

Jon Rahbek-Clemmensen

# Den civil- militære pagt

De nye sikkerhedspolitiske udfordringer  
for civil-militær interaktion i den  
offentlige debat

Dansk Institut  
for Militære Studier



Marts 2010

# Abstract

Den aktive danske forsvars- og sikkerhedspolitik betyder, at forholdet mellem forsvar og civile aktører påvirker den demokratiske proces. Denne rapport handler om, hvordan dette forhold kommer til udtryk i den offentlige debat. Den konkluderer, at aktørerne i den offentlige debat har forskellige forventninger til, hvordan debatten bør fungere. Rapporten peger på, at dette skyldes, at der mangler enighed om forsvars- og sikkerhedspolitikens rolle i demokratiet. Rapporten anbefaler derfor, at de centrale aktører i den offentlige debat udarbejder en eksplicit civil-militær pagt efter britisk forbillede, hvori disse aktører bliver enige om en række forventninger til denne debat, baseret på deres opfattelser af forsvars- og sikkerhedspolitikens rolle i forhold til andre politikområder.

As a consequence of the active Danish defense and security policy, the state of the relationship between the Danish Armed Forces and the civilian political actors influences the democratic process. This report investigates how this relationship functions in the public debate. It concludes that the different actors in the public debate have different expectations as to how this debate is supposed to function. The report claims that this is due to a lack of agreement about the role of defense and security issues in the democratic process. The report therefore recommends that the central actors create an explicit civil-military covenant, tailored after the British model. In this covenant, the central actors can agree on their expectations to the public debate, based on their conception of the democratic role of defense and security issues.

Dansk Institut for Militære Studier er en uafhængig forskningsinstitution, hvis formål er at kortlægge, analysere og debattere de valg, som dansk forsvar står overfor i en globaliseret verden.

Denne rapport er baseret på forfatterens egen forskning, og dens konklusioner er således udelukkende udtryk for forfatterens egne holdninger.

Copyright © Dansk Institut for Militære Studier og forfatteren, 2010.

Rapporten kan hentes på [www.difms.dk](http://www.difms.dk)

# Anbefalinger

Formålet med denne rapport er at identificere, hvordan interaktionen mellem militære og civile aktører i den offentlige debat er udfordret. Rapporten viser, at der hersker uenighed om, hvilke værdier og normer der ligger til grund for den offentlige debat om forsvars- og sikkerhedspolitik. Der er altså behov for, at der bliver skabt klarhed omkring disse værdier og normer. Dette indebærer bl.a.:

At alle centrale aktører på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område – herunder forsvaret, medierne og politikerne – bør sætte dette spørgsmål på dagsordenen.

At de centrale aktører bør blive opmærksomme på udfordringerne i den offentlige debat og på deres rolle i debatten.

At der bør udarbejdes en civil-militær pagt efter britisk forbillede på dette grundlag.

At den civil-militære pagt bør baseres på følgende principper:

Pagten bør udarbejdes i et bevidst forløb, hvor aktørerne på forhånd kender pagtens formål og skræddersyr processen til dette formål.

Pagten bør være inklusiv. Alle centrale aktører – militære såvel som civile – bør inddrages i pagtskrivningsprocessen.

Pagtens kerneprincip bør være forholdet mellem national sikkerhed og åbent demokrati.

Pagten bør beskrive aktørernes fælles opfattelse af Danmarks sikkerhedspolitiske situation i verden.

Pagten bør beskrive, hvilke demokratiske værdier og normer aktørerne deler. Disse værdier og normer bør udelukkende være udledt af hensynet til den politiske proces. Dette indebærer, at man bør undlade at give forskellige grupper konkrete rettigheder. Dette mål kan eventuelt eksplicit indgå i pagten.

Pagten bør give konkrete principper for deltagelse i den offentlige debat, der omfatter både militære og civile aktører.

At de centrale aktører bør anvende pagten som grundlag for fremtidige politikker for interaktion i den offentlige debat.

# Indholdsfortegnelse

Abstract	2
01 Indledning	5
02 Rammer: Civil-militære relationer og den offentlige debat	8
03 Politik: Forsvarets tilgang til offentlig kommunikation	14
04 Udfordringer: Repræsentation, deltagelse og hensyntagen	18
05 Løsning: En pagt om civil-militær interaktion	27
06 anbefalinger	33
07 Appendiks	34
08 Litteratur	35
09 Noter	39

# 01 Indledning

Den danske forsvars- og sikkerhedspolitik er i stadig forandring. Forsvaret er i disse år blevet mere aktivt på den internationale scene, hvor forskellige trusler håndteres med mange forskellige midler.<sup>1</sup> Samtidig er de sikkerhedspolitiske realiteter blevet mere komplekse. Forsvars- og sikkerhedspolitik handler ikke længere kun om at holde et vågent øje med udviklingen i Moskva. Den moderne sikkerhedspolitiske virkelighed udgøres af både statslige og ikke-statslige aktører, som forfølger vidt forskellige interesser med et arsenal af forskellige politiske, militære og sociale virkemidler. Disse forandringer har konsekvenser for det danske demokrati og det danske forsvar og for sammenhængen mellem disse. Opgaverne er blevet af mere alvorlig karakter, og der er derfor konstant behov for at gøre forsvars- og sikkerhedspolitikken mere effektiv. I en verden, hvor der skal træffes flere beslutninger, og hvor forsvaret skal være mere på vagt over for u håndgribelige og uforståelige trusler, er der også større behov for, at borgere, forvaltning og politikere kan udveksle ideer og opfattelser for derigennem at opnå en større forståelse af virkeligheden og træffe optimale forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutninger.<sup>2</sup> Det er med andre ord blevet vigtigere, at debatten mellem civile og militære aktører fungerer. For at imødekomme disse behov har forsvaret siden midten af halvfemserne påtaget sig en ny rolle og blevet mere aktivt i det offentlige rum.<sup>3</sup>

Måske er alting dog ikke vel i denne debat. Rathsacksagen fra efteråret 2009 indikerer i hvert fald, at det er tilfældet. Formålet med denne rapport er at gå bag om Rathsacksagen og undersøge, hvilke udfordringer der opstår i den daglige civil-militære debat, og på den baggrund komme med forslag til, hvordan man kan blive bedre til at håndtere disse udfordringer. Rapporten består altså af to dele. Den første og mest omfangsrige del forsøger at identificere udfordringerne for det danske demokrati. Dette gøres ved placere den civil-militære interaktion i den offentlige debat under en kraftigere lup og undersøge hvilke krav civile og militære aktører stiller til hinanden, og hvilke udfordringer der opstår på baggrund af disse kvalitetskrav. I sidste ende handler undersøgelsen om, hvorvidt der hersker enighed om de basale værdier og normer for deltagelse i den offentlige debat. Hvis de forskellige aktører ikke deler de samme normer for civil-militær interaktion, vil den

offentlige debat blive en konstant forhandling om rammerne for debatten – hvilket uheldigvis vil tage tid og plads fra diskussioner om politisk indhold. Rapporten undersøger, hvordan forskellige aktører giver udtryk for deres værdier og normer for deltagelse i den offentlige debat, og hvorvidt disse værdier og normer er i modstrid med hinanden. Den anden del af rapporten ser på, hvordan disse udfordringer kan håndteres med udgangspunkt i de britiske erfaringer med en civil-militær pagt, der netop fokuserer på disse værdier og normer.

Det er et fundamentalt vilkår for politologisk forskning, at verden som oftest er indviklet og kompleks og derfor ikke altid i overensstemmelse med de teorier og idealer, der bruges til at forstå og skabe visioner for den.<sup>4</sup> Clemmesen (1986) har f.eks. vist, at forsvarrets forskellige organer ikke nødvendigvis altid deltager som ærlige parter i den offentlige debat, da de også kan benytte denne strategisk i kampen om bevillinger.<sup>5</sup> Men selvom den offentlige debat ofte kan blive gidsel i forvaltningsmæssige ressourcekampe, er det dog ikke meningsløst at undersøge hvordan den perfekte debat burde se ud. Virkeligheden vil fortsat være kompleks, men ved at opstille idealerne kan man være med til at sikre, at den bliver kompleks på en bedre måde.

Vejen til rapportens anbefalinger går ad fire veje, der hver især udgør et kapitel i rapporten. Kapitel 2 undersøger, hvad rammerne er for den offentlige debat om forsvars- og sikkerhedspolitik. I de to følgende kapitler ser rapporten nærmere på den omgivende virkelighed. Kapitel 3 undersøger således rammerne for den offentlige debat om forsvars- og sikkerhedspolitik med fokus på reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed og forsvarrets nuværende eksterne kommunikationspolitik. Kapitel 4 ser nærmere på den offentlige debat, som den har udspillet sig i de danske medier siden 1999, og afdækker, hvilke kvalitative udfordringer man står over for i denne debat. Kapitel 5 undersøger, hvordan disse udfordringer kan løses ved at udforme en eksplicit civil-militær pagt efter britisk forbillede.

### **Begrebsafklaringer og -afgrænsninger samt rapportens metode**

Før selve analysen påbegyndes, skal en række definitioner og afgrænsninger af begreber fastslås. For det først vil denne rapport omhandle forsvars- og sikkerhedspolitik. Disse opfattes som overlappende – men adskilte – politikområder. Sikkerhedspolitik defineres således som den del af de politikområder (primært forsvars-, udenrigs- og indenrigspolitik), der vedrører statens eller samfundets overlevelse. Sikkerhedspolitik handler altså om, *hvad* begrebet "sikkerhed" er inden for de forskellige politikområder, og hvilke *mål* man skal sætte sig inden for de forskellige politikområder for at øge denne sikkerhed. Forsvarspolitik defineres derimod som det politikområde, der vedrører driften af forsvaret. Med begrebet "forsvaret" menes den del af den offentlige forvaltning, der har til formål at gennemføre tiltag, der sikrer statens ydre sikkerhed gennem udøvelsen af og truslen om institutionaliseret vold. Forsvarspolitik handler altså om, *hvordan* de sikkerhedspolitiske mål nås på den mest effektive måde.<sup>6</sup>

For det andet handler denne rapport om *forsvarets* offentlige deltagelse. Der skelnes derfor mellem "forsvarets medlemmer", som er en bred kategori, der omfatter alle med tilknytning til forsvaret, og "forsvarets repræsentanter", som kun omfatter den gruppe af mennesker, der udtaler sig på forsvarets vegne. Som det vil fremgå af rapporten, kan disse to definitioner komme i konflikt med hinanden. En af udfordringerne er derfor at skabe klarhed om, hvem forsvarets repræsentanter egentlig er.

For det tredje skelner rapporten mellem "debat" og "offentlig debat". Hvor "debat" er en bred betegnelse, der omfatter alle former for diskussion mellem aktører, bruges betegnelsen "offentlig debat" kun om diskussioner der finder sted i det offentlige rum. Denne rapport handler specifikt om den *offentlige* interaktion i den *offentlige* debat.<sup>7</sup> Det betyder, at rapporten primært beskæftiger sig med den debat, der foregår i fuld offentlighed gennem forskellige medier.<sup>8</sup>

For det fjerde omhandler rapporten de underforståede og implicite værdier og normer for den offentlige debat. Som kapitel 2 viser, struktureres denne debat af en række uformelle normer, og det er på baggrund af disse normer, at rapporten danner sine konklusioner. Det er derfor underforstået, at de formelle regler for den offentlige debat, der findes i loven, og som reguleres via domstolene, overholdes.

Derudover bør det understreges, at de virkelige eksempler, som der henvises til i rapporten, er blevet anonymiseret. Det er gjort for at vise, at eksemplerne er gyldige for den offentlige debat som sådan, uanset hvilken aktør der har fremført de i eksemplet omtalte udsagn.

Rapportens udfordringsidentificerende del er baseret på tre former for empirisk materiale. For det første undersøges de officielle politikker og forskrifter om offentlige ansattes ytringsfrihed og forsvarets tilgang til offentlig kommunikation. For det andet analyseres den offentlige debat gennem en række holdningsorienterede udsagn om den danske forsvars- og/eller sikkerhedspolitik i forskellige avisartikler i udvalgte perioder. Denne analyse har fokus på konflikterne mellem forskellige positioner i debatten og på de implicite demokratiske forudsætninger, der ligger i debattens forskellige udsagn. Kildematerialet er indsamlet gennem en række søgninger i Infomedia i fire større danske dagblade (Politiken, Berlingske Tidende, Jyllands-Posten og Dagbladet Information) samt en større ugeavis (Weekendavisen) i udvalgte perioder.<sup>9</sup> For det tredje suppleres analyserne med en række semistrukturerede interviews med personel i Forsvarskommandoen.

Anbefalingsdelen er baseret på to empirisk materiale. For det første er den baseret på skrevne rapporter og artikler, der vurderer den britiske pagts validitet.<sup>10</sup> For det andet er den baseret på et semistruktureret interview med en ekspert fra det britiske militære akademi Joint Services Command and Staff College.

# 02 Rammer: Civil- militære relationer og den offentlige debat

Før den empiriske analyse af interaktionen mellem civile og militære aktører i den offentlige debat kan påbegyndes, må en række basale spørgsmål afklares. Hvad er den offentlige debat og det offentlige rum? Hvordan hænger disse sammen med resten af demokratiet? Hvordan fungerer interaktionen? Og hvorfor er den interessant for forsvaret? Ved at besvare disse spørgsmål bliver det tydeligt, hvad den videre analyse skal fokusere på.

## **Det civil-militære paradoks**

Det er et grundvilkår i det moderne samfund, at de demokratisk valgte politikere har overherredømmet over alle aspekter af den offentlige forvaltning, men som Peter Feaver har bemærket, er dette forhold ikke så simpelt inden for forsvars- og sikkerhedspolitikken. Forsvarets produkt er statens – og dermed også demokratiets – overlevelse. På den ene side er det demokratisk nødvendigt, at de valgte politikere kan bestemme, hvad forsvaret skal benyttes til. På den anden side er det demokratisk nødvendigt, at deres beslutninger om forsvarets rolle er så fornuftige, at de ikke sætter den nationale sikkerhed over styr.<sup>11</sup> Der er altså demokratisk behov for en militær ekspertise, der kun kan findes i forsvarets forvaltning.

Hvis forsvaret skal kunne operere i felten, er det nødvendigt, at den detaljerede udførelse af den politiske kurs bliver baseret på militær planlægning og ikke på politiske overvejelser. Samtidig er der behov for, at forsvaret bibeholder en særlig mentalitet – hvad politologen Samuel Huntington kalder "den militære bevidsthed" – der fordrer en vis forståelse af storpolitiske forhold, samfundsmæssige værdier og planlægningshorisonter.<sup>12</sup> Forsvaret har altså brug for en vis grad af *autonomi*. Dette "civil-militære paradoks" viser altså en iboende problematik i det moderne demokrati: Forsvaret har behov for autonomi, men denne autonomi giver samtidig forsvaret frihed til at foretage administrative handlinger, der principielt set kan underminere selve demokratiet.<sup>13</sup>

Ifølge Huntington ligger løsningen på dette paradoks i forsvarets egne værdier og normer. Idealet for den moderne embedsmandskultur er en særlig form for rationalitet, der tilskriver bureaukraten upartiskhed, lydighed over for de demokratisk valgte



politikere og fokus på midler frem for mål.<sup>14</sup> Som alle andre former for embedsværk er forsvarets personel altså socialiseret til lydighed over for de demokratisk valgte politikere.<sup>15</sup> Derudover indlæres en specifik pligtfølelse over for civilsamfundet gennem forsvarets særlige professionelle identitet. Ligesom læger aflægger den hippokratiske ed og dermed binder sig til en stærk etisk forpligtigelse, er forsvarets personel forpligtiget på baggrund af et uformelt kodeks for god militær opførsel, der fremhæver soldaternes lydighed over for demokratiet.<sup>16</sup> Ideelt set betyder denne dobbelte normative forpligtigelse, at forsvaret – på trods af sin autonomi – principielt set holder sig uden for politik og i stedet forfølger politisk bestemte mål og er lydige over for demokratiet som institution. Forsvaret må altså være indifferent i forhold til, hvilke missioner det sendes ud på – hvis de sikkerhedspolitiske mål er søm, er forsvaret den hammer, der bruges til at slå disse søm i med. Autonomi og lydighed kan altså eksistere side om side uden at underminere demokratiets institutioner.<sup>17</sup> For at dette kan være muligt, er det dog nødvendigt, at forsvaret disciplinerer sig selv til at overholde visse demokratiske normer.

### **Offentlig debat i demokratiet**

I demokratiteorien bliver den offentlige debat defineret som en åben og offentlig samtale, hvor borgere udtrykker deres holdning til det fælles offentlige projekt og derigennem former en offentlig mening ved at teste de forskellige argumenters validitet.<sup>18</sup> I det moderne samfund fungerer denne debat fortrinsvis gennem medierne, der således udgør det offentlige rum.

Den offentlige debat indgår i den parlamentariske styringskæde bestående af befolkning, politikere og forvaltning og er en af de mekanismer, der sikrer, at de administrative tiltag, som gennemføres af den offentlige forvaltning, også er i overensstemmelse med befolkningens præferencer.<sup>19</sup> Den offentlige debat sikrer denne overensstemmelse på to forskellige måder. For det første er den offentlige debat med til at forme en offentlig mening, som regeringen og politikerne i Folketinget må tage bestik af, hvis de ønsker at beholde deres politiske magt.<sup>20</sup> På den måde fungerer politikerne som kanaler for den offentlige mening. For det andet er selve debatten med til at forme både befolkningens, politikernes og administratorernes identitet. Alle indgår de – om end på ulige vilkår – i den offentlige debat og er dermed med til at forme den offentlige mening. Ved at blive konfronteret med andre borgeres opfattelse af virkeligheden er alle parter dog samtidig tvunget til at skabe sammenhæng i deres egne opfattelser af virkeligheden.<sup>21</sup> På den måde er de på samme tid både med til at skabe den offentlige mening og ubevidst påvirket af den offentlige mening. Politikerne har her en særlig dobbeltrolle som både debattører i den offentlige debat og forbindelsesled mellem den offentlige mening og den offentlige forvaltning.

Den offentlige debat er dog ikke en fuldstændig åben og fri diskussion. Formelle regler og uformelle normer sikrer, at debatten foregår på en måde, der ikke er i konflikt med debattens institutionelle rammer. De formelle regler er fastlagt på baggrund af

bl.a. love mod injurier og racistiske udtalelser og – hvilket bliver tydeligere senere – juridiske regler for embedsmænds ytringsfrihed. Brud på uformelle normer ses f.eks., når politikere, der udtaler sig om igangværende sager ved domstolene, bliver kritiseret for at forstyrre magtens tredeling. Disse uformelle normer hviler på normer om god offentlig debat og en række demokratiske værdier, som de politiske aktører deler. I den forsvars- og sikkerhedspolitiske debat er en af de vigtigste uformelle normer, at det førømtalte hensyn til den nationale sikkerhed kan medføre, at visse udsagn anses for illegitime.

### **Forskellige former for offentlig debat**

Demokratiteorien beskriver, hvordan den offentlige debat kan have flere formål. Hannah Arendt beskriver på den ene side, hvordan debatten sikrer, at beslutninger bliver truffet på baggrund af fakta om virkeligheden. Idet flere forskellige personer diskuterer med hinanden, bringes mange forskellige perspektiver ind i debatten. Debatten bevæger sig på denne måde tættere på den faktiske virkelighed.<sup>22</sup> En af de mest fremtrædende teoretikere på området, Jürgen Habermas, beskriver på den anden side, hvordan debatten gør den offentlige mening mere sammenhængende. Idet argumenterne konfronteres med hinanden, sies dårlige argumenter fra, de tilbageværende argumenter forfines, og der opnås samlet set en bedre fælles forståelsesramme omkring et konkret problem.<sup>23</sup>

Denne distinktion mellem advokeringer og fakta viser, at man kan deltage i debatten på flere forskellige måder.<sup>24</sup> *Fakta* spænder fra verificerbar *viden*, f.eks.: "Det er 35 grader varmt i Gereshk nu," til mere komplekse *vurderinger*, som f.eks.: "Hvis Taleban beskyder os fra den bakkekam, vil vi have svært ved at trække os tilbage." Vurderinger er opbygget af flere forskellige former for viden, som vægtes efter deres betydning og samles til en vurdering af et bagvedliggende fænomen ved hjælp af et individs analytiske evner. Jo mere komplekse spørgsmål man beskæftiger sig med, jo mere afhænger vurderingerne af ens analytiske evner.<sup>25</sup> Modsat viden kan vurderinger altså diskuteres og betvivles. I den offentlige debat er viden altså upolitisk, mens vurderinger i nogle tilfælde kan blive omdrejningspunktet for en offentlig debat.<sup>26</sup>

*Advokeringer* indebærer, at individet ud over sin forståelse af virkeligheden også præsenterer et sammenhængende argument om, hvordan man kan forbedre verden. Forskellen mellem advokeringer og fakta er, at fakta beskæftiger sig med, hvordan virkeligheden *er*, mens advokeringer også omhandler, hvordan man *bør* agere i denne virkelighed. Dette "bør" hviler således på et "er".<sup>27</sup> Ligesom viden er byggestenen i vurderinger, er vurderinger og viden byggestenene i alle advokeringer. Denne kategori kan også underopdeles. *Praktiske advokeringer* omhandler, hvordan et specifikt problem løses på baggrund af allerede bestemte værdier, f.eks.: "Vi bør altid køre i konvoj for at minimere risikoen for bagholdsangreb."<sup>28</sup> Ligesom vurderinger er praktiske advokeringer baseret på aktørens analytiske evner, som denne bruger til at vurdere, både hvordan virkeligheden er, og hvordan denne kan forbedres med de forhåndenværende ressourcer. Fordi praktiske advokeringer består af to analytiske

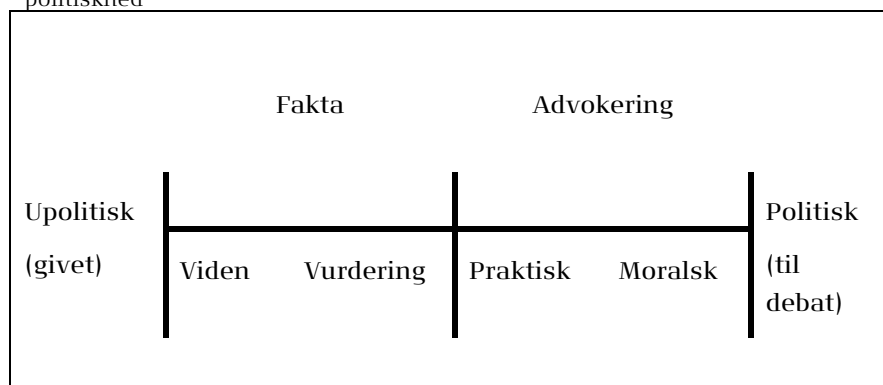
øvelser, kan de dog i endnu højere grad diskuteres, end vurderingerne kan.

Grænsen mellem "er" og "bør" kan være diffus. F.eks. kan man maskere et "bør" ved at formulere et udsagn med "er", når man fremstiller virkeligheden, som man mener den burde være. På den måde er grænsen mellem vurderinger og praktisk advokeringer flydende. Som kapitel 4 viser, er denne grænse afgørende, når der skelnes mellem legitime og illegitime argumenter. På den måde bliver håndteringen af disse ustabile grænser en central opgave i det civil-militære forhold.

*Moralske advokeringer* omhandler, både hvordan et givent problem løses, og hvorvidt de værdier, der ligger til grund for løsningsmåden, er de rigtige.<sup>29</sup> Det kan f.eks. være: "Vi bør ikke bryde menneskerettighederne, selv hvis det gør indsatsen ineffektiv." Fordi man med moralske advokeringer ikke kun kan diskutere, hvad virkeligheden er, men også, hvad det gode og det retfærdige er, er disse advokeringer i højere grad til debat end de praktiske advokeringer.<sup>30</sup>

På den måde befinder de forskellige deltagelsesformer sig i et hierarki, hvor mere komplekse argumenter i højere grad er til debat og dermed i højere grad politiske potentielt set. Dette er afbildet i figur 2.1.

**Figur 2.1.** Forskellige deltagelsesformer i den offentlige debat efter grad af politiskhed



I den offentlige debat eksisterer viden, vurderinger og praktiske og moralske advokeringer sammen side om side. Fordi den offentlige debat rummer mange aktører med forskellige perspektiver, er det ikke nødvendigvis altid det mest logiske argument, der former den offentlige mening. Succes i den offentlige debat handler også om at kunne præsentere sine ofte komplicerede og tekniske argumenter i et hverdagsprog, der er forståeligt for flest mulige aktører.<sup>31</sup>

Det er her vigtigt at understrege, at den offentlige debats logik ikke er lig med spin eller mediehåndtering. Mediehåndtering er en strategi, som en organisation kan benytte til at tilfredsstille eksterne aktørers krav. God mediehåndtering er udledt af og stemmer overens med, hvad medierne opfatter som god kommunikation. Den offentlige debats logik er derimod baseret på demokratiske værdier. Fordi medierne er kanaler for den offentlige debat, hænger mediehåndtering og offentlig debat tæt sammen, og det kan derfor

ofte virke, som om der er tale om en og samme logik. Det er dog vigtigt at holde dem adskilt. Mediehåndtering er kun det middel, man benytter for at få ens budskab igennem denne kanal og ud i den offentlige debat. Her skal budskabet også være demokratisk legitimt, hvis det skal opnå værdimæssig accept. Mediehåndtering er derfor en strategi, der principielt set kan være forvrængende og i så fald kaldes spin, mens den offentlige debat er orienteret mod forståelse og accept.

### **Forsvaret i debatten**

Disse abstrakte overvejelser kan synes langt fra forsvarets virkelighed. Hvorfor er dette interessant for forsvaret? For at kunne besvare spørgsmålet er det nødvendigt at se nærmere på, hvordan forholdet mellem forsvaret og det civile samfund – den civil-militære relation – fungerer.

Som tidligere nævnt er forsvarets autonomi ikke automatisk givet. For at det civile samfund – bestående af politikere, journalister, meningsdannere og borgere – skal kunne tillade forsvaret en vis grad af afskærmning, må det kunne stole på, at forsvaret også forfølger de mål, som civilsamfundet ønsker nået. Derfor er der behov for, at forsvaret disciplinerer sig selv til at overholde både demokratiske normer – herunder lydighed over for de demokratisk valgte politikere – og normer for deltagelse i den offentlige debat. Demokratisk kontrol og effektivitet er altså to sider af samme mønt. Den bedste måde at adskille sig fra det civile samfund på er – ironisk nok – ved at indgå i samfundet på en række områder.<sup>32</sup>

Den gensidige binding mellem militær og civilsamfund gennem værdier og normer er af flere kommentatorer, herunder Tipping (2008), McCartney (2010), Burk (2007) og Forster (2006), blevet beskrevet som en *civil-militær pagt* mellem civile aktører (befolkning, politikere, medier m.m.) og forsvaret.<sup>33</sup> Politikerne er ansvarlige for missionens mål, mens forsvaret er ansvarligt for missionens midler. De civil-militære relationer er en balancegang – hvis én af parterne svigter, bryder pagten sammen. Det er vigtigt at understrege, at denne pagt ikke skal forveksles med en kontrakt. En kontrakt er kendetegnet ved at være en juridisk og gensidigt anerkendt aftale, der definerer forholdet mellem to eller flere parter ned til mindste detalje. Parterne kan gøre, hvad de vil, så længe de ikke bryder den gensidige aftale. Hvis en af parterne overtræder et eller flere punkter i aftalen, vil de andre kunne holde vedkommende op på de juridiske forpligtelser i kontrakten. Den civil-militære pagt fungerer på anden vis. Her er parterne ikke legalt, men snarere moralsk forpligtet. Pagten hviler altså ikke på juridiske sanktioner, men på de involverede parters overbevisning om fordelene ved gensidigt samarbejde. Selv hvis pagten er skrevet ned, som i Storbritannien<sup>34</sup>, kan parterne ikke straffe hinanden, hvis en af dem bryder pagtens vedtagelser.<sup>35</sup>

På den måde afspejler den civil-militære pagt denne rapports fokus. Alle handlinger, som beskrives i denne rapport, er fuldt ud lovlige. Spørgsmålet er, hvilke forventninger aktørerne har til hinanden inden for dette rum af lovlige handlinger. Handlinger og udsagn kan

sagtens være legale og alligevel have negative konsekvenser for den gensidige forståelse mellem civile og militære aktører.

### **Hvad er rammerne for den offentlige debat om forsvars- og sikkerhedspolitik?**

Den offentlige debat er en åben og offentlig debat, hvor borgere udtrykker deres holdning til det fælles offentlige projekt og derigennem former en offentlig mening ved at teste de forskellige argumenters validitet. Den offentlige debat indgår i den parlamentariske styringskæde bestående af borgere, politikere og forvaltning. Deltagelse i debatten er reguleret af formelle regler og uformelle normer. I forsvars- og sikkerhedspolitiske debatter er den vigtigste uformelle norm hensynet til den nationale sikkerhed, der bevirker, at visse former for udtalelser anses for illegitime. For forsvaret er det vigtigt at agere inden for denne ramme, fordi det dermed bliver nemmere at opretholde autonomi.

Aktører indgår i den offentlige debat ved at formidle fakta (i form af viden eller vurderinger) eller gøre brug af advokeringer (i form af praktiske såvel som moralske advokeringer). Grænsen mellem fakta og advokeringer afhænger af, om udsagnet bevæger sig fra et "er" til et "bør". Særligt grænsen mellem vurderinger og praktiske advokeringer er flydende og afhænger af, om vurderingernd er foretaget på et sandfærdigt grundlag, så den så vidt muligt stemmer overens med virkeligheden. Grænserne for legitim og illegitim deltagelse er derfor ustabile.

# 03 Politik: Forsvarets tilgang til offentlig kommunikation

Det foregående kapitel fastslog, at den offentlige debat spiller en vigtig rolle i den parlamentariske styringskæde, og at *måden*, forsvaret deltager i debatten på, er med til at sikre forsvarets autonomi. Debatkultur og effektivitet i forsvarets forvaltning hænger altså sammen. Det blev dog også tydeliggjort, at man kan deltage i den offentlige debat på mange måder, og at grænserne mellem de forskellige former for deltagelse kan være flydende. Legitimitet er altså bl.a. et spørgsmål om at kunne håndtere og inddæmme denne ustabilitet.

Spørgsmålet er nu, hvordan forsvaret håndterer dette i praksis. Hvordan fungerer forsvarets nuværende rammer for offentlig kommunikation? Hvilke styringsredskaber benytter man? Stemmer praksis overens med de rammer, der blev opstillet i foregående kapitel? Her er det værd at se på to typer af dokumenter. Kapitlet undersøger først de generelle regler for offentlig ansattes ytringsfrihed med henblik på at afklare, hvor grænserne for forsvarets ansvar går. Dernæst undersøger kapitlet, hvordan disse grænser opretholdes af regler og normer i forsvaret, idet der ses nærmere på forsvarets nuværende kommunikationspolitik.

## **Offentligt ansattes ytringsfrihed**

I Danmark har offentligt ansatte ytringsfrihed på lige fod med alle andre borgere på baggrund af Grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, som dog begrænses af reglerne for freds- og ærekrænkende udtalelser. Offentligt ansattes ytringsfrihed gælder dog kun, så længe de udtaler sig på egne vegne. Hvis de offentligt ansatte udtaler sig på vegne af den institution, de er tilknyttet, kan denne institution opstille retningslinjer for indholdet af de ansattes udsagn.<sup>36</sup> Forsvarets deltagelse i den offentlige debat hører altså ikke under reglerne om ytringsfrihed. Forsvaret har frihed til at opstille regler for, hvornår dets medarbejdere må udtale sig om noget, og hvad indholdet af disse udtalelser skal være.

Når offentligt ansatte udtaler sig som individer, har de en udstrakt ytringsfrihed. Der er dog visse begrænsninger, som gælder for offentligt ansatte, men ikke for alle andre borgere:

- Offentligt ansatte må ikke offentliggøre tavshedsbelagte oplysninger.
- Offentligt ansatte må ikke udtale sig i grov form eller komme med fejlagtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde.
- Offentligt ansatte, der er centralt placeret, bør i nogle tilfælde være tilbageholdende med ytringer om eget arbejdsområde af hensyn til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne.
- Offentligt ansatte kan i tvivlstilfælde være pålagt at understrege, at de udtaler sig på egne vegne.<sup>37</sup>

Ovenstående giver en værdifuld afgrænsning af rapportens fokus. På den ene side er forsvarrets medarbejders deltagelse i den offentlige debat som privatpersoner beskyttet af en udstrakt ytringsfrihed og kun underlagt ovennævnte begrænsninger. På den anden side deltager forsvarret også som institution i den offentlige debat. Denne deltagelse er reguleret af visse uformelle normer om den offentlige debat og er rapportens hovedobjekt.

### **Forsvarets kommunikationspolitik**

Som offentlig styrelse er forsvarret underlagt en streng forpligtigelse til kun at informere offentligheden på baggrund af korrekte og sandfærdige oplysninger. Forsvarret er altså fuldstændig afskåret fra at lave spin eller andre former for manipulering af information.

Forsvarets deltagelse i den offentlige debat er specificeret i en række dokumenter, politikker og strategier, primært i udgivelsen *Forsvarets Kommunikationspolitik* fra 2006. Denne fungerer generelt som vejledning for forsvarrets personel og specificerer mål, midler, ansvarsfordeling og målepunkter for forsvarrets forskellige kommunikationsformer, herunder rammer for, hvordan og hvornår forsvarrets personel kan udtale sig til medierne – både på vegne af forsvarret og som privatpersoner.<sup>38</sup>

Forsvarets kommunikation antager mange forskellige former og fungerer på mange forskellige niveauer. Kommunikationspolitikken opstiller således normer for både intern kommunikation i og mellem forvaltningssenheder og ekstern kommunikation. Samtidig opstiller den normer for, hvordan kendskabet til kommunikationsværktøjerne skal udbredes gennem forsvarrets uddannelsesstrukturer.<sup>39</sup>

Da rapporten handler om forsvarrets forhold til den offentlige debat, fokuseres der specifikt på normerne for ekstern kommunikation, der kan opdeles i hhv. privat og offentlig ekstern kommunikation. Privat ekstern kommunikation tager form af direkte meddelelser til specifikke grupper (såsom pårørende, potentielle medlemmer af forsvarret, dele af den offentlige forvaltning o.l.) og har derfor ikke direkte betydning for den offentlige debat. Det er derimod særlig interessant at se på den offentlige eksterne kommunikationspolitik, da det er disse normer, der afgør forsvarrets deltagelsesformer i den offentlige debat.

Afsnittet om forswarets offentlige eksterne kommunikationspolitik specificerer en række principper, mål, midler og effektmålepunkter for mediehandtering og i den forbindelse ansvarsfordelingen i organisationen.<sup>40</sup> I forhold til den enkelte medarbejders kontakt med medierne specificeres det blot, at hver enkelt medarbejder "kan udtale sig faktisk inden for eget sagsområde - også til pressen - i henhold til forvaltningsloven og reglerne om tavshedspligt", og at man i den forbindelse bør "orientere sin nærmeste leder og presserådgiveren/pressesofficeren".<sup>41</sup> Retningslinjerne specificerer altså primært de juridiske rammer for offentligt ansattes ytringsfrihed, der blev nævnt i forrige afsnit.

Forsvarets generelle politik for forholdet til offentligheden udmøntes i en række principper og mål. Her fastslås bl.a. følgende:

Medierne er en vigtig kilde til formidling om Forsvaret til både politikere, borgere, medarbejdere og andre interesserede. Mediernes omtale af Forsvaret har betydning for de øvrige målgruppers tillid til og opfattelse af Forsvaret. Derfor lægger vi i Forsvaret stor vægt på et godt samarbejde med medierne.

Vi ønsker at skabe og udvikle gode relationer til medierne - også i de situationer, hvor vi er udsat for kritik. Vi accepterer mediernes rolle med at formidle viden og indsigt om Forsvaret. Vi respekterer også mediernes indbyrdes konkurrence og overholder vores aftaler. Vi ønsker således at give journalister de bedste mulige betingelser for at formidle forsvarsstof til offentligheden.<sup>42</sup>

Som det ovenstående citat viser, er forswarets politik for ekstern offentlig kommunikation i bund og grund en *mediehandteringspolitik*. Forsvaret ønsker at samarbejde med medierne, fordi det er den bedste måde at skabe god omtale på. Dette bliver også tydeligt, når der ses nærmere på de mere specifikke rammer, som kommunikationspolitikken opstiller.<sup>43</sup> Det gennemgående træk er *formidling af fakta*. Forsvarets kontakt med eksterne medier skal sikre, at oplysninger om forswarets virkelighed bliver kommunikeret til medierne. Men kommunikationspolitikken giver ingen retningslinjer for, hvordan legitime *advokeringer* opstilles, eller hvilke grænser der er for forswarets deltagelse i den offentlige debat. Hvis kommunikationspolitikken sammenholdes med de forskellige deltagelsesformer i den offentlige debat, som kapitel 2 beskrev, ses det, at forswarets politik for ekstern offentlig kommunikation ikke er en debatpolitik. Dette billede underbygges af de mål, midler og effektmålepunkter<sup>44</sup>, som kommunikationspolitikken opstiller.<sup>45</sup>

Kapitel 4 beskriver, hvordan de flydende grænser mellem fakta og advokeringer er med til at udfordre det civil-militære forhold. I forhold til målet om effektiv mediehandtering er kommunikationspolitikken formentlig velegnet. Den behandler dog ikke det forhold, at forswarets kontakt med offentligheden er andet - eller af nogle aktører tolkes som andet - end blot formidling af fakta fra den offentlige forvaltning til medierne. Forsvarets deltagelse i den offentlige debat er altså kun delvist omfattet af de eksisterende retningslinjer.



## **Hvad er retningslinjerne for forsvarets offentlige kommunikation?**

Offentlig kommunikation er et spørgsmål om både de offentligt ansattes private ytringsfrihed, der som udgangspunkt kun rummer enkelte restriktioner, og institutionens officielle kommunikation, der kan underlægges mange former for regulering. For forsvaret er rammerne for den officielle kommunikation opstillet i *Forsvarets Kommunikationspolitik*. Denne er dog primært en *mediehåndteringspolitik*, der giver retningslinjer for, hvordan forsvaret skal formidle fakta til medierne. Der er således ingen retningslinjer for, hvordan og hvornår forsvarets personel og repræsentanter kan advokere i den offentlige debat, og kommunikationspolitikken adresserer ikke de udfordringer, der opstår som følge af flydende og uklare grænser mellem de forskellige deltagelsesformer i den offentlige debat. *Forsvarets Kommunikationspolitik* rummer derfor formentlig en stærk mediehåndteringspolitik, men den mangler imidlertid en kodificeret debatpolitik.

# 04 Udfordringer: Repræsentation, deltagelse og hensyntagen

De foregående kapitler viser, at deltagelse i den offentlige debat er central for bibeholdelsen af forsvarrets autonomi. Samtidig er det tydeligt, at denne deltagelse kun delvist er beskrevet i de eksisterende politikker på området. Det næste spørgsmål er dog, hvordan denne debat udspiller sig i praksis, og hvorvidt de forskellige aktører har de samme forventninger til, hvordan den offentlige debat bør fungere. Disse uafklarede spørgsmål vil blive undersøgt i dette kapitel. Generelt ses der på, hvilke udfordringer der forhindrer den offentlige debat i at foregå i overensstemmelse med de idealer, der blev opstillet i kapitel 2. Kapitlet giver først en generel beskrivelse af, hvordan den offentlige debat om forsvars- og sikkerhedspolitik fungerer, og opstiller derefter tre kerneudfordringer, hvor civile og militære aktører handler efter forskellige normer for den offentlige debat.

## **Den forsvars- og sikkerhedspolitiske debat**

Den forsvars- og sikkerhedspolitiske debat foregår både i offentligheden og i lukkede fora og er et sammensurium af forskellige emner, der debatteres samtidig, og med forskellige argumenttyper. På trods af denne kompleksitet er det muligt at adskille debattens forskellige delelementer og derved få et overordnet billede af, hvordan den offentlige debat om forsvars- og sikkerhedspolitik fungerer.

Det første interessante aspekt ved debatten er, at der i virkeligheden er tale om to separate, men alligevel forbundne debatter om hhv. forsvarspolitik og sikkerhedspolitik. Den forsvarspolitiske debat er bundet til en specifik del af den offentlige forvaltning i form af forsvaret og er derfor opdelt i to mindre debatter. Ud over den offentlige debat er der tale om en teknisk debat, som forsvarrets medarbejdere i høj grad deltager i, og som foregår i mindre tidsskrifter, internt i forsvarrets forvaltning, i forskellige forsvarspolitiske fora og foreninger o.l. Denne debat foregår i et teknisk sprog – hvad man i sociologien kalder systemsproget – som kun den indviede skare af specialister forstår og interesserer sig for.<sup>46</sup> Grænserne mellem de to debatter er flydende, da emner og diskussioner løbende bliver overført fra den ene debat til den anden.

Selvom det kan være relevant at undersøge, hvordan den tekniske debat fungerer, og hvordan den kan optimeres, falder dette udenfor emnet for denne rapport. Rapporten handler dog udelukkende om, hvordan den del af debatten, der foregår i den brede offentlighed, fungerer.

Den offentlige forsvarspolitiske debat handler som hovedregel om, hvorvidt den offentlige forvaltning – Forsvarsministeriet og forsvaret – løser sine opgaver på en effektiv måde, hvilket diskuteres ved brug af både praktiske og moralske advokeringer. Der eksisterer en arbejdsdeling i debatten. Få udvalgte aktører – primært politikere, journalister med betydelig detailviden om forsvarspolitik og forsvarets repræsentanter – agerer på den forsvarspolitiske scene. Befolkningen er som udgangspunkt kun sjældent engageret i et politikområde, der er så teknisk præget.

Indimellem sker det dog, at en bredere kreds af debattører, herunder dele af den brede befolkning, engagerer sig i et emne på den forsvarspolitiske dagsorden. Dette skete f.eks. i sommeren 2007, hvor spørgsmålet om, hvorvidt forsvaret skulle sende kampvogne til Helmand-provinsen i Afghanistan, var til debat. Forskellige aktører fremsatte i den forbindelse forskellige argumenter. Debatter som denne er præget af en høj grad af uforudsigelighed. Praktiske og moralske spørgsmål hænger sammen, og det er ikke nødvendigvis det logisk set mest korrekte argument, men snarere det argument, der bedst kan formuleres i et forståeligt sprog, som ender med at forme den offentlige mening.

Hvor forsvarspolitikken er tæt forbundet med en specifik forvaltning, findes der ikke på samme måde en sikkerhedspolitisk forvaltning. Sikkerhedspolitiske diskussioner foregår i stedet på tværs af forskellige ministerområder og inddrager ud over forsvarspolitik bl.a. også udenrigspolitik, udviklingspolitik og retspolitik. Fordi der er tale om et forvaltningsløst område, opstår der mange sikkerhedspolitiske diskussioner i det offentlige rum. Den sikkerhedspolitiske debat handler både om, hvad der er den fornuftigste kurs, og om, hvorvidt denne kurs er moralsk forsvarlig.

Samtidig er denne debat langt bredere funderet end den forsvarspolitiske debat. Naturligvis er der visse eksperter, politikere og meningsdannere, der har privilegerede positioner, men debatten inkluderer generelt set en bred skare af aktører. Hvor den forsvarspolitiske kurs ofte er baseret på en lukket teknisk debat og en offentlig debat om forvaltningens effektivitet, er den sikkerhedspolitiske kurs i langt højere grad et offentligt spørgsmål. Den offentlige mening har derfor langt større betydning på dette område. Politikerne må derfor begrunde den sikkerhedspolitiske kurs i den offentlige debat og forholde sig til risikoen for at komme i konflikt med den offentlige mening.

En gennemgang af de to debatter viser, at der løbende opstår visse civil-militære spændinger. Generelt set kan man på baggrund af de spændinger, der i de foregående år er opstået på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område, opstille tre kerneudfordringer.

## **Udfordring 1: Hvem repræsenterer forsvaret?**

Som vist i det følgende forventer de civile aktører, at forsvaret kun agerer inden for visse begrænsede rammer i den offentlige debat. En betingelse for at foretage denne afgrænsning er dog, at det specificeres, hvem der skal repræsentere forsvaret. Denne problematik hænger sammen med distinktionen mellem, hvornår offentligt ansatte udtaler sig på egne vegne og derved har en udstrakt ytringsfrihed, og hvornår de udtaler sig på vegne af forsvaret og derved kan være pålagt visse begrænsninger for, hvad de udtaler sig om, og hvordan de gør det.

Et godt eksempel på denne problematik opstod i forbindelse med valgkampen i 2005, hvor en folketingskandidat, der også var oberst i et regiment, der havde soldater i Irak, kritiserede rationalet bag krigen i Irak ved brug af både praktiske og moralske advokeringer. Et medlem af forsvarets ledelse reagerede ved åbenlyst at kritisere officeren:

Som embedsmænd, officerer i hæren og repræsentanter for forsvaret er vi (...) givet en opgave af et flertal i Folketinget. Og den opgave løser vi uafhængigt af vores personlige opfattelser. Obersten har jo særdeles stor erfaring i omgangen med medier og burde være mere opmærksom på at adskille sit kandidatur til Folketinget fra sit virke som chef i forsvaret. Det er ikke forsvarets holdning, som obersten har udtalt.<sup>47</sup>

Sagen viser et gennemgående paradoks i den offentlige debat om forsvars- og sikkerhedspolitik: På den ene side må politiske kandidater være i stand til at gøre brug af både moralske og praktiske advokeringer i både forsvars- og sikkerhedspolitiske debatter. På den anden side er forsvarets repræsentanter underlagt en række restriktioner som vist ovenfor. Det gennemgående problem er altså at afgøre, hvornår vedkommende udtaler sig på egne vegne som f.eks. kandidat til Folketinget, og hvornår vedkommende udtaler sig på forsvarets vegne i rollen som forsvarets repræsentant.

Det samme problem opstår i forbindelse med repræsentanterne for forsvarets personelorganisationer. I forbindelse med debatten om krigen i Irak i 2003 blev partierne Socialdemokratiet og Radikale Venstre direkte opfordret af en repræsentant for en af forsvarets personelorganisationer til at stemme for krigen for derved at markere, at der var bred opbakning til soldaterne. Denne repræsentant var samtidig kandidat til et politisk hverv, hvilket medførte, at der blev sået tvivl om hans upartiskhed. Repræsentantens udtalelser var for så vidt ikke problematiske, hvis vedkommende udtalte sig som privatperson. Hvis repræsentanten derimod kunne siges at repræsentere forsvaret, er det uklart, om udtalelserne overskred grænserne for legitime handlinger i den offentlige debat.

I ingen af disse eksempler stod det på det pågældende tidspunkt klart, om personerne udtalte sig på vegne af forsvaret eller ej. Denne uklarhed medførte, at der blev sået tvivl om, hvorvidt forsvaret er omfattet af normerne for den offentlige debat. Eksemplerne viser dog samtidig, at det ikke er så enkelt at afklare, hvem der er omfattet af disse normer. Hvor den præcise grænse går mellem rollen som forsvarets repræsentant og rollen som privatperson afhænger af

kontekst og baggrund. Det er således vanskeligt at opstille mere specifikke regler, der kan fjerne denne udfordring. Snarere kan det blot konstateres, at der generelt er en uklarhed på dette område.

### **Udfordring 2: Hvordan bør forsvaret deltage i debatten?**

Efter at have set på, *hvornår* man kan sige, at forsvaret deltager i debatten, er det næste spørgsmål, *hvordan* forsvarets repræsentanter forventes at agere i det offentlige rum. For at finde ud af, hvor de præcise grænser går, fremdrages her et par konkrete eksempler fra debatten.

Et godt eksempel på denne udfordring opstod i marts 2005, hvor en repræsentant fra forsvaret konstaterede, at Danmark burde flytte tropper fra Kosovo og Irak til Afghanistan. Han udtalte følgende:

Den størrelse, vi har i Irak i dag, har jeg svært ved at se om fire til fem år. Derfor kan man forestille sig, at Danmark tager et større engagement i Afghanistan, fordi man netop der har mulighed for at tænke Udenrigsministeriets indsats sammen med den militære tilstedeværelse, hvor man netop som i Irak kan kombinere genopbygning med militær støtte.<sup>48</sup>

Dette udsagn blev kritiseret af flere politikere, der mente, at forsvarets repræsentant – ved at komme med udsagn om, hvor og hvornår danske soldater skulle udsendes – udtalte sig om et emne, der var forbeholdt civile politikere. Repræsentanten forsvarede sig omvendt med, at denne ikke havde taget stilling til deployeringen, men blot meddelte offentligheden de planlægningsmæssige perspektiver for den danske indsats.<sup>49</sup> Begge parter opfattede det altså som legitimt, at forsvaret deltog i debatten. Spørgsmålet var snarere, om forsvaret deltog på en legitim *måde*. De civile politikere mente, at forsvarets repræsentant gjorde brug af (praktisk) advokeringer i den sikkerhedspolitiske debat og anså dette for en overskridelse af grænsen for forsvarets deltagelse i debatten. Forsvarets repræsentant hævdede omvendt, at vedkommende blot formidlede fakta i form af en militærfaglig vurdering af, hvor Danmark ville få mest ud af de danske soldaters indsats. Ifølge politikerne kom repræsentanten ikke kun med en vurdering af fordele og ulemper ved forsvarets tilbagetrækning fra Irak, men gav også udtryk for sin holdning til den sikkerhedspolitiske kurs i den forbindelse og overtrådte dermed grænsen for, hvad forsvaret må udtale sig om. Om denne grænse var retfærdig eller ej er ikke sagens kerne. Idet man fra politisk hold mente, at repræsentanten overtrådte grænsen for, hvornår forsvaret må deltage i debatten, blev det tydeligt, at denne grænse er uklar og flydende. Der bliver altså ikke kun stillet krav til kvaliteten af forsvarets militærfaglige vurderinger – det forventes også, at forsvaret udelukkende kommer med militærfaglige vurderinger og ikke overtræder den uklare og flydende grænse mellem vurderinger og advokeringer.

Den førnævnte debat fra 2007 om udstationeringen af danske kampvogne i Helmand-provinsen illustrerer denne grænses kompleksitet. Debatten startede, da Hærens Operative Kommando argumenterede for, at kampvogne ville øge soldaternes sikkerhed i Afghanistan. Forsvarskommandoen responderede ved at fremvise en analyse, der på baggrund af udtalelser fra det britiske forsvar anbefalede, at man undlod at sende kampvognene, da de ville have

en forkert signalværdi i forhold til lokalbefolkningen.<sup>50</sup> Denne militærfaglige uenighed var forholdsvis problematisk for politikerne, der havde ringe forudsætninger for at kunne diskutere disse detaljerede spørgsmål. Nogle politiske aktører deltog i debatten ved at gøre diskussionen til et absolut spørgsmål om moral. Andre afstod fra dette og henviste til, at de ikke var militærfaglige eksperter.<sup>51</sup> Debatten foregik i de danske medier hen over sommeren 2007. Nogle aktører, primært med tilknytning til forsvaret, gjorde brug af praktiske advokeringer og argumenterede for, at denne platform ville være et effektivt våben for de udsendte soldater.<sup>52</sup> Andre gjorde brug af moralske advokeringer og lagde dermed vægt på det generelle behov for at støtte de udsendte soldater.<sup>53</sup> Debatten satte politikerne under pres. Når to myndigheder, der begge kan siges at repræsentere den militære fagkundskab, var uenige om, hvad der konstituerede den optimale løsning, hvem skulle de så modtage råd fra? I sensommeren 2007 besluttede forsvarsministeren med opbakning fra forsvarsudvalget at sende de omtalte kampvogne til Helmand-provinsen.<sup>54</sup>

Debatten illustrerer en række interessante pointer om forsvarets deltagelse i debatten. For det første tydeliggør debatten distinktionen mellem at udtale sig som privatperson og at udtale sig som repræsentant for organisationen. Størstedelen af debattens advokeringer blev fremført af medlemmer af forsvaret, der udtalte sig som privatpersoner. Mange af disse var praktiske advokeringer for det fornuftige i at benytte kampvogne til de opgaver, som forsvaret stod over for i Helmand-provinsen. Denne debat blev altså ført på baggrund af den specifikke viden, som disse personer havde qua deres ansættelse i forsvaret – hvilket flere af dem også tydeliggjorde ved eksplicit at henvise til deres stilling og rang. På trods af dette overlap blev distinktionen mellem rollen som privatperson og rollen som repræsentant for organisationen opretholdt.

For det andet viser debatten et fundamentalt paradoks i forholdet mellem militære og civile aktører i det moderne samfund. Hvis to myndigheder, der begge fremstår som repræsentanter for den militære sagkundskab, kommer med modstridende vurderinger, vil der blive stillet spørgsmålstejn ved den faglighed, som retfærdiggør forsvarets særlige autonomi. Mange perspektiver i debatten kan altså være med til så tvivl om forsvarets særlige faglighed og dermed mindske forsvarets autonomi. Dette skal dog samtidig vejes op imod hensynet til en fri og åben offentlig debat som nævnt i indledningen. Faglighed er ikke et entydigt begreb. Hvem repræsenterede forsvarets særlige faglighed i den konkrete sag? Var det Hærens Operative Kommando, der beskæftiger sig med den daglige drift af organisationen på tættest hold, eller var det forsvarskommandoen, der måske har et større overblik? I disse tilfælde må både militære og civile aktører være villig til at acceptere, at der kan blive sået tvivl om forsvarets faglighed. Dette indebærer, at forskellige dele af forsvaret kan være uenige med hinanden i den offentlige debat.

Samlet set kan man således opsummere, hvordan forsvarets mulighed for at deltage i den offentlige debat er begrænset. Tabel 4.1. viser, hvordan det forventes, at forsvaret som institution

udelukkende formidler fakta i form af viden og vurderinger i debatten. De to hovedudfordringer består i at sikre, dels at forsvarrets udsagn er fagligt funderede, og dels at forsvaret præsenterer udsagnene på måder, der holder sig inden for den flydende grænse mellem vurderinger og praktisk advokeringer.

**Tabel 4.1.** Forsvarets muligheder for at deltage i den offentlige debat baseret på forskellige deltagelsesformer og -emner

		Emne		
		Sikkerhedspolitik	Forsvarspolitik	
Deltagelsesformer	Fakta	Viden	<u>Forsvaret bør bidrage med viden.</u> Eksempel: "USA har atomvåben."	<u>Forsvaret bør bidrage med viden.</u> Eksempel: "Danmark har på nuværende tidspunkt 730 soldater i Afghanistan."
		Vurderinger	<u>Forsvaret bør bidrage med vurderinger.</u> Eksempel: "Hvis Danmark vil øge sin territorielle sikkerhed på sigt, er en mulighed at deltage i fremtidige amerikanske invasioner."	<u>Forsvaret bør bidrage med vurderinger.</u> Eksempel: "Hvis Danmark bruger færre ressourcer på opiums-bekæmpelse, kan sikkerheden for Helmand-provinsens indbyggere forøges."
	Advokeringer	Praktisk	<u>Forsvaret bør afholde sig fra praktiske advokeringer.</u> Eksempel: "Danmark bør deltage i USA's fremtidige invasioner, da dette vil styrke vores bånd til USA og dermed vores territorielle sikkerhed."	<u>Forsvaret bør afholde sig fra praktiske advokeringer.</u> Eksempel: "Danmark bør bruge færre ressourcer på opiums-bekæmpelse for at forbedre sikkerheden for Helmand-provinsens indbyggere."
		Moralsk	<u>Forsvaret bør afholde sig fra moralske advokeringer.</u> Eksempel: "Danmark bør deltage i USA's fremtidige invasioner, da dette vil fremme frihed verden over."	<u>Forsvaret bør afholde sig fra moralske advokeringer.</u> Eksempel: "Danmark bør bruge færre ressourcer på opiums-bekæmpelse, da det er forkert at pådutte indbyggerne vores værdier."

Skillelinjen mellem forsvarrets legitime og illegitime deltagelse i den offentlige debat er dog ikke så tydelig, som den fremgår af tabellen. Som beskrevet i kapitel 2 og illustreret ved den stiplede linje i tabellen ovenfor, er grænsen mellem vurderinger og praktiske advokeringer flydende. Selvom de ikke altid indeholder en eksplicit stillingtagen til en konkret politik, kan sætninger fremsat som vurderinger sagtens være implicite advokeringer. Forsvaret kan sagligt vurdere konsekvenserne af forskellige politiske tiltag og dermed indirekte anbefale visse politiske tilgange frem for andre. Om

det er vurderinger eller advokeringer er et spørgsmål om faglighed og afhænger af øjnene, der ser. Netop fordi vurderinger kan fremhæve visse politiske opfattelser frem for andre, kan de blive opfattet som advokeringer, hvis de ikke er funderet i den militærtekniske faglighed. Formelt set faglige vurderinger kan altså tolkes som advokeringer og opfattes som illegitime – også selvom de ikke var ment på den måde. Fordi faglighed, som illustreret ovenfor, er et flydende begreb, kan grænsen mellem vurderinger og advokeringer blive tilsvarende flydende. Den offentlige debat er altså præget af en gensidig forventning om, at forsvaret holder sig inden for visse grænser. Disse grænser er dog ikke givne, men afhænger dels af emnets kompleksitet og dels af, hvordan de tolkes af andre aktører i debatten.

### **Udfordring 3: Hvordan skal der tages hensyn til forsvaret?**

De første to udfordringer har specifikt handlet om, hvordan det forventes, at forsvaret agerer i det offentlige rum. I de sikkerhedspolitiske debatter opstår dog også civil-militære spændinger i diskussioner mellem civile aktører, hvor forsvaret ikke aktivt deltager. Dette sker, når civile aktører påkalder sig forsvarets arbejde som en aktiv del af den sikkerhedspolitiske debat.

Denne debatform kan opstå ved, at henvisninger til forsvaret bruges til at lukke debatten, eller at forsvaret inddrages som ansvarligt for de missioner, som politikerne har vedtaget. Den førstnævnte debatform kan illustreres med et eksempel fra den offentlige debat forud for krigen i Irak i 2003, hvor en ledende oppositionspolitiker talte til en antikrigsdemonstration. Vedkommende blev efterfølgende kritiseret af en af sine politiske modstandere, der mente, at det var "synd for soldaterne", at der foran "gadens parlament" blev argumenteret imod den mission, soldaterne skulle på.<sup>55</sup> Med dette udsagn inddrog regeringspolitikeren altså forsvaret i den sikkerhedspolitiske diskussion om selve missionen, selvom forsvaret – som tidligere fastslået – principielt set er indifferent over for en missions sikkerhedspolitiske mål. Civile aktører inddrager altså forsvaret i den sikkerhedspolitiske debat ved f.eks. at rejse kritik af politiske modstandere med henvisning til, at udtalelser fra disse skader soldaternes indsats. Erfaringer fra andre krigsførende nationer, herunder særligt USA, har vist, at dette kan være et særdeles effektivt instrument, da det kan bruges til at mindske den sikkerhedspolitiske debats åbenhed.<sup>56</sup>

Disse henvisninger til hensynet til forsvaret fungerer som en påkaldelse af debattens uformelle normer med henvisning til den nationale sikkerhed. Ønsket om at gøre brug af de uformelle normer frem for at have en åben og kritisk offentlig debat bliver begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed. Kerneproblematikken er således, om der er tale om et reelt problem for den nationale sikkerhed, som kan begrunde, at den offentlige debat – der jo i sig selv er et vigtigt element i sikkerhedspolitikken – bliver begrænset.

For at den offentlige debat vil kunne skabe problemer for den nationale sikkerhed i dette eksempel, skal den i betydelig grad begrænse forsvarets evne til at deltage i krigen. Dette er altså ikke udelukkende spørgsmålet om, hvorvidt debatten begrænser den



offentlige opbakning til krigen. Som beskrevet i kapitel 2 er forsvaret indifferent i forhold til, hvilke missioner det sendes på. Forsvaret er derfor også principielt set indifferent i forhold til, om missionen har opbakning i befolkningen. Som en højtstående repræsentant for forsvaret så rammende udtalte i forbindelse med krigen i Irak:

Ingen borgere, heller ikke soldater, er maskiner. De tænker selv. Men der er en grund til, at vi er i uniform. Den indbefatter, at ordrer fra den civile, demokratiske kontrol følges til punkt og prikke. Det er dét, der gør os en lille smule unikke. Hvis soldaten ikke kan dét, skal han ikke bære uniform. Så skal han gå til sin oberst og meddele, at han må melde fra.<sup>57</sup>

Forskning i soldaters holdninger til deres udsendelse viser imidlertid, at soldater – på trods af, at de burde være indifferente i forhold til, hvilke missioner de udsendes på – oplever en vis negativ psykologisk effekt, hvis den offentlige debat i hjemlandet er kritisk over for missionens politiske mål.<sup>58</sup> Det er alene denne psykologiske effekt, der begrundet det hensyn, der bør tages til forsvaret i den offentlige debat.

Selvom den psykologiske effekt naturligvis har en vis betydning, skal den dog vejes op imod andre vigtige hensyn. Som nævnt er der en betydelig værdi i at træffe sikkerhedspolitiske beslutninger på baggrund af grundig diskussion. I den nuværende sikkerhedspolitiske situation, hvor samfundet i højere grad skal være på vagt over for mere uhåndgribelige trusler, er dette blevet vigtigere end tidligere. Derudover skal den psykologiske effekt vejes op imod en *modsvarende* psykologisk effekt blandt forsvarets personel. Som vist i kapitel 2 er lydighed over for det demokratiske system og de demokratisk valgte politikere indstøbt i selve forsvarets værdimæssige DNA. Hvis civile aktører inddrager soldaternes psykiske velbefindende i deres argument for en begrænsning af den offentlige debats åbenhed, svigtes de centrale værdier og normer, der udgør selve forsvarets *raison d'être*. Selvom det altså kan være en idé at argumentere for, at støtte til missionen har en indflydelse på soldaternes ve og vel, skal det hensyn vejes op imod både en modsatrettet psykologisk effekt og lukningen af den sikkerhedspolitiske debat som følge deraf. På den baggrund kan det være en særdeles problematisk praksis.

Forsvaret kan også inddrages på en måde, hvor institutionen holdes ansvarlig for den sikkerhedspolitiske kurs. Denne type inddragelse kan illustreres med et eksempel fra 2007, hvor en politiker fra oppositionen udtalte, at vedkommende støttede "irakernes kamp mod besættterne".<sup>59</sup> Politikerens udsagn blev efterfølgende mødt af voldsom kritik, der ikke fokuserede så meget på indholdet af politikerens forskellige udsagn om emnet, men snarere på, at vedkommende var kommet med det pågældende udsagn. Politikerens udsagn kan forstås på to måder. Politikereren kan have ment, at vedkommende ønskede, at USA trak sine soldater ud af Irak, men samtidig støttede de danske soldater. I så fald var udsagnet udelukkende rettet mod andre politikere og ment som en legitim påstand i den sikkerhedspolitiske debat. Som en læserbrevsskribent skrev som forsvar for politikerens udsagn: "Man har ingen speciel moralsk forpligtelse til at bakke op bag de politikere, der aktuelt fører landets politik, det være sig inden- eller udenrigspolitisk."<sup>60</sup> Men

udsagnet kan også forstås på den måde, at politikerne var modstander af, at forsvaret løste den opgave, som politikerne i Folketinget havde besluttet. Som vist i kapitel 2 hviler demokratiet på en opdeling af mål og midler, hvor førstnævnte er politikernes ansvar, mens forsvaret har ansvaret for sidstnævnte. Hvis forsvaret skal kunne udføre disse opgaver uden at blande sig i, hvad opgaverne skal bestå i, må det omvendt også være sådan, at man forstår og accepterer, at forsvaret blot udfører de opgaver, som det er blevet sat til fra politisk hold. Man kan ikke bebrejde hammeren, at den slår de forkerte søm i, hvis hammeren ikke har været med til at bestemme, hvordan huset skal se ud. I så fald synes politikernes udtalelser at have overtrådt de uformelle normer for den offentlige debat, og modstandernes kritik synes derfor berettiget.

Dette eksempel er bemærkelsesværdigt, fordi det er tydeligt, at der er tilfælde, hvor det er legitimt at lukke debatten ved at henvise til hensynet til forsvaret. Disse gælder dog kun, hvis andre politiske aktører allerede har inddraget forsvaret i debatten på illegitim vis. Dette illustrerer derfor blot, hvor vigtigt det er ikke at påkalde sig hensynet til forsvaret i den almindelige legitime debat. Hvis påkaldelse af dette hensyn er et hyppigt forekommende kneb i den politiske debat, vil det miste sin legitimitet i de tilfælde, hvor der rent faktisk sker en overskridelse af debattens grænser. Det overordnede hensyn til forsvaret er derimod, at forsvaret ikke inddrages i debatten eller tages til indtægt for en holdning i forhold til den sikkerhedspolitiske kurs. Det er meget naturligt at rette sin vrede over en given mission mod det redskab der udfører missionen eller at finde det krænkende, at politikere kritiserer en mission og dermed fornædler de ofre, som soldater har været villige til at give. I et demokrati må forsvaret dog anses som en upolitisk institution, der principielt set skal holdes ude af diskussioner om den sikkerhedspolitiske kurs.

### **Hvilke udfordringer står forsvaret og de civile aktører over for i den offentlige debat?**

Generelt set opstår der tre forskellige udfordringer i den offentlige debat, som forhindrer den i at fungere som foreskrevet i kapitel 2:

1. Der er uklarhed blandt både militære og civile aktører om, hvem der repræsenterer forsvaret i den offentlige debat
2. Der er uklarhed blandt både militære og civile aktører om grænserne for, hvordan forsvaret kan deltage i den offentlige debat
3. Der er uklarhed blandt civile aktører om, hvordan der bør tages hensyn til forsvaret i den offentlige debat om sikkerhedspolitik

# 05 Løsning: En pagt om civil-militær interaktion

Kapitel 4 viste, at forsvaret og de civile aktører generelt set står over for tre udfordringer i den offentlige debat. For det første er der uklarhed blandt både militære og civile aktører om, hvem der repræsenterer forsvaret i den offentlige debat. For det andet er der uklarhed blandt både militære og civile aktører om grænserne for, hvordan forsvaret kan deltage i den offentlige debat. For det tredje er der uklarhed blandt civile aktører om, hvordan der bør tages hensyn til forsvaret i den offentlige debat om sikkerhedspolitik.

Når de ovennævnte udfordringer sammenholdes med de paradokser, som Rathsacksagen tydeliggjorde, bliver det tydeligt, at interaktionen mellem civile og militære aktører ikke fungerer optimalt. Sagen handlede om mange forskellige ting. En af dem var en debat om, hvilke normer der bør gælde i det offentlige rum, når der debatteres forsvars- og sikkerhedspolitik, og hvorvidt dette politikområde har en særlig rolle i demokratiet. På et overordnet plan handlede denne debat altså om det samme paradokser, som blev tydeliggjort af de tre ovennævnte udfordringer. Kapitel 4 viste, at udfordringerne handlede om uenigheder mellem forskellige aktører om, hvilke roller forsvaret skal spille i den offentlige debat. Disse uenigheder udspringer dog af et mere fundamentalt spørgsmål. Ligesom i Rathsacksagen handler det om, hvilken rolle forsvars- og sikkerhedspolitikken skal spille i det nationale demokrati, og hvorvidt der er særlige normer på dette område. Løsningen på de udfordringer, der er fremhævet i denne rapport – og formentlig mange af de andre civil-militære udfordringer i den offentlige debat – er altså at finde og tydeliggøre en konsensus om normerne i den forsvars- og sikkerhedspolitiske debat. Den civil-militære kerneudfordring er altså at få fundet og udbredt en række fælles normer for den offentlige debat.

Kapitel 4 viste også, at det i forbindelse med alle tre udfordringer er meget vanskeligt at opstille konkrete retningslinjer, der på forhånd kan beskrive grænserne for, hvordan aktører bør agere i den offentlige debat. Udfordringerne kan altså næppe håndteres ved at opstille præcise regler for aktørernes adfærd. Dette betyder dog ikke, at man ikke kan adressere disse udfordringer, men det bør gøres på et mere abstrakt og værdiorienteret niveau.<sup>61</sup> Kapitel 2 viste, hvordan der allerede er en række uformelle normer for den offentlige debat,

og hvordan disse på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område udspringer af en civil-militær pagt mellem forsvar, politikere og borgere. Denne pagt er en slags aftale, der på forhånd foreskriver, hvordan interaktionen skal fungere. Det er disse normer, som har brug for at blive tydeliggjort.

Værdier, normer og udtalte pagter er uundværlige elementer i den demokratiske proces. Uheldigvis er de qua deres uhåndgribelige natur samtidig meget vanskelige at have med at gøre. Kan man overhovedet bruge en udtalt pagt i forbindelse med et konkret formål? En mulighed er, at man vælger at *nedskrive* denne pagt, som det f.eks. er gjort i Storbritannien. Ved at tydeliggøre, hvordan parterne forstår Danmarks rolle som krigsførende nation, og hvilke værdier og normer man er enige om bør styre den offentlige debat om dette emne, vil man kunne tilstræbe et mere stabilt udgangspunkt for den offentlige debat. Dette vil naturligvis ikke løse alle de civil-militære problemer, som vil opstå i fremtiden. Det vil dog danne et fælles udgangspunkt for den civil-militære interaktion i den offentlige debat, således at de ovennævnte udfordringer kan mindskes, hvis ikke helt undgås.

### **De britiske erfaringer**

Som det eneste vestlige land har Storbritannien valgt at nedskrive en civil-militær pagt, der i fleksible termer beskriver de rettigheder og pligter, som forsvaret og civilbefolkningen har i forhold til hinanden.<sup>62</sup> Hvis Danmark ønsker at håndtere sine civil-militære udfordringer ved hjælp af en nedskrevet pagt, gør man klogt i at trække på de britiske erfaringer.

Den britiske Pagt – *The Military Covenant* – blev oprindeligt formuleret indenfor den britiske hær og blev først nævnt i *British Army's Doctrine Publication 5* fra 2000 og blev omformuleret til sin nuværende form i 2005.<sup>63</sup> Pagten blev formuleret som en reaktion på, at den britiske hær var begyndt at rekruttere folk fra forskellige samfundslag, og at der derfor var en frygt for, at hæren ville have sværere ved at fastholde sin værdimæssige kerne i de mere besværlige missioner, man forventede at komme på i det nye årtusinde. Den britiske hær havde med andre ord brug for at vise, at livet som soldat ikke var som enhver anden beskæftigelse, men indebar særlige rettigheder og pligter.<sup>64</sup> I de første par år var pagten forholdsvis ukendt i den offentlige debat, men i de senere år er den blevet en rettesnor for aktører i den offentlige debat om civil-militære spørgsmål. Utsigtet har pagten altså bevæget sig fra at være et internt sociologisk redskab i den britiske hær til at blive et civilt-militært hjælpemiddel i den offentlige debat.

Pagten er et særdeles kortfattet dokument, der formulerer forholdet mellem soldater og samfund i forholdsvis vage termer. Den mest centrale passage lyder således:

In putting the needs of the Nation, The Army and others before their own, [soldiers] forgo some of the rights enjoyed by those outside the Armed Forces. So, at the very least, British soldiers should always expect the Nation and their commanders to treat them fairly, to value and respect them as individuals, and to sustain and reward them and their families.<sup>65</sup>

Den britiske pagt er altså en *udveksling af rettigheder* mellem soldaterne som individer og hæren og samfundet som institution. Pagten griber fat i en fundamental uretfærdighed i forholdet mellem soldater og samfund. Offentligheden forventer ikke kun, at soldaterne er villige til at kæmpe og opgive deres egen ret til liv, men også, at dette bliver gjort i overensstemmelse med civile humanitære værdier, som kan gøre militæret mindre effektivt.<sup>66</sup> Samtidig understreger pagten, at soldaterne skal kompenseres for disse krav med retfærdig behandling, respekt og belønninger. Pagten forsøger altså at finde en ny og mere retfærdig balance i denne udveksling af rettigheder. Ved at nedskrive denne nye balance i pagten tages spørgsmålet om retfærdighed ud af den politiske debat og gøres til en værdi som alle politiske aktører forventes at acceptere. Hvis det er en del af selve samfundsstrukturen, at soldater og deres familier skal have respekt og materiel kompensation, kan det aldrig blive et politisk spørgsmål. Det kan altså ikke længere diskuteres i den politiske debat – det er med andre ord blevet førpolitisk.

I takt med at pagten er blevet en del af den offentlige debat, har det vist sig, at den indeholder en række dysfunktioner. For det første er pagten – selvom den oprindeligt var ment som en førpolitisk pagt – blevet et politisk redskab, som interessegrupper, politiske partier og forskellige værn kan bruge til at bekrige hinanden med.<sup>67</sup> For det andet har det vist sig, at forsvaret og offentligheden opfatter de gensidige forpligtigelser på forskellig vis. McCartney (2010) peger på, at det civile samfund ofte forventer, at forsvarets brug af vold er mindre, end hvad der er realistisk. Omvendt forventer soldaterne ofte mere støtte fra det civile samfund, end hvad der er muligt, herunder ubetinget støtte til selve missionen.<sup>68</sup> Selvom ingen af disse opfattelser er indeholdt i pagten, opfatter de forskellige parter det som et brud på pagten, når andre ikke agerer som forventet. For det tredje er pagten primært blevet brugt som et redskab i forbindelse med fremsat kritik af den britiske regering og kun i ringe grad til at kritisere forsvaret med, når det har ageret på måder, der bryder med pagten.<sup>69</sup> På den måde har pagten ikke den flersidede karakter, der ellers bør kendetegne en reel pagt.

Disse problemer udspringer af pagtens indhold og oprindelse. For det første fokuserer pagten på at specificere soldaternes og de pårørendes konkrete sociale rettigheder og ikke på at fastlægge reelle processer for politisk samarbejde. Politiske spørgsmål – som f.eks.: "Hvad er den retfærdige tildeling af materiel kompensation til soldater?" – er blevet løftet ud af det politiske rum, hvor de normalt hører hjemme, og gjort til førpolitisk udgangspunkt for politisk dialog. Hvis man vil udarbejde en førpolitisk pagt, er det meget væsentligt, at man sikrer sig, at denne kun omhandler førpolitiske emner. Fordi dette ikke har været tilfældet i Storbritannien er der opstået en skævvridning af den politiske proces, hvor nogle politiske spørgsmål er blevet fremhævet frem for andre. For det andet er disse problemer bl.a. opstået, fordi pagten blev formuleret ad hoc og ikke gennem en bevidst og inklusiv proces. Hvis man på forhånd havde fokuseret på, at pagten skulle være et civilt-militært redskab, kunne man have sikret sig, at de ovennævnte problemer ikke var opstået.

På samme vis ville man have kunnet inddraget flere af samfundets aktører og dermed sikret sig, at pagten ikke var blevet set som militærets pagt af de andre parter i samfundet og som hærens pagt af de andre værn.

Samlet set viser erfaringerne fra Storbritannien to ting. På den ene side er det muligt at udarbejde en eksplicit civil-militær pagt og på den måde fastslå, hvordan civile og militære aktører skal interagere med hinanden. En pagt er altså et brugbart civilt-militært værktøj i den offentlige debat. På den anden side kan pagten have negative konsekvenser for den civil-militære interaktion, hvis indholdet af pagten ikke stemmer overens med, hvad man ønsker at opnå med den. Danmark kan således sagtens udarbejde en civil-militær pagt, men det bør ske på baggrund af grundige overvejelser om, hvad formålet med pagten skal være, og hvordan den skal formuleres, for at disse mål kan nås.

### **En dansk civil-militær pagt**

Indtil nu har rapporten identificeret udfordringer i samarbejdet mellem civile og militære aktører i den offentlige debat. Det er blevet vist, at der er tre specifikke former for udfordringer i den danske offentlige debat. For det første er der uklarhed blandt både militære og civile aktører om, hvem der repræsenterer forsvaret i den offentlige debat. For det andet er der uklarhed blandt både militære og civile aktører om grænserne for, hvordan forsvaret kan deltage i den offentlige debat. For det tredje er der uklarhed blandt civile aktører om, hvordan der bør tages hensyn til forsvaret i den offentlige debat om sikkerhedspolitik.

Disse udfordringer handler i bund og grund om, at der ikke hersker enighed om normerne for civil-militær interaktion. I Storbritannien er dette blevet håndteret igennem formuleringen af en civil-militær pagt – en pagt, der dog også har sine udfordringer. På den måde kan rapporten nu – på baggrund af den samlede viden om de forskellige udfordringer og måden, hvorpå andre har håndteret disse – opsummere og derefter beskæftige sig med spørgsmålet om, hvordan man i Danmark kan benytte dette redskab til at forbedre det civil-militære forhold.

For det første er det særdeles vigtigt, at man i Danmark baserer pagten på et gennemtænkt forløb med et stringent formål. I modsætning til Storbritannien kan man i Danmark gå ind i dette forløb med åbne øjne og fra starten vide, hvorfor man gennemfører dette forløb, og hvilken type proces dette kræver. En skræddersyet proces er den bedste måde, hvorpå det kan sikres, at den danske pagt kan håndtere de specifikke danske problemer på en fornuftig måde.

Hvordan skal denne bevidste proces så se ud? Den skal under alle omstændigheder inkludere alle relevante parter. Dette er den anden vigtige lektie fra erfaringerne i Storbritannien. Ved at inkludere institutioner som f.eks. forsvarets forskellige underdele, de forskellige politiske partier, medierne, forskellige organisationer o.l. kan man sikre, at pagten ikke kun bliver hærens eller forsvarets pagt. Tværtimod kan man udarbejde en pagt, der har reel legitimitet, idet den inkluderer alle samfundets parter og dermed udgør et ægte fundament for den offentlige debat.

For det tredje er det meget væsentligt, at man i udarbejdningen af den danske pagt skelner mellem idealer for den politiske proces og idealer for det politiske indhold. Den danske pagt bør være baseret på at de politiske aktører deler en række demokratiske værdier, der specificerer hvordan den politiske proces optimalt set bør fungere. Dette betyder, at man afholder sig fra at specificere hvad resultatet af den politiske proces bør være. I Storbritannien er pagten blevet brugt til at fastlåse et specifikt politisk indhold (at soldater skal have kompensation, der svarer til de rettigheder, de opgiver). I Danmark bør man så vidt muligt undgå at behandle disse emner i en civil-militær pagt. Den danske kerneudfordring er derimod, at den politiske *proces* ikke er stabil. Med andre ord er det ikke de beslutninger der træffes, der er problemet, men snarere måden, beslutningerne træffes på. Den danske pagt skal dermed løse en langt mindre opgave, end den britiske pagt har skullet. Den skal ikke på forhånd beskrive hvad det politiske indhold bør være. Den skal blot nøjes med at give en række retningslinjer for, hvordan *selve debatten* bør fungere. I bund og grund handler det om forskellen mellem det politiske og det førpolitiske.<sup>70</sup> For at borgerne skal kunne diskutere forskellige politiske emner og derigennem nå en række politiske resultater, skal de være indforstået med, at de er forpligtet over for samfundet på forskellige måder. Disse forpligtigelser eksisterer, før den politiske debat påbegyndes – de er med andre ord førpolitiske. Det er disse førpolitiske forpligtigelser, som i kapitel 2 blev beskrevet som uformelle normer for den offentlige debat. Den danske udfordring er netop, at der ikke hersker enighed om, hvad disse førpolitiske forpligtigelser bør være. Mange af problemerne i Storbritannien skyldes netop, at den britiske pagt blander det førpolitiske og det politiske sammen, f.eks. ved at et spørgsmål om velfærdsydelse til udsendte soldater, der i bund og grund er et spørgsmål om politisk prioritering, gøres til et emne, som er indeholdt i pagten. Disse problemer kan undgås, hvis den danske pagt udelukkende fokuserer på at opstille retningslinjer for den politiske proces. Derved sikrer man, at pagten kun behandler de egentlige udfordringer i den offentlige debat.

For det fjerde er det vigtigt at understrege, at pagten hviler på, at de forskellige aktører har en række fælles værdier og en fælles opfattelse af forsvars- og sikkerhedspolitikens rolle i det danske samfund. Disse værdier udspringer af et grundlæggende spørgsmål: Hvordan kan den forsvars- og sikkerhedspolitiske debat siges at være anderledes end andre politikområder, og hvordan sikrer man, at der stadig er plads til fri debat på trods af områdets særstatus? Det indebærer altså, at der skal tages fat på den gennemgående spænding mellem national sikkerhed og åbent demokrati, der blev fremhævet i kapitel 2.

På den måde kan man formulere en foreløbig opbygning af pagten. Den består af fire niveauer, der går fra et simpelt princip, over en fælles opfattelse af virkeligheden og en række mere konkrete fælles værdier til en række specifikke principper for den offentlige debat. Først og fremmest bør pagten beskrive den ovennævnte spænding mellem national sikkerhed og åbent demokrati. Dette er pagtens kernespørgsmål. Hvor stor vægt der skal lægges på hvert af disse to

principper, er et politisk spørgsmål, som parterne kan blive enige om i løbet af processen.

Derefter bør pagten ud fra den ovennævnte principielle afvejning vise en enighed om, hvad Danmarks nuværende sikkerhedspolitiske situation består i. Hvad betyder det, at Danmark er i krig? Hvad betyder national sikkerhed i den nuværende sikkerhedspolitiske situation? På den måde beskriver pagten altså, hvordan de forskellige aktører i fællesskab opfatter virkeligheden.

Herefter bør pagten beskrive, hvilke demokratiske værdier og normer aktørerne deler. Disse principper handler altså om det mere generelle forhold mellem militære og civile værdier. Som beskrevet ovenfor er det her vigtigt, at man kun fokuserer på, hvordan man deler en række værdier for, hvordan demokratiet fungerer. Man skal derimod afstå fra at indføre et specifikt politisk indhold i pagten. I det øjeblik pagten beskriver andet end de delte demokratiske værdier, vil pagten blive politiseret, og pagten vil miste sin værdi som førpolitisk redskab. Spørgsmålene, der bør afklares, er f.eks.: Har forsvaret behov for autonomi i forhold til det civile samfund? Hvordan skal de civile aktører kontrollere forsvarets måde at agere på? Hvad er forholdet mellem en missions politiske mål og de militære midler, der benyttes for at nå disse mål? Hvad er de forskellige aktørers forpligtelser i forhold til mål og midler i forsvars- og sikkerhedspolitikken?

Endelig kan pagten beskrive, hvordan de demokratiske værdier giver sig udslag i en række meget specifikke principper for den offentlige debat. Hvorfor er den offentlige debat vigtig i denne sammenhæng? Hvordan kan man sikre, at både militære og civile aktører kan deltage i den offentlige debat? Hvad er forsvarets rolle i debatten?

På den måde når rapporten frem til en endelig afslutning. Rapporten har identificeret de centrale udfordringer for den offentlige debat i Danmark. Det er blevet vist, at der ikke hersker enighed om, hvilke værdier og normer der styrer den civil-militære interaktion. Rathsacksagen var ikke et enkeltstående tilfælde, men snarere et symptom på en uenighed på området, der allerede forelå. Rapporten har også peget på en løsningsmodel i form af en civil-militær pagt, der udspecificerer, hvilke værdier og normer der bør styre den civil-militære interaktion. Rapporten er på ingen måde det sidste ord i denne sag. Hvis de politiske aktører vælger at gå denne vej, er man nødt til at tænke dybere over, hvordan denne pagt skal se ud. Rapporten har vist, at vejen dertil er farbar, men også, at det kræver omtanke. Rapporten har i overordnede termer beskrevet hvilket udgangspunkt man bør tage for at håndtere disse udfordringer – resten er et spørgsmål om politisk enighed.



# 06 Anbefalinger

Formålet med denne rapport er at identificere, hvordan interaktionen mellem militære og civile aktører i den offentlige debat er udfordret. Rapporten viser, at der hersker uenighed om, hvilke værdier og normer der ligger til grund for den offentlige debat om forsvars- og sikkerhedspolitik. Der er altså behov for, at der bliver skabt klarhed omkring disse værdier og normer. Dette indebærer bl.a.:

1. At alle centrale aktører på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område – herunder forsvaret, medierne og politikerne – bør sætte dette spørgsmål på dagsordenen.
2. At de centrale aktører bør blive opmærksomme på udfordringerne i den offentlige debat og på deres rolle i debatten.
3. At der bør udarbejdes en civil-militær pagt efter britisk forbillede på dette grundlag.
4. At den civil-militære pagt bør baseres på følgende principper:
  - a. Pagten bør udarbejdes i et bevidst forløb, hvor aktørerne på forhånd kender pagtens formål og skræddersyr processen til dette formål.
  - b. Pagten bør være inklusiv. Alle centrale aktører – militære såvel som civile – bør inddrages i pagtskrivningsprocessen.
  - c. Pagtens kerneprincip bør være forholdet mellem national sikkerhed og åbent demokrati.
  - d. Pagten bør beskrive aktørernes fælles opfattelse af Danmarks sikkerhedspolitiske situation i verden.
  - e. Pagten bør beskrive, hvilke demokratiske værdier og normer aktørerne deler. Disse værdier og normer bør udelukkende være udledt af hensynet til den politiske proces. Dette indebærer, at man bør undlade at give forskellige grupper konkrete rettigheder. Dette mål kan eventuelt eksplicit indgå i pagten.
  - f. Pagten bør give konkrete principper for deltagelse i den offentlige debat, der omfatter både militære og civile aktører.
5. At de centrale aktører bør anvende pagten som grundlag for fremtidige politikker for interaktion i den offentlige debat.

# 07 Appendiks

## **The Military Covenant**

“Soldiers are bound by service. The nature of service is inherently unequal: soldiers may have to give more than they receive. Ultimately, they may be called upon to make personal sacrifices – including death – in the service of the nation.

In putting the needs of the Nation, The Army and others before their own, they forgo some of the rights enjoyed by those outside the Armed Forces. So, at the very least, British soldiers should always expect the Nation and their commanders to treat them fairly, to value and respect them as individuals, and to sustain and reward them and their families.

This mutual obligation forms the Military Covenant and is binding in every circumstance. It has perhaps its greatest manifestation in the annual commemoration of Remembrance Day when the Nation keeps covenant with those who have given their lives in its service.”<sup>71</sup>

# o8Litteratur

- Arendt, Hannah (1958): *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press.
- Arendt, Hannah (1968): *Truth and Politics*, i Arendt, Hannah (1968): *Between Past and Future - Six Exercises in Political Thought*, Harmondsworth: Penguin Books, s. 223-259.
- Arendt, Hannah (1990): *Philosophy and Politics*, i *Social Research*, vol. 57, nr. 1, s. 73-103.
- Arendt, Hannah (1992): *Lectures on Kant's Political Philosophy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Blaabjerg, Søren (2007): *Nationalchauvinistisk tankegang*, i *Information*, d. 26/7 2007, 1. sektion, s. 20-21.
- British Army (2000): *Core Values and the Military Covenant*, lokaliseret d. 14/2 2010 på <http://www.armyjobs.mod.uk/howdoijoin/rolesranks/Pages/CoreValuesandtheMilitaryCovenant.aspx>.
- Brøndum, Christian (2003): *Demokratiets soldater*, i *Berlingske Tidende*, d. 23/3 2003, 2. sektion, s. 2.
- Brøndum, Christian (2007a): *Danskere nægtes støtte fra kampvogne*, i *Berlingske Tidende*, d. 17/5 2007, 1. sektion, s. 1.
- Brøndum, Christian (2007b): *Kampvogne på vej til Afghanistan*, i *Berlingske Tidende*, d. 26/7 2007, 1. sektion, s. 11.
- Burcharth, Martin (2007): *Nye tider på barrikaderne: Krigsmodstandernes store dilemma*, i *Information*, d. 11/8 2007, 1. sektion, s. 18-19.
- Burk, James (2007): *The Changing Moral Contract for Military Service*, in Bacevich, Andrew (2007): *The Long War: A New History of US National Security Policy since World War II*, New York: Columbia University Press, s. 405-455.

Cameron, David (2007): *Call that Election. We will Fight. Britain will Win*, tale afholdt d. 3/10 2007, lokaliseret d. 15/2 2010 på [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2007/10/David\\_Cameron\\_Call\\_that\\_election\\_We\\_will\\_fight\\_Britain\\_will\\_win.asp](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2007/10/David_Cameron_Call_that_election_We_will_fight_Britain_will_win.asp)  
x.

Capacent Epinion for Forsvarskommandoen (2008): *Forsvarskommandoen. Kommunikations- og omdømmemåling 2007/2008*, Hellerup: Capacent Epinion.

Clemmesen, Michael H. (1986): *Værnskulturerne og forsvarspolitikken*, Århus: Politica.

Coy, Patrick G. et al (2008): *Discursive Legacies: The U.S. Peace Movement and "Support the Troops"*, i *Social Problems*, vol. 55, nr. 2, s. 161-89.

Daugaard, Bjørn E. (2007): *Hærens Operative Kommando har ret*, i *Berlingske Tidende*, d. 24/5 2007, 2. sektion, s. 14.

Davies, Quentin et al. (2008): *Report of Inquiry into National Recognition of Our Armed Forces*, London: Ministry of Defence.

Desch, Michel C. (1999): *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*, Baltimore: Johns Hopkins University

Feaver, Peter D. (1996): *The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control*, i *Armed Forces and Society*, vol. 23, nr. 2, s. 149-78.

Feaver, Peter (2003): *Armed Servants. Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge: Harvard University Press.

Forster, Anthony (2006): *Breaking the Covenant: Governance of the British Army in the Twenty-first Century*, i *International Affairs*, vol. 82, no. 6, s. 1043-57.

Forsvarskommandoen (2006): *Forsvarets Kommunikationspolitik*, København: Forsvarskommandoen.

Forsvarskommandoen (2007): *Forsvarets strategier – en del af Forsvarets mission, vision og strategier*, København: Forsvarskommandoen.

Forsvarsministeriet (2007): *Samarbejde med medierne – kort vejledning*, København: Forsvarsministeriet.

Forsyth, Frederick et al. (2008): *Restoring the Covenant: the Military Covenant Commission's report to the leader of the Conservative Party*, London: The Conservative Party.

Giddens, Anthony (1994): *Modernitetens konsekvenser*, København: Hans Reitzels Forlag.

Habermas, Jürgen (1975): *Legitimationsproblemer i senkapitalismen*, København: Fremad.

- Habermas, Jürgen (1977): *Hannah Arendt's Communications Concept of Power*, i *Social Research*, vol. 44, nr. 1, s. 3-25.
- Habermas, Jürgen (1989): *The Public Sphere: An Encyclopedia Article*, i Durham, Meenakshi G. & Douglas Kellner (2001): *Media and Cultural Studies: Keywords*, Oxford: Blackwell Publishing, s. 102-11.
- Habermas, Jürgen (1997): *Between Facts and Norms – Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Heurlin, Bertel (2004): *Riget, Magten og Militæret. Dansk Forsvars- og Sikkerhedspolitik under Forsvarskommisionerne af 1988 og 1997*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Holm, Hans-Henrik (2002): *Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline*, i Heurlin, Bertel & Hans Mouritzen (2002): *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut, s. 19-45.
- Huntington, Samuel P. (1957): *The Soldier and the State. Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hüttemeier, Christian & Hans Davidsen-Nielsen: *Briterne afviser ønske om kampvogne*, i *Politiken* d. 19/5 2007, 1. sektion, s. 7.
- Janowitz, Morris (1960): *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait*, New York: The Free Press.
- Justitsministeriets statsretskontor (2006): *Vejledning om offentlig ansattes yringsfrihed*, København: Justitsministeriet.
- Kant, Immanuel (1952): *Critique of Judgement*, Oxford: Oxford University Press.
- Kant, Immanuel (1997): *Critique of Practical Reason*, Cambridge: Cambridge University Press.
- McCartney, Helen (2010): *The Military Covenant and the Civil-Military Contract in Britain*, in *International Affairs*, vol. 86, no. 2 (forthcoming).
- Ministry of Defence (2008): *The Nation's Commitment: Cross-Government Support to our Armed Forces, their Families and Veterans*, London: Ministry of Defence.
- Mouffe, Chantal (1999): *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?*, i *Social Research*, vol. 66, no. 3, pp. 745-58.
- Oakeshott, Michael (1975): *On Human Conduct*, Oxford: Oxford University Press.
- Olson, Johan P. (1978): *Folkestyre, btråkrati og korporatisme*, i Olson, Johan P. (ed.) (1978): *Politisk organisering*.

*Organisationsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 13-114.

- Pedersen, F. H. (2007): *Kampvogne frem for fly*, i *Jyllandsposten*, d. 24/6 2007, 1. sektion, s. 8.
- Petersen, Robert (2009): *Danmark i krig - Civil-militære relationer efter 1990*, udgivet paper, lokaliseret d. 30/12 2009 på <http://www.danmarkikrig.dk/Dansk%20forsvarspolitik/Danmark%20i%20krig.pdf>.
- Rasmussen, Mikkel V. (2006): *The Risk Society at War. Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, John (1993): *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press
- Stenstrup, Mads (2005): *Folketingsvalg 2005: Loyalitet: Uro om Irak-kritisk S-oberst*, i *Jyllandsposten*, d. 1/2 2005, 1. sektion, s. 6.
- Termansen, Jesper (2005): *Chef for forsvaret: Soldater til Afghanistan*, i *Berlingske Tidende*, d. 27/3 2005, 1. sektion, s. 5.
- Thobo-Carlson, Jesper (2003): *Lykketoft i frontlinjen*, i *Berlingske Tidende*, d. 23/3 2003, 1. sektion, s. 8.
- Tipping, Christianne (2008): *Understanding the Military Covenant*, i *The RUSI Journal*, vol. 153, no. 3, s. 12-15.
- Tjalve, Vibeke S. & Anders Henriksen (2007): *Vi diskuterer jo ikke politik på den måde'. Regeringen, Folketinget og sikkerhedspolitikken*, København: Dansk Institut for Militære Studier.
- Townsend, Mark (2007): *Army inquest backlog grows*, i *The Observer*, 2/9 2007, 1. sektion, s. 2.
- Waltz, Kenneth N. (2000): *Structural Realism after the End of the Cold War*, i *International Security*, vol. 25, nr. 1, s. 5-41.
- Weber, Max (1968): *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*, New York: Bedminster Press.
- Zerilli, Linda (2006): *Truth and Politics*, i *Theory and Event*, vol. 9, nr. 4.

# 09 Noter

Ansvaret for indeholdet af denne rapport tilhører alene forfatteren. Dansk Institut for Militære Studier bør således ikke tages til indtægt for synspunkter udtrykt i rapporten. Forfatteren vil i denne forbindelse gerne takke Nini Nielsen, Anne-Kathrine Nielsen og Mads Hasager Boss for de mange timer, de har lagt i denne rapport, Henning Sørensen for hans vejledning og støtte, samt de ansatte i Forsvarskommandoen, der tog sig tid til at bidrage til rapporten trods travle klimatopmødekalendre.

## Fodnoter

1 Holm, Hans-Henrik (2002): *Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline*, i Heurlin, Bertel & Hans Mouritzen (2002): *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut, s. 19-45; Giddens, Anthony (1994): *Modernitetens konsekvenser*, København: Hans Reitzels Forlag, s. 15-37; Rasmussen, Mikkel V. (2006): *The Risk Society at War. Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*, Cambridge: Cambridge University Press; Waltz, Kenneth N. (2000): *Structural Realism after the End of the Cold War*, i *International Security*, vol. 25, nr. 1, s. 29.

2 Se f.eks. Tjalve, Vibeke S. & Anders Henriksen (2007): *"Vi diskuterer jo ikke politik på den måde". Regeringen, Folketinget og sikkerhedspolitikken*, København: Dansk Institut for Militære Studier.

3 Petersen, Robert (2009): *Danmark i krig - Civil-militære relationer efter 1990*, udgivet på paper, lokaliseret d. 30/12 2009 på <http://www.danmarkikrig.dk/Dansk%20forsvarspolitik/Danmark%20i%20krig.pdf>.

4 Se f.eks. Habermas' introduktion af begrebet strukturel vold i Habermas, Jürgen (1977): *"Hannah Arendt's Communications Concept of Power"*, in *Social Research*, vol. 44, nr. 1, s. 21-22.

5 Clemmesen, Michael H. (1986): *Værnskulturerne og forsvarspolitikken*, Århus: Politica, s. 59.

6 Denne definition af sikkerhedspolitik adskiller sig i en vis grad fra Heurlins definition. Definitionen af forsvarspolitik er omvendt i overensstemmelse med Heurlins definition som "den politik, der direkte vedrører forsvarets omfang, indretning og anvendelse"

(Heurlin, Bertel (2004): *Riget, Magten og Militæret. Dansk Forsvars- og Sikkerhedspolitik under Forsvarskommisionerne af 1988 og 1997*. Århus: Aarhus Universitetsforlag, s. 31).

7 Der skelnes her mellem forskellige begreber. Med "offentlig debat" menes den generelle samtale om politiske emner som foregår i det offentlige rum (se præcis definition i kapitel 2). "Det offentlige rum" bruges til at betegne det samtalerum, der primært eksisterer i medierne, hvor forskellige udsagn foretages med det formål at opnå anerkendelse fra alle aktører og dermed skabe almentgyldige normer eller love. Resultatet af denne diskussion betegnes som "den offentlige mening". Rapporten henviser også til forskellige aktørgrupper. "Militære aktører" og "forsvarets personel" bruges som betegnelse for alle ansatte i forsvaret. "Soldater" bruges snævrere om de medlemmer af forsvaret, der har en militær uddannelse. "Civile aktører" bruges som en bred kategori til at betegne de aktører der ikke er ansat i forsvaret. "Offentligheden" bruges til at betegne det publikum og de aktive aktører, som ikke er medlemmer af den offentlige forvaltning og som disse udsagn udtales foran. "Befolkningen" bruges snævert til at betegne den del af offentligheden, som ikke har et professionelt forhold til de konkrete emner, der diskuteres (dvs. i grove træk de politiske aktører foruden presse, politikere og medlemmer af forsvaret). "Offentlig kommunikation" bruges til at betegne den kommunikation som aktører foretager i dette rum (dvs. den de udsagn som foretages med offentlighedens særlige regler for almen gyldighed in mente). "Civil-militær interaktion" bruges derimod som betegnelse for relationen mellem civile og militære aktører. Denne interaktion er præget af en forskel i værdier og normer mellem disse to sfærer. Civil-militær interaktion er vigtigt i denne rapports sammenhæng fordi disse værdier og normer er med til at styre hvilke normer, der gælder for den offentlige debat. Der skelnes derudover mellem to nært beslægtede begreber: "værdier" og "normer". "Værdier" ses her som en aktørs overbevisning om, hvad der er moralsk rigtigt eller forkert. Hvis aktøren har held til at overbevise andre om disse værdiers rigtighed kan disse værdier blive "normer" – dvs. de får deres eget liv i det sociale liv og strukturerer aktørernes adfærd. "Normer" er altså de uformelle regler som eksisterer uafhængigt af den enkelte aktørs overbevisning, men som forskellige aktører forventer at andre aktører overholder i den sociale interaktion.

8 Selvom det er vigtigt at undersøge, hvordan forsvarets interne strategiske og taktiske debat fungerer, eller hvordan forsvaret direkte adresserer forskellige lukkede fora (såsom pårørendegruppen, specifikke interessegrupper o.l.), er det ikke formålet med denne rapport. Dette behandles derfor kun, hvor det har en relation til den offentlige debat (primært i kapitel 3).

9 Disse perioder er valgt ud fra, om man, på baggrund af eksisterende viden om den forsvars- og sikkerhedspolitiske debat, havde kendskab til interessante cases. De forsvarspolitiske debatter er således undersøgt på baggrund af tidspunkter i perioden 1/2 - 1/8 2005 (søgeord: "forsvar\*" og "Afghanistan\*" og "Irak\*", men frasortet "fodbold\*", "håndbold\*", "ishockey\*" og "sport\*"), 15/5 - 1/9 2007 (søgeord: "forsvar\*" og enten "Afghanistan\*" eller "kampvogn\*" eller "tank\*", men frasortet "fodbold\*", "håndbold\*", "ishockey\*" og "sport\*") og 10/9 - 15/10 2009 (søgeord: "forsvar\*" og "Rathsack\*" og "jæger\*", men frasortet "fodbold\*", "håndbold\*", "ishockey\*" og "sport\*"). Enkelte interessante cases i disse perioder er udvalgt, og kildematerialet er suppleret med hele mediedækningen af disse cases. De sikkerhedspolitiske debatter er undersøgt i perioderne omkring Danmarks deltagelse i hhv. Kosovo-, Afghanistan- og Irakkriegen, nærmere bestemt udvalgt syv dage før og fire dage efter krigshandlingernes udbrud (søgeord: "Kosovo\*", "Afghanistan\*" og "Irak\*"). Da Danmarks sikkerhedspolitiske rolle i Afghanistan har ændret sig betydeligt som følge af indsatsen i Helmand-provinsen, er disse udsnit suppleret med to månedlange udsnit fra hhv. november 2007 og februar 2009. Disse måneder er udvalgt på grund af kendskab til interessante debatter.



- 10 Bl.a. Forsyth, Frederick et al. (2008): *Restoring the Covenant: the Military Covenant Commission's report to the leader of the Conservative Party*, London: The Conservative Party; Ministry of Defence (2008): *The Nation's Commitment: Cross-Government Support to our Armed Forces, their Families and Veterans*, London: Ministry of Defence; Davies, Quentin et al. (2008): *Report of Inquiry into National Recognition of Our Armed Forces*, London: Ministry of Defence.
- 11 Feaver, Peter D. (1996): *The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control*, i *Armed Forces and Society*, vol. 23, nr. 2, s. 149.
- 12 Huntington, Samuel P. (1957): *The Soldier and the State. Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge: Harvard University Press, s. 79.
- 13 Feaver (1996), s. 150-152; Feaver, Peter (2003): *Armed Servants. Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge: Harvard University Press, s. 4-5.
- 14 Weber, Max (1968): *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*, New York: Bedminster Press, s. 973-975.
- 15 Huntington (1957), s. 16-17.
- 16 Huntington (1957), s. 15-16. Men kan naturligvis diskutere, om dette forhold kun gælder for soldater eller om alt forsvarrets personel er omfattet af denne forpligtigelse. En sådan skelnen vil dog nok være vanskelig at bevare empirisk, da disse værdier formentlig bliver spredt gennem organisationen. I det følgende vil der derfor ikke blive skelnet.
- 17 Huntington (1957), s. 85.
- 18 Habermas, Jürgen (1989): *The Public Sphere: An Encyclopedia Article*, i *Durham*, Meenakshi G. & Douglas Kellner (2001): *Media and Cultural Studies: Keywords*, Oxford: Blackwell Publishing, s. 102-03.
- 19 Olson, Johan P. (1978): *Folkestyre, byråkrati og korporatisme*, i Olson, Johan P. (ed.) (1978): *Politisk organisering. Organisationsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 22-27.
- 20 Habermas, Jürgen (1997): *Between Facts and Norms – Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge: Polity Press, s. 93-95
- 21 Arendt, Hannah (1958): *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press, 188-92.
- 22 Arendt, Hannah (1990): *Philosophy and Politics, i Social Research*, vol. 57, nr. 1, s. 82-86.
- 23 Habermas, Jürgen (1975): *Legitimationsproblemer i senkapitalismen*, København: Fremad, s. 29-30.
- 24 I det følgende vil der blive brugt forskellige begreber for deltagelse i den offentlige debat. Med "argumenter" menes den brede kategori af udtalelser – både fakta og advokeringer – som aktører benytter i deres deltagelse i den offentlige debat. "Fakta" omfatter en underkategori af argumenter, der kun beskriver hvordan verden er. Denne er igen underopdelt i "viden" (uangribeligt sande fakta) og "vurderinger" (fakta som hviler på en vis grad af analytisk bearbejdning, hvis sandfærdighed altså kan diskuteres). "Advokeringer" omfatter den anden underkategori af argumenter, der supplerer udsagn om, hvordan verden er, med udsagn om hvordan verden bør være. Denne er igen underopdelt i "praktiske advokeringer", der alene argumenterer på baggrund af allerede vedtagne moralske kategorier. Praktiske advokeringer handler således om at nå disse mål på den mest effektive måde. "Moralske advokeringer" betvivler derimod også den

normative målestok, som benyttes til at foreskrive en bestemt politisk kurs, og er derfor mere omfattende.

25 Arendt, Hannah (1968): *Truth and Politics*, in Arendt, Hannah (1968): *Between Past and Future - Six Exercises in Political Thought*, Harmondsworth: Penguin Books, s. 234-238.

26 Dette indebærer, at forsvaret stadig kan gøre offentligheden opmærksom på eventuelle ulovligheder. Dette er et analytisk spørgsmål om, hvorvidt den konkrete politik er i overensstemmelse med en given målestok, og vil derfor falde ind under vurderingsbegrebet.

27 Arendt (1968), s. 237-238.

29 Habermas (1997), s. 151-168.

30 I dette behandles ikke, hvorvidt og hvordan etik og moral i sig selv også kan debatteres, og spørgsmålet om hierarkiet mellem disse. Fra et teoretisk synspunkt er dette vigtige overvejelser (se f.eks. Kant, Immanuel (1997): *Critique of Practical Reason*, Cambridge: Cambridge University Press; Kant, Immanuel (1952): *Critique of Judgement*, Oxford: Oxford University Press; Arendt, Hannah (1992): *Lectures on Kant's Political Philosophy*, Chicago: University of Chicago Press), der dog ikke har reel betydning for denne rapports konklusioner.

31 Habermas (1975), s. 40.

32 Dette bryder med Huntingtons normative forståelse af det ideelle civil-militære forhold (Huntington (1957), s. 94). Huntingtons forståelse hviler dog på en idealopfattelse af den militære profession og kan qua dens forudsætninger ikke behandle selve denne professions dynamik i forhold til det civile samfund (Huntington (1957), s. 61-62). I stedet følges Janowitz i, at den militære profession kan værne om sine idealer ved at forandre disse på nogle punkter (Janowitz, Morris (1960): *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait*, New York: The Free Press, s. 418).

33 Tipping, Christianne (2008): *Understanding the Military Covenant*, i *The RUSI Journal*, vol. 153, no. 3, s. 12-15; McCartney, Helen (2010): *The Military Covenant and the Civil-Military Contract in Britain*, i *International Affairs*, vol. 86, no. 2 (forthcoming); Burk, James (2007): *The Changing Moral Contract for Military Service*, in Bacevich, Andrew (2007): *The Long War: A New History of US National Security Policy since World War II*, New York: Columbia University Press, s. 405-455; Forster, Anthony (2006): *Breaking the Covenant: Governance of the British Army in the Twenty-first Century*, i *International Affairs*, vol. 82, no. 6, s. 1043-57.

34 British Army (2005): *Core Values and the Military Covenant*, lokaliseret d. 14/2 2010 på <http://www.armyjobs.mod.uk/howdoijoin/rolesranks/Pages/CoreValuesandtheMilitaryCovenant.aspx>.

35 Tipping (2008), s. 13-14; Oakeshott, Michael (1975): *On Human Conduct*, Oxford: Oxford University Press, s. 112-117.

36 Justitsministeriets statsretskontor (2006): *Vejledning om offentlig ansattes ytringsfrihed*, København: Justitsministeriet, s. 4

37 Justitsministeriet statsretskontor (2006), s. 5-6.

38 Forsvarskommandoen (2006): *Forsvarets Kommunikationspolitik*, København: Forsvarskommandoen, s. 4-6.

39 Forsvarskommandoen (2006), s. 7-19.

- 40 Forsvarskommandoen (2006), s. 14-16.
- 41 Forsvarskommandoen (2006), s. 16.
- 42 Forsvarskommandoen (2006), s. 14.
- 43 Det samme fokus på mediehåndtering går igen i forsvarets delstrategi for kommunikation (Forsvarskommandoen (2007): *Forsvarets strategier – en del af Forsvarets mission, vision og strategier*, København: Forsvarskommandoen, s. 24). Til gengæld findes en distinktion mellem argumenter og fakta i f.eks. Forsvarsministeriet (2007): *Samarbejde med medierne – kort vejledning*, København: Forsvarsministeriet, s. 6.
- 44 I forhold til den faktuelle forvaltning af effektmålingen fremgår denne forståelse også tydeligt (Capacent Epinion for Forsvarskommandoen (2008): *Forsvarskommandoen. Kommunikations- og omdømmemåling 2007/2008*, Hellerup: Capacent Epinion).
- 45 Forsvarskommandoen (2006), s. 15-16.
- 46 Habermas (1975), s. 24.
- 47 Stenstrup, Mads (2005): *Folketingsvalg 2005: Loyalitet: Uro om Irak-kritisk S-oberst*, i *Jyllandsposten*, d. 1/2 2005, 1. sektion, s. 6.
- 48 Termansen, Jesper (2005): *Chef for forsvaret: Soldater til Afghanistan*, i *Berlingske Tidende*, d. 27/3 2005, 1. sektion, s. 5.
- 49 Termansen (2005), s. 5.
- 50 Brøndum, Christian (2007a): *Danskere nægtes støtte fra kampvogne*, i *Berlingske Tidende*, d. 17/5 2007, 1. sektion, s. 1.
- 51 Hüttemeier, Christian & Hans Davidsen-Nielsen: *Briterne afviser ønske om kampvogne*, i *Politiken* d. 19/5 2007, 1. sektion, s. 7.
- 52 F.eks. Pedersen, F. H. (2007): *Kampvogne frem for fly*, i *Jyllandsposten*, d. 24/6 2007, 1. sektion, s. 8.
- 53 F.eks. Daugaard, Bjørn E. (2007): *Hærens Operative Kommando har ret*, i *Berlingske Tidende*, d. 24/5 2007, 2. sektion, s. 14.
- 54 Brøndum, Christian (2007b): *Kampvogne på vej til Afghanistan*, i *Berlingske Tidende*, d. 26/7 2007, 1. sektion, s. 11.
- 55 Thobo-Carlson, Jesper (2003): *Lykketoft i frontlinjen*, i *Berlingske Tidende*, d. 23/3 2003, 1. sektion, s. 8.
- 56 Coy, Patrick G. et al (2008): *Discursive Legacies: The U.S. Peace Movement and "Support the Troops"*, i *Social Problems*, vol. 55, nr. 2, s. 161-89.
- 57 Brøndum, Christian (2003): *Demokratiets soldater*, i *Berlingske Tidende*, d. 23/3 2003, 2. sektion, s. 2.
- 58 McCartney (2010)
- 59 Burcharth, Martin (2007): *USA: Nye tider på barrikaderne: Krigsmodstandernes store dilemma*, i *Information*, d. 11/8 2007, 1. sektion, s. 18-19
- 60 Blaabjerg, Søren (2007): *Nationalchauvinistisk tankegang*, i *Information*, d. 26/7 2007, 1. sektion, s. 20-21.
- 61 Disse udfordringer kan imødegås på to måder. På den ene side kan man – på områder, hvor dette er muligt – udarbejde nogle mere præcise regler og retningslinjer for, hvordan

man bør agere i den offentlige debat. Selvom dette bør overvejes som et seriøst alternativ, er det tvivlsomt, om den offentlige debat egner sig til rigid regulering. Man kan således fremhæve to pointer. For det første ligger det i selve den offentlige debats natur, at den kan være kaotisk og utæmmelig. Hvis den ikke er det, mister den den kraft, der gør det muligt at binde folk sammen (Zerilli, Linda (2006): *Truth and Politics*, i *Theory and Event*, vol. 9, nr. 4, s. 42). For det andet er det langt fra sikkert, at en pæn og nydelig strategisk debat vil være effektiv i forhold til at finde de bedste løsninger på de problemer som forsvaret løbende står overfor (Desch, Michel C. (1999): *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, s. 4).

62 McCartney (2010), s. 3.

63 Tipping (2008), s. 12; British Army (2005).

64 McCartney (2010), s. 10, n. 47.

65 British Army (2005).

66 McCartney (2010), s. 3-8.

67 Townsend, Mark (2007): *Army inquest backlog grows*, i *The Observer*, 2/9 2007, 1. sektion, s. 2; Cameron, David (2007): *Call that Election. We will Fight. Britain will Win.*, tale afholdt d. 3/10 2007, lokaliseret d. 15/2 2010 på [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2007/10/David\\_Cameron\\_Call\\_that\\_election\\_We\\_will\\_fight\\_Britain\\_will\\_win.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2007/10/David_Cameron_Call_that_election_We_will_fight_Britain_will_win.aspx).

68 McCartney (2010), s. 17.

69 Interview med Helen McCartney, afholdt i London, d. 12/2 2010.

70 I samtidig demokratiteori er denne diskussion om, hvilke dele af en politisk dialog, der kan siges at være førpolitisk, løbende og endnu uafsluttet. Mouffe (1999) mener således at der ikke kan siges at eksistere førpolitiske spilleregler, mens Rawls (1993) synes at mene, at mere end blot processtrukturerne er førpolitiske (Mouffe, Chantal (1999): *"Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?"*, in *Social Research*, vol. 66, no. 3, s. 745-58; Rawls, John (1993): *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press). Selvom det således er vanskeligt at afgøre, præcis hvad det førpolitiske element af offentlig debat er, synes det rimeligt at antage, at hvis der eksisterer et førpolitisk element (hvilket er en forudsætning for denne rapport), så vil det indeholde det, som her beskrives som processpørgsmål.

71 British Army (2005).