

# Den civil-militære krise

*Er de civil-militære relationer i krise i Danmark? For nogen er spørgsmålet måske meningsløst, da Forsvaret aldrig har været mere populært. Men på den anden side har de seneste par år budt på en række skandaler om Forsvaret. Den nuværende regering lægger desuden op til en alvorlig stramning af den demokratiske kontrol. Det rejser spørgsmålet om, hvorfor denne krise er opstået?*

**Af cand.mag. i historie Robert Petersen**

**Publiceret som [blog i Fremtidens Forsvar](#) den 10. februar 2012**

## Indledning

Da de danske F16-kampfly – der havde deltaget i luftkrigen mod Libyen – i november 2011 vendte hjem til Danmark, blev de modtaget af en glad forsvarsminister Nick Hækkerup, som udtalte til piloterne: "I er mine helte". Forude var gået en militær-aktion, hvor de danske kampfly siden marts 2011 havde kastet 923 bomber eller cirka en femtedel af NATO's bomber mod Libyen. Danmark havde (med et engelsk udtryk) "punched above his weight" i Libyen og ydet et væsentligt bidrag til, at den libyske diktator Muammer Gadaffi var blevet bragt til fald. Hvad der måske er endnu mere interessant blev aktionen i Libyen gennemført med stor politisk enighed. Et enigt Folketing (inklusive Enhedslisten) havde stemt for, at sende de danske kampfly i krig.

Set i det lys har de danske civil-militære relationer aldrig været bedre og Forsvaret nyder i dag en politisk betydning, som det ikke havde under Den Kolde Krig. Men det er kun en del af virkeligheden. Den anden side af virkeligheden er, at Forsvaret er plaget af en dårlig økonomi og står overfor massive nedskæringer. Derudover har en række politiske skandaler skabt en mistro mellem Forsvarets top og flere politiske partier. Særligt den såkaldte Jægerbogs-sag i 2009 skabte en stor mistillid til Forsvarskommandoen og fik flere partier til at tale om en "rådden" eller "syg" militær kultur i Danmark.

Ikke mindst Det Radikale Venstre har været klar i mælet og tydeligt tilkendegivet, at det ikke længere er tilfreds med den demokratiske kontrol. I marts 2011 udgav Det Radikale Venstres Hovedbestyrelse dokumentet "Radikale principper for forsvarspolitikken", hvor der bl.a. stod: "Flere episoder gennem de sidste år har vist, hvordan ledere i Forsvaret har forholdt ministeren oplysninger, handlet i modstrid med politiske beslutninger eller direkte overtrådt straffeloven. Det er (sic) undergravende for demokratiets spilleregler. Formel demokratisk kontrol med Forsvaret betyder også, at politikerne har et reelt ansvar for at udøve den."

At det ikke bare var tom snak viste sig, da Socialdemokraterne sammen med Det Radikale Venstre og SF dannede regering i oktober 2011. Den nye socialdemokratiske forsvarsminister Nick Hækkerup lagde hurtigt ud med både at bekendtgøre store nedskæringer på forsvarsbudgettet, en ændring i ansættelsen af forsvarschefen (fremover kan alle i princippet søge jobbet) og overvejelser om at slå ministeriet sammen med Forsvarskommandoen (den såkaldte Pentagon-model). Den bærende filosofi bag disse reformforslag synes at være, at Forsvaret er blevet afsløret som en stat i staten. Endda som en stat i staten, der truer selve den demokratiske kontrol.

Det er imidlertid et åbent spørgsmål om denne diagnose er helt korrekt. Det skal understreges, at ingen kan med rimelighed benægte, at to officerer i Forsvarskommandoen begik ulovligheder i forbindelse med Jægerbogs-sagen i 2009. Ingen kan heller ikke benægte, at Forsvarskommandoen

har haft svært ved at styre økonomien. Men det er svært at købe synspunktet om, at Forsvaret skulle være en stat i staten. Men hvad kunne i stedet være forklaringen på de seneste års spændinger?

### **Hvorfor demokratisk kontrol?**

Jeg vil gerne stoppe her og forklare, hvad formålet med demokratisk kontrol er. Selvom der findes forskellige teorier om emnet kredser de som regel om de samme to kriterier til demokratisk kontrol: At have et militær, som er under kontrol af en folkevalgt regering og et folkevalgt parlament, men som også er militært stærk nok til at udføre de politisk bestemte militære opgaver. Det må derfor konkluderes, at det primære formål med den demokratiske kontrol med de væbnede styrker er at bevare balancen mellem politisk kontrol og militær styrke.

Historisk set har Forsvaret haft en høj grad af autonomi, hvilket ligner den model for demokratisk kontrol, som den amerikanske professor Samuel Huntington formulerede med sin teori om objektiv kontrol i 1950'erne. Ifølge den teori fungerede den demokratiske kontrol bedst gennem en opdeling i en politisk sfære og en militær sfære. Militæret skulle holdes ude af politik og i stedet hellige sig den militære profession. Politikerne skulle til gengæld angive mål og midler for militæret, men ikke blande sig i rent militære forhold. Forsvarets autonomi kom til udtryk på flere måder. Posten som forsvarschef gik eksempelvis på omgang mellem de tre værn, Forsvaret tog selv initiativ til flere vigtige reformer (mest markant med nedlæggelsen af territorialforsvaret i 2004) og det var yderst sjældent, at politikerne blandede sig i de interne militære forhold.

Denne model for demokratisk kontrol har i realiteten været under nedbrydning i det seneste årti. En væsentlig årsag er, at Forsvaret i dag udfører internationale operationer, som forudsætter et meget tættere parløb med civile aktører end tidligere set. På den ene side har Forsvaret været involveret i hårde og blodige kampe i bl.a. Afghanistan, men på den anden side er de militære opgaver også blevet mere civile og humanitære. Særligt den såkaldte samtæknings-strategi er et eksempel på det. Militærsociologen Morris Janowitz forudså i 1960'erne, at de nye militære opgaver efterhånden ville omdanne USA's militær til at blive et slags "gendarmeri-korps", der skulle holde orden i verden frem for udelukkende at bruge fysisk destruktionskraft for at vinde krige. Det krævede en integration i demokratiet. Militæret skulle stadigvæk være professionelt, men det ville ikke længere være apolitisk – tværtimod skulle det have et demokratisk sindelag.

Det er min påstand, at Forsvaret netop er ved at gennemgå et sådan skifte fra et apolitisk "huntingtonsk" militær med en klar adskillelse af den politiske og den militære sfære til et demokratisk og "janowitzsk" militær, hvor målet er en integration i demokratiet. Det var en udvikling, som begyndte på den internationale operationer, men som efterhånden også har spredt sig til den hjemlige forsvarspolitik. Processen har imidlertid også en bagside, fordi den har åbnet op for en politisering af Forsvaret, hvilket er årsagen til den nuværende civil-militære krise.

### **Politisering**

Det mest klare eksempel på politisering er den såkaldte Lækage-sag fra 2007, hvor efter alt at dømme enten Forsvarsministeriets pressechef eller ministeren lækkede en militær hemmelighed om, at danske jægere var på vej til Irak på en hemmelig mission. Som om det ikke var slemt nok fik oppositionen i Det Udenrigspolitiske Nævn efterfølgende skylden for lækagen. Dette viser, hvordan politikere kan bruge og misbruge militære hemmeligheder i politiske magtkampe.

Forsvaret er også blevet inddraget i andre (parti)politiske stridigheder, som det skete, da den daværende borgerlige regering ønskede at miskreditere en dokumentarfilm ved navn "Den hemmelige krig" i 2006. Filmen handlede om de danske specialstyrkers indsats i Afghanistan i 2002 og postulerede, at den danske regering vidste, at danske specialstyrker havde taget afghanere til fange, som senere ville blive udleveret til tortur i amerikansk fangenskab. Som Forsvarsministeriets spindoktor Jacob Winther senere udtalte om filmen: "Det var enhver spindoktors mareridt (...) Jeg vidste fra dag ét, at den film ikke ville blive god for os." Regeringen rullede derfor et stort apparat ud for at bekæmpe denne film og inddrog naturligvis Forsvaret i denne strid. Da oppositionen i Folketinget ønskede filmens budskaber kulegravet blev Forsvaret på den måde også en aktør i en konflikt mellem regeringen og oppositionen.

Jægerbogs-sagen er et mere kompliceret eksempel på denne tendens. Tilsyneladende ønskede Forsvarskommandoen at bremse udgivelsen af bogen Jæger – i krig med eliten, fordi den omtalte en aktion med specialstyrker, som kun få kendte til. To officerer begik i de kritiske dage i 2009 ulovligheder ved først at oversætte bogen til arabisk, dernæst sende den falske arabiske oversættelse til medierne for at vise hvor "farlig" bogen var i de forkerte hænder, for til sidst at lyve om deres rolle i sagen. Men det bør samtidig stå klart, at de pågældende officerer var under et stort pres fra deres overordnede, som ønskede dokumentation for, hvor "farlig" bogen var. Hvor bizart det end lyder, så troede begge officerer til det sidste, at de handlede i loyalitet til deres foresatte og specielt ministeren. De troede også, at de ved at tie om ulovlighederne kunne beskytte ministeren.

Trods løfter om det modsatte er ministeriets rolle i denne sag aldrig blevet undersøgt. Forsvarschefen admiral Tim Sloth Jørgensens beslutning om efterfølgende at træde tilbage viser desuden, hvordan en ledende officer kan blive ofret for at redde ministerens omdømme. På et møde den 3. eller 4. oktober 2009 drøftede forsvarsminister Søren Gade sagen med forsvaretschefen og fortalte ham, at der "skulle rulle hoveder" og at "nogen må betale for det her". Der var fire som kunne ofres og valget faldt på forsvaretschefen, selvom hans rolle i skandalen var minimal. Det ironiske er, at forsvarsministeren kort forinden havde fortalt medierne, at han ville træde tilbage, hvis det viste sig, at Forsvaret stod bag den falske oversættelse.

### **Krigen om juraen**

Dårlig eller uklar politisk ledelse har også plaget Forsvarets internationale indsats. Det har eksempelvis i snart et årti været kendt, at Forsvaret har et fange-problem. I teorien er der klare regler for, hvordan Forsvaret skal behandle fanger, men fordi krigens love fortolkes meget stramt og fordi Danmark ikke har ønsket at opbygge sin egen fangelejr-kapacitet, har den reelle politik sejlet. I årevis har Søværnet løbende løsladt pirater lige så hurtigt som de blev fanget i Det Indiske Ocean fordi der ikke var nogen, som ville retsforfølge dem. På landjorden undlod danske soldater at tage fanger, hvis de kunne undgå det. En lappeløsning har i flere år været, at lade allierede soldater komme med danske soldater på operationer og lade dem stå for at tage fanger. Teoretisk ville det derfor kun være vores allierede, som derefter ville være ansvarlige for fangernes videre skæbne. Det har aldrig været nogen perfekt løsning, men i årevis fik Forsvarets ansatte at vide, at det i det mindste var en lovlig praksis og ville fritage dem for ansvar, hvis der senere skulle ske fangerne noget. Indtil 2011, hvor Danmark fik en ny regering og den nye forsvarsminister Nick Hækkerup øjeblikkeligt satte en stopper for denne praksis. Ikke blot blev den gamle praksis betegnet som forkert, men den var ifølge ministeren også ulovlig.

Det er ikke fordi jeg ønsker at kaste mig ud i en større forsvarstale for en usammenhængende fangepolitik. Men ideen om at lade vores allierede tage fanger, mens danske soldater beskyttede dem var trods alt en slags løsning. Det er uklart, hvad der skal erstatte den gamle politik. Forsvarets egne jurister har i årevis vurderet, at den gamle praksis med at bruge allierede soldater til at tage fanger, mens de blev beskyttet af danske soldater var lovlig. Holdningsændringen efter regeringsskiftet viser, at en rivaliserende juridisk tolkning har triumferet over Forsvarets tolkning af konventionerne. Det viser også, at en gammel politik (som den forrige regering må formodes at have kendt til) på et så væsentligt område kan skifte, så snart en ny regering kommer til. Det er ikke småting vi taler om. Dels er der en stribe retssager på vej, hvor afghanske eller irakiske ex-fanger anklager Danmark for brud på krigens love og dels åbner det op for, at danske soldater kan blive straffet for en praksis de troede var lovlig.

Der er også et andet argument som fortjener at blive drøftet i den forbindelse. Har politikerne egentlig forstået, hvad det vil sige at Danmark er blevet krigsførende? Målet er jo på papiret at gøre verden til et sikkert sted for fred og demokrati, hvilket er et nobelt mål. Men der sker en masse modbydelige ting i krig og selv "gode krige" (eksempelvis Anden Verdenskrig) er fulde af tvivlsomme moralske valg. Var det eksempelvis rigtigt at udslette Dresden og Hiroshima fra luften? Hvis ikke, hvad skulle der i så fald være sket? I årevis kunne Danmark slippe for den slags dilemmaer, men i dag maser de sig på og at gemme sig bag en rigid tolkning af krigens love hjælper ikke ret meget.

### **Spin og modspin**

En yderligere faktor, som driver politiseringen af Forsvaret fremad er medierne. Værnepligten er i dag blevet reduceret til et minimum og medierne spiller derfor en central rolle som et nyt bindeled mellem befolkningen og Forsvaret. Forsvaret har af den grund været tvunget til at åbne meget mere op og opgive tidligere tiders lukkethed. Desværre har den større åbenhed også fremelsket en kultur med spin og modspin om Forsvaret, som bl.a. har manifesteret sig i forbindelse med Lækage-sagen eller Jægerbogs-sagen. Forsvarets ledelse har naturligvis et medansvar for denne udvikling, men kravet om større åbenhed kom fra politisk hold og det var fra politisk hold, at informationsstrømmen blev styret og lavet om til spin eller modspin.

Derudover har medierne også fremmet en overfladisk debatkultur. Den tidligere forsvarschef admiral Tim Sloth Jørgensen forklarede under et interview, at han tit havde været frustreret over, at politikere tilsyneladende kunne tale med to tunger:

*Det andet, jeg så ville komme ind til, jo det var det, at du oplever så også, det har jeg oplevet nogle gange, politikere tale med to tunger, når du taler med dem, så giver de dig ret med hensyn til de problemstillinger, der er. Når de så skal udtale sig til medierne eller fjernsynet så siger de det modsatte og det gør de fordi at der ligesom er behov for at give udtryk for, for at markere sig over for offentligheden. Du skal vælges næste gang, ikke? Så du skal helst komme med nogle markante udtalelser om nogle ting, og derfor bliver tingene ofte meget mere firkantede, når de skal udtale sig til medierne, end de gør, hvis du står og taler med dem. Det kan være frustrerende en gang imellem, vil jeg sige, eller det har været frustrerende. Det der med, at du kan stå og tale med en politiker, der giver dig ret i noget, og så 10 minutter efter så hører du vedkommende stå og sige i medierne, at i øvrigt så er de fuldstændigt uenige med det, der foregår blah, blah, blah.*

## **Forsvarets finanskrak**

Det er også nødvendigt at skrive et par linjer om Forsvarets økonomi-styring. I en rapport fra Rigsrevisionen i 2011 stod der: "Samtidig har den manglende implementering af og sammenhæng mellem styringsredskaber og -processer betydet, at økonomistyringen i forsvaret er mangelfuld, fragmenteret og usammenhængende. Forsvarskommandoen har dermed ikke haft tilstrækkeligt overblik over forsvarets økonomistyring."

Forsvarets økonomiske rod er en væsentlig kilde til kravet om en stærkere demokratisk kontrol og særligt forsvarsminister Nick Hækkerup har forsvaret ideen om en Pentagon-model med henvisning hertil. Men det er ikke fordi Forsvaret har styret sin økonomi efter en eller anden obskur militaristisk planøkonomi. Tværtimod har Forsvaret tilpasset sin økonomi-styring efter den forvaltningsmodel, som hedder "New Public Management", hvor målet var at drive Forsvaret som en civil virksomhed efter moderne management-teknikker. Det har nu stået på siden midten af 1990'erne og det er efterhånden ikke urimeligt at sige, at forsøget er slået fejl. Endda så eklatant fejl, at Forsvarskommandoens egen fremtid er i fare. Forsvarets top har en stor del af ansvaret for denne misere, men det må rimeligvis erkendes, at denne virksomhedsmodel netop blev indført i sin tid for at indfri et politisk ønske om at køre Forsvaret mere effektivt. Hver eneste fiasko medførte blot flere forsøg på at få virkeligheden til at passe med teorien. Det tragiske er, at Forsvaret i de kommende år vil fordoble eller tredoble anstrengelserne i den henseende. Som Albert Einstein formulerede det: "The definition of insanity is doing the same thing over and over again and expecting different results."

## **Sammenfatning**

De civil-militære relationer i Danmark er i krise i dag. Det er en overraskende nyhed i et land, som normalt bryster sig af at være et af de ældste og mest stabile demokratier i verden. Det er af samme grund essentielt at forstå, hvad der er gået galt og ud fra det vurdere hvad der skal gøres. Det er efterhånden blevet en udbredt tolkning – ikke mindst blandt regeringspartierne – at årsagen til problemerne er, at Forsvaret har udviklet en anti-demokratisk, "rådden" og "syg" kultur, som truer folkestyret. Derfor skal den demokratiske kontrol med Forsvaret styrkes.

Denne artikel har søgt at præsentere et alternativ bud på, hvorfor vi er havnet i denne krise. Hvis Forsvaret nogensinde har været som en stat i staten var det snarere for 20 år siden, hvor Forsvarets autonomi var langt større. Det kan undre, hvorfor der ikke allerede dengang var alvorlige civil-militære kriser. Danmark var naturligvis ikke i krig dengang og Forsvaret havde heller ikke et økonomisk rod som i dag, men årsagen var også, at der dengang var en knivskarp arbejdsdeling mellem den politiske og den militære sfære. Det fungerede.

Denne model for demokratisk kontrol er brudt sammen og det nytter ikke noget at dreje uret baglæns. Det er i stedet nødvendigt at få den nye model for demokratisk kontrol til at virke, så balancen mellem politisk kontrol og militær styrke kan genskabes. Forsvaret er på den ene side ved at blive mere integreret i demokratiet, hvilket både sker ude og hjemme. Men den samme udvikling har haft uventede sideeffekter i form af en politisering af Forsvaret. Det er nødvendigt at bremse den udvikling, men det kræver som nævnt også en korrekt forståelse af hvad der er galt. Ellers vil problemerne ikke bare fortsætte, men ligefrem blive værre.