SFOR og/eller KFOR). Vil Socialistisk Folkepartis vælgere, som idag støtter dansk deltagelse i disse operationer, kræve en ændring i partiets holdning til EU-forbeholdet på forsvarsområdet og kræve det afskaffet? Eller vil de vurdere, at det er vigtigere at bibeholde forbeholdet og dermed undgå en dansk ”glidebane mod en union”? Med udgangspunkt i partiets principfaste holdning i såvel EU-spørgsmålet som kravet om FN-mandat for at støtte dansk deltagelse i fredsstøttende operationer, vurderes en anbefaling af fjernelsen af forbeholdet som en mindre sandsynlig option fra Socialistisk Folkepartis side. Hvis partiet anbefaler afskaffelsen af et af de forbehold, som i følge partiet manifesterer unionsdannelse, vil det i forhold til partiets grundlæggende holdning i EU-spørgsmål være som at åbne ”Pandoras æske¹⁶⁹”. Med tanke på at kun 6%! af partiets vælgere fulgte partiledelsens opfordring til at ændre standpunkt fra afstemningen om Maastricht-Traktaten til afstemningen om Edinburg-aftalen ved at stemme ja til den sidste, vurderes det lidet sandsynligt, at partiledelsen igen vil forsøge at gå i en så markant anden retning end vælgerne i forholdet til EU. Socialistisk Folkepartis fastholdelse af forsvarsforbeholdet er ud fra en helhedsbetragtning således rationelt.

¹⁶⁹ Pandora er i følge sagnet den første menneskekvinde skabt af Zeus. Pandora gifter sig med Epitheus, og da parret kommer hjem åbner Pandora æsken med sin medgift og ud strømmer alverdens ulykker og dårligdomme, som mennesket hidtil har været forskånet for.

Kapitel 5.

Diskrepans eller ej?

Indhold

Kapitlet indeholder

- afhandlingens konklusion,
- en sammenfatning omkring parti-rationalitet samt
- en refleksion på ”hvad politik er”.

Afhandlingens konklusion

Afhandlingens problemformulering lyder således:

Formålet med afhandlingen er at belyse parti-rationalitet gennem en undersøgelse af dansk deltagelse i fredsstøttende operationer og EU-forbeholdet på forsvarsområdet med henblik på at vurdere, hvorvidt der eksisterer en diskrepans mellem disse to forhold.

Skal svaret på afhandlingens problemformulering og dermed afhandlingens konklusion dække hele den undersøgte periode, er svaret både nej og ja. Med udgangspunkt i at handlinger generelt vurderes ud fra deres faktiske konsekvenser, må man, når man ser på forbeholdets anvendelse/implementering siden 1996¹⁷⁰, konkludere, at

Ja, der eksisterer en diskrepans, men den kan begrundes rationelt.

Det rationelle ligger i, at diskrepansen kan betragtes på forskellige niveauer, hvilket er illustreret i modellen bilag 4.1. Skal diskrepansen fjernes, vurderes det kun at kunne ske gennem en folkeafstemning, og først når danskerne har besluttet sig for, at Danmark skal være fuldgyldigt medlem af Den Europæiske Union. Forudsætningen for denne holdningsændring er, at specielt socialdemokratiske vælgere ændrer standpunkt, og bakker op omkring unionstanken, hvilket dog ikke umiddelbart vurderes, at ville ske. Dette desuagtet er det dog fortsat vælgerne og ikke Socialistisk Folkeparti, som i sidste ende har ”nøglen” til forbeholdets afskaffelse. Det vurderes ikke tilstrækkeligt at

¹⁷⁰ Som er året, hvor Danmark første gang anvender/aktiverer forbeholdet (se bilag 3.2)

politikere viser vejen til døren. De skal også overbevise vælgerne om det hensigtsmæssige i at låse op.

Parti-rationalitet

Afskaffelsen af forsvarsforbeholdet kan virke rationelt på et niveau, men det medfører ikke nødvendigvis, at det er rationelt på et andet/højere niveau. Da diskrepansen derfor vurderes at være afhængig af, hvilket niveau man undersøger, taler det for, at **parti-rationalitet** for så vidt angår policy's, office's og/eller votes' påvirkning på beslutningerne, ligeledes er afhængig af, hvilket niveau man undersøger. Et parti, som for eksempel på et niveau vurderes at være office-seeking, kan på et andet niveau være policy-seeking, hvorfor trade-off på et enkelt lavere område er "prisen" for i den "store sammenhæng" at opnå større politisk indflydelse og dermed et bedre resultat i partiets bestræbelser på at implementere parti-politikken. Denne afhandling vurderer således alene i hvilket omfang Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti er styret af policy, office og/eller votes ud fra deres argumentation i forbindelse med dansk deltagelse i fredsstøttende operationer og EU-forbeholdet på forsvarsområdet. Partierne kan meget vel på andre niveauer og indenfor andre områder være styret af policy, office og/eller votes på helt andre måder.

Hvad er politik?

En refleksion på dette forhold er, at det tydeligt viser, hvorfor politik kan være svært at forstå ,og hvorfor politikeres standpunkter i visse tilfælde kan virke direkte ulogiske. Samtidig giver det dog også et indtryk af, hvor spændende og udfordrende politik kan være. Det muliges kunst. Carl von Clausewitz definerer krig ved at tage udgangspunkt i dens grundbestanddel, tvekampen, hvor to slås mod hinanden. Begge søger ved fysisk vold at tvinge den anden til at opfylde sin vilje, og "krig er altså en voldshandling for at tvinge modstanderen til at opfylde vor vilje"¹⁷¹. Endvidere gør Clausewitz også gældende, at "Krig er blot en fortsættelse af politik med andre midler"¹⁷². Med udgangspunkt i afhandlingens beskrivelse af parti-rationalitet og ikke mindst viljernes kamp i forbindelse med "trade-off", vil jeg tillade mig en mindre omskrivning af Clausewitz berømte ord. Forhandlinger i en moderne politiske virkelighed, gennemføres som en verbal krig, og jeg vil derfor afslutningsvis gøre gældende at:

¹⁷¹ Berg (1986). 1. bog, 1. kapitel, s. 29

¹⁷² Berg (1986). 1. bog, 1. kapitel, s. 47

**Politik er en verbal krig,
og konsekvensen af denne krig er,
at ”Nutidens Fodnote” vanskeliggør
implementering af ”Fremtidens Forsvar”¹⁷³.**

Peter Fausing

Stockholm 21. maj 2001

¹⁷³ ”Fremtiden Forsvar” er Forsvarskommissionen af 1997’s Beretning for, hvorledes forswarets formål, opgaver og organisation mv. bør tilpasses, med henblik på at forswaret også i fremtiden vil kunne løse sine opgaver som en del af dansk sikkerhedspolitik. En af Kommissionens væsentligste konklusioner er, at der er et øget behov for at kunne deltage i fredsstøttende operationer, og blandt andet med baggrund heri er forswaret også i det seneste forsvarsforlig (Forsvarsministeriet (1999/1) pålagt at fortsætte den omstrukturering, som blev påbegyndt i midten af 90’erne. For mere om ”Fremtidens Forsvar se endvidere kap. 1 ”Indledning”, pkt. ”Baggrund”.

Bilag

- Bilag 1.1 Kilde- og litteraturfortegnelse.
Bilag 1.2 Partiernes bogstavsforkortelse.
Bilag 1.3 Definition på fredsstøttende operationer.
Bilag 1.4 Danske regeringer i perioden.
Bilag 1.5 Model af teorien samt uddybning af kategorier og faktorer (*Model af teorien kan foldes ud*).
Bilag 1.6 Model af afhandlingen (*Kan foldes ud*).
Bilag 1.7 Eksempel på brev anvendt i forbindelse med interview.
Bilag 1.8 Hvornår var det nu det var?
- Bilag 2.1 § 19, stk. 2 og § 20, stk. 1 og 2 i Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.
Bilag 2.2 Folketingspartier i perioden.
Bilag 2.3 Danskernes tilslutning til operationerne i Golfen.
Bilag 2.4 Befolkningens forsvarsvilje samt tilslutning til dansk deltagelse i internationale militære operationer.
Bilag 2.5 Befolkningens tilslutning til NATO's militære angreb på Serbien.
- Bilag 3.1 Danske folkeafstemninger i forbindelse med EF/EU.
Bilag 3.2 Anvendelsen af det danske forbehold på forsvarsområdet.
Bilag 3.3 Vælgertilslutning til EU's fælles forsvarspolitik.
- Bilag 4.1 Politiske beslutningsniveauer og partistandpunkter i 1992 samt 2001 (*År 2001 kan foldes ud*).
- Bilag 5.1 Forskningshistorie.

Kilde- og litteraturfortegnelse:

Kilde- og litteraturfortegnelsen er inddelt i følgende afsnit:

- I: Litteratur.
- II: Statsadministrationen
Folketinget og Europaudvalget,
Regering,
Forsvarsministeriet,
Forsvarskommandoen,
Hærens Operative Kommando,
Statsministeriet og
Udenrigsministeriet.
- III: Partier.
Socialdemokratiet og
Socialistisk Folkeparti
- IV: Organisationer.
EU,
FN,
NATO og
WEU
- V: Institutter og kommissioner.
DUPI (Dansk Udenrigspolitisk Institut) og
FKOM (Forsvarskommissionen af 1997)
- VI: Opinionsmålinger.
Gallup og
Vilstrup Research
- VII: Avisartikler.
Aktuelt,
Aktuelt-Internet,
Berlingske Tidende,
Børsens Magasiner,
Jyllandsposten og
Politiken.
- VIII: Danmarks Radio.
- IX: Interviews.

I. Litteratur

Berg (1986). *Om Krig*. En oversættelse af Niels Berg af Carl von Clausewits Vom Kriege. København. Rhodos.

Fausing (2000). *Indflydelsens dilemma*. Peter Fausing. I kopi ved forfatteren.

Holbraad (1991). *Danish Neutrality; A study in the Foreign Policy of a Small State*. Clarendon Press – Oxford.

Müller (1999). *Policy, Office, or Votes: How political parties in Western Europe make hard decisions*. Edited by Wolfgang C. Müller og Kaare Strøm. Cambridge University Press.

Norstedts Juridik AB (1999). *Europafördrag*. Stockholm. Norstedts Juridik

Piet Hein. *Trit. Huskevers for den sidste individualist*. "Lad os blive mennesker": Digte og græk, side 73. Piet Hein. PHI Aps 1967, 6. oplag september 1976. København. Borgens Billigbøger 82,

Peter Henrik Fausing. Forfatteren til denne afhandling.

Ryborg (1998). *Det utænkelige nej* Ole Vigant Ryborg. Informations Forlag + Schultz Forlag.

Swienty (1994). *Danmark i Europa*. Laursen, Johnny – Nedergaard, Peter – Olesen, Thorsten B. – Petersen, Nikolaj – Rüdiger, Mogens – Swienty, Tom(ed) – Sørensen, Vibeke. Munksgaard.

Wallace (2000), *Policy-making in the European Union*. Helen Wallace og William Wallace. Great Britain. Oxford University Press, Oxford. 4th ed.

II. Statsadministrationen.

Folketinget

Folketinget (1953). *Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953*. Folketinget.

Folketinget (1990). *B 81: Forslag til folketingsbeslutning om under FN at sende et dansk orlogsfartøj samt eventuelt et forsyningskib til Mellemøsten*. Folketinget.

Folketinget (1993). *L 909: Lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v.* Folketinget

Folketinget (1995). *B 60: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en implementeringsstyrke for fredsftalten for Bosnien-Hercegovina*. Folketinget.

Folketinget (1998). *B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan*. Folketinget.

Folketinget (1999). *Forespørgsel F 28 til statsministeren og udenrigsministeren om Det Europæiske Råd i Helsingfors 10. – 11. december 1999*. Folketinget

Folketinget (2001/1). *L 126: Lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v.* Folketinget.

Folketinget (2001/2). <http://intraen/BAGRUND/00000045/00232611.htm>

Europaudvalget (1999). *Det danske forsvarsforbehold(Notat fra udenrigsministeriet)*. Skrivelse fra Folketingets Europaudvalg til udvalgets medlemmer og stedfortrædere af 15. september 1999.

Regering

Regering (1990). *Memorandum fra den danske regering*. M.l. j. nr. 400.A.6-2. Regeringen

Forsvarsministeriet med tilhørende myndighedsområde

Forsvarsministeriet. (1994). *Aftale om forsvarets ordning 1995-1999*. Forsvarsministeriet.

Forsvarsministeriet. (1998). *Årlig redegørelse 1998*. Forsvarsministeriet.

Forsvarsministeriet. (1999/1). *Aftale om forsvarets ordning 2000-2004*. Forsvarsministeriet.

Forsvarsministeriet. (1999/2). *Årlig redegørelse 1999*. Forsvarsministeriet.

Forsvarskommandoen. (2000). *Foredrag om konsekvenserne af Danmarks forbehold vedrørende EU's forsvarsdimension*. FKO PLU 0005017-002 af 2000-11-15.

Forsvarskommandoen.

Hærens Operative Kommando (2000). *Feltreglement I*. HRN 010-001 udgave juni 2000.
Hærens Operative Kommando.

Statsministeriet

Statsministeriet (2000/ T 75). *Danmark og Europa. Regeringens oplæg til dialog*. Tale 75, af 11. oktober 2000. Statsministeriet.

Statsministeriet (2000/ T 80). *Statsministerens besvarelse af forespørgsel F 7 til statsministeren og udenrigsministeren om Danmarks Europapolitik efter folkeafstemningen*. Tale 80, af 21. november 2000. Statsministeriet

Udenrigsministeriet

Udenrigsministeriet (1992/ Hvidbog). *Hvidbog om Danmark og Maastricht-Traktaten*. N.1 j.nr. 400.A.2-0-2.

Udenrigsministeriet (1992/DK i E). *Vedlagt fremsendes med henblik på mødet i Folketingets markedsudvalg den 30. Oktober 1992 et papir om Danmark i Europa*. Udenrigsministeriets skrivelse N.1 J. nr. 400. C.2-0 af 27. oktober 1992.

Udenrigsministeriet (1992/MU). *Udenrigsministeriets skrivelse til Folketingets Markedsudvalg J. nr. 400.C.2-o af 7. December 1992, indeholdende den danske version af det papir, som Formandskabet den 3. December 1992 fremsendte til medlemslandene vedrørende de spørgsmål, der er rejst i det danske forhandlingsudspil af 30. Oktober 1992, "Danmark i Europa"*.

Udenrigsministeriet (1992/Edinburg). *Formandskabets konklusioner – Edinburg, den 12. December 1992*.

Udenrigsministeriet (1993). *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik; Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000*. Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet (1996). *Dansk sikkerhedspolitik*. Udenrigsministeriets pjece om Dansk Sikkerhedspolitik. Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet (1998/FT). *Beretning til Folketinget vedrørende udviklingen i Den Europæiske Union 1998*. Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet (1999/FT). *Beretning til Folketinget vedrørende udviklingen i Den Europæiske Union 1999*. Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet (1999/JT-N2). *Betydningen af forsvarsforbeholdet i relation til de igangsværende drøftelser i EU om styrkelse af den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik*. Notat fra Udenrigsministeriet udarbejdet af Juridisk Tjeneste, N.2 dateret 19. juli 1999. J. nr. 400 X /JUR og 400 A /JUR 105.B13. g

Udenrigsministeriet (2000/PNR). Et indlæg af statsminister Poul Nyrup Rasmussens i forbindelse med en forespørgselsdebat i folketinget lagt ind på Udenrigsministeriets hjemmeside. Findes i kopi ved forfatteren.

Udenrigsministeriet (2001/FBH). *Det danske forbehold*. Udskrift af sider fra Udenrigsministeriets hjemmeside omhandlende aktiveringen af den danske forbehold pr. 28. marts 2001. Findes i kopi ved forfatteren.

III. Partier

Socialdemokratiet (1992). *Oplæg til nationalt kompromis vedrørende dansk deltagelse i det fortsatte EF-samarbejde*. Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre forslag fremsendt til regeringen 22. oktober 1992.

Socialistisk Folkeparti (1991). *Mod nye tider: SF's princip- og handleprogram*. København. Socialistisk Folkeparti.

Socialistisk Folkeparti (2000). *EU i det nye århundrede – SF's krav til regeringskonferencen*. Socialistisk Folkeparti.

IV. Organisationer

EU

EU (1992). *Maastricht-Traktaten*. Den Europæiske Union.

EU (1999). *Konklusionerne fra mødet i det europæiske råd i Helsingfors 10. – 11. december 1999*. Den Europæiske Union.

FN

FN (1999). *Report of the panel on United Nations Peace Operations: A far-reaching report by an independent panel*. Panel of the United Nations Peace Operations, chairman Mr. Lakhdar Brahimi. United Nations.

NATO

NATO (1991). *The Alliance's Strategic Concept agreed by The Heads of State and Government participating in the meeting of The North Atlantic Council, Rome, 8 November 1991*. The NATO handbook documentation 1999. NATO Office of Information and Press.

NATO (1994). *Partnership for Peace and Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) founding documents, Brussels, 10 January 1994*. The NATO handbook documentation 1999. NATO Office of Information and Press.

WEU

WEU (1992). *Western European Union Council of Ministers Petersberg Declaration*. Bonn, 19 June 1992. Western European Union

V. Institutter og kommissioner

DUPI (Dansk Udenrigspolitisk Institut)

DUPI (1999/1). *EU and Legitimacy – The Challenge of Compatibility. A Danish Case Study*. Lykke Friis. København. Dansk Udenrigspolitisk Institut.

DUPI (1999/2). *Denmark and the CFSP in the 1990s; Active Internationalism and the Edinburg Decision*. Henrik Larsen. København. Dansk Udenrigspolitisk Institut.

DUPI (2000/1). *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*. København. Dansk Udenrigspolitisk Institut.

DUPI (2000/2). *Opbygningen af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik: De institutionelle implikationer*. Frede P. Jensen. København. Dansk Udenrigspolitisk Institut.

Kommissioner

FKOM (1998). *Fremtidens Forsvars: Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997*. København. Forsvarsministeriet.

VI. Opinionsmålinger

Gallup:

Artikkel nr.:

- 6/1990: "Danskere delt i spørgsmålet om Olfert Fishers rolle".
- 4/1991: "International Gallup-undersøgelse om Golfkrisen".
- 11/1991: "Danmark bør betale til Golfkrigen".
- 12/1991: "Krisen i Golfen skal føres til ende, uanset fredsfølere".
- 13/1991: "Kuwaits befrielse vigtigere end Iraks militære ødelæggelse".
- 7/1992: "De færreste ved hvad Vestunionen er".
- 13/1992: "Som vælgerne ser Vestunionen".
- 34/1992: "Et ja bliver svært".
- 37/1992: "Vælgerne, NATO og Vestunionen".

Ugens Gallup nr.:

- 6/1993: "Lige nu et stort Ja".
- 8/1993: "Vælgerne: Et nej 18. maj betyder EF i to hastigheder".
- 24/1993: "Støtte til NATO-bombninger".
- 6/1994: "Ved bombninger skal soldaterne hjem fra Jugoslavien".
- 37/1994: "flere vil ind i Vestunionen".

- 17/1995: "Flertal for dansk Ja til Vest-unionen".

- 8/1997: "Tæt opløb om de danske forbehold".
- 18/1997: "Stadig flertal for Amsterdamtraktaten".
- 5/1998: "Flertal for Amsterdam-Traktaten".
- 19/1998: "De danske undtagelser".

- 7/1999: "NATO's bombninger af Serbien".
- 8/1999: "Øget tilslutning til NATO-angreb".
- 9/1999: "Storvilje til at hjælpe Kosovo-flygtninge".
- 20/1999: "Lille flertal for fælles EU-forsvars".

Vilstrup Research

JS1016/januar 2001: "Flertal vil droppe forsvarsforbehold"

VII. Avisartikler

Aktuelt:

- (2000-06-20). *Ballade om forsvarsforbeholdet*. 1. sektion, s. 1
- (2000-07-04). *EU's forsvarspolitik på skinner*. 1. sektion, s. 2
- (2000-08-09). *Nyrup klemt mellem to slags euro-vælgere*. 1. sektion, s. 9
- (2000-08-29). *Det siger de efter et ja*. 1. sektion, s. 26
- (2000-10-18/1). *EU-forbehold kan ikke bøjes*. 1. sektion, s. 1
- (2000-10-18/2). *SF-bagland splittet om forsvarsforbeholdet*. 1. sektion, s. 5
- (2000-10-18/3). *Forsvarsforbeholdets udvikling*. 1. sektion, s. 20
- (2000-11-09). *Findes der et liv efter Nice?*. 1. sektion, s. 2
- (2000-11-15/1). *SF: Folkeafstemning om forsvarsforbeholdet*. 1. sektion, s. 1
- (2000-11-15/2). *Taktisk spil om EU-forbeholdet*. 1. sektion, s. 13
- (2000-11-15/3). *NATO skal klare opgaven*. 1. sektion, s. 13
- (2000-11-21). *Ønsker dansk deltagelse nu*. 1. sektion, s. 14
- (2001-01-29). *Stryg forbeholdet*. 1. sektion, s. 10

Aktuelt-Internet:

- (2000-11-10/1). *Skal Danmarks forbehold overfor EU's forsvarssamarbejde afskaffes? Afstemning*
- (2000-11-10/2). *Fakta: Tolkningen af forbeholdet*. Fakta
- (2000-11-09). *Danmark holdt uden for det gode selskab*. Forsvarsforbeholdet til debat.

Berlingske Tidende:

- (2000-10-18/1). *SF parat til ny EU-afstemning*. 1. sektion, s. 1
- (2000-10-18/2). *Ekspert: EU-forbeholdet står fast*. 1. sektion, s. 6
- (2000-10-21/1). *Danmark afskåret fra nordisk styrke*. 1. sektion, s. 1
- (2000-10-21/2). *Nordisk brigade i politisk skakspil*. Baggrund. 1. sektion, s. 7
- (2000-10-21/3). *SF på glidebanen*. Leder. 1. sektion, s. 8
- (2000-10-23). *Danske soldater kan tvinges hjem*. 1. sektion, s. 3
- (2000-11-12). *Forsvarsforbeholdet truer forsvaret*. 1. sektion, s. 10
- (2000-11-21). *Hækkerup: Forbehold er forældet*. 1. sektion, s. 1
- 2001-01-07). *Danmarks repræsentant*. Magasin, s. 1

Børsens Magasiner

- (2000). *På europapolitisk odysse med Uffe*, bny/guldnummeret/november 2000, København, Børsens Magasiner A/S.

Jyllandsposten

- (2001-02-25). *Bush skar igennem: EU-forsvar i orden*.

Politiken:

- (2000-10-18). *Radikal åbning for folkeafstemning*. 1. sektion, s. 2
- (2000-10-26). *SF kan ikke fifle med forbeholdene uden afstemning*. Indlæg af Morten Helveg Petersen (RV).
- (2000-10-31). *SF vil ikke fifle med forbehold*. Indlæg af Villy Søvndal (SF).
- (2000-11-22/1). *Danmarks stemme i NATO kan svækkes*. 1. sektion, s. 1
- (2000-11-22/2). *Danmarks forsvar ud på et sidespor*. 1. sektion, s. 4
- (2000-11-22/3). *Arven fra Napoleon*. 1. sektion, s. 4
- (2000-11-22/4). *Danmarks vaklen over for EU-forsvar*. 1. sektion, s. 4
- (2000-11-23). *SF på krogen*. 2. sektion, s. 6
- (2000-12-12/1). *Dansk forsvarsprofil udhules*. 1. sektion, s. 1
- (2000-12-12/2). *Hækkerup: Danmark isoleres*. 1. sektion, s.9
- (2000-12-16/2). *Det truende EU-mareridt*. 3. sektion, s. 6
- (2001-01-11). *Flertal vil droppe forsvarsforbehold*. 1. sektion, s. 2
- (2001-01-21/1). *En ny præsident – et nyt forhold*. Kronik af udenrigsminister Mogens Lykketoft (S)

VIII. Danmarks Radio(DR)

- (2000-09-02). *Ny afstemning om forsvarsforbehold*. Daværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen til TV-avisen. Indland. 19:00.
- (2001-03-29). *USA ud af klimaaftale*. TV-avisen, 18.30.

IX. Interviews

Følgende personer er interviewet og citeret:

- Hr. Uffe Ellemann-Jensen (V), udenrigsminister i perioden 1982-1993,
- Hr. Steen Gade (SF), tidligere EU-ordfører i SF
- Hr. Ralf Pittelkow, tidligere politisk rådgiver for nuværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen (S) og
- Hr. Lars L. Nielsen, pressechef i Det Radikale Venstre.

Følgende personer er interviewet med henblik på oplysninger af mere ”baggrundsmæssig” karakter:

- Hr. Lars Salkvist, Forsvarsministeriet
- Hr. Tomas Anker Christensen, Udenrigsministeriet
- Hr. Michael Starbæk Christensen, Udenrigsministeriet

Herudover har der været rettet henvendelse til et antal personer med henblik på afklaring af enkeltspørgsmål.

Specielt Ulla Hansen fra Folketingets kontor for ”EU-Oplysning” har udvist stor imødekommenhed og demonstreret en fantastisk evne til at finde de relevante dokumenter, henvisninger med videre.

Partiernes bogstavsforkortelse.

CD:	Centrum-Demokraterne
DF:	Dansk Folkeparti
EL:	Enhedslisten
FK:	Fælles Kurs
FP:	Fremskridtspartiet
KF:	Det Konservative Folkeparti
KRF:	Kristeligt Folkeparti
RV:	Det Radikale Venstre
S:	Socialdemokratiet
SF:	Socialistisk Folkeparti
V:	Venstre
VS:	Venstre Socialisterne

Definition på fredsstøttende operationer¹:

9.1.1. Fredsstøttende operationer har til formål at bidrage til internationale organisationers politiske bestræbelser på at opretholde, etablere eller retablere international fred og sikkerhed. De kan finde anvendelse overfor såvel internationale som interne anliggender, og har generelt til hensigt at sikre eller skabe de bedst mulige betingelser for de politiske bestræbelser på at nå en varig og holdbar løsning.

9.1.2. Internationale bestræbelser på at opretholde, etablere eller retablere international fred og sikkerhed gennemføres ved en kombineret anvendelse af blandt andet politiske, diplomatiske, økonomiske og militære tiltag.

Bestræbelserne kan omfatte:

- Fredsskabelse uden brug af militær magt ("peacemaking"),
- fredsskabelse ved brug af militær magt ("peace enforcement"),
- konfliktforebyggelse ("conflict prevention"),
- fredsbevarelse ("peacekeeping"),
- fredsopbyggelse ("peace building") og
- humanitær hjælp ("humanitarian aid").

9.1.3. Den militære indsats gennemføres i form af fredsstøttende operationer, hvis specifikke indhold vil afhænge af det mandat, der lægges til grund for operationen. Der skelnes principielt mellem følgende fire forskellige operationstyper:

- konfliktforebyggelse,
- fredsbevarelse,
- militære fredsskabende operationer og
- humanitær hjælp.

¹ Hærens Operative Kommando (2000). Feltreglement I, kap. 9, pkt. 9.1.1 – 9.1.3

Danske regeringer i perioden¹.

Poul Schlüter I:

Periode: 10. september 1982 – 9. september 1987.
Regeringspartier: Det Konservative Folkeparti, Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti.

Poul Schlüter II:

Periode: 10. september 1987 – 2. juni 1988.
Regeringspartier: Det Konservative Folkeparti, Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti.

Poul Schlüter III:

Periode: 3. juni 1988 – 17. december 1990
Regeringspartier: Det Konservative Folkeparti, Venstre og Det Radikale Venstre.

Poul Schlüter IV:

Periode: 18. december 1990 – 24. januar 1993.
Regeringspartier: Det Konservative Folkeparti, Venstre og Det Radikale Venstre.

Poul Nyrup Rasmussen I:

Periode: 25. januar 1993 – 26. september 1994.
Regeringspartier: Socialdemokratiet, Centrum-Demokraterne, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti.

Poul Nyrup Rasmussen II:

Periode: 27. september 1994 – 29. december 1996.
Regeringspartier: Socialdemokratiet, Centrum-Demokraterne og Det Radikale Venstre.

Poul Nyrup Rasmussen III:

Periode: 30. december 1996 – 22. marts 1998.
Regeringspartier: Socialdemokratiet, Centrum-Demokraterne og Det Radikale Venstre.

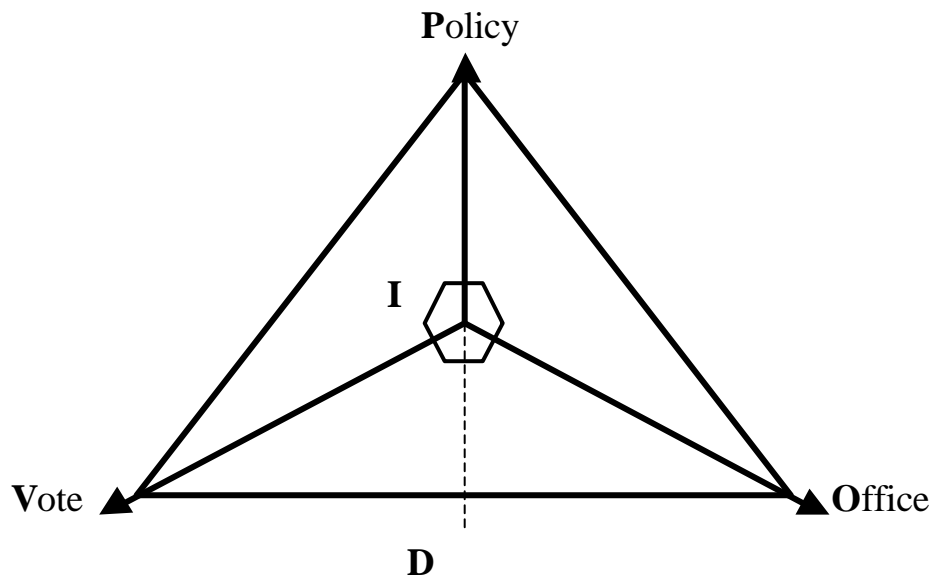
Poul Nyrup Rasmussen IV:

Periode: 23. marts 1998 –
Regeringspartier: Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre.

¹ Folketinget (2001/2)

Model af teorien samt uddybning af kategorier og faktorer

Model af teorien¹



Under antagelse af at alle rimelige ”trade-offs” falder inden for trekanten **POV** i figur 1.1. gælder følgende:

- P:** Et parti som alene er policy-seeking
- O:** Et parti som alene er office-seeking
- V:** Et parti som alene er vote-seeking

Partier som kun tillægger to af de tre kategorier værdi ligger på benet mellem disse to værdier. For eksempel vil partier, som ikke tillægger office nogen betydning ligge et sted på benet **PV**.

Partier som tillægger alle tre kategorier betydning ligger et sted inden i trekanten symboliseret ved **I**, som i den skitserede models tilfælde tillægger alle tre kategorier lige stor betydning, qua det, at den ligger præcis midt i trekanten.

Partier som tillægger to kategorier større vægt end en tredje vil ligge tættere på benet mellem de to ”stræke” punkter end punktet som ikke tillægges samme vægt. Eksemplificeret i figuren vil et parti, som tillægger office og votes lige stor betydning samtidig med at policy tillægges mindre ligge på linien **D** midt mellem **O** og **V** samt tættere på **D** end på **P**.

¹ Müller (1999), s. 13, Figur 1.1 udvisende ”Range of feasible party behaviors”

Faktorer:

Følgende faktorer fremhæves i teorien:

- Organisationsfaktorer
- Institutionelle faktorer og
- Situationsdannende faktorer

For så vidt angår organisationsfaktorerne gør teorien gældende, at der i særdeleshed er fire behov, som partierne er nødt til at vise tilstrækkelig opmærksomhed. Disse fire behov er følgende:

- Viden og information om vælgerkorpset og dets præferencer.
- Evnen til i forbindelse med en valgkamp at mobilisere hjælpere til partiernes kampagner.
- Financiering af parti og kampagner.
- Udvikling og implementering af partipolitik i forskellige institutioner til hvilke partiet har adgang².

Vedrørende de institutionelle faktorer anfører teorien, at disse påvirker partiernes handlinger direkte, uanset hvilke forhold der i øvrigt karakteriserer partiorganisationen. Dette skyldes at partilederne stilles over for forskellige incitamenters til at handle afhængig af, hvor de sidder. Indirekte påvirkes partilederen af for eksempel valgeregler, som kan være afgørende for partileders valg af kandidater med videre³.

Omkring de situationsdannende faktorer eksemplificeres disse med, at ved et nært forestående valg må det forventes, at partiet i højre grad vil være fokuseret på at komme de potentielle vælgers synspunkter imøde og søge implementering af disses ønsker/krav, end når et valg ikke er nært forestående. Endvidere er det sandsynligt at nyvalgte partiledere vil træffe andre beslutninger end personer, som har været partiledere gennem længere perioder. Herudover anføres 5 situationsafhængige faktorer af mere generel karakter:

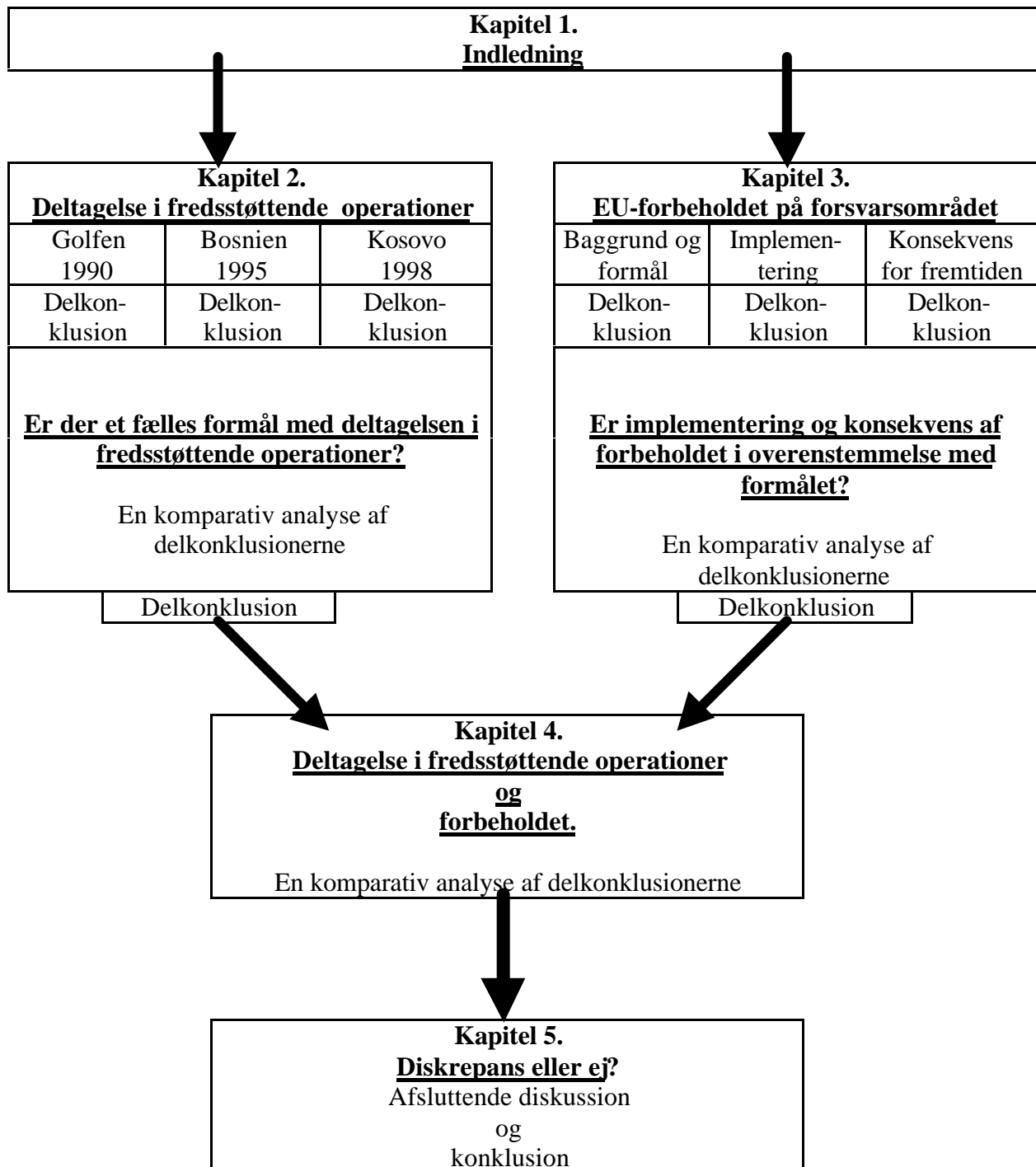
- Antal partier involveret i de relevante forhandlinger og disses interaktion
- Partiets afvejning af det indbyrdes forhold mellem policy, office og votes
- Partiets ledelse, historien bag og ledelsens forventninger til forhandlingerne
- Begrænsninger og forventninger til partiet som følge af tidligere forhandlinger inden for samme område
- Den indenrigs- og udenrigspolitiske sammenhæng/ramme i hvilken forhandlingerne finder sted⁴.

² Müller (1999). S. 13

³ Müller (1999). S. 19

⁴ Müller (1999). S. 24

Model af afhandling.



Eksempel på brev anvendt i forbindelse med interview

Stockholm 6. december 2000

Kære hr. Uffe Ellemann-Jensen

Mit navn er Peter Fausing, og jeg tillader mig at skrive til dig qua din tid som udenrigsminister og partiformand i partiet Venstre før, under og efter folketingsafstemningen i forbindelse med "Maastricht-Traktaten" 1992-93.

Jeg er officer ved Prinsens Livregiment, som i øjeblikket går på "Videreuddannelse trin II" populært kaldet "generalstabsuddannelse", og som et led i det nordiske forsvarssamarbejde gennemfører jeg uddannelsen på Försvarshögskolan i Stockholm.

I forbindelse med uddannelsen skal jeg udarbejde en videnskabelig afhandling, hvor det styrende for mit valg af emne har været et ønske om gennem arbejdet at opnå en bedre forståelse for den "politiske virkelighed", som forsvaret er en del af. Det danske EU-forbehold på forsvarsområdet er valgt som emne, og man kan vist uden overdrivelse hævde, at det er blevet ganske aktuelt. Selve forbeholdet har jeg arbejdet med, men det er mit håb, at du har mulighed for at kaste lys over nogle af bevæggrundene/argumenterne for, at den daværende regering og partiet Venstre accepterede, at der i "Danmark i Europa"/ "Det nationale Kompromis" indgik et forbehold på forsvarsområdet i rammen af EU.

- Var der tale om en sikkerhedspolitisk vurdering, og i så fald hvad var denne?
- Eller skyldtes valget helt andre faktorer, og i så fald hvad var disse?
- Hvad forventede/vurderede Venstre i 1992, at konsekvensen af forsvarsforbeholdet ville blive for Danmark?
- Hvilken rolle spillede det danske memorandum udarbejdet af Udenrigsministeriet oktober 1990 til brug for regeringens forhandlinger med de øvrige EF-lande om Maastricht-traktaten i Venstre's godkendelse af "Det Nationale Kompromis"?

Det er mit håb, at du trods travlhed, vil tage dig tid til at besvare mine spørgsmål om den "politiske virkelighed".

Jeg gennemfører som sagt uddannelsen i Stockholm, men rejser gerne til København, hvis du har tid til et møde. Studierne giver mig mulighed for selv at planlægge min tid i uge 1 (2. – 5. Januar 2001) og uge 2 (8. – 12. Januar 2001), hvorfor jeg vil kunne rejse til Danmark i en af disse perioder. Af hensyn til bearbejdning af notaterne fra mødet passer 2. – 5. Januar 2001 umiddelbart bedst. Henset til at opgaven skal afleveres primo april 2001 dog helst ikke senere end primo februar 2001.

Afslutningsvis vil jeg tillade mig at ønske dig en glædelig jul og et godt nytår.

Med venlig hilsen
Peter Fausing, Furulundsvägen 37, 186 42 Vallentuna, Sverige,

Hvornår, var det nu, det var?

År	Dag og måned	Emne
1972	2. oktober	Danmark stemmer ja til medlemskab af EF
1973	1. januar	Danmark intræder i EF
1982	10. september	Poul Schlüter I danner regering
1984	10. januar	Folketingsvalg. Poul Schlüter I fortsætter
1986	27. februar	Danmark stemmer ja til EF-pakken
1987	8. september 10. september	Folketingsvalg. Poul Schlüter II danner regering.
1988	10. maj 3. juni	Folketingsvalg. Poul Schlüter III danner regering.
1990	2. august	Irak invader Kuwait FN's Sikkerhedsråd vedtager resolution 660, som fordømmer Iraks invasion
	6. august	FN's Sikkerhedsråd vedtager resolution 661 om økonomiske sanktioner mod Irak
	9. august	FN's Sikkerhedsråd vedtager resolution 662 som fordømmer Irak annekstion af Kuwait og erklærer den ugyldig.
	18. august	FN's Sikkerhedsråd vedtager resolution 664, som gentager fordømmelsen og kræver fri udrejse for udlændinge.
	25. august	FN's Sikkerhedsråd vedtager resolution 665, som inviterer medlemsstaterne(FN's) til at samarbejde med henblik på overholdelse af resolution 661.
	31. august	Forslag til folketingsbeslutning (B 81) om under FN at sende et dansk orlogsfartøj samt eventuelt et forsyningsskib til mellemøsten fremlægges for Folketinget. 1. og 2. behandling samt vedtagelse af B 81
	September	Regeringen indkalder Socialdemokratiet og folketingets øvrige partier til forhandling om et fælles memorandum til brug ved forhandlingerne om Maastricht-Traktaten
	4. december	Memorandum fra den danske regering til brug ved forhandlingerne om Maastricht-Traktaten foreligger
1990	12. december 18. december	Folketingsvalg. Poul Schlüter IV danner regering.

År	Dag og måned	Emne
1992		
	7. februar	Maasticht-Traktaten underskrives.
	April	Poul Nyrup Rasmussen bliver ny formand i Socialdemokratiet efter Svend Auken.
	11. maj	SF fremlægger deres oplæg til forhandlingsudspil ved et dansk nej 2. juni.
	2. juni	Danmark stemmer nej til Maastricht-Traktaten.
	19. juni	WEU vedtager ”Petersberg deklARATIONEN”
	9. oktober	Regeringen fremlægger ”Hvidbog om Danmark og Maastricht-Traktaten.
	22. oktober	Fremlægger Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti deres forslag til en løsning kaldet ”Det nationale kompromis”.
	27. oktober	Fremsender regeringen de tre partiers forslag under titlen ”Danmark i Europa” til markedsudvalget.
	30. oktober	Godkender Folketingets partier bortset fra Fremskridtspartiet forslaget.
	13. december	Regeringen fremlægger Edinburg-aftalen for Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti som godkender denne.
1993		
	25. januar	Poul Nyrup Rasmussen I danner regering
	18. maj	Danmark tilslutter sig Edinburg-aftalen og dermed Maasticht-Traktaten tilføjet de fire danske forbehold.
	1. november	Maastricht-Traktaten træder i kraft.
1994		
	27. september	Poul Nyrup Rasmussen II danner regering
1995		
	7. december	Forslag til folketingsbeslutning (B 60) om dansk deltagelse i en implementeringsstyrke for Fredsaftalen for Bosnien – Herzegovina fremlægges for Folketinget.
	12. december	1. behandling af B 60
	14. december	Fredsaftalen for Bosnien-Herzegovina, Dayton-aftalen, underskrives
	15. december	2. og vedtagelse af folketingsbeslutning B 60
1996		
	27. juni	Aktivering af forbeholdet i forbindelse med rådsbeslutning om evakuering af EU-statsborgere (art. J.4, stk. 2).
	1. oktober	Aktivering af forbeholdet i forbindelse med fælles aktion om personelminer (art. J.3, stk. 2).
	22. november	Aktivering af forbeholdet i forbindelse med fælles aktion om de store søers område i Afrika. Humanitær nødhjælp med videre (art. J.3, stk. 2). WEU inddrages.
	30. december	Poul Nyrup Rasmussen III danner regering

År	Dag og måned	Emne
1997	2. juni	Aktivering af forbeholdet i forbindelse med fælles holdning om konfliktforebyggelse i Afrika (art. J.2). Mulighed for senere at bruge art. J4, stk. 2.
1998	11. marts	Folketingsvalg
	23. marts	Poul Nyrup Rasmussen IV danner regering
	31. marts	FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1160
	28. maj	Dansk tilslutning til Amsterdam-Traktaten
	15. juli	Præsident Jeltsin og præsident Milosovic udsender fælles erklæring, hvori præsident Milosovic lover at standse konflikten i Kosovo
	22. september	Aktivering af forbeholdet i forbindelse med rådsafgørelse om undersøgelse af mulighederne for at iværksætte politiaktioner til støtte for albanske myndigheder (art. J.4, stk. 2).
	23. september	FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1199
	7. oktober	Forslag til folketingsbeslutning (B 4) om dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan fremsættes for Folketinget og 1. behandles.
	8. oktober	2. behandling og vedtagelse af B 4.
	9. november	Aktivering af forbeholdet i forbindelse med rådsafgørelse om minerydningsbistand til Kroatien (art. J.4, stk. 2).
	13. november	Aktivering af forbeholdet i forbindelse med rådsafgørelse om overvågning af situationen i Kosovo ved hjælp af WEU's satellitcenter (art. J.4, stk. 2).
1999	9. marts	Aktivering af forbeholdet i forbindelse med rådsafgørelse om bidrag til genoprettelse af en politistyrke i Albanien (fælles aktion, art. J.4, stk. 2).
	24. marts	NATO indleder sit angreb mod det vestlige Balkan (Serbien og Montenegro)
2000	28. september	Danskerne stemmer nej til ØMU
2001	31. marts	Indsamling af materiale til afhandlingen afsluttes.
2003		EU's militære krisestyringskapacitet skal være operativ

§19, stk. 2 og §20 stk. 1 og 2 i Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953¹.

§19, stk. 2 Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden Folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges Folketinget. Er Folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt indkaldes til møde.

§20.

Stk. 1. Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Stk. 2. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i §42 fastsatte regler.

¹ Folketinget (1953)

Folketingspartier i perioden¹.

- Der er 179 medlemmer i folketinget, og af disse vælges to medlemmer på Færøerne og to medlemmer på Grønland.
- Kursiv-skrift angiver, at partiet opstillede til det pågældende folketingsvalg, men ej blev repræsenteret.

Folketingsvalg (for dato se nedenfor)	1984	1987	1988	1990	1994	1998
Parti						
Socialdemokratiet (S)						
% af stemmetal	31.6	29.3	29.8	37.4	34.6	35.9
Mandater	56	54	55	69	62	63
Det Radikale Venstre (RV)						
% af stemmetal	5.5	6.2	5.6	3.5	4.6	3.9
Mandater	10	11	10	7	8	7
Socialistisk Folkeparti (SF)						
% af stemmetal	11.5	14.6	13.0	8.3	7.3	7.6
Mandater	21	27	24	15	13	13
Det Konservative Folkeparti (KF)						
% af stemmetal	23.4	20.8	19.3	16.0	15.0	8.9
Mandater	42	38	35	30	27	16
Venstre (V)						
% af stemmetal	12.1	10.5	11.8	15.8	23.3	24.0
Mandater	22	19	22	29	42	42
Centrum-Demokraterne (CD)						
% af stemmetal	4.6	4.8	4.7	5.1	2.8	4.3
Mandater	8	9	9	9	5	8
Kristeligt Folkeparti (KRF)						
% af stemmetal	2.7	2.4	2.0	2.3	1.9	2.5
Mandater	5	4	4	4	0	4
Dansk Folkeparti (DF)						
% af stemmetal	Ej opstillet					7.4
Mandater						13
Fremskridtspartiet (FP)						
% af stemmetal	3.6	4.8	9.0	6.4	6.4	2.4
Mandater	6	9	16	12	11	4
Enhedslisten (EL)						
% af stemmetal	Ej opstillet			1.7	3.1	2.7
Mandater				0	6	5
Venstre Socialisterne (VS)						
% af stemmetal	2.7	1.4	0.6	Ej opstillet		
Mandater	5	0	0			
Fælles Kurs (FK)						
% af stemmetal	Ej op-	2.2	1.9	1.8	Ej opstillet	
Mandater	stillet	4	0	0		

Folketingsvalgene blev gennemført på følgende datoer:

- 10. januar 1984
- 8. september 1987
- 10. maj 1988
- 12. december 1990
- 21. september 1994
- 11. marts 1998

¹ www.folketinget.dk/BAGGRUND/0000044/00366176 (kopi ved forfatteren)

Danskernes tilslutning til operationerne i Golfen.

Danskere delt i spørgsmålet om Olfert Fischers rolle¹.

Spørgsmålet som blev stillet til de adspurgte lød:

”Danmark har sendt krigsskibet Olfert Fischer til Golfen for at være med til at kontrollere den økonomiske boykot af Irak. Ordren lyder også på, at skulle Olfert Fischer komme i en situation, hvor skibet kunne risikere at blive indblandet i kamphandlinger, **skal skibet trække sig tilbage for at undgå at komme i kamp.** Er de enig heri?”

<u>Ja</u>	<u>Nej</u>	<u>Ved ikke</u>
51%	42%	7%

”Hvis Danmark blev anmodet om at **yde direkte militær støtte** til kampen imod Irak, mener De da, at Danmark skulle yde militær støtte, for eksempel soldater og andet?”

<u>Ja</u>	<u>Nej</u>	<u>Ved ikke</u>
44%	47%	9%

International Gallup-undersøgelse om Golfkrisen².

Spørgsmålet som blev stillet til de adspurgte lød:

”Som de sandsynligvis ved, har **de Forenede Nationers Sikkerhedsråd for nylig vedtaget en resolution**, der giver tilladelse til, at tage alle nødvendige midler i brug mod Irak efter den 15. Januar 1991 for at genoprette fred og sikkerhed i Golfen. Er de tilhænger eller modstander af denne resolution?”

<u>Tilhænger</u>	<u>Modstander</u>	<u>Ved ikke</u>
56%	26%	18%

”Som De sandsynligvis også ved, har den **amerikanske præsident sendt væbnede styrker** til Saudi Arabien og den Persiske Golf. Er de tilhænger eller modstander af præsident Bush’s aktion?”

<u>Tilhænger</u>	<u>Modstander</u>	<u>Ved ikke</u>
61%	20%	19%

”Vil de være tilhænger eller modstander af at **bruge militær magt, for at få Irak til at trække sig tilbage fra Kuwait**, hvis Irak ikke gør det før 15. Januar?”

<u>Tilhænger</u>	<u>Modstander</u>	<u>Ved ikke</u>
51%	33%	16%

¹ Gallup Artikkel nr. 6/1990

² Gallup artikkel nr. 4/1991

Danmark bør betale til Golfkrigen³

Spørgsmålet som blev stillet til de adspurgte lød:

”Mener De, at den danske indsats i Golfkrigen har været for stor, for lille eller god nok?”

	For stor	For lille	God nok	Ved ikke
Alle	3	30	58	9
Til højre for Socialdemokratiet ⁴	2	49	45	4
Socialdemokratiet	3	66	21	10
Til venstre for Socialdemokratiet ⁵	14	66	12	8

”De vestlige allierede lande, der har tropper med i Golfkrigen, har bedt de lande, der ikke selv er med i Golfkrigen – herunder Danmark – om at være med til at betale udgifterne til krigen. Mener De, Danmark bør efterkomme denne opfordring og betale et økonomisk bidrag?”

	Ja	Nej	Ved ikke
Alle	72	20	8
Til højre for Socialdemokratiet ⁶	86	10	4
Socialdemokratiet	70	23	7
Til venstre for Socialdemokratiet ⁷	40	55	5

”Nogle mener, Danmark kun bør yde såkaldt humanitær hjælp til flygtninge og sårede, mens andre mener at Danmark også bør yde militær støtte i form af krigsmateriel og lignende. Hvad mener De? Bør Danmark kun yde humanitær hjælp eller bør vi også yde militær støtte?”

	Kun humanitær	Også militær	Ved ikke
Alle	44	47	9
Til højre for Socialdemokratiet ⁸	28	66	6
Socialdemokratiet	57	38	5
Til venstre for Socialdemokratiet ⁹	84	15	1

³ Gallup artikel 11/1991

⁴ CD, FP, KF, KRF, RV og V

⁵ FK, SF og VS

⁶ CD, FP, KF, KRF, RV og V

⁷ FK, SF og VS

⁸ CD, FP, KF, KRF, RV og V

⁹ FK, SF og VS

Krigen i Golfen skal føres til ende, uanset fredsfølere¹⁰

Spørgsmålet som blev stillet til de adspurgte lød:

”Har De hørt, at Irak har erklæret, at de på visse betingelser er villige til at trække sig ud af Kuwait?”

93% af de adspurgte havde hørt dette. Herefter blev der stillet et følgespørgsmål, som lød således:

”Mener De, at de allierede på den baggrund skal **stoppe alle krigshandlinger med det samme eller fortsætte**, indtil Irak har trukket sig ud betingelsesløst?”

	Bør stoppe	Bør fortsætte	Ved ikke
Alle	11	75	14
Til højre for Socialdemokratiet ¹¹	6	84	10
Socialdemokratiet	16	73	27
Til venstre for Socialdemokratiet ¹²	27	67	6

Kuwaits befrielse er vigtigere end Iraks militære ødelæggelse¹³

Spørgsmålet som blev stillet til de adspurgte lød:

”Golfkrigen kan afsluttes på to måder:

1. Saddam Hussein trækker sig **betingelsesløst ud af Kuwait** som FN kræver eller,
2. Krigen fortsætter indtil Saddam Hussein **militært er helt knust**.

Hvilken af disse to måder at slutte krigen på synes De, er bedst for verden?”

	1.	2.	Ved ikke
Alle	62	30	8
Til højre for Socialdemokratiet ¹⁴	57	37	6
Socialdemokratiet	61	30	9
Til venstre for Socialdemokratiet ¹⁵	77	16	7

¹⁰ Gallup artikkel 12/1991

¹¹ CD, FP, KF, KRF, RV og V

¹² FK, SF og VS

¹³ Gallup artikkel 13/1991

¹⁴ CD, FP, KF, KRF, RV og V

¹⁵ FK, SF og VS

Befolkningens forsvarsvilje samt tilslutning til dansk deltagelse i internationale militære operationer¹.

Spg. 7 Er det nødvendigt for Danmark at have et militært forsvar, for at landet kan gøre sine synspunkter gældende internationalt?

<u>År</u>	<u>oktober</u>	<u>april</u>	<u>april</u>	<u>oktober</u>	<u>oktober</u>	<u>oktober</u>	<u>Gennem-</u>
	<u>90</u>	<u>92</u>	<u>94</u>	<u>96</u>	<u>98</u>	<u>00</u>	<u>snit</u>
For	51.8	52.3	54.0	57.0	65.5	54.6	55.9
Imod	48.2	47.7	46.0	43.0	34.9	45.4	44.2

Baggrunden for spørgsmålene 9 – 11 er følgende: ”Det danske forsvar deltager for tiden med soldater blandt andet i FN-aktionen i Balkan landene for at hjælpe befolkningen og sikre freden”².

Spg. 9 Mener De, at Danmark skal deltage heri?

<u>År</u>	<u>oktober</u>	<u>april</u>	<u>april</u>	<u>oktober</u>	<u>oktober</u>	<u>oktober</u>	<u>Gennem-</u>
	<u>90</u>	<u>92</u>	<u>94</u>	<u>96</u>	<u>98</u>	<u>00</u>	<u>snit</u>
For	Spørgsmålet ej		69.5	74.8	85.7	85.1	78.8
Imod	stillet		30.5	25.3	14.3	14.8	21.2

Spg. 10 Synes De, at Danmark skal deltage i tilsvarende FN-aktioner uden for Europa?

<u>År</u>	<u>oktober</u>	<u>april</u>	<u>april</u>	<u>oktober</u>	<u>oktober</u>	<u>oktober</u>	<u>Gennem-</u>
	<u>90</u>	<u>92</u>	<u>94</u>	<u>96</u>	<u>98</u>	<u>00</u>	<u>snit</u>
For	Spørgsmålet ej		55.1	52.5	61.2	59.4	57.0
Imod	stillet		44.9	47.4	38.9	40.6	43.0

Spg. 11 Tror de, at Danmarks militære deltagelse i FN-aktioner på længere sigt er med til at sikre freden for Danmark og Europa?

<u>År</u>	<u>oktober</u>	<u>april</u>	<u>april</u>	<u>oktober</u>	<u>oktober</u>	<u>oktober</u>	<u>Gennem-</u>
	<u>90</u>	<u>92</u>	<u>94</u>	<u>96</u>	<u>98</u>	<u>00</u>	<u>snit</u>
For	Spørgsmålet ej		72.3	76.7	82.8	79.5	77.8
Imod	stillet		27.8	23.2	17.2	20.5	22.2

¹ Kilde: *Befolkningens forsvarsvilje maj 75 – april 94(FCLPUB 136)* samt *Befolkningens forsvarsvilje maj 1975 – oktober 2000(FCLPUB 151)* begge udgivet af Forsvarets Center for Lederskab, Psykologisk afdeling i henholdsvis juni 1994 og december 2000.

² Ved besvarelserne i 1994 og 1996 stod der i stedet for ”i Balkan landene” ”i det tidligere Jugoslavien”.

Befolkningens tilslutning til NATO's militære angreb på Serbien.

25. – 26. marts 1999, umiddelbart efter at NATO havde indledt bombningen af Serbien (natten mellem 23. og 24. marts 1999), gennemførte Gallup en undersøgelse baseret på telefon interview med 998 repræsentativt udvalgte vælgere om danskernes vurdering af problemet omkring FN-mandat. Besvarelsen¹ fandt sted på baggrund af følgende oplæg:

”Jeg vil nu læse 2 udsagn op for Dem og bede Dem om at fortælle mig, hvilket af de 2 udsagn, De er mest enig i.

Udsagn 1:

Der må kun foretages militære angreb på et land, hvis det er vedtaget i FN's Sikkerhedsråd

Udsagn 2:

I nogle tilfælde er det nødvendigt at foretage et militært angreb på et land, også selvom det ikke er vedtaget i FN's Sikkerhedsråd”

	Alle vælgere	Social- demokratiet	Det Radikale Venstre ²	Socialistisk Folkeparti
Udsagn 1	48	50	51	64
Udsagn 2	38	42	43	32

På spørgsmålet:

”Går De ind for eller er de imod det militære angreb på Serbien?”

svarede et repræsentativt udsnit af Danmarks befolkning således:

Dato	25.-26. marts³		7.-9. april⁴		11.-14. maj⁵		Gennemsnit	
	For	Imod	For	Imod	For	Imod	For	Imod
Alle vælgere	55	24	65	20	61	22	60	22
Social- demokratiet	57	28	61	19	63	25	60	24
Det Radikale Venstre ⁶	53	32	67	23	56	13	59	23
Socialistisk Folkeparti	46	31	55	27	43	39	48	32

¹ Ugens Gallup nr. 7 - 1999

² Tallet repræsenterer vælgerne i tre partier nemlig: Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti

³ Ugens Gallup nr. 7 - 1999

⁴ Ugens Gallup nr. 8 - 1999

⁵ Ugens Gallup nr. 9 - 1999

⁶ Tallet repræsenterer vælgerne i tre partier nemlig: Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti

Danske folkeafstemninger i forbindelse med EF/EU¹.

Tallene **Ja/for** og **NEJ/mod** er angivet i procent af gyldige stemmer.

Dato	Emne	Ja/for	Nej/mod
2. oktober 1972	Tiltræden til De Europæiske Fællesskaber pr. 1. januar 1973	63.3	36.7
27. februar 1986	Tiltræden af EF-parken	56.2	43.8
2. juni 1992	Nej til tiltræden af Traktaten om den Europæiske Union (Maastricht-Traktaten)	49.3	50.7
18. maj 1993	Tiltræden af Edinburg-aftalen	56.7	43.3
28. maj 1998	Tiltræden af Amsterdam-Traktaten	55.1	44.9
28. september 2000	Nej til deltagelse i den fælles valuta Den Økonomiske Monetære Union (ØMU)	46.8	53.2

Tabel 3.1 Partitilhørsforhold og nej-procent²

Folkeafstemning om:	Maasticht	Amsterdam
Parti	1992	1993
Socialdemokratiet	64	50
Centerpartierne ³	38	33
Socialistisk Folkeparti	92	86
Konservative	13	20
Venstre	18	15
Fremskridtspartiet	55	80

¹ www.folketinget.dk/BAGGRUND/00000044/00232606 (Kopi ved forfatteren)

² Swienty (1994). S. 268

³ Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti

Anvendelsen af det danske forbehold på forsvarsområdet¹.

Forbeholdet har i perioden 27. juni 1996 og til 16. april 2001 været anvendt følgende otte gange:

1. Rådsbeslutning af 27. juni 1996 om evakuering af EU-statsborgere (art. J.4, stk. 2).
2. Fælles aktion af 1. oktober 1996 om personelminer (art. J.3, stk. 2). Mulighed for senere brug af art. J4, stk. 2.
3. Fælles aktion af 22. november 1996 om de store søers område i Afrika. Humanitær nødhjælp med videre (art. J.3, stk. 2). WEU inddrages.
4. Fælles holdning af 2. juni 1997 om konfliktforebyggelse i Afrika (art. J.2). Mulighed for senere at bruge art. J4, stk. 2.
5. Rådsafgørelse af 22. september 1998 om undersøgelse af mulighederne for at iværksætte politiaktioner til støtte for albanske myndigheder (art. J.4, stk. 2).
6. Rådsafgørelse af 9. november 1998 om minerydningsbistand til Kroatien (art. J.4, stk. 2).
7. Rådsafgørelse af 13. november 1998 om overvågning af situationen i Kosovo ved hjælp af WEU's satellitcenter (art. J.4, stk. 2).
8. Rådsafgørelse af 9. marts 1999 om bidrag til genoprettelse af en politistyrke i Albanien (fælles aktion, art. J.4, stk. 2).

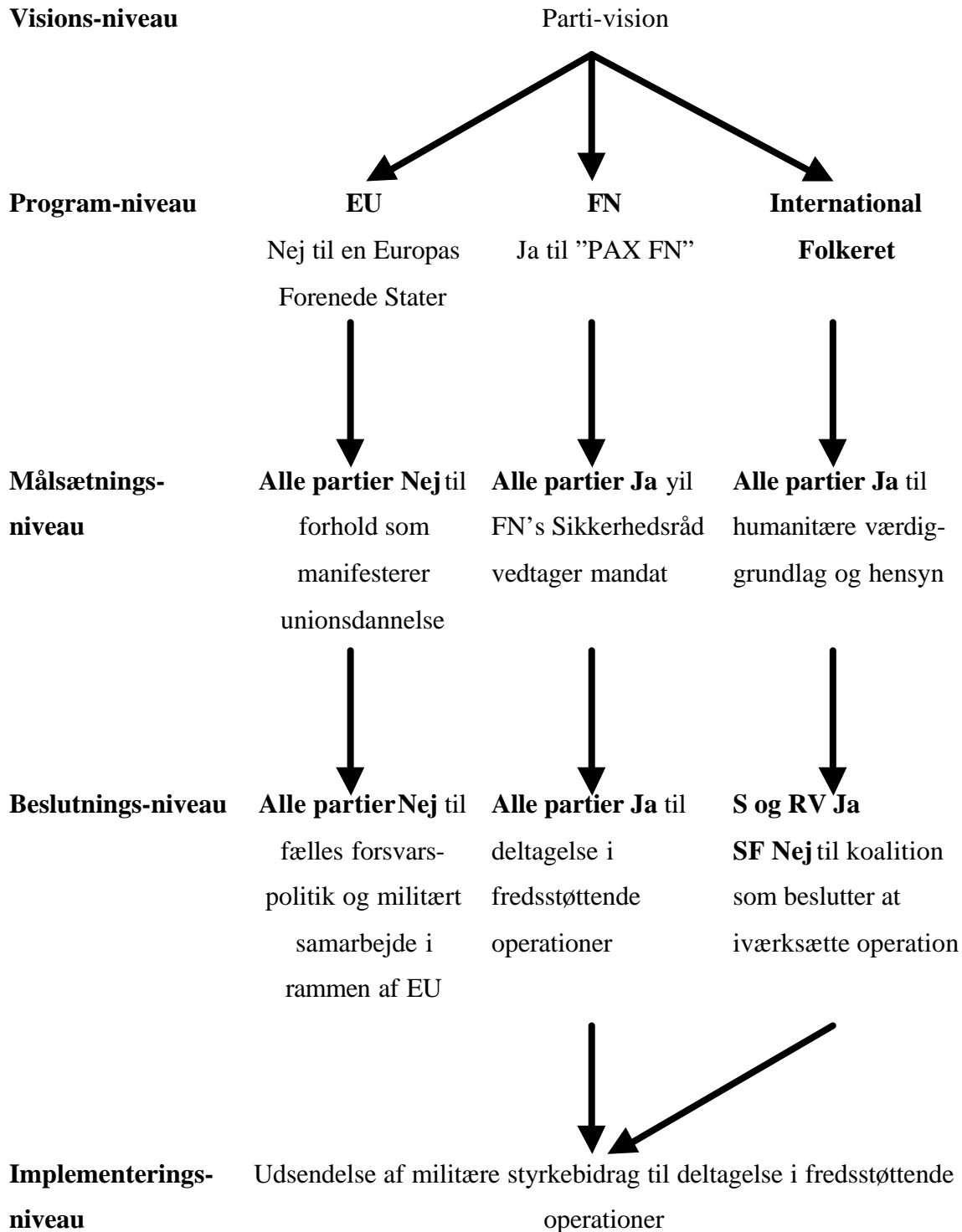
¹ Europaudvalget (1999). Bilag 2, samt side på Udenrigsministeriets hjemmeside pr. 6. april 2001, som findes i kopi ved forfatteren

Vælgertilslutning til EU's fælles forsvarspolitik.

Tabel 3.2

<u>År</u>	<u>% for/ % mod</u>	<u>Kilde</u>
92:	48 / 23	Ugens Gallup nr. 34 1992
94:	46 / 43	Ugens Gallup nr. 8 1997
97:	50 / 37	Ugens Gallup nr. 8 1997
98:	46 / 40	Ugens Gallup nr. 19 1998
99:	46 / 37	Ugens Gallup nr. 20 1999
00:	42 / 39	Vilstrup Research/JS1016

Politiske beslutningsniveauer samt partistandpunkter i 1992.



Politiske beslutningsniveauer samt partistandpunkter i i 2001.

Visions-niveau

Parti-vision

Program-niveau

EU

FN

International

Nej til en Europas
Forenede Stater

Ja til "PAX FN"

Folkeret

Målsætnings-niveau

S og RV Ja, mens SF Nej til forhold som manifesterer unionsdannelse

Alle partier Ja til FN's Sikkerhedsråd vedtager mandat

Alle partier Ja til Humanitære værdigrundlag og hensyn

Beslutnings-niveau

S og RV Ja, mens SF Nej til fælles forsvarspolitik og militært samarbejde i rammen af EU

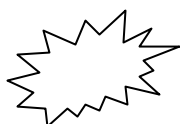
Alle partier Ja til deltagelse i fredsstøttende operationer

S og RV Ja, mens SF Nej til NATO-operationer uden entydigt FN-mandat

Implementerings-niveau

Udsendelse af militære styrkebidrag til fredsstøttende og humanitære operationer.

S og RV Nej, mens SF Ja til udsendelse af militære styrkebidrag til deltagelse i humanitære operationer ledet af EU.



= Diskrepans

Forskningshistorie.

Generelt. Da jeg begyndte indsamlingen af materiale omkring emnet, var det med det formål, at jeg ville skrive en afhandling om dansk sikkerhedspolitik enten ud fra en traditionel betragtning eller ud fra det ”brede sikkerhedsbegreb, som blandt andet Barry Buzan og Ole Wæver beskriver det. Det blev dog efterhånden klart for mig, at der på ingen måde havde været foretaget en sikkerhedspolitik- endsige en risikovurdering, hvis konklusion lagde op til udtagelse af et dansk forbehold på forsvarsområdet ud fra disse betragtninger. Efterhånden blev det tydeligt, at EU-forbeholdene var udtaget af indenrigspolitiske forhold, og de derfor skulle undersøges med udgangspunkt i dette. Dette var vel min første aha-oplevelse i arbejdet med afhandlingen. Siden har der fulgt et antal, men specielt tydeliggørelsen af niveauers betydning og ikke mindst parti-rationalitetens afhængighed af, hvilket niveau man betragter, var blandt de mere interessante.

Teori. Teorien har på en hensigtsmæssig måde givet mulighed for at strukturere de væsentlige styringer, som ligger på et politisk parti, hvilket er dens væsentligste styrke. Teoriens mindre stærke side er, at det kan være vanskeligt at skelne/rubricere, i hvilket omfang det er policy, office og/eller votes, der er styrende. De tre områder griber ind i hinanden, er indbyrdes afhængige og i den ”virkelige” verden findes policy, office og votes ikke i deres ”rene” teoretiske form. Det vil i hvert enkelt tilfælde derfor altid være nødvendigt at foretage en afvejning af i hvilket omfang, det er policy, office og/eller votes, som er styrende. Teoriens styrke er, at den giver en mulig forklaring på, hvorfor visse partier argumenterer for og fokuserer på, at beslutninger skal være ”principielt” rigtige, mens andre må vurdere emnerne ud fra mere pragmatiske forhold. Partier, som ikke er eller har udsigt til at bestride office, skal ikke på samme måde tage hensyn til det ansvar og de konsekvenser, som følger med at være i office. De har derfor større mulighed for at føre ”principielt rigtige argumenter” frem i debatten, idet de ”alene” skal stå til regnskab overfor vælgerne. Partier, som er i office, har ikke blot et ansvar overfor vælgerne men også overfor udlandet og dermed dansk indflydelse i internationale sammenhæng.