



FORSVARSAKADEMIET

# Policy Brief

OKTOBER 2016

## DANSKE SPECIAL- OPERATIONER: TRE TILTAG TIL STRATEGISK- ORGANISATORISK KONSOLIDERING

AF ANJA DALGAARD-NIELSEN OG  
JOHANNES TVILLING

### RESUMÉ

Det sikkerhedspolitiske landskab kalder på fleksible militære kapaciteter. Specialoperationsstyrker er velegnede på grund af deres brede anvendelighed. Det er imidlertid ikke lige meget, hvordan de er organiseret og styret på det strategiske niveau. Ny forskning fra Forsvarsakademiet peger på behovet for 1) klare politiske prioriteter for anvendelse af danske specialoperationsstyrker, men også vilje til hurtigt at ændre dem, 2) et demokratisk kontrolregime, der er stærkt, men samtidig giver handlefrihed, 3) en specialiseret kommando, der samarbejder med resten af Forsvaret, men løbende udfordrer gængse måder at gøre tingene på. Dette brief forklarer hvorfor og foreslår hvordan.

### ANBEFALINGER

- Politiske prioriteter: Det kommende forsvarsforlig bør rumme en klar vision for, hvordan danske specialoperationer skal anvendes, samt en aftale om, at forligspartierne hyppigt genbesøger den vision og om nødvendigt justerer retningen.
- Demokratisk kontrol: Højt tempo, kreativitet og hemmeligholdelse er ønskværdigt i mange militære operationer. For små specialenheder indsat i fjendtligt terræn er det livsnødvendigt. Det stiller særlige krav til den demokratiske kontrol med specialoperationer. Et sagkyndigt udvalg med reference til Forsvars-, Udenrigs- og Justitsministeriet bør udforme et forslag med inspiration fra det kontrolregime, der er gældende for Danmarks efterretnings-tjenester.
- Organisatorisk konsolidering og udvikling: Danmarks specialoperationskommando, DNK SOKOM, skal både samarbejde med og tænke anderledes end resten af det danske forsvar. Der findes ingen fast opskrift på, hvordan det gøres, men den organisatorisk-ledelsesmæssige praksis i såkaldte High Reliability Organizations tilbyder et pejlemærke for SOKOM's ledelse.

## DANSKE SPECIALOPERATIONER: TRE TILTAG TIL STRATEGISK-ORGANISATORISK KONSOLIDERING

### Introduktion

Mange NATO-lande satser i stigende grad på specialoperationsstyrker, fordi de udgør en fleksibel militær kapacitet, der kan anvendes i mange forskellige sammenhænge. Danmark har taget de første skridt i samme retning med etableringen af DNK SOKOM og indsættelse af specialoperatører i missioner, der spænder fra piratjagt i Det Indiske Ocean til træning af nordafrikanske sikkerhedsstyrker og bortskaffelse af kemiske våben fra Libyen. Hvordan bør næste skridt i den strategisk-organisatoriske udvikling af Danmarks specialoperationskapacitet se ud? Det er et af de spørgsmål, et forskningsprojekt ved Forsvarsakademiet har set nærmere på.

### Politiske prioriteter

Specialoperationsstyrker kan anvendes bredt, men kapaciteten er begrænset. Derfor skal klare politiske prioriteter sikre, at Danmark bruger sine styrker rigtigt. Når trusselsbilledet er komplekst og i konstant udvikling, er det imidlertid ikke givet, at det, der er rigtigt i dag, også er rigtigt i morgen. Derfor bør det kommende forsvarsforlig rumme en klar vision for, hvad danske specialoperationsstyrker skal fokusere på, samt en aftale om hyppigt at genbesøge den vision og om nødvendigt justere retningen.

Det er næppe et attraktivt scenarie for de travle politikere, der skal beslutte kursændringerne, og de officerer og operatører, der skal virkeliggøre dem. Men hvis visionen begrænser sig til at understøtte Danmarks status som en god allieret, får vi aldrig indkredset og dyrket danske specialstyrkers særlige forcer. Det kunne f.eks. være evnen til at samarbejde på tværs af civile-militære skel, som er veludviklet i Danmark, fordi SOKOM løfter mange opgaver til støtte for dansk politi. Vi risikerer at underprioritere de udfordringer, der grundet geografi rammer Europa hårdere end USA. Terrorisme og flygtningestrømme forårsaget af konflikterne i Syrien og Irak er eksempler herpå.

### Demokratisk kontrol

Specialoperationsstyrker kan operere under større risici end konventionelle styrker på grund af deres særlige ud-

dannelse. Til gengæld er tempo, improvisationsrum og hemmeligholdelse operative livsnødvendigheder, fordi specialstyrker hyppigt er modstanderen talmæssigt underlegne, og hjælpen langt væk. Delegation til yderste led i risikofyldte missioner, der ikke kan gennemlyses i åben, offentlig debat, stiller særlige krav til den demokratiske kontrol.

Det er ligeledes afgørende at beskytte information om, hvordan specialstyrkerne arbejder, og hvilket udstyr de råder over. Åbne, tidskrævende udbudsrunder forud for indkøb af udstyr gør danske specialstyrker gennemskuelige for modstanderen. Det betyder også, at danske politikere ikke kan føle sig sikre på, at danske specialoperatører har den nyeste udrustning med, når de med kort varsel sendes på mission ude i verden – også i situationer, hvor midlerne er bevilget. Danskerne skal kunne være trygge ved, at de skattekrone, der går til SOKOM, anvendes rigtigt, men der skal også være plads til ukonventionelle løsninger, og Danmarks begrænsede specialoperationskapacitet må ikke kvæles i en jungle af regler og procedurer.

Det samlede demokratiske kontrolregime skal altså både give handlefrihed og være stærkt.

Der kan hentes inspiration fra kontrollen med Danmarks efterretningstjenester, som bl.a. bygger på løbende orientering af politikerne i Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne – et fortroligt forum. Åbenhed i et fortroligt forum kunne sikre politisk indsigt i, hvad specialoperationsstyrker kan, samt skabe tillid til, at de agerer forsvarligt – centrale forudsætninger for strategisk rigtig og rettidig anvendelse. Et sagkyndigt udvalg med reference til Forsvars-, Udenrigs- og Justitsministeriet bør foretage en nøjagtigere kortlægning af, hvor gældende procedurer risikerer at kompromittere operationssikkerheden, samt udforme et forslag til, hvordan vi rammer den rigtige balance mellem hemmeligholdelse og åbenhed. Forslaget bør indgå i drøftelserne forud for det kommende forsvarsforlig om, hvordan Danmarks specialoperationskapacitet skal videreudvikles.

## Organisatorisk konsolidering og udvikling

Med det seneste forsvarsforlig i 2014 blev det besluttet, at Danmark skulle have en specialoperationskommando. Dermed fulgte Danmark i fodsporene på en lang række andre lande, der over de seneste år har oprettet særlige organisationer til at udvikle og lede deres nationale specialoperationskapaciteter. Behovet for disse særlige organisationer har bl.a. være begrundet i:

- At specialoperationsstyrker er anderledes end konventionelle styrker. Hvis ikke politikerne og den strategiske ledelse forstår det, risikerer man, at de anvendes forkert, f.eks. som superinfanterister i konventionelle kamphandlinger.
- At kun en permanent og dedikeret organisation kan tiltrække og fastholde de bedste soldater, opretholde liaison til de mange myndigheder, der skal samarbejde om specialoperationer, og sikre realistisk operationsplanlægning via tæt inddragelse af de operatører, der skal føre operationerne ud i livet.
- At en dedikeret organisation bedst kan dyrke og skærpe den særlige tænkning – herunder viljen og evnen til at udvikle nye, kreative måder at tackle trusler på – der angiveligt karakteriserer de bedste specialoperationsstyrker.

Samtidig har specialoperationsstyrker, ikke mindst i små lande som Danmark, stort behov for et godt samarbejde med resten af forsvaret. Ellers kan det hurtigt blive svært at få adgang til den støtte og de kapaciteter, f.eks. luft-

transport, SOKOM ikke selv råder over. Den militære ledelse af specialoperationer skal derfor balancere mellem at samarbejde med det øvrige forsvar og insistere på de særlige vilkår og muligheder, der karakteriserer specialoperationer. Den balancegang lærer man ikke på et kursus, men man kan sikre sig de rette ledelsesmæssige pejlemærker.

Såkaldte High Reliability Organizations (HRO'er) – forskningen i HRO'er har bl.a. set på atomkraftværker, hangarskibe og organisationer med ansvar for flyveledelse – er et godt bud på, hvor SOKOM kan hente organisatorisk-ledelsesmæssig inspiration. De bedste HRO'er håndterer velkendte risici ved hjælp af gennemtestede standardprocedurer, men når de står over for en ny og ukendt trussel, skifter de til en improviserende og lærende tilgang. De kan med andre ord både spille efter regler og sætte sig ud over dem alt afhængigt af, hvad situationen kalder på. Det skal specialoperationskommandoen også kunne.

## Konklusion

Med etableringen af DNK SOKOM har Danmark for første gang en specialiseret strategisk kommando, der kan lede og udvikle Danmarks samlede specialoperationskapacitet. FAK's forskning peger på, at tre forhold er afgørende i den fortsatte strategisk-organisatoriske udvikling af denne kapacitet: klare politiske prioriteter, der hurtigt kan justeres, et stærkt, men fleksibelt kontrolregime og en kommando, der både samarbejder med og udfordrer tænkningen i det øvrige forsvar. Dette brief har kort forklaret hvorfor og foreslået, hvordan disse forudsætninger kan tilvejebringes.



FORSVARSAKADEMIET

**Ansvarshavende redaktør:** Dekan Ole Kværnø

**Forfattere: Anja Dalgaard-Nielsen.** Chef for Institut for strategi ved Forsvarsakademiet og "affiliate" ved Stanford University's Center for International Security and Cooperation. Tidligere chef for afdelingen for forebyggende sikkerhed i Politiets Efterretningstjeneste. Ekspertise indenfor områderne strategi, terrorismebekæmpelse, radikaliserings, specialoperationer, forebyggelse og strategisk ledelse.

**Johannes Tvilling.** Forskningsassistent ved Institut for Strategi på Forsvarsakademiet. BSc i Internationale Studier. Har tidligere arbejdet med projekter inden for områderne europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik samt nordisk forsvarssamarbejde.

**ISBN:** 978-87-7147-153-3

www.fak.dk