

Henrik Ø. Breitenbauch

Kompas og kontrakt

For en dansk sikkerhedsstrategi

Dansk Institut
for Militære Studier



Maj 2008

Kompas og kontrakt Dansk Institut for Militære Studier Maj 2008

Abstract

Denmark ought to have a national security strategy. The substance of security politics has changed since the end of the Cold War, but Denmark has not updated its process regarding security policy to a comparable degree. The absence of a direct territorial threat means that Denmark has the opportunity to engage short and long term risks – but also that both challenges and solutions become more complex and interagency prone. There is thus a clear need for integral political steering, which in the shape of a national security strategy can be both a compass for the administrative system, and a contract for the political realm, including Parliament and people. The national security strategy ought not to be solely a document, but part of a wider process of national security which ought to ensure that professional and political stakeholders are consulted when constructing and evaluating the strategy. The document itself should be elaborated by a politically appointed advisor placed under the Prime Minister's Office.

Danmark bør få en national sikkerhedsstrategi. Sikkerhedspolitikken genstand har forandret sig siden slutningen af den kolde krig, men Danmark har ikke opdateret sin måde at føre sikkerhedspolitik på, så den svarer hertil. Fraværet af en direkte territorial trussel betyder, at Danmark har mulighed for at tage højde for både kort- og langsigtede risici – men også, at både udfordringer og løsninger bliver mere komplekse og tværgående i forhold til klassiske ressortområder. Der er derfor et klart behov for en samlet politisk styring, som i form af en national sikkerhedsstrategi kan være både et kompas for det administrative system og en kontrakt med den politiske verden, i form af Folketing og befolkning. Den nationale sikkerhedsstrategi bør derfor ikke bare være et dokument, men en del af en samlet proces, som sikrer, at faglige og politiske interessenter høres i forbindelse med både udarbejdelse og evaluering af strategien. Strategien bør udarbejdes af en særlig, politisk udnævnt rådgiver under Statsministeriet.

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, 2008.

Rapporten kan hentes på www.difms.dk

Anbefalinger

Danmark bør få en national sikkerhedsstrategi

- Det bør være et politisk dokument med statsministeren som afsender

Strategien bør derfor være en del af en samlet proces, som indeholder systematisk evaluering af strategien

- Folketinget bør inddrages, når strategien præsenteres, og når den evalueres
- Evalueringen bør ske på fastlagte tidspunkter, fx årligt eller hvert andet år
- Processen skal ydermere producere mere specifikke, langsigtede analyser eller kapaciteter herindenfor

Danmark bør få en national sikkerhedsrådgiver, som skal bidrage til processen og sikkerhedsstrategien

- Sikkerhedsrådgiveren bør have en status som de norske, svenske og finske statssekretærer

Strategien bør:

- Styrke den politiske ledelse af sikkerhedspolitikken
- Skabe politisk-strategisk debat i Folketinget, herunder om prioritering, løsninger og begrænsninger i forhold til den aktivistiske sikkerhedspolitik
- Være et styringsinstrument i forhold til praktisk sikkerhedspolitik
- Muliggøre gennemsigtighed og langsigtet prioritering i sikkerhedspolitikken

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Abstract | 2 |
| Anbefalinger | 3 |
| 01 Indledning: Danmarks sikkerhedspolitiske valg | 6 |
| 02 Turbulent sikkerhed i en globaliseret verden | 11 |
| 03 Dansk forvaltningstradition og politisk behov | 18 |
| 04 Andre nationale sikkerhedsstrategier | 22 |
| 05 En dansk strategi for en aktivistisk sikkerhedspolitik | 29 |
| 06 Konklusioner | 35 |
| Workshopdeltagere | 38 |
| Kilder | 39 |
| Bilag: Notatet | 42 |
| Noter | 45 |

Tabeller og figurer

| | |
|--|----|
| Hvad vinder Danmark ved en national sikkerhedsstrategi? | 10 |
| Sikkerhedspolitikken elementer – som politikerne afvejer til en grand strategy | 15 |
| Hvad er en national sikkerhedsstrategi? | 17 |
| Hvordan kan et kontor for en national sikkerhedsstrategi være struktureret? | 21 |
| Hvad kan en 'proces' for en national sikkerhedsstrategi indeholde? | 28 |
| Hvordan kan en indholdsfortegnelse i en national sikkerhedsstrategi se ud? | 34 |

01 Indledning: Danmarks sikkerhedspolitiske valg

Danmark har ikke nu en proces for formuleringen af strategiske spørgsmål – dem, der handler om national sikkerhed. Men det bør Danmark få. En national sikkerhedsstrategi vil være en central del heraf.

En national sikkerhedsstrategi har et dobbelt formål, fordi den er en politisk fastlagt ramme for sikkerhedspolitikken forvaltning. Den er dermed et kompas: et styringsinstrument til brug for sikkerhedspolitikken konkrete udførelse internt i embedsværket. Og den er en kontrakt: en forankring af eller et udgangspunkt for den fortsatte politisk-strategiske debat om sikkerhedspolitikken.

Udgangspunktet

Danmark har siden den umiddelbare afslutning af den kolde krig grundlæggende brudt med småstatspolitikken. Vi har ført aktivistisk udenrigspolitik og dermed haft en egentlig sikkerhedspolitik. Egentlig i den forstand, at vi har afvist det krav om en konsekvent tilpasning til omgivelserne, der har været opfattet som småstaten Danmarks betingelser for at føre udenrigspolitik, og i stedet deltaget proaktivt i mange sammenhænge. Vi er altså gået fra at føre småstatspolitik til at føre politik, som større lande gør det. Men vi har ikke forandret processerne og institutionerne omkring sikkerhedspolitikken, så de svarer hertil. Der er et stort behov for at få afklaret, hvor grænserne går for den aktivistiske udenrigspolitik: Hvad er kriterierne for, hvornår den er en succes? En national sikkerhedsstrategi i den form, som diskuteres her, vil kunne skabe rammerne for en løbende debat om og for svar på disse spørgsmål.

Samtidig er forandringerne i sikkerhedspolitikken betingelser som følge af Murens fald og den stigende globalisering blevet stadig tydeligere, især i perioden efter den 11. september 2001.

Udfordringerne er oftere diffuse risici end klare trusler – udfordringer, der ofte går på tværs af klassiske ressortområder. Dette skift øger på to måder kravene til politisk lederskab inden for sikkerhedspolitikken. På den ene side er der behov for styring i form af integration og koordination af de ressortområder, der indgår i den sikkerhedspolitiske virkelighed. På den anden side er der behov for

politisk lederskab i form af klare målsætninger og valg, i forhold til både det parlamentariske system og befolkningen, ikke mindst fordi midlerne kan være lige så langvarige og komplekse, som udfordringerne er det. Endelig er der den centrale pointe, at fordi de sikkerhedspolitiske udfordringer løbende forandrer sig, så har vi et klart behov for løbende at gøre status over, om vores sikkerhedspolitik svarer til de grundlæggende mål, vi må have, og til de grundlæggende betingelser, der er for at føre den.

Danmark står dermed over for en afgørende udfordring. Hvis vi fortsat ønsker at føre 'rigtig' politik, så må vi spørge os selv, om vi er i stand til at koordinere, planlægge og evaluere vores sikkerhedspolitik, så den svarer til dagens og fremtidens udfordringer. Bruger vi det strategiske frirum, vi har i disse år, godt nok? Udfordringen udspringer således af en kombination af forandringerne i sikkerhedspolitikens betingelser og de måder, vi forholder os til dem på.

Argumentet

Denne rapport argumenterer for, at Danmark bør få en national sikkerhedsstrategi. En national sikkerhedsstrategi er den øverst rangerende formulering af regeringens samlede strategiske vision for statens kort- og langsigtede sikkerhed. Den indeholder en samlet, prioriteret analyse af udfordringer og løsningsmodeller i både snæver militær og bredere udenrigspolitisk forstand og af ønskede mål og erklærede midler. Den adresserer dermed landets samlede sikkerhedsmæssige udfordringer ud fra et samlet perspektiv, som med udgangspunkt i regeringens prærogativ til at føre udenrigspolitik går på tværs af de enkelte ministeriers ressortområder (det, man på engelsk kalder 'whole-of-government'). Den er en eksplicit redegørelse for statens overordnede mål og for de løsningsmodeller og midler, den ønsker at anvende til at nå disse mål. En sikkerhedsstrategi er dermed en udkrystalliseret beslutningsproces i forhold til afvejningen af mål og midler.

Videre er den et politisk dokument med en særlig status; den er ikke blot en redegørelse eller en handlingsplan. Den er statens udøvende magts, regeringens, fremmeste definition af, hvilke udfordringer der skal prioriteres, og hvordan de skal håndteres. En sikkerhedsstrategi er dermed et styringsinstrument i forhold til de underliggende, involverede politikområder. På denne måde er en sikkerhedsstrategi *et kompas*.

Samtidig bør en sikkerhedsstrategi tjene til en institutionalisering af en gentagen parlamentarisk debat om mål og midler og dermed en løbende evaluering af, hvor godt prioriteringerne virker. Effekten heraf vil ikke kun være en kvalitetssikring af processen omkring den sikkerhedspolitiske prioritering. Den vil i lige så høj grad skabe udgangspunktet for en offentlig forståelse, og dermed legitim forankring, af sikkerhedspolitikken. På denne måde er en sikkerhedsstrategi også *en kontrakt*.

Rapportens baggrund og fokus

Nationale sikkerhedsstrategier er på dagsordenen i andre, sammenlignelige lande. Herunder har særligt Holland (2006-7), Canada (2004) og Storbritannien (2008) iværksat interessante processer i forbindelse med udarbejdelsen af en national sikkerhedsstrategi. Hertil kommer, at Frankrig er i gang med at udarbejde en strategisk baseret hvidbog om det franske forsvar.² Videre var den politiske opmærksomhed, der blev den amerikanske sikkerhedsstrategi fra 2002 til del, medvirkende til, at der i 2003 blev udarbejdet en mindre omfangsrig udgave af en sådan i EU-regi (der foregår for tiden et arbejde med at revidere og udvide denne).³ Hertil kommer en lang række sikkerhedsstrategier og overordnede systematiske redegørelser fra andre europæiske lande.⁴ Alene denne internationale trend talte for, at behovet for en dansk sikkerhedsstrategi burde undersøges i forhold til den danske kontekst.

I forbindelse med rapportens udarbejdelse blev der på Dansk Institut for Militære Studier i løbet af efteråret 2007 afholdt en række workshopper om spørgsmålet om en dansk sikkerhedsstrategi. Disse tog udgangspunkt i et baggrundsnotat om perspektiver for en dansk sikkerhedsstrategi. En række centrale spørgsmål blev udledt i notatet, herunder: Hvad er muligheder og begrænsninger ved at få en national sikkerhedsstrategi? Hvilket fokus skal en sådan have – hvor meget skal sikkerhedspolitikken fylde? Hvem skal udarbejde den, og hvordan skal det ske? Er Danmark overhovedet en strategisk aktør? Har Danmark et strategisk rum? Hvilke *endstates* kan opstilles for en dansk sikkerhedsstrategi, om nogen?⁵ Den formelle ramme for møderne var Chatham House-reglen, som for at sikre frie og værdiskabende diskussioner tillader brug af information fra møderne, men ikke tilskrivelse af enkeltargumenter til enkeltpersoner. Deltagerne citeres derfor ikke i rapporten, men de forskellige observationer, idéer og vurderinger inddrages løbende i det følgende. Vurderinger og analyser i rapporten er alene forfatterens ansvar; ingen af deltagerne kan tages til indtægt for disse. En liste over workshopdeltagerne er at finde bagest i rapporten.

Det er vigtigt at bemærke, at denne rapport ikke indeholder en egentlig redegørelse for Danmarks sikkerhedspolitiske situation. Den ser på processen omkring sikkerhedspolitikken, ikke på dens indhold. Analysen tager udgangspunkt i overordnede forandringer i sikkerhedspolitikens vilkår i perioden siden afslutningen af den kolde krig og undersøger, hvorledes disse er relevante i forhold til dansk sikkerhedspolitik, og hvilke udfordringer der følger heraf.

Rapporten adresserer samtidig eksplicit den aktivistske udenrigspolitik i lyset af forandringer og udfordringer, men den er ikke en decideret analyse af aktivismen. Den søger snarere at lokalisere en løsning på den grundlæggende udfordring, aktivismen skaber: Hvorledes kan vi lære at føre aktivistisk udenrigs- og sikkerhedspolitik på en optimal måde?

Endelig behandler analysen den sikkerhedspolitiske proces i dansk sammenhæng, fra udarbejdelse af analytiske grundlag til de operative aspekter, men den indeholder ikke en tilbundsgående undersøgelse af disse. I stedet konstateres visse grundlæggende svagheder ved den eksisterende proces, som en national sikkerhedsstrategi samt rapportens andre anbefalinger vil kunne bidrage til at afhjælpe, ikke mindst hvis strategien selv kommer til at indeholde anbefalinger om systematiske *reviews* af, om den overordnede proces fungerer hensigtsmæssigt.

Indholdsoversigt

Den overordnede anbefaling er her, at Danmark får en national sikkerhedsstrategi, som, via en styrkelse af især Statsministeriets rolle, skal bidrage til både bedre politisk styring og demokratisk debat af de sikkerhedspolitiske valg, der følger med den globaliserede verdens sikkerhedsudfordringer.

Rapporten indeholder seks større afsnit. Efter denne introduktion følger to afsnit, som argumenterer for, først at sikkerhedspolitikken har ændret karakter, og dernæst at den danske forvaltningstradition – den måde, vi forvalter sikkerhedspolitikken på – ikke er tidssvarende i forhold til disse forandringer. Afsnittene redegør dermed for, hvordan sikkerhedspolitikken betingelser har forandret sig, og hvilke måder vi i Danmark hidtil har indrettet vores sikkerhedspolitiske system på, og endelig vurderes, hvilke muligheder og udfordringer forandringerne har ført med sig.

Hovedafsnit fire undersøger, hvorledes man i andre, sammenlignelige lande har arbejdet med at indføre og skabe nationale sikkerhedsstrategier. Analysen finder, at Danmark med fordel kan inddrage mindst fire særlige temaer fra de andre landes situationer: En sikkerhedsstrategi skal være en del af en fortløbende proces, ikke kun et papir; strategien og processen må diskutere og definere national sikkerhed; den må fokusere på tværgående koordination og langsigtet analyse; og endelig må den identificere både værdigrundlag og løsningsmodeller for de identificerede udfordringer.

Det femte afsnit diskuterer, hvordan en national sikkerhedsstrategi og dens tilhørende proces kan og bør skrues sammen i en dansk kontekst. Herunder beskrives modeller for, hvordan strategien kan indrettes overordnet set (som indholdsfortegnelse), hvilke roller en national sikkerhedsrådgiver og det tilhørende sekretariat kan have, og hvilke elementer der bør indgå i processen omkring strategien, herunder særligt en årlig afrapportering til Folketinget samt langsigtede analyser.

Endelig afsluttes i konklusionen med en opsummering af argumentet og de resulterende anbefalinger. Rapportens helt overordnede konklusion – at Danmark bør få en sikkerhedsstrategi, og at denne den bør være både politisk defineret og et administrativt styringsredskab – hviler således både på en vurdering af de ydre, internationale forhold (sikkerhedspolitikken betingelser) og på de indre, danske forhold (sikkerhedspolitikken mekanik).

Hvad vinder Danmark ved en national sikkerhedsstrategi?

- Bedre strategisk prioritering af sikkerhedspolitiske valg
- Mere effektiv tværgående koordination af sikkerhedspolitikken
- Løbende demokratiske debatter om, hvad sikkerhedspolitik er
- Grundlag for folkelig forankring af sikkerhedspolitikken og dermed udgangspunkt for politisk lederskab
- Styrkelse af sikkerhedspolitikken som politik, ikke sagsbehandling
- Mere sikkerhed på lang sigt

02 Turbulent sikkerhed i en globaliseret verden

Globaliseringen har nu for længst afløst den kolde krig som den styrende ramme for sikkerhedspolitikken. Det, som sikkerhedspolitikken handler om, har dermed også forandret sig. Hvordan dette kommer til udtryk, og hvad det betyder for dansk sikkerhedspolitik, er emnet i dette hovedafsnit. Her er fire overordnede argumenter: Sikkerhedspolitik handler om overlevelse, men er forbundet med værdier; den overordnede sikkerhedspolitik er politikernes særlige ansvar; sikkerhedspolitikken er blevet både mere politisk og mere kompleks i sin karakter end tidligere; derfor stilles der andre krav til, hvordan den skabes, føres og evalueres.

Hvad er sikkerhedspolitik?

Sikkerhedspolitik taler om de helt grundlæggende spørgsmål: statens, landets, nationens sikkerhed. I et klassisk perspektiv kan national sikkerhed defineres som "et samlebegreb, der indeholder både nationalt forsvar og udenrigspolitik, [der] vedrører de tiltag, der giver et land evnen til at modstå fjendtlig eller ødelæggende handling indefra eller udefra."⁶ Det vil sige, at sikkerhedspolitikken handler om overlevelse og stabilitet som grundlag for fremtidens videre udvikling. Den drejer sig dermed om nogle af de ting, der muliggør alle de andre politikområder.

Man kan sammenligne sikkerhedspolitikken med en persons helbred: Så længe man løbende passer sin krop og indimellem gør status over bringens størrelse, så længe vil man kunne beskæftige sig med alle de ting, livet i øvrigt giver mulighed for. På samme måde med sikkerhedspolitikken: Dens emner kan i stabil fredstid virke perifere eller endda unødvendigt brutale og væsensforskellige fra den almindelige dagligdag. Men begge dele er i realiteten altid med os – som minimum i baggrunden – og er en overordnet ramme for de andre ting, vi gør – som individer og som samfund. Og hverken staten eller individet er selv helt herre over sikkerhedspolitikken og helbredet: Omstændighederne kan ramme én udefra gennem en ulykke, eller man kan have overset et og andet faresignal. Men man kan i begge tilfælde i større eller mindre grad påtage sig ansvaret for systematisk at forberede og beskytte sig.

Sikkerhedspolitik føres derfor med henblik ikke kun på at sikre landets overlevelse, men også på en fortsat udvikling i pagt med de værdier, det politiske system er udtryk for. Værdierne kommer ind, fordi sikkerhedspolitikken har et meget langsigtet perspektiv, og fordi den handler om statens brug af ekstraordinære midler. Et centralt emne for sikkerhedspolitikken er dermed de betingelser, der gives for at opnå denne sikkerhed – et andet er spørgsmålet om, hvilke midler der kan anvendes i bestræbelserne herpå.

Overordnet sikkerhedspolitik – grand strategy – er politikernes ansvar

Når vi taler om sikkerhedspolitik, taler vi altså om en ekstraordinær politik. Til den ekstraordinære politik hører ekstraordinære midler, såsom diplomatiske og militære. Netop derfor er definitionen af, hvad der er sikkerhedspolitik, og hvad der ikke er, en essentielt politisk handling. Det er altid politikernes – og ikke embedsmændenes – ansvar at definere, hvor grænserne går for sikkerhedspolitik og for, hvornår vi har opfyldt de mål, vi har sat, og at vurdere, om politikken har været en succes.

Politikerne har i særlig grad et ansvar for at sætte dagsordenen, når den klassiske sikkerhedspolitik ikke fylder meget – når vi står uden konkret territorial trussel. Når der groft sagt ikke står kampvogne på den anden side af grænsen, er afvejningen af sikkerhedspolitikens elementer et klart politisk valg. Politikerne skal forme strategien, fordi den faktisk *kan* skrues sammen på flere måder: Der er ikke én tvingende sikkerhedsfaglig dagsorden.⁷

Det er derfor også vigtigt at skelne mellem overordnet sikkerhedspolitik, som er politikernes område, og diplomatisk sikkerhedspolitik. Den diplomatiske sikkerhedspolitik er en del af den praktiske udenrigspolitik. Den indeholder de 'hårde' dele af udenrigspolitikken, som eksempelvis Danmarks politik i forhold til spredning af masseødelæggelsesvåben. Det er inden for den diplomatiske sikkerhedspolitik, vi eksempelvis var med til at forhandle med serberne om, hvorvidt de ville standse overgrebene i Kosovo i 1999. Det ville de ikke, og resultatet blev en aktivering af de forsvarspolitiske instrumenter i forbindelse med Operation Allied Force. Den diplomatiske sikkerhedspolitik foregår meget ofte især med og blandt de store lande, og små lande som Danmark er kun i begrænset omfang med til at sætte dagsordenen her.⁸

Den overordnede sikkerhedspolitik har dermed en væsentlig anden karakter end sine underkomponenter. Den overordnede sikkerhedspolitik indeholder de grundlæggende, principielle overvejelser om trusler og kapabiliteter (eller udfordringer og løsninger, som man kalder det med managementsprog). Den er med andre ord ikke så sagsafhængig som den diplomatiske sikkerhedspolitik. Både den diplomatiske sikkerhedspolitik og forsvarspolitikken er ressortområder, der er afhængige af eller underlagt den overordnede – strategiske – sikkerhedspolitik. Danmarks strategiske og sikkerhedspolitiske situation er derfor to begreber for det samme fænomen.

Betydningen af 'sikkerhedspolitik' på dansk modsvarer det engelske udtryk 'grand strategy', altså et sted, hvor de helt overordnede politiske mål og midler afvejes i forhold til udfordringer på den lange bane. Det er her, statens samlede udfordringer ses i ét lys i funktion af sikkerhedsproblemerne. 'Grand strategy' eller 'overordnet strategi' adskiller sig derved fra klassisk militær strategi. Hvor en militær strategi handler om en konkret slagplan ud fra den militære organisations perspektiv (ligesom en konkret strategi på et andet ressortområde vil gøre det), så har den overordnede strategi det hele, samlede perspektiv og alle midlerne foran sig.⁹

Den overordnede sikkerhedspolitik er derfor noget mere end dens delelementer, som administreres af embedsmændene og militæret. Selvfølgelig bestemmer politikerne altid i sidste ende over delelementerne også, men det overordnede perspektiv kan kun de udfylde på legitim vis. Det mest eksplicite udtryk for *grand strategy* er en national sikkerhedsstrategi. Pointen er altså ikke, at der uden national sikkerhedsstrategi ingen prioritering foretages. Den foretages bare enten *ad hoc* eller i det skjulte.

Sikkerhedspolitikens politisering: Fra trusler til risici

Sikkerhedspolitikken har siden afslutningen af den kolde krig ikke kun fået nye dimensioner; den har også skiftet karakter. Under den kolde krig kunne sikkerhedsudfordringerne i vidt omfang reduceres til konfrontationen mellem Øst og Vest. I den lange tænkepause i perioden mellem 1991 og 2001 syntes de i vidt omfang at kunne reduceres til et spørgsmål om, hvor meget og hvordan Danmark ville og kunne bidrage til at løse sikkerhedsproblemer uden for kredsen af velfungerende stater. Begge disse dagsordener – potentielle konflikter med andre industrialiserede lande og bidrag til stabilisering og udvikling i ustabile dele af verden – er stadig med os, den sidste mere synligt aktuelt og presserende end den første.

Men angrebene i 2001 satte mere end bare terror på dagsordenen. På et dybere plan gjorde de også globaliseringens pointe på sikkerhedsområdet endeligt klart: I takt med at den globaliserende kerne af lande i stigende grad udvikler sig, kommer verden også mere indenfor i de enkelte landes, herunder Danmarks, virkelighed. Det gælder ikke bare terror, men også spørgsmål som klima, energi, demografi og sygdomme. De såkaldt transnationale trusler (såsom SARS, Ebola, al-Qaeda, migration og demografiske trends, hjemlig og udenlandsk fanatisme, klimaforandringer, WMD-spredning, cyberangreb, revisionistiske og skrøbelige stater osv.) har med andre ord forandret forestillingen om inde og ude, om indenrigs- og udenrigspolitik.

Udfordringerne er dermed nu langt mere komplekse end i de to foregående perioder. Spørgsmålet er, hvor godt rustet Danmark står i forhold til at vurdere dem, prioritere dem og indrette sig i forhold til at imødegå dem? Meget taler for, at Danmark er nødt til at omlægge en central del af måden, sikkerhedspolitikken tænkes på. Dét med henblik på at kunne skabe en mere åben politisk debat om de valg, der findes, og sikre en bedre koordination med og styring af den praktiske udførelse af sikkerhedspolitikken.

De gamle konkrete trusler er nu oftest erstatter af en række mindre håndgribelige risici.¹⁰ De gamle trusler var hovedsagelig noget, Danmark var nødt til at indrette sig efter – både i forhold til sikkerhedspolitikken i bred forstand og eksempelvis i forhold til sikkerhedspolitikens klassiske lillebror, forsvarspolitikken. Nu er det sådan, at selv de hårde udfordringer, Danmark står over for, kan have karakter af risiko snarere end trussel – fordi der, som med listen over de transnationale trusler, er tale om endnu ikke realiserede begivenheder. Nutidens og fremtidens risici giver nye muligheder og kræver nye måder at tænke på. Den vigtigste forandring i den forbindelse er, at Danmark har fået en helt uhørt grad af strategisk manøvrerum. Det internationale stjernekort står på en måde, der for første gang siden før Napoleonskrigene giver småstaten Danmark reelle politiske valg at træffe. Sikkerhedspolitikens betingelser betyder med andre ord, at Danmark kan føre sikkerhedspolitik, ikke bare som stat, men også som demokratisk samfund.

Skiftet fra trusler til risici har samtidig medført, at sikkerhedspolitikens genstand udvider sig. Fordi der ingen umiddelbare trusler er imod Danmark, eksisterer der en mulighed for at anskue den nationale strategiske situation med lange briller på og tænke de fremtidige risici ind i nutidens valg. Oplagte eksempler er her klimadebatten eller demografiske forhold i Danmarks naboregioner (eller begge dele sammen). Hvis befolkningsudviklingen eksempelvis i det nordlige Afrika i sig selv betyder, at EU og NATO over de næste 20-40 år vil komme til at stå over for væsentlige udfordringer i form af migration og lokale og regionale stabilitetsproblemer, og disse forhold sandsynligt vil forværres af klimaforandringer – er det så ikke nu, i disse år, Danmark skal tænke langsigtet over disse udfordringer, så de ikke bliver til sikkerhedsproblemer i klassisk forstand?

Nogle vil mene, at man skal fastholde en snæver forståelse af sikkerhedspolitik som noget, der beskæftiger sig med trusler mod Danmark og herunder vores internationale engagement i forhold til NATO og FN og de dertil hørende missioner. Dette ud fra en klassisk forståelse af sikkerhedspolitikken som noget, der handler om de farlige emner, hvor der bruges usædvanlige midler som eksempelvis militær magt. Debatten handler således om, at Danmark skal vælge mellem at fastholde 'sikkerhedspolitik' som et mere klassisk og kortsynet begreb, som isolerer den fra de politikområder, som også inkluderer de langsigtede risici – eller at gøre sikkerhedspolitikken bredere. Det er en debat, Danmark løbende må have. Det gør man ved at gøre sikkerhedspolitikken til genstand for en politisk-strategisk debat, som inkluderer, at man forstår og behandler den mere bredspektret i det lange perspektiv – og så til sidst at regeringen skærer igennem og prioriterer og sætter grænser.

Under den kolde krig synes der i langt højere grad at have været sammenfald mellem fokus for en national sikkerhedsstrategi og for en national militærstrategi eller forsvarsstrategi, end der kan være i dag." Sikkerhedspolitikens genstand – de ting, der bringer usikkerhed med sig – har simpelthen skiftet karakter. Men den nye dagsorden betyder ikke, at den 'gamle' sikkerhedsdagsorden er

forsvundet. Den er snarere blevet suppleret af en række anderledes og uomgængelige udfordringer.

Sikkerhedspolitikens elementer kan derfor deles op på to måder. Det er den klassiske over for den bredere opfattelse af, hvad der er sikkerhedspolitik – og de civile over for de militære instrumenter. Samlet betyder disse to opdelinger, at man kan tegne sikkerhedspolitikens elementer på følgende måde (figur 1).

Fig. 1: Sikkerhedspolitikens elementer – som politikerne afvejer til en grand strategy

| | <i>Klassisk definition</i> | <i>Bredere dagsorden</i> |
|-----------------|---|---|
| <i>Civilt</i> | Diplomati, ikke-spredning, væbnet diplomati osv. | Klima, demografi, energi, udviklingsbistand, fødevarer, pandemier, oprørsbekæmpelse, osv. |
| <i>Militært</i> | Afskrækkelse, krig, væbnet diplomati og intervention osv. | Oprørsbekæmpelse, statsbygning, humanitær indgriben, humanitær assistance osv. |

Figur 1 viser således de elementer, som politikerne skal afveje: Hvad skal med og i hvor stort omfang; hvordan forholder trusler, risici og udfordringer sig til mål og midler overordnet set? Det, Danmark står over for, er derfor ikke så meget et valg mellem en smal og en bred dagsorden, men et valg af, hvordan vi vægter udfordringerne og koordinerer og evaluerer løsningerne.

Hver af de fire grupper af elementer svarer således til instrumenter, som i overvejende grad udgør eksisterende ressortområder. Alle opgaver vedrørende det militære instrument hører klart under Forsvarsministeriets ressort, mens de klassiske civile instrumenter i lige så høj grad hører under Udenrigsministeriets ressort. Der er to undtagelser fra denne opdeling. For det første ligger de civile udfordringer og instrumenter under den bredere dagsorden under andre ressortområder (eller de kan placeres der).

Den anden undtagelse er, at civile og militære instrumenter i stigende grad kombineres til et hele. Udfordringerne kommer i langt højere grad fra ustabile end fra stabile lande og regioner. Sikkerheds- og udviklingspolitikken konvergerer i disse områder derfor i vid udstrækning, fordi begge får den stabile og retfærdige lokale stat som sit mål.

Det betyder omvendt videre, at målsætninger og midler i sig selv er blevet til sikkerhedspolitiske udfordringer – vi har ikke helt styr på mekanikken i de opgaver, vi har givet os selv. Omstridt statsbygning, væbnet stabilisering, samtidig stabilisering og genopbygning samt oprørsbekæmpelse (som i Afghanistan) er udfordringer, der går på tværs af hele den samlede værktøjskasse. Hensynet til integration af den samlede udenrigspolitikens instrumenter – whole-of-government

eller *interagency*, som det kaldes på engelsk – er det samlede tema for den engelske nationale sikkerhedsstrategi, ligesom det er det i USA's og EU's udviklinger af kapaciteter på det militære, civile og civil-militære krisestyringsområde. Løbende operativ koordination er i sig selv en stor praktisk udfordring og kan og skal udføres af tjenestemænd, hvad enten de er i uniform eller ej. Men det overordnede valg af vægtning af enkeltdelene og principperne for koordination kan kun være politikernes, regeringens, ansvar.

Sikkerhedspolitikens skakbrætter

I den nye, brede sikkerhedspolitik's dagsorden (som vist i højre side af figur 1) er langt færre forhold givne, end tilfældet var under den kolde krig. Hvor truslerne dengang kom fra Sovjetunionen, som var den mest stabile modpart til den vestlige samfundsorden, så kommer en lang række af de nuværende udfordringer og potentielle trusler fra de mest ustabile dele af verden, herunder fra svage og fejlslagne stater. Derfor kan den geopolitiske situation, som det har været tilfældet siden afslutningen af den kolde krig, tilsige, at den klassiske sikkerhedspolitik's instrumenter anvendes uden for eller længere væk fra de nationale grænser. Det sidste er det, der i NATO-sammenhæng kaldes *out of area*-operationer, og som Danmark for tiden deltager i en lang række steder med militære bidrag, herunder mest synligt i Afghanistan, Kosovo og Irak. Et andet eksempel er de udfordringer og potentielle trusler, der kommer fra den stigende globalisering, hvor udvekslingen af varer, mennesker, idéer og finanser samtidig har en skyggeside i form af risikoen for eksempelvis terrorisme, epidemier og klimaforandringer.

Danmark står uden territorial trussel, hvilket giver en stor grad af strategisk frihed. Denne handlefrihed er paradoksalt gået lidt hen over hovedet på os i larmen fra de nu velkendte asymmetriske trusler. Hertil kommer indenrigspolitiske udfordringer af sikkerhedspolitisk karakter med international berøring (eksempelvis beredskab og fanatisme), som tilsammen gør, at den gamle grænse mellem indre og ydre politik (og med sikkerhedspolitikken som en klart ydre politik) ikke længere er entydig. Det efterlader politikerne med et sæt af varierende og svært sammenlignelige dagsordener. Men disse falder ikke entydigt inden for ét ressortområde eller gør det i hvert fald ikke, når man regner effekter og reaktioner med på længere sigt, og har ikke klare, entydige løsninger. Omvendt betyder fraværet af direkte strategisk pres – at der ikke står kampvogne på den anden side af grænsen – at de foreliggende risici er nogle, som Danmark reelt har en usædvanlig stor grad af frihed til at vælge fra eller til som relative indsatsområder (dette, ikke mindst fordi løsningerne alligevel afhænger af vores store samarbejdspartnere, såvel multilateralt som bilateralt).¹²

Disse udfordringer og muligheder sætter nye rammer for sikkerhedspolitikken. Joseph Nye har beskrevet det, som at regeringer i en globaliseret verden spiller på en række forskellige skakbrætter.¹³ Statsmænd spiller ikke længere ét geopolitisk skakspil med og mod hinanden – domineret af de spørgsmål, som fremgår af venstre kolonne i figur 1. Det militære, geopolitiske spil er nu blot ét spil blandt andre. På et andet skakbræt gælder spillet den globale

politiske økonomi, hvor globaliseringen skaber en omfordeling af de globale goder og magtforhold. Hvor USA således er dominerende i det militære, geopolitiske spil, er andre aktører (det være sig EU, Kina eller WTO) vigtige på det politisk-økonomiske skakbræt. Hvor dansk forsvarspolitik således skal forholde sig primært til USA, skal de dele af sikkerhedspolitikken, som er af politisk-økonomisk karakter, tage andre aktører i betragtning. Den transnationale dimension er Nyes tredje skakbræt. Her er dagsordenen bredest mulig: Regeringerne spiller ikke blot med hinanden, men også mod og med ikke-statslige aktører som firmaer, ngo'er og terrororganisationer.

Regeringerne må derfor bevæge sig mellem forskellige problemområder, som har hver deres regler, muligheder og udfordringer, på samme måde som en skakmester spiller mod en række forskellige modstandere på samme tid. Man kan selvfølgelig anføre, at fleksibilitet og derfor selvstyring er nødvendig for de enkelte aktører, netop når sikkerhedsmiljøet er omskifteligt.¹⁴

At føre politik i flere dimensioner på én gang stiller store krav til det strategiske overblik, til vægtning og koordination mellem de enkelte politikområder. Man kan sige, at Danmark risikerer at blive sat skakmat uden en national sikkerhedsstrategi, netop fordi sikkerhedspolitikken i dag dækker en bredere dagsorden og flere dimensioner end før.

Det næste afsnit vil derfor afsøge, hvordan Danmark i dag forvalter opgaven med at føre sikkerhedspolitik på flere skakbrætter.

Hvad er en national sikkerhedsstrategi?

En national sikkerhedsstrategi er:

- Den øverst rangerende formulering af regeringens samlede strategiske vision med henblik på statens kort- og langsigtede sikkerhed
- Stedet, hvor regeringen definerer, hvad staten skal forstå som sikkerhedspolitik
- En samlet, prioriteret analyse af udfordringer og løsningsmodeller for ønskede mål
- Et centralt middel til at løse det grundlæggende problem: en nødvendig politisk prioritering af sikkerhedspolitikken i en globaliseret verden

Dermed bliver en national sikkerhedsstrategi to ting:

- Et politisk dokument med en særlig status; strategien er ikke blot en redegørelse eller en handlingsplan. Ved at være et led i en fortløbende, offentlig evaluering er den en *kontrakt*
- Et styringsinstrument i forhold til de underliggende involverede politikområder. På denne måde er en sikkerhedsstrategi et *kompas*

03 Dansk forvaltningstradition og politisk behov

Baggrund

Selvfølgelig har politikere og embedsmænd tænkt og udviklet politikker for at give Danmark de bedste muligheder på den nye sikkerhedspolitik skakbrætter. Men resultatet kan bedst beskrives som implicit, spredt og ukoordineret. Der er politikker og handlingsplaner inden for specifikke ressortområder, men ingen samlende strategi. Hertil kommer bredere overvejelser i embedsregi, fra regeringen, i love og bemærkninger, i kommissionsregi og i partiregi.¹⁵ Men der er intet samlende perspektiv, intet endeligt sted at henvende sig. Forklaringen er i vidt omfang, at den danske forvaltningstradition er meget uegnet til at tænke strategisk og tænke strategi på en måde, hvor indsatsen i flere forskellige dimensioner bliver koordineret.

Deldokumenter, men intet samlet perspektiv eller nogen samlet adresse

Man kunne anføre, at Danmark har en national sikkerhedsstrategi, på samme måde som Storbritannien har en forfatning. Og måske endda tillige de militære strategier, som man kender fra USA, igen på samme måde. I denne forstand eksisterer der ikke et samlet dokument, men en række sædvaner, forståelser og dokumenter, som tilsammen udgør en strategi. Selvom det er korrekt, at fx rapporter fra diverse forsvarskommissioner, centrale dokumenter fra Udenrigsministeriet samt taler fra de relevante ministre givet kan betragtes som et samlet hele, så er det tvivlsomt, om summen af disse udtalelser mv. er større end de sammenlagte enkeltdele. Med andre ord bliver det en alt for akademisk og alt for lidt politisk opgave at sammenstykke disse enkeltdele til en egentlig national strategi.

Den offentlige og politiske debat om de sikkerhedspolitiske udfordringer, som Danmark står over for, og hvilke politikker Danmark skal føre for at imødegå disse udfordringer, udebliver, hvis man blot fokuserer på enkeltdelene. En forsvarskommission vil således typisk se på det militære instrument som en del af sikkerhedspolitikken, men ikke beskæftige sig med andre

sikkerhedspolitiske instrumenter. Dermed vil den heller ikke se på, hvordan forsvarspolitikken skal vejes i forhold til andre sikkerhedspolitiske virkemidler. Anvendelsen af disse virkemidler tages for givet, men de er faktisk ikke givet autoritativt andetsteds.

Resultatet er en række strategidokumenter, der alle refererer til centrale antagelser, som højst eksisterer i en fælles forståelse i centraladministrationen. Den politiske debat bliver således i høj grad underlagt en embedsmandslogik. Derfor bliver politikken til noget, som oftest kun vil kunne ændres på ét område ad gangen, hvor et givent flertal eller en visionær minister kan gøre sin indflydelse gældende. Men en sådan politikændring bliver ikke forankret i en større strategi, hvilket mindsker dens effekt i en verden, hvor en række komplekse faktorer spiller sammen om at forme den sikkerhedspolitiske virkelighed.

Strategi er politik

På samme måde som man kan påpege, at der allerede eksisterer en række strategidokumenter, kan man påpege, at de relevante ministerier allerede udfører strategiarbejde. Det er selvfølgelig korrekt. Forsvarsministeriet har fx arbejdet med at udtænke et samtækningsprincip og få dette implementeret i Danmark og gennemført i NATO. Udenrigsministeriet har med sin globaliseringsredegørelse søgt at gennemtænke hele organisationens reaktion på et udenrigspolitisk fænomen. Disse og andre arbejder er gode initiativer og vigtige for de relevante myndigheders evne til at handle i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed. Imidlertid er meget af dette arbejde mere at sammenligne med den strategiudvikling, som en privat virksomhed udfører, end med en egentlig politisk konceptudvikling. Det er embedsmændenes opgave at skabe den organisation, som bedst muligt kan gennemføre samtænkning eller operere i en globaliseret verden. Det er ikke embedsmændenes opgave at bestemme, hvilke lande samtækningsoperationer skal udføres i, eller hvor længe de skal vare. Det er heller ikke embedsmændenes opgave at bestemme, hvordan Danmark skal forholde sig til globalisering, og hvilken politik for globalisering Danmark skal forfølge. Det er et politisk valg; og forskellige regeringer vil træffe forskellige valg.

Den eksisterende strategiudvikling ender således med at handle om de organisationer, der administrerer sikkerhedspolitikken, snarere end om sikkerhedspolitikken selv. Lige så vigtig denne organisationsudvikling er, lige så lidt kan den stå alene. Som påpeget af Vibeke Schou Tjalve og Anders Henriksen i deres rapport fra Dansk Institut for Militære Studier om Folketinget og sikkerhedspolitikken, så er der her en opgave, som politikerne bør tage på sig. Sikkerhedspolitikken er for vigtig til at blive overladt til embedsmændene. Men, som Schou Tjalve og Henriksen påpeger, så tager politikerne i vidt omfang ikke denne opgave på sig.¹⁶

Resultatet er, at meget strategiarbejde simpelthen ikke bliver udført. I det omfang det bliver udført, er det således ofte fragmentarisk, som nævnt ovenfor. En række deltagere i vores fokusgrupper påpegede, at folketingspolitikkerne ofte savner overordnede retningslinjer for mål,

midler og prioriteringer. Ligesom Folketinget øjensynlig savner gode analyser af sikkerhedspolitiske forhold, som kunne danne grundlag for den politiske diskussion.

I fraværet af sådanne grundlæggende afklaringer bliver de sikkerhedspolitiske analyser, som embedsværket – med lejlighedsvis forskerbistand – foretager, præget af en fremmedgjorthed over for, hvordan en sådan afklaring egentlig foretages. For hvordan bevæger man sig fra politiske mål til sikkerhedspolitiske midler, hvis man ikke har strategiske koncepter? I en organisatorisk virkelighed, hvor strategi er organisationsudvikling, har man i vidt omfang ikke et sprog til at beskrive og diskutere selve strategiformuleringen. Strategiformulering forbliver således en gråzone mellem det politiske og embedsværket. Her betyder hensynet til politiske forhandlinger ofte, at man ikke kan fortælle hele historien om, hvorfor man gør det ene eller det andet. Strategi er noget, som skal forklares og præsenteres; strategi er ikke noget, som skal udvikles. Det betyder alt andet lige et fokus på enkelte beslutninger på enkelte områder, snarere end generelle overvejelser.

De eksisterende strategiovervejelser er således i høj grad begrænset af de politiske og forvaltningsmæssige traditioner i Danmark.⁷ Det har vist sig at være et problem, efterhånden som efterspørgslen efter strategier er øget. Hvis vi ser på missionerne i Afghanistan og Irak, så virker det, som om der er et tydeligt behov for en klar strategisk styring, som kun kan iværksættes og vedligeholdes gennem mere systematisk politisk opmærksomhed. Hvor vi på taktisk niveau har været relativt gode til smidig og improviserende innovation, ser der ikke ud til at eksistere systematiske forordninger, som løbende garanterer, at det samme sker på et højere operativt niveau. Missionen i Afghanistan i perioden siden den større afvikling af indsatsen i Irak giver grund til optimisme, eftersom der her er sket en styrkelse af samarbejdet mellem Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet, særligt i forbindelse med udarbejdelsen af *benchmarks* for indsatsen – i første omgang for 2008.⁸ Men der forefindes ikke på politisk niveau, ud over kronikker forfattet af udviklings- og forsvarsministrene, en handlingsplan for den konkrete integration af de civile og militære midler i denne sammenhæng.⁹ Regeringens overordnede udmeldinger udtrykker på et meget generelt plan, at hensigten netop er en bedre form for koordinering af statens midler. Men mere konkrete beskrivelser er enten fraværende eller udtrykt i embedsmandspublikationer. Der er derfor tydeligvis behov for en politisk fastsat målsætning i overordnede, men konkrete termer.

Dette skal i første omgang skabe det nødvendige pres for en interministeriel opgaveløsning, som bliver sig selv bevidst, i den forstand at den indeholder systematisk og hvis ikke uafhængig, så kreativt modsigende selvevaluering i forhold til missionen. I anden omgang virker et konstant institutionelt pres i form af en uvildig – det vil sige ikke sagsbehandlingsbebyrdet – partner i det administrative kredsløb nødvendig. En model herfor kommer vi tilbage til nedenfor.

Opsummering

Den danske forvaltningstradition står i vejen for en effektiv sikkerhedspolitik, som skaber en koordineret strategi på alle skakbrætter, hvor Danmarks sikkerhedspolitik føres. Der er behov for en koordinerende funktion, som på samme tid kan være inden for og uden for det administrative system, så det politiske lederskab kan fastholdes. Samtidig medfører nutidens sikkerhedspolitik en række essentielt politiske valg, som ikke rigtigt kan foretages af de neutrale embedsmænd.

Danmark er ikke det eneste land med sådanne traditioner, men mange andre europæiske lande har valgt at bryde med sådanne forvaltningstraditioner, bl.a. ved at udvikle nationale sikkerhedsstrategier. I det følgende afsnit redegøres for nogle af disse tiltag.

Hvordan kan et kontor for en national sikkerhedsstrategi være struktureret?

Der er her tre mulige ambitionsniveauer. I den minimale model vil den nationale sikkerhedsrådgiver hovedsageligt have til opgave at udforme sikkerhedsstrategien og herunder indhente og koordinere input fra forskellige ressortministerier samt udarbejde eksempelvis den årlige redegørelse til Folketinget. Rådgiveren vil i denne model råde over et minimalt sekretariat og vil kun beskæftige sig med de helt overordnede linjer, men alligevel være i løbende kontakt med statsministeren som sparringspartner i forhold til substansvalg.

I maksimalmodellen skabes der en decideret administrativ enhed til koordination og orkestrering af den løbende sikkerhedspolitiske dagsorden. Her vil den primære opgave være praktisk, daglig koordination af sikkerhedspolitikken, der hvor ressortområderne overlapper. Rådgiveren og kontoret vil stadig have ansvar for både udarbejdelsen af strategien og den årlige afregning, men vil her også have meget konkrete funktioner i forhold til aktuelle emner. Herunder kan man forestille sig, at enheden enten udarbejder strategiske udsigtsanalyser inden for specifikke områder eller beder andre organisationer, herunder ressortministerier, Forsvarets Efterretningstjeneste, Politiets Efterretningstjeneste eller udredningsenheder, om bistand hertil. De administrative ressourcer skal her være væsentlige.

Mellemmodellen inkluderer både den grundlæggende formelle proces og eksempelvis de strategiske udsigtsanalyser, men har sit særkende ved, at den hovedsageligt ud over strategien beskæftiger sig med at koordinere koordinationen. Dette forstået på den måde, at rådgiveren identificerer steder i den løbende sikkerhedspolitik, hvor der er behov for særlig sagsspecifik koordination, og derefter foreslår statsministeren at nedsætte tværgående udvalg, men med den forskel fra den nuværende situation, at rådgiveren selv deltager løbende, således at den ønskede koordination opnås. Et eksempel kunne være behovet for implementeringen af den civil-militære samtænkning i forbindelse med indsatsen i Afghanistan.

04 Andre nationale sikkerhedsstrategier

Baggrund

De udfordringer og tendenser, der er beskrevet ovenfor, er i overvejende grad generelle. Det vil sige, at andre, sammenlignelige lande også står over for dem og har taget initiativer i forhold til dem. Ud over de her særligt fremhævede lande Storbritannien, Holland og Canada har Tyskland for nyligt udgivet en sikkerhedspolitisk hvidbog som baggrund for en forsvarsreform, mens Finland og Frankrig er i gang med lignende initiativer, ligesom der pågår et arbejde med at revidere EU's sikkerhedsstrategi fra 2003. Hertil kommer en lang række sikkerhedsstrategier og overordnede systematiske redegørelser fra andre europæiske lande.²⁰ En række af disse lande har herunder valgt at få en national sikkerhedsstrategi.

Dette afsnit fremdrager de vigtigste overvejelser og tiltag, der er blevet gjort i forbindelse med udarbejdelsen af disse nationale strategier. Selvom de generelle udviklinger i risikobilledet, både konkret som forandrede trusler og risici og overordnet som den kvalitative forandring fra trusler til risici, deles af de lande, der her er medtaget, så har historiske, institutionelle og organisatoriske omstændigheder i de enkelte lande stor betydning for de konkrete opfattelser af behov og løsninger. En overordnet sammenligning af de forskellige tiltag viser, at der findes i det mindste fire temaer, som man i en dansk sammenhæng bør lægge mærke til. De fire temaer er:

- National strategi som proces og institution
- Diskussion af, hvad national sikkerhed er
- Fokus på tværgående koordination og langsigtet analyse
- Identifikation af værdier og løsningsmodeller

Ikke kun papir: Fortløbende processer, institutioner

En national sikkerhedsstrategi må nødvendigvis være mere end et stykke papir, hvis den skal have en effekt. Derfor har de mest interessante af de udenlandske initiativer lanceret en mere eller mindre omfangsrig institutionel proces for den nationale sikkerhedsstrategis udarbejdelse og evaluering. Det gælder særligt Holland, Canada og Storbritannien, mens Frankrig har etableret en interessant proces i forbindelse med udarbejdelsen af den kommende hvidbog om forsvaret.²¹

Disse processer handler således dels om, hvem der skal inddrages eller høres i forbindelse med udarbejdelsen af dokumentet, dels om, hvilken status det efterfølgende har, og herunder om hvor ofte dokumentet (eller tilhørende underdele heraf) skal opdateres, og hvorledes man iværksætter regelmæssige evalueringer, både administrativt og politisk i forhold til parlamentet. Det er dermed initiativer, som er mere vidtrækkende end det, som almen god forvaltningsskik tilsiger, nemlig at de administrative interessenter skal høres. Overordnet set handler det om at iværksætte en cyklisk proces, som ender med at skabe et samlet strategidokument, der derefter sættes i spil politisk og administrativt, for derefter at blive evalueret politisk og administrativt i forlængelse af senere indhentede erfaringer.

Hollands "arbejdsmetode for national sikkerhed" er måske det mest vidtforregnede eksempel på en national sikkerhedsproces.²² Hensigten med metoden er at skabe en sammenhængende tilgang, som er omkostningseffektiv: "Regeringen ønsker at styrke den nationale sikkerhed gennem en sammenhængende metode. Strategien beskriver den arbejdsmetode, som skal lede til dette resultat; en arbejdsmetode, som videre gør det muligt at adressere risici, som er under løbende forandring. Den samlede metode gør det muligt for regeringen at foretage begrundede valg, i forhold til hvilke risici der bør reduceres, og med henblik på hvordan de begrænsede ressourcer bør anvendes. Strategien udpeger ikke de vigtigste prioriteter, men beskriver en arbejdsmetode, som kan definere dem."²³

På samme vis beskrives den canadiske proces som et "integreret sikkerhedssystem", der løber i en cirkulær bevægelse fra en "omfattende trusselsevaluering" til "beskyttelse og forebyggelse" og, skulle det blive nødvendigt, til "konsekvens-management" og derefter til "evaluering og tilsyn", som gennemføres, for at systemet lærer af sine erfaringer, og "sikrer, at systemet fortsat forbedres".²⁴ Canada oprettede et rådgivende ekspertudvalg allerede i 2004. Det canadiske råd har som mandat at bidrage med fortrolige ekspertråd om "emner med relation til national sikkerhed samt strategier, mekanismer og aktiviteter, der er nødvendige for at udvikle, implementere, evaluere og forbedre et fuldstændigt integreret system for national sikkerhed".²⁵ Udvalget, som mødes to til fire gange årligt, består af 15 ikke-regeringsansatte eksperter inden for national sikkerhed i bred forstand.²⁶

Den nye britiske strategi beskriver, at et lignende råd vil blive oprettet. Det britiske sikkerhedsforum vil få til opgave at diskutere strategi og udveksle idéer og vil bestå af repræsentanter for centraladministrationen, politikere, akademikere og andre særligt kyndige. Videre vil strategien blive fulgt op af en årlig redegørelse om de løbende udfordringer og status for strategien i lyset heraf. Den britiske regering vil lade en ny parlamentskomité for national sikkerhed, med repræsentanter fra begge sider af salen, få en konsulterende rolle i forhold til strategien med henblik på "implementering og monitorering af strategien". Den britiske strategi

skal derfor forstås som "det næste skridt i en dialogisk proces, som er konstrueret med henblik på at sikre, at regeringens og centraladministrationens tænkning om national sikkerhed konstant holder trit med det hurtigt udviklende globale sikkerhedsmiljø".²⁷

Endelig har Canada endvidere udpeget en egentlig national sikkerhedsrådgiver, som rådgiver premierministeren, og har til opgave at forbedre koordinering og integrering af statens "sikkerhedsindsatser".²⁸ Rådgiveren er en højtstående embedsmand i Privy Council, som i funktion svarer til Statsministeriet.

Sikkerhed til debat: Fokus og definitioner

En strategi for national sikkerhed må nødvendigvis indeholde en definition af, hvad det er for en sikkerhed, der skal sikres. Ligesom det blev påpeget ovenfor, er argumenterne omkring, hvad national sikkerhed er, vægtige i de udenlandske strategier.

Når udtrykket "statens sikkerhed" bruges i dansk sammenhæng, refererer det til den eksterne sikkerhed; begrebet "national sikkerhed" anvendes sjældent på dansk. Men der blev, som resultat af det nye trusselsbilledes endelige gennembrud, udarbejdet en "national sårbarhedsudredning" i Danmark (denne bevæger sig hovedsageligt på det nationale niveau i form af det indre beredskab). På samme måde kan de forskellige udenlandske strategier samlet set give et uens indtryk, når de forsøger at indfange, hvor den nationale sikkerhed findes – fordi de på trods af store fællestræk i det praktiske fokus har forskellig vægtning eksempelvis af de internationale (ydre) og de nationale (indre) perspektiver (Canada vægter især det indre, mens briterne især vægter det ydre). I realiteten er dette i langt overvejende grad udtryk for varierende bud på svar på de samme generelle udfordringer.²⁹

Den britiske, den hollandske og den canadiske strategi forstår alle national sikkerhed som noget andet og mere end en diplomatisk udgave af gammeldags forsvarspolitik. Den engelske strategi præsenterer udviklingen i fokuset således: "Denne strategis spændvidde og tilgang afspejler den måde, vores forståelse af national sikkerhed har forandret sig på. Førhen var staten det traditionelle fokus for udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitikkerne, og national sikkerhed blev forstået som handlende om beskyttelsen af staten og dens vitale interesser mod angreb fra fremmede magter. I de seneste årtier er vores syn på national sikkerhed blevet bredt ud til at omfatte trusler mod enkelte borgere og mod vores måde at leve på [way of life], såvel som mod statens integritet og interesser."³⁰ National sikkerhed er derved andet og mere end statens sikkerhed. Den er her også forbundet med og afhængig af den måde, samfundet er skruet sammen på, af værdier og historiske institutioner.

I den hollandske strategi hænger definitionen af den nationale sikkerhed klart sammen med fem vitale interesser: "Den nationale sikkerhed er på spil, når vores stats og/eller samfunds vitale interesser trues i sådan en udstrækning, at det kan lede til voldsom samfundsmæssig forstyrrelse [disruption]."³¹ De fem vitale nationale interesser er: 'territoriel', 'økonomisk', 'økologisk' og 'fysisk'

sikkerhed og endelig 'social og politisk stabilitet'. Hvor de første fire handler om sikkerhed forstået som fravær af trusler, så indeholder den sidste også samfundets sociale sammenhængskraft og er dermed et udtryk for de værdier, samfundet historisk (grundlovmæssigt) er bygget op omkring. Det er således klart, at der kan være et modsætningsforhold mellem initiativer til beskyttelse af den nationale sikkerhed i de første betydninger og hensynet til værdierne i den sidste betydning. Politikerne må derfor efterstræbe en balance, også fordi modsætningen i sig selv ofte vil resultere i et dilemma om hensyn til individer over grupper.

På samme måde arbejder det canadiske dokument i sin definition af national sikkerhed med tre delvist overlappende cirkler, som dækker over henholdsvis 'individuel', 'national' (i betydningen 'samfundsmæssig') og 'international' sikkerhed. Herunder anvendes den internationale dimension kun som hovedingrediens i ét af seks temaområder, som er efterretning, beredskab, offentlig sundhed, transportsikkerhed, grænsekontrol og international sikkerhed. Den canadiske overordnede proces har derfor også resulteret i, at man i 2006 udgav et separat papir om de internationale elementer i Canadas strategi.³²

Samling af perspektiv, koordination og ansvar

Når et fællestræk ved strategierne er sikkerhedsudfordringernes forandring og løbende foranderlighed til noget andet – og større – end en overbygning til forsvarspolitikken, så bliver det også nødvendigt med en konkret og samlet reaktion på situationen. Det fremgår af de udenlandske strategier, at det er nødvendigt med tværgående overblik og analyse, initiativer, koordination og vægtning. Som det lyder i den britiske strategi: "I en mere og mere sammenbundet verden er den komplekse, gensidige afhængighed af trusler, risici og usikkerhedskilder i sig selv et stærkt argument for én samlet strategi for national sikkerhed." ³³ Det er derfor, påpeges det, nødvendigt at samle de største emner under ét analytisk perspektiv.

Omvendt kan forskelligheden i de foreliggende udfordringer ikke resultere i en komplet centralisering af løsningerne (fx et ministerium for national sikkerhed). For som hollænderne argumenterer: "Trusler mod vores sikkerhed er under forandring og bliver stadig mere sammenvævede. Relativt mindre trusler kan ved øgede, gensidige afhængigheder lede til voldsomme samfundsmæssige forstyrrelser [disruption]. Svarene på de eksisterende og nye trusler kan derfor ikke længere blive formuleret og implementeret af et enkelt ministerium eller en enkelt organisation. Vi har behov for en integreret og sammenhængende tilgang, som kan se ud over de umiddelbare trusler. Planlægning og dag til dag-politik skal ikke længere hovedsagelig være baseret på individuelle (kendte) trusler, men på den udstrækning, i hvilken den overordnede, nationale sikkerhed kan være truet."³⁴ Sikkerheden bliver dermed et perspektiv, der ikke kan holdes inden for ét ressortministerium, men som findes i forskellige former i mange ministerier. Men netop derfor er der et øget behov for en integreret, overordnet ramme og for mere koordination af de enkelte indsatser.

Behovet for øget integration og koordination gælder især en styrkelse af den tværgående kapacitet i operativ og analytisk forstand. Det generelle engelsksprogede udtryk for begge dele er *interagency*, altså statens enkeltdeles evne til at arbejde sammen på tværs.³⁵ Den britiske strategi ønsker at fokusere på "underliggende kilder til sikkerhed og usikkerhed, snarere end blot umiddelbare trusler og risici".³⁶ Det er en naturlig ambition i pagt med sikkerhedssituationens kvalitative forandring. Men når man ønsker dét, så ender man også med en forøget ambition, som gør det nødvendigt at blive god til *interagency*. "Tværgående operative og analytiske kapaciteter" kan umiddelbart lyde som kedeligt managementsprog. Men udtrykket dækker over nogle af de vigtigste udfordringer for de vestlige sikkerhedsorganisationer i disse år.

Det er for det første at beherske *interagency* i form af civil-militær samtænkning både strategisk og taktisk og i forhold til post-konflikt såvel som oprørsbekæmpelse (herunder som den finder sted i Afghanistan og Irak). Og det er for det andet at lave aktiv konfliktundgåelse og konflikthåndtering i krydsfeltet mellem udviklings- og sikkerhedspolitik. Konfliktundgåelse er i det hele taget et policyområde, der, i pagt med *interagency*-spørgsmålet, nyder stor international bevågenhed.³⁷ Denne ambition forudsætter ikke blot systematiske analysekapaciteter, som løbende følger potentielle konflikter på kort og lang sigt, men også systemets evne til at handle i forhold til disse analyser, altså planlægning såvel som det operative niveau. Begge dele er altså udtryk for den del af sikkerhedspolitikken, som har at gøre med sikkerhedseksport, og begge dele er elementer, som prioriteres i den britiske strategi. Briterne er blandt de ledende lande i verden inden for integration af civile og militære indsatser og har i forbindelse med strategien lanceret en civil-militær stabiliseringsenhed. Hertil kommer, at briterne har været og er Danmarks nærmeste og vigtigste allierede partnere i forbindelse med operationerne i både Irak og Afghanistan. Endelig bygger strategien også videre på tidligere britisk udvikling af idéen om konfliktforebyggelse.³⁸

Koordination og samling af perspektiver kan også tage andre former. Eksempelvis har canadierne som led i deres proces konstrueret et "integreret trusselsanalyse-center", ITAC, som udarbejder de omtalte trusselsanalyser og rapporterer til den nationale sikkerhedsrådgiver.³⁹ Det er lidt uklart, om ITAC også laver langsigtede og/eller strategievaluerende analyser; men begge dele er nødvendige elementer i strategiens overordnede proces.

Strategiens elementer

Det fjerde tema af relevans for den danske situation i de nye strategier er beskrivelsen af værdier og interesser, udfordringer, målsætninger og overordnede løsningsmodeller. Som beskrevet i forhold til eksempelvis den hollandske proces er det at lave et papir ikke nok – interesser må høres, og papiret både implementeres (administrativt) og evalueres (politisk). Men papiret, strategien, i sig selv har også sine obligatoriske elementer.

En national sikkerhedsstrategi har en anden karakter end en militær strategi eller en administrativ eller forretningsmæssig handlingsplan. Den har dog dét tilfælles med disse, at den også bygger på, at man skal finde og definere udfordringer, midler og mål. Som det ses i de andre landes strategier, er der tillige investeret en del energi i at identificere værdier og interesser. Det samme gælder for de utallige virksomheder og offentlige organisationer, som de sidste 20 år har udarbejdet strategier og herunder defineret deres organisationers kerneværdier. Debatten er ikke mindre vigtig for den kombination af en nation og en stat, som vi kalder et land. Strategierne skal ikke blot udmønte sig i en række løsningsmodeller i funktion af de givne udfordringer: Løsningerne skal på grundlæggende vis harmonere med og udspringe fra den måde, samfundet forstår sig selv på.

Som det hedder i den britiske tekst: "Målet for strategien er at beskrive, hvordan vi både umiddelbart og på længere sigt vil adressere og styre dette varierede om end gensidigt forbundne sæt af sikkerhedsudfordringer og underliggende kilder med henblik på at sikre [safeguard] nationen, dens borgere, vores velfærd og vores måde at leve på."⁴⁰ Den engelske strategi består således af fire kapitler ud over introduktionen, hvoraf kapitel 2 til 4 er 'vejledende principper', 'sikkerhedsmæssige udfordringer' og 'Storbritanniens respons', altså en direkte kobling af det værdibaserede grundlag og analysen af udfordringerne til overordnede hensigter og mål. Herudover er analysen brugbar, fordi den vover at beskrive målsætninger og løsningsmodeller i en detaljegrad, der i princippet gør det muligt for udenforstående, og herunder uafhængige policyanalytikere, at diskutere, om prioriteringerne giver mening. Endelig angiver det sidste kapitel, "working together", en række initiativer og rammer for initiativer til midler til brug for implementeringen af den nationale sikkerhedsstrategi som fortsat dialogisk proces.

På samme måde er elementerne i den hollandske metode også cykliske. Den indeholder trusselsanalyser, strategisk planlægning og opfølgning. Herunder fordeler eksempelvis trusselsanalyserne sig på langsigtede trendanalyser, tematiske studier af mellemlang karakter og mere øjeblikkeligt relevante 'horisontscanninger'. Analyserne opsamles til en overordnet risikoanalyse, der i næste led resulterer i en identifikation af behov, som så i sidste ende resulterer i opfølgende lovgivning og andre initiativer. Som eksternt funderet kvalitetskontrol vil den hollandske model anvende internationalt anerkendt *peer review* af de enkelte analysedele. Analyserne vil ligeledes blive publiceret – hvert andet år skal der udkomme en

langsigtet 'Strategic Foresight on National Security', ligesom der hvert halve år udarbejdes en national risikoanalyse (der samles til én årlig udgivelse). Hollands model virker i udgangspunktet grundig om end ganske tung, ligesom den i meget ringe grad tager hensyn til det politiske og demokratiske element i spørgsmålet om sikkerhedspolitikens definition og formulering.

Der er således noget at hente i de initiativer, der er iværksat i andre, sammenlignelige lande. Fokuseringen på national sikkerhedsstrategi som proces og institution, som politisk definition, som tværgående koordination og som problemløsning baseret på værdier er alle punkter, det er vigtigt at holde sig for øje, hvis man giver sig i kast med at debattere, hvordan man skal skrue en dansk strategi for national sikkerhed, eller for den aktivistiske sikkerhedspolitik, sammen.

Hvad kan en 'proces' for en national sikkerhedsstrategi indeholde?

En 'proces' for en national sikkerhedsstrategi bør:

- definere strategiens status, herunder i forhold til både det administrative kredsløb og det politiske liv
- indeholde passende administrative ressourcer til rådighed for både strategien og processen
- sikre, at rådgiveren og sekretariatet har passende beføjelser
- definere, hvor ofte strategien skal udfærdiges fra grunden (typisk efter regeringsskifte)
- indeholde krav om årlige afrapporteringer til Folketinget for, hvordan det går med de sikkerhedspolitiske prioriteringer foretaget i strategien og bredere i systemet
- sikre midler til og rammebeskrivelser af, hvordan langsigtede analyser kan inddrages systematisk i processen
- inddrage interessenter i vid udstrækning, både inde fra det administrative system og fra eksperter såvel som civilsamfund, i forbindelse med udarbejdelsen og evalueringen af strategien

05 En dansk strategi for en aktivistisk sikkerhedspolitik

Baggrund

Hvad kan vi lære af de andre landes initiativer? Helt overordnet bør strategien være en del af en samlet proces – ikke bare et stykke papir. Processen bør skabe debat om sikkerhedspolitikens brede eller smalle fokus og om, hvorvidt målsætninger og løsningsmodeller fungerer efter hensigten.

Sikkerhedsstrategien bør derfor opfattes som en del af en kontinuerlig proces – som løber fra regering til Folketing og fra regering til embedsværk og tilbage igen. Dokumentet selv kan have forskelligt fokus og kan skrues sammen på forskellige måder. Men det må i alle tilfælde være en del af en fortløbende og systematisk proces, hvor dokumentet beskriver målsætninger og løsningsmodeller – og fungerer som baggrund for evaluering og kilde til debat.

I forhold til strategiens fokus må man tage udgangspunkt i netop den interessante spændvidde, som de udenlandske initiativer er udtryk for. Den samlede proces må nødvendigvis indeholde en fokusdebat: Hvor meget skal være sikkerhedspolitik? Der findes ingen akademisk korrekt løsning på spørgsmålet om, hvorvidt Danmark skal operere med en bred eller smal sikkerhedsdagsorden. Det er netop essensen af den nye, politiske sikkerhedspolitik, og er grunden til at vi har behov for strategien og den fortløbende strategiske debat. Strategien og processen omkring den må derfor nødvendigvis sørge for, at der kommer en tilbagevendende diskussion af, hvor fokus skal ligge, og herunder om de enkelte målsætninger og løsningsmodeller inden for de enkelte underdele fungerer efter hensigten.

Som organisationsforskeren Henry Mintzberg har argumenteret for, så er der grænser for strategisk planlægning. Det er vanskeligt for en organisation at strukturere tilstrækkeligt kreativ strategisk planlægning til at undgå, at det går galt.⁴ Derfor tjener en national sikkerhedsstrategi også, ud over det primære formål om direkte risikominimering, to sekundære formål. På den ene side må den være en del af en proces, som samlet bidrager til fleksibel tænkning om udfordringer, prioriteringer og løsninger, så strategien ikke nødvendigvis i sig selv har svarene, men bidrager til at skabe et

miljø, hvor de hurtigt findes. På den anden side skal den tjene som mere end et styringsinstrument for en organisation i neutral forstand. Den er også en statusopgørelse, en kontrakt, som gør det muligt for borgerne at forholde sig til den vision og de løsninger, deres regering og politikere præsenterer dem for.

I det følgende vil vi først diskutere, hvorvidt Danmark har brug for delstrategier eller en *grand strategy*; dernæst ser vi på, hvem der skal forfatte og administrere strategien; og endelig ser vi på konsekvenserne for forsvaret af en national sikkerhedsstrategi.

Delstrategier vs. grand strategy

Et grundlæggende spørgsmål er, om vi bør have en strategi per skakbræt eller en strategi for dynamikken mellem skakbrætter.

Som nævnt i kapitel 3 har vi i dag en række strategier for enkelte skakbrætter. Strategien for krigen i Helmand er formentlig den mest veludviklede af disse, men traditionelt har man også på det udviklingspolitiske område gjort meget ud af strategier. Man kunne uden mange sværds slag systematisere udformningen af sådanne strategier til at gælde en række af de skakbrætter, som Danmark finder centrale for sin sikkerhedspolitik.

Det er måske det mest realistiske første skridt på vejen at udarbejde delstrategier, snarere end en national strategi. Men det vil kun være det første skridt. For snart vil det vise sig, at skakbrætterne er forbundne. Begynder man først at tænke strategisk, vil der komme en efterspørgsel efter en samlet strategi.

En strategi for alle skakbrætter hedder i jargonen en *grand strategy*. Denne store strategi er et udtryk for den politisk-strategiske debat. Den stiller og svarer på spørgsmål såsom: Hvor skal Danmark være om 50 år? Hvilke scenarier vil vi gøre alt for at undgå og bør derfor forsikre os imod? Hvilke positive scenarier – eller *endstates* – bør den samlede sikkerhedspolitik have? Selvom identifikationen af udfordringer og løsningsmodeller for *grand strategy* ligesom for 'menige' strategier udspringer af en tilhørende faglighed, så er *grand strategy* uundgåeligt politisk i sin natur, fordi dens visioner ikke kan undgå at være værdibårne. Det betyder ikke, at der ikke kan være bred konsensus om en national sikkerhedsstrategi, men det betyder, at den hører den politiske sfære til snarere end forvaltningen.

En national strategi som udtryk for en lagt *grand strategy* er altså mere end en handlingsplan på samme måde som en strategi for et underliggende emne, hvad enten det eksempelvis er en forsvarsstrategi, en klimastrategi eller en energisikkerhedsstrategi. En national strategi kan i denne forstand heller ikke være en udredning, det vil sige eksempelvis en udenrigspolitisk version af *Den nationale sårbarhedsvurdering*.

Den nationale sikkerhedsstrategi har derimod et dobbelt formål. Den er en politisk fastlagt ramme for sikkerhedspolitikens forvaltning. Den er dermed både et styringsinstrument til brug for sikkerhedspolitikens konkrete udførelse internt i embedsværket og en forankring af eller udgangspunkt for den fortsatte politisk-strategiske debat om sikkerhedspolitikken.

En national sikkerhedsstrategi vil således hurtigt kunne udvikle sig til et centralt redskab til at forme dansk sikkerhedspolitik. Derfor er det meget vigtigt, hvem der laver den.

Hvem skal skrive strategien?

I vores fokusgrupper var et af de centrale debattemner, hvorvidt en national sikkerhedsstrategi skulle fremlægges af regeringen eller vedtages af Folketinget. Der var en vis frygt for, at en sikkerhedsstrategi med et bredt flertal blev så bred, at den reelt blev uden indhold. På den anden side var der også frygt for, at en strategi, som blot var regeringens, ikke kunne sikre den langsigtede debat og konsensus, som kan være påkrævet, hvis svære valg skal træffes, som forpligter også kommende regeringer. Under alle omstændigheder var der enighed om, at en strategis fornemmeste opgave ville være at sikre en debat i Folketinget såvel som udenfor. Som en af fokusguppemedtagerne udtrykte det: "Vi har behov for en politisk-strategisk debat om grundlaget for den aktivistiske udenrigspolitik, om dens rationaler, målsætninger og begrænsninger."

En deltager i fokusgrupperne påpegede, at det egentlige formål med en national sikkerhedsstrategi ville være den proces, som ledte op til, at den blev skrevet. Personen pegede på globaliseringsrådet som en proces, hvor centraladministrationen som helhed blev tvunget til at tænke over en række abstrakte problemstillinger, som gik ud over den daglige administration, fordi der var et uforudsigeligt politisk krav om input til globaliseringsredegørelsen. Hvis en national sikkerhedsstrategi på samme måde kunne tvinge embedsværket til at samarbejde på tværs igen og igen, vil det i sig selv uden tvivl styrke centraladministrationens evne til at samtænke indsatsen på de mange skakbrætter, der udgør globaliseringens sikkerhedspolitik.

Parallellen til den måde, hvorpå statsminister Anders Fogh Rasmussen fik sat globalisering på dagsordenen, mere end antyder, at Statsministeriet vil være den centrale spiller i udformningen af den strategi. Det er logisk, fordi det er statsministeren, som skal kunne overskue alle sikkerhedspolitikens skakbrætter. Men det er også nødvendigt, hvis arbejdet med strategien skal have den fornødne autoritet. Det gælder især i forhold til den vigtige integration af den civil-militære indsats på strategisk niveau, men også i forhold til alle de nye sikkerhedspolitiske områder som udvikling, energi, terrorisme, klima, epidemier osv. Statsministeriets generelle operative kapaciteter må derfor opgraderes til et niveau, der muliggør, at de politiske målsætninger kan formuleres klart og præcist nok til at koordinere, integrere og, hvor det er nødvendigt, afgøre spørgsmål, der opstår som følge af ressortsammenfald.

For at regeringen kan træffe politiske valg i form af prioritering mellem indsatser i forhold til forskellige typer trusler/udfordringer, og for at Folketinget kan konsulteres kvalificeret i forhold til samme, er det højst ønskeligt, at den nationale sikkerhedsstrategi dels indeholder beskrivelser af disse prioriteringer, dels tager (eller at der sideløbende tages) initiativ til uddybende systematisk analyse af fremtidige trusler.⁴²

Har Statsministeriet ressourcerne til at skrive en sådan strategi? Hvis strategien skal skrives relativt sjældent, som det var tilfældet med globaliseringsstrategien, kan Statsministeriets beskedne apparat formentlig godt løfte opgaven. Men siden politiske strategier virker bedst som en kontinuerlig proces, så vil det kræve, at der er en person, som er ansvarlig for, at denne proces ikke drukner i dagligdagens politik. Denne person må have et sekretariat, som ikke alene kan sikre processens gennemførelse, men også være ansvarlig for et vist fagligt niveau.

Fordi strategien skal være både kompas og kontrakt, er det højest ønskeligt, at den udarbejdes under ledelse af en politisk udpeget person med statsministerens velsignelse. Kompasset, eller styringsinstrumentet, kan embedsmændene naturligvis sagtens udfærdige – i hvert fald så længe der er tale om implementeringer af politisk fastsatte valg. Men kontraktfunktionen får en sådan strategi først via en proces, hvor Folketinget inddrages, og nogen kan stilles til regnskab – og hvor strategierne afspejler den siddende regering.

I Danmark vil man nok synes, at national sikkerhedsrådgiver er en for amerikansk titel til denne person. Men han eller hun vil varetage den samme funktion for statsministeren og regeringen, som den nationale sikkerhedsrådgiver varetager i Det Hvide Hus. Denne model findes allerede i velkendt form i vores nordiske nabolande Norge, Sverige og Finland, som har statssekretær for forskellige ressortområder. Eksempelvis beskrives den finske model for statssekretærer således: "En statssekretær assisterer ministeren i forhold vedrørende politisk styring og forberende arbejde. Han/hun assisterer og repræsenterer ministeren, i pagt med ministerens instruktioner, med at skrive udkast til politiske retningslinjer, interministeriel koordination og harmonisering af stillingtagender. Varigheden af statssekretærens position, som hviler på ministerens tillid, afhænger af den pågældende ministers tjeneste. Behovet for statssekretærer bliver vurderet i forbindelse med regeringsdannelse. Premierministeren og ti andre ministre har udnævnt statssekretærer."⁴³ I disse lande er der altså tale om en politisk udnævnt person, som har administrative ressourcer til sin rådighed i form af et sekretariat (som kan indeholde udlånte embedsmænd fra andre ministerier), og som gennem sin politiske udnævnelse har et særligt og konkret ansvar for et specifikt ressortområde – her koordinationen af processerne forbundet med den nationale sikkerhed.⁴⁴

Lidt afhængigt af den model, man vælger for kontorets indretning, og rådgiverens beføjelser vil rådgiveren i det mindste skulle have regelmæssig adgang til statsministerens øre. Det er derfor optimalt at gøre rådgiveren til statssekretær, fordi det automatisk giver rådgiveren en central rolle og relativt klar funktion.⁴⁵

Fordelen ved at have en politisk forankring for strategien er, at den giver bedre påregnelighed, ved at den strategiske udfordringers politiske karakter bliver tydeligere. Et sådant koordinerende samlingspunkt kan også bidrage til, at der over tid opstår en mere fælles strategisk kultur på tværs i centraladministrationen, både gennem det praktiske arbejde med visioner og prioriteringer og eksempelvis gennem personaleudlån.

Konsekvenser for forsvaret

Behovet for en dansk sikkerhedsstrategi udspringer dermed også af forsvarspolitikken. Dette er senest blevet klart i forbindelse med spørgsmålet om valg af et eventuelt kampfly til erstatning for F16-flyene. I DIMS-rapporten om Danmarks fremtidige behov for kampfly påpegede forfatterne, at der er et stort behov for, at der på politisk niveau skabes en vision for fremtidens forsvar, og herunder for hvilken rolle luftmagt i almindelighed skal spille i dette, før man kan afgøre, hvilken type kampfly og hvor mange Danmark bør anskaffe. En sådan vision kan udmærket tage form af en egentlig national forsvars- eller militærstrategi. Men et afgørende element i forhold til strategiske valg med lang levetid såsom store materielanskaffelser er, at det af hensyn til den organisatoriske kontinuitet er ønskeligt, at beslutningerne træffes på baggrund af stor grad af politisk konsensus.

Dette kommer også til udtryk i forhold til de femårige forsvarsforlig, som netop er adskilt fra resten af samfundets løbende budgettering, nemlig finanslovene. Konsensusmodellen bag forsvarsforligene er således at foretrække frem for en større politisk betinget omskiftelighed i relation til forsvaret. Sikkerhedspolitikken må derimod nødvendigvis i højere grad være en politisk genstand.

At gennemføre en national sikkerhedsstrategi vil kræve, at hele centraladministrationen skal tænke på sikkerhedspolitik på en anden måde og på tværs af ressortområder. Det vil være en særlig udfordring for forsvaret at skulle se sit virke på tværs af sikkerhedspolitikens skakbrætter.

Siden forsvaret i vidt omfang uddanner sit eget personale, er denne udfordring for forsvaret også en uddannelsesmæssig udfordring. Hvis forsvaret skal kunne medvirke aktivt i processen omkring en national sikkerhedsstrategi og deltage aktivt i konceptudviklingen, må forsvarets uddannelsesindsats bredes ud til at fokusere på andre skakbrætter end blot det militære, som det er tilfældet i dag. Det er næppe tilfældigt, at lande med en tradition for strategisk tænkning på dette niveau (fx Storbritannien og USA) systematisk sender deres karriereofficer på videreuddannelse på universiteter. Hvor majorer på vej mod højere grader således med fordel kunne videreuddannes i det civile uddannelsessystem, kunne Udenrigsministeriets ansatte med fordel deltage i kurser i det militære uddannelsessystem, således at både diplomater og soldater i højere grad får fornemmelsen for og evnen til at operere på forskellige skakbrætter.

Hvordan kan en indholdsfortegnelse i en national sikkerhedsstrategi se ud?

En national sikkerhedsstrategi bør indeholde:

- Beskrivelse af den samlede proces, som strategien indgår i, og herunder af, hvad meningen er med strategien
- Redegørelse for grundlæggende principper og vitale interesser og en definition af strategiens sikkerhedspolitiske fokus
- Analyse af de overordnede sikkerhedspolitiske udfordringer på kort og lang sigt samt i form af både indre og ydre, intentionelle og ikke-intentionelle udfordringer
- Beskrivelse af overordnede løsningsmodeller, inklusive af mål og midler, så man kan se, hvilke logikker regeringen tror på, samt redegørelse for prioritering af de enkelte udfordringer og løsningsmodeller, herunder i form af koordination af de enkelte elementer
- Tidsplan for evaluering af strategien samt eventuelle sideløbende initiativer fra rådgiveren
- En identifikation af behovet for langsigtede analyser

o6 Konklusioner

Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik har siden lige før afslutningen af den kolde krig været kendetegnet ved at være en aktivistisk politik. Aktivismen er et udtryk for, at vi har en grad af strategisk handlefrihed. Småstaten Danmark kan – takket være måden, det internationale system er skruet sammen på – i ganske høj grad selv vælge at, hvor og hvordan vi vil deltage i verdenssamfundets arbejde.

Ved at deltage aktivt håber vi at maksimere vores indflydelse. Fordi de store lande alligevel kræver en pæn indsats af de mindre (og rige) lande, giver aktivismen umiddelbart mening: Ved at bidrage villigt i stedet for fodslæbende håber vi at få indflydelse på dagsordenen. Aktivismen forudsætter således en effekt af den indsats, vi lægger for dagen.

Men vi har aldrig defineret klare succeskriterier for, hvornår aktivismens mål er nået. Hvornår har den været en succes? Bruger vi de mest omkostningseffektive midler til at nå de mål, vi sætter os ude i verden? Er vi gode nok til at forme den internationale dagsorden? Har vi klare mål for, hvad vi vil med den indflydelse, vi opnår? Hvornår har vi gjort nok? Anvender vi den samlede udenrigs- og sikkerhedspolitiske værktøjskasse effektivt nok?

Svaret er nej; men svaret er også, at redskaberne eksisterer for at skabe en mere sammenhængende og effektiv politik, som tjener rigets interesser bedre og skaber et bredt fundament for en demokratisk debat om Danmarks sikkerhedspolitiske mål og midler.

Traditionelt har sikkerhedspolitikken været den mindst demokratiske del af staternes politik. Udtryk som "af hensyn til statens sikkerhed" og hemmeligt stemplede papirer kommer vi aldrig helt af med. I det mindste dele af sikkerhedspolitikken vil altid være et særligt følsomt område. Men sikkerhedspolitikken betingelser har ændret sig markant siden afslutningen af den kolde krig. Derfor bør vores forståelse af sikkerhedspolitikken muligheder, dens karakter og dens institutioner også forandre sig.

Der er både fordele og ulemper ved en klassisk og en bredere sikkerhedspolitisk dagsorden. Men fordelene ved en demokratisering og en systematisk fokusering af sikkerhedspolitikken er større end ved en begrænsning af dens fokus.

Danmark vil først og fremmest kunne høste frugterne af forandringerne i sikkerhedspolitikens betingelser ved at føre en sikkerhedspolitik, som modsvarer de helt konkrete udfordringer, der ligger i den globaliserede sikkerhedsdagsorden. Danmark kan med andre ord undgå højere usikkerhed. En sådan omlægning betyder dermed også en løbende kvalitetssikring af Danmarks strategiske valg.

En løbende politisk-strategisk debat om sikkerhedspolitikens valg vil også give et sundere demokratisk klima gennem et stærkere Folketing. Det vil betyde bedre demokratisk kontrol og herunder, at befolkningen i langt højere grad vil kunne inddrages i forhold til den globaliserede verdens udfordringer. Udøvelsen af politisk lederskab, så befolkningen har tillid til og bakker op om de strategiske beslutninger, afhænger også af, at der faktisk foregår en politisk debat om alternativer.

Danmark har et tydeligt behov for:

- En diskussion og brugbart bindende definition af, hvad målsætninger, begrænsninger og resultater er for og af den aktivistiske udenrigspolitik
- Planlægning og systematisk prioriteret evaluering af Danmarks langsigtede udfordringer
- Prioritering af og/eller koordination mellem aktuelle og langsigtede, tværgående udfordringer
- Gennemsigtighed for politikere og befolkning i forhold til de strategiske valg
- En styrket faglighed i centraladministration og forsvar

Begge dele kræver politiske valg – det ene som prioritering, det andet som *follow-up* på prioriteringen. Derfor anbefales følgende:

Danmark bør få en national sikkerhedsstrategi

- Det bør være et politisk dokument med statsministeren som afsender

Strategien bør derfor være en del af en samlet proces, som indeholder systematisk evaluering af strategien

- Folketinget bør inddrages, når strategien præsenteres, og når den evalueres
- Evalueringen bør ske på fastlagte tidspunkter, fx årligt eller hvert andet år
- Processen skal ydermere producere mere specifikke, langsigtede analyser eller kapaciteter herindenfor

Danmark bør få en national sikkerhedsrådgiver, som skal bidrage til processen og sikkerhedsstrategien

- Sikkerhedsrådgiveren bør have en status som de norske, svenske og finske statssekretærer

Strategien bør:

- Styrke den politiske ledelse af sikkerhedspolitikken
- Skabe politisk-strategisk debat i Folketinget, herunder om prioritering, løsninger og begrænsninger i forhold til den aktivistiske sikkerhedspolitik
- Være et styringsinstrument i forhold til praktisk sikkerhedspolitik
- Muliggøre gennemsigtighed og langsigtet prioritering i sikkerhedspolitikken

En egentlig sikkerhedsstrategi – som defineret her, med klar politisk afsender, og som del af en samlet revision af den danske proces for national sikkerhed – vil være et første skridt på vej mod en styrkelse

af Danmarks langsigtede, politisk-strategiske debat. Det næste naturlige skridt vil være en styrkelse af de analytiske kapaciteter til rådighed for Folketinget.⁴⁶

Workshopdeltagere

Formand Frank E. Andersen, Folk & Forsvar
Partner Søren Peter Andreasen, Dalberg Global Development
Advisors
Fhv. minister, redaktør Anita Bay Bundegaard, Politiken
Ambassadør Peter Dyvig
Lektor Peter Viggo Jakobsen, Institut for Statskundskab, Københavns
Universitet
Folketingsmedlem Jeppe Kofod, Socialdemokraterne
Afsætningspolitisk chef Anders Ladefoged, Dansk Industri
International chef Anders Ladekarl, Dansk Røde Kors
Militæranalytiker, major Poul Martin Linnet, Dansk Institut for
Militære Studier
Formand Trine Pertou Mach, Mellempfolkeligt Samvirke
Lektor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab, Københavns
Universitet
Udenrigsredaktør Kristian Mouritzen, Berlingske Tidende
Professor Ove K. Pedersen, Center for Business and Politics,
Copenhagen Business School
Chef Mikkel Vedby Rasmussen, Dansk Institut for Militære Studier
Seniorforsker Vibeke Schou Tjalve, Dansk Institut for Militære
Studier
Chefkonsulent Søren Toft, Rambøll Management
Chef Gregers Wedell-Wedellsborg, TV 2 Interaktiv
Lektor Anders Wivel, Institut for Statskundskab, Københavns
Universitet
Folketingskandidat, seniorsalgscchef Malou Aamund, Ny Alliance og
IBM
Folketingskandidat, specialkonsulent Rune Heiberg, Rektorkollegiet
Udlandsredaktør Michael Jarlner, Politiken

Kilder

Litteratur

- Bakka, Jørgen Frode og Egil Fivelsdal (red.), *Organisationsteoriens klassikere*, København: Handelshøjskolens Forlag, 2002.
- Bauer, Theodore W. and Eston T. White, *National Security Policy Formulation*, Washington, DC: National Defense University, 1977.
- Bjerregaard, Ritt et al., *Ministeren: vilkår for politisk ledelse*, København: Spektrum, 1994.
- Bogason, Peter (red.), *Dansk forvaltningshistorie: Stat, forvaltning og samfund efter 1950*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2000.
- Boone Bartholomees, Jr. J. (red.), *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, U.S. Army War College, 2004.
- Borring Olesen, Thorsten, Paul Villaume, *I blokopdelingens tegn 1945-1972, Dansk udenrigspolitik historie 5*, København: Gyldendal, 2006.
- Breitenbauch, Henrik Ø., 'En dansk strategi for forsvars- og sikkerhedspolitik?', upubliceret notat, *Dansk Institut for Militære Studier*, september 2007.
- Breitenbauch, Henrik Ø., 'No train to hold or one that could? Comparing the ESS and the NSS', *YES - Young Europeans for Security Communiqué*, april 2005.
- Breitenbauch, Henrik Ø., *Transition til statsbygningen efter intervention*, DIIS Rapport 2005: 13.
- Breitenbauch, Henrik Ø., 'Sikkerhedsopgaver i en globaliseret verden - værnfordelt', DIMS-baggrundspapir i anledning af Forsvarskommissionen af 2008.
- Buzan, Barry, *People, States & Fear*, 2nd edition, New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder CO: Lynne Rienner 1998.
- Destler, I.M., 'National Security Advice to U.S. Presidents: Some Lessons from Thirty Years' *World Politics*, 29(2), 143-176, 1972.
- Dich, Jørgen S., *Den herskende klasse*, København: Borgen, 1973.
- Edwards, Charlie, *The case for a national security strategy*, DEMOS Report, februar 2007.

- Grønnegaard Christensen, Jørgen, "Ministers and Mandarins under Danish Parliamentaryism" *International Journal of Public Administration*, 29(12), 2006, 997-1019.
- Heurlin, Bertel, *Riget, magten og militæret*, Århus: Aarhus Universitetsforlag, 2004.
- Hull Kristensen, Peer og Jonathan Zeitlin, *Local Players in Global Games: The Strategic Constitution of a Multinational Corporation*, Oxford: Oxford University Press, Sep 2004.
- Knudsen, Tim (red.), *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*, Århus: Systime, 2000.
- Kugler, Richard L., *Policy Analysis in National Security Affairs*, Washington, DC: NDU Press, 2006.
- Lidegaard, Bo, 'Forvaltningen, folket og formuleringen af dansk udenrigspolitik' *Bogason 2000*, 107-126.
- Lopez, LtCol Matt, "Military Support to Shaping Operations JOC", ppt file, USJFCOMJ9, 9 January 2007, [http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/strategic/cdeday1_shaping.ppt].
- Mintzberg, Henry, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York: Free Press, 1994.
- Mintzberg, Henry, *The Nature of Managerial Work*, New York: Harper & Row, 1973.
- Nye Jr., Joseph S., 'Redefining the National Interest', *Foreign Affairs*; Jul/Aug 1999, 78(4).
- Petersen, Nikolaj, *Europæisk og globalt engagement, Dansk udenrigspolitik historie 6*, København: Gyldendal, 2006.
- Ringsmose, Jens, 'Danmarks NATO-omdømme: Fra Prügelknabe til duks', Dansk Institut for Militære Studier, rapport, oktober 2007.
- Scavenius, Erik, *Forhandlingspolitikken under Besættelsen*, København: Steen Hasselbalchs forlag, 1948.
- Snider, Don M., 'The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision', 2nd Ed, March 15, US Army Strategic Studies Institute, 1995.
- Tangredi, Sam J., *All Possible Wars? Toward a Consensus View of the Future Security Environment 2001-2025*, Washington DC: NDU Press, 2000.
- Tjalve, Vibeke Schou og Anders Henriksen, *'Vi diskuterer jo ikke politik på den måde' - Folketinget, regeringen og sikkerhedspolitikken*, København: Dansk Institut for Militære Studier, marts 2008.
- Vedby Rasmussen, Mikkel, *The Risk Society at War. Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.
- Wren, Daniel A., *The Evolution of Management Theory*, New York: Wiley, 1994.
- Wæver, Ole, *Concepts of Security*, København: Institute of Political Science, University of Copenhagen, 1997.
- Wæver, Ole, 'Security: A Conceptual History for International Relations', Version 3.1., Paper to be presented at the annual meeting of the International Studies Association in New Orleans, 24-27 March 2002.
- Yergin, Daniel, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, New York: Houghton Mifflin, 1977.

Zegart, Amy M., *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2000.

Dokumenter

- A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and a Background Report*, Madrid, 8 November 2007.
- A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.
- Bundesministerium der Verteidigung (red.), *Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, 25. oktober 2006.
- Bundesverwaltungsamt, Zentralstelle für Zivilschutz, *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland*, 2003.
- Canada's International Policy Statement, *A Role of Pride and Influence in the World*, 2005.
- Forsvarsministeriet, *Aftale om forsvarets ordning, 2005-2009*, juni 2004.
- Forsvarsministeriet/Udenrigsministeriet, *Den danske indsats i Helmand i 2008*, december 2007.
- National security strategy and work programme 2007-2008*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007.
- Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*, Privy Council Office, Canada, 2004.
- Securing an Open Society: One Year Later*, Privy Council Office, Canada, 2005.
- Socialdemokraterne, *Menneskets verden*, oktober 2006.
- Strategia de Securitate Nationala a Romaniei*, Bukarest, 2007.
- Supreme Allied Commander Transformation, *Future Security Environment (FSE)*, first edition, 13. juni 2007.
- Supreme Allied Commander Transformation, *Future World Scenarios. Supporting Paper to the Long Term Requirements Study*, april 2006.
- The National Security Strategy of the United States of America*, Sept. 2002.
- Udenrigsministeriet/Forsvarsministeriet (2004), "Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer", tillæg til Forsvarsforliget 2004.
- Udenrigsministeriet, *De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik*, august 2003.
- Udvalget for National Sårbarhedsudredning, *National Sårbarhedsudredning*, januar 2004.
- Udvalget om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, *Embedsmænds rådgivning og bistand. Betænkning nr. 1443*, juni 2004.
- US Army War College, 'Appendix 1: U.S. Army War College Guidelines for Strategy Formulation', Boone Bartholomees, Jr. J. (red.), *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, 279-285, 2004.
- VK Regeringen III, "Mulighedernes samfund", november 2007.

Bilag: Notatet

En strategi for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik?

Sikkerhedsstrategier er kommet på dagsordenen i andre sammenlignelige lande – Canada har en (2004), Holland er på vej til én (2006-7), ligesom der i Storbritannien og Frankrig er lignende tegn på interesse.⁴⁷ EUs sikkerhedsstrategi fra 2003 er også værd at nævne, selvom den måske mest var signalafgivning i forhold til den seneste amerikanske version (2002).⁴⁸

En national sikkerhedsstrategi (NS) er den øverst rangerende formulering af regeringens samlede strategiske vision med henblik på statens kort- og langsigtede sikkerhed. Den indeholder en samlet, prioriteret analyse af udfordringer og løsningsmodeller i både snæver militær og bredere udenrigspolitisk forstand, og af ønskede mål og erklærede midler. En NS adresserer dermed landets samlede sikkerhedsmæssige udfordringer ud fra et samlet, tværministerielt perspektiv ('whole-of-government').

Der findes en række mulige argumenter for, at Danmark bør overveje at få en national sikkerhedsstrategi – først og fremmest de stigende behov for tværgående koordinering og prioritering i forhold til 'undersiden' af staten, og for demokratisk påregnelighed overfor Folketing og borgere i en globaliseret verden. Hertil kommer en række mulige forhold, som bør inddrages i en sådan overvejelse.

Følgende gennemgang giver et kort overblik over definition, rationaler og problemstillinger, og skal tjene til baggrund for workshoppen. Den er dermed ikke udtømmende – andre rationaler, forhold, forbehold, visioner og kritik er i sagens natur aldeles velkomne. Den består af fire dele: 1) National sikkerhedsstrategi: definitioner og oprindelse, 2) Hvorfor diskutere en dansk strategi for sikkerheds- og forsvarspolitik? 3) Forhold, der bør inddrages i forbindelse med produktionen af en NS, 4) Centrale spørgsmål til workshoppen.

1) Hvad er en national sikkerhedsstrategi?

- En strategi er et målsætnings- og styringsinstrument, som analyserer trusler og essentielle udfordringer og angiver overordnede løsningsmodeller.

- Sikkerhedsstrategien er 'national' ved, at det er den øverste – bestemmende, koordinerende – strategi blandt andre, specifikke, strategier.
- En national sikkerhedsstrategi er ydermere politisk og civil, og kan dække både klassiske og nyere, mere brede sikkerhedsemner

2) Hvorfor diskutere en dansk strategi for sikkerheds- og forsvarspolitik?

- Danmark har ikke en egentlig sikkerhedsstrategi. Der findes en række beslægtede dokumenter såsom regeringsgrundlaget, baggrundsanalyser og beslutningsrationaler i forbindelse med forsvarsforlig, UMs globaliserings- og andre strategier, mv. Men der findes ikke ét samlet dokument, med den særlige status en egentlig sikkerhedsstrategi har.
- Sikkerhedsstrategier er på dagsordenen i andre sammenlignelige lande (herunder Canada, UK, Holland og Frankrig). Herudover er USA's foregangsrolle relevant fordi vi står overfor samme typer koordineringsproblemer og strategiske udfordringer som NSC historisk har adresseret i USA.
- Sikkerhedspolitikken har skiftet karakter fra at beskæftige sig med klare (militære) trusler med tilhørende reaktive enhedsvar (Sovjetunionen vs. NATO/forsvaret). Nu handler den tillige dels om management af mere tværgående risici – som klima, migration/demografi, terrorisme/fanatisme, epidemier – dels om konvergens mellem sikkerheds- og udviklingspolitik i form af de væbnede stabiliseringsmissioner (militære midler anvendes fremover altid med et civilt slutmål som integreret del af en samlet plan). I begge tilfælde stiger kompleksiteten i den politiske og bureaukratiske beslutningsproces, fordi kravene stiger til koordinering mellem aktører, og fordi de politiske valg bliver mere tydeligt politiske og dermed kontroversielle.
- Væbnet stabilisering med integrerede civile slutmål vil fylde meget i de kommende årtier. Missionernes frekvens i sig selv vil være en demokratisk udfordring; missionerne vil være langvarige og indsatsen ude vil være afhængig af legitimiteten hjemme. En sikkerhedsstrategi vil ikke kun være med til at udstikke rammerne for operative og strategiske prioriteringer, men også sikre et udgangspunkt for demokratisk kontrol.
- En sikkerhedsstrategi kan således være et styringsinstrument indadtil i systemet (ministerierne) og et demokratisk element i den politiske proces (mellem regering og Folketing samt befolkningen). Funktionen som demokratisk element i den politiske proces bliver stadig vigtigere jo mere politikens vilkår globaliseres, og skellet mellem udenrigs- og indenrigspolitik udviskes.
- En sikkerhedsstrategi er ydermere et signal til omverdenen om Danmarks principielle position i funktion af den siddende regering. Sikkerhedsstrategien kan således være et centralt element når Danmark ønsker at spille en rolle som foregangsland i forhold til både *best practices* og nyere *policy*-tiltag (NATO, EU, FN, Norden). Samtidig vil den også fungere som omvendt *test case* i forhold til

danske målsætninger og principper overfor de internationale partnere. Endelig vil den være et generelt signal til modstandere om Danmarks vilje til strategisk handling, herunder i pagt med de internationale partnere.

3) Forhold, der bør inddrages i forbindelse med produktionen af en NS

- Formalia omkring produktionen af en NS og dens efterfølgende status og funktion er afgørende. Produktionen bør basere sig på alle *stakeholders*: Inddragelse er alfa og omega. Status bør være, at den formelt skal være retningsangivende for andre lignende, mere specifikke strategier og handlingsovervejelser. En central del af strategiens formelle *setup* bør adressere, hvordan den bidrager til fortsat og eksplicit prioritering mellem strategiske valg (herunder løbende evaluering af effekter), ligesom den bør fremme systematiske evalueringer af *policy*-valg. Endelig skal den være omfattende nok til at være brugbar, men klar nok til, at den kan fungere som demokratisk kontrakt mellem regering og Folketing.
- En NS må således både indeholde politiske valg og prioriteringer (være et udtryk for lederskab), konkrete målsætninger og metodeangivelser (agere rettesnor og evalueringsgrundlag), og et konsensusbaseret værdigrundlag (som gennem repræsentativitet udgør en art demokratisk kontrakt).

4) Centrale spørgsmål til workshoppen:

- Har vi behov for en NS? Hvilke fordele og ulemper er der? Er de større på visse områder end på andre?
- Hvilket fokus skal en dansk sikkerhedsstrategi have? Skal det udelukkende være klassiske sikkerhedsproblemer med direkte relation til forsvarspolitikken, eller skal den også inkludere langsigtede 'essentielle' udfordringer?
- Hvem skal udarbejde en dansk NS? Dette kan afhænge noget af om fokus er bredt eller smalt. Afsenderen bør formelt være Statsministeren. Men skal den udarbejdes internt i regeringen, af Statsministeriet, af UM, af et interministerielt udvalg med deltagelse af UM, FVM og andre instanser, af et særligt udvalg under Udenrigspolitisk Nævn eller af en nedsat kommission med eksterne bidragydere under ledelse af Statsministeriet? Andre modeller?
- Kan Danmark overhovedet siges at være en strategisk aktør? Hvorfor? Med hvilke begrænsninger?
- Har Danmark et strategisk rum – en bestemt geografisk begrænsning på vores strategiske intention og indsats?
- Hvilke *endstates* kan opstilles for en dansk sikkerhedsstrategi, om nogen?

Noter

Rapportens forfatter vil gerne rette en varm tak til alle workshopdeltagerne for deres velvilje og engagement i nogle meget givende debatter. Også en stor tak til mine kolleger på Dansk Institut for Militære Studier, som gennem kontinuerlig kreativ pingpong gør det til en fornøjelse at arbejde på DIMS. Herunder skal der lyde en særlig tak til militæranalytiker, orlogskaptajn Poul Martin Linnet, som har ydet en stor indsats i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten, samt chef Mikkel Vedby Rasmussen og en *reviewer* for produktiv kritik undervejs. Rapporten er alene et udtryk for forfatterens analyse, og vurderingerne er således ikke et udtryk for Dansk Institut for Militære Studiers eller nogen anden institutions synspunkt.

¹ *National Security Strategy of the United Kingdom 2008*; *National security strategy and work programme 2007-2008*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007; *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*, Privy Council Office, Canada, 2004; *Securing an Open Society: One Year Later*, Privy Council Office, Canada, 2005.

² Se eksempelvis den franske premierministers og forsvarsministers hjemmesider herom.

³ Breitenbauch, Henrik Ø. (2005), 'No train to hold or one that could? Comparing the ESS and the NS', *YES - Young Europeans for Security Communiqué*, april 2005; *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003; *The National Security Strategy of the United States of America*, Sept. 2002; angående den kommende ESS-revision kan man med fordel konsultere *A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and a Background Report*, Madrid, 8 November 2007. Den amerikanske regerings sikkerhedsstrategi blev revideret i 2006.

⁴ Eksempelvis Finland og en række østeuropæiske lande; Logothetti 2005; Simon Jeffrey 1998.

⁵ Diskussionerne var således semistrukturerede omkring disse forskellige dimensioner. Deltagerne blev inviteret efter et kriterium om, at de på forskellige måder skulle være engagerede i dansk politik uden dog at være en integreret del af det eksisterende 'system'. Notatets centrale spørgsmål var således: "Har vi behov for en NS? Hvilke fordele og ulemper er der? Er de større på visse områder end på andre? Hvilket fokus skal en dansk sikkerhedsstrategi have? Skal det udelukkende være klassiske

sikkerhedsproblemer med direkte relation til forsvarspolitikken, eller skal den også inkludere langsigtede, 'essentielle' udfordringer? Hvem skal udarbejde en dansk NS? Dette kan afhænge noget af, om fokus er bredt eller smalt. Afsenderen bør formelt være statsministeren. Men skal den udarbejdes internt i regeringen, af Statsministeriet, af Udenrigsministeriet, af et interministerielt udvalg med deltagelse af Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og andre instanser, af et særligt udvalg under Udenrigspolitisk Nævn eller af en nedsat kommission med eksterne bidragydere under ledelse af Statsministeriet? Andre modeller? Kan Danmark overhovedet siges at være en strategisk aktør? Hvorfor? Med hvilke begrænsninger? Har Danmark et strategisk rum – en bestemt geografisk begrænsning af vores strategiske intention og indsats? Hvilke *endstates* kan opstilles for en dansk sikkerhedsstrategi, om nogen?“, Breitenbauch, Henrik Ø. "En dansk strategi for forsvars- og sikkerhedspolitik?", notat, Dansk Institut for Militære Studier, september 2007.

⁶ Se fx Wæver 2002 for en begrebshistorie om 'sikkerhed'. I denne kontekst er det mest hensigtsmæssigt at indlede med den anvendte, mere klassiske definition, og derefter løbende diskutere de mere subtile pointer, der er kommet til siden hen. Citatet er fra Bauer og White 1977, iii.

⁷ Nogle ville argumentere for, at P. Munchs indflydelse på Danmarks sikkerhedspolitik i mellemkrigstiden netop var et udtryk for, at der var et politisk valg at træffe, eller at dette i alle tilfælde blev truffet, uanset den konkrete trussel. Omvendt kunne man så sige, at P. Munch er et centralt eksempel på, at politikerne netop har et konkret ansvar for sikkerhedspolitikken – at politik er det styrende led.

⁸ Aktuelle eksempler på dette er den rolle, EU-3 (Storbritannien, Frankrig, Tyskland) spiller i forhold til situationen med Iran (i samspil med især USA), sekspartsforhandlingerne om Nordkorea (USA, Kina, Rusland, Japan, Nordkorea, Sydkorea), Mellemøstkvartetten (EU, USA, Rusland, FN), den funktion, som sikkerhedspolitisk forum G8 har spillet de sidste 5 år, og selvfølgelig P5, de permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd. Et eksempel på undtagelser herfra er særligt Norges rolle som fredsmægler i forhold til konflikten på Sri Lanka. Reelt kræver denne slags undtagelser et overblik eller overskud inden for den helt overordnede sikkerhedspolitik.

⁹ Boone Bartholomees, Jr., 2007, 79-83.

¹⁰ Vedby Rasmussen, Mikkel, *The Risk Society at War. Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

¹¹ Analysen af betingelserne for dagens sikkerhedsmiljø kan i vidt omfang i realiteten gentages med stort udbytte på den kolde krig. Særligt i den amerikanske udenrigspolitik i første halvdel af den kolde krig var der en meget holistisk tilgang til udfordringerne, som integrerede udenrigspolitikken ud fra en egentlig *grand strategy*.

¹² I det mindste de emner, der rækker ud over de umiddelbart nationale (såsom terrortrusler på dansk grund).

¹³ Joseph S. Nye Jr., 'Redefining the national interest', *Foreign Affairs*; Jul/Aug 1999, 78(4).

¹⁴ Jf. Hull Kristensen og Zeitlin 2004.

¹⁵ Eksempelvis regeringsgrundlaget VK Regeringen III, "Mulighedernes samfund", November 2007; Lov om Forsvaret; Bruun-rapporten (Udenrigsministeriet, 2003); Forsvarsministeriet Aftale om forsvarrets ordning, 2005-2009, Juni 2004. Hertil kommer eksempelvis Udenrigsministeriet/Forsvarsministeriet (2004), "Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer", tillæg til Forsvarsforliget 2004; Forsvarsministeriet/Udenrigsministeriet, *Den danske indsats i Helmand i 2008*, december 2007; den kommende strategi for Danmarks engagement i Afghanistan som sådan samt diverse kronikker af forsvarsministeren, udenrigsministeren og udviklingsministeren; eksempelvis Socialdemokraternes *Menneskets verden*, oktober 2006; eller relaterede tekster såsom regeringens globaliseringsredegørelse eller dens strategi for dansk udviklingsbistand.

¹⁶ Tjalve, Vibeke Schou og Anders Henriksen, *'Vi diskuterer jo ikke politik på den måde' - Folketinget, regeringen og sikkerhedspolitikken*, København: Dansk Institut for Militære Studier, 2008.

¹⁷ Den danske systemkonstruktion, hvor embedsmændene uddelegeres relativt stor magt mod til gengæld at være særligt politisk opmærksomme over for deres ministre, er relativt usædvanlig i international sammenhæng, netop pga. den villige politisering af de egentlige embedsmænd, jf. Grønnegaard Christensen 2006.

¹⁸ Udenrigsministeriet, *Helmand Strategi 2008*, juni 2007.

¹⁹ Se eksempelvis "Kronik: Det lange seje træk i Afghanistan", Jyllandsposten, 29. september 2006; "Replik: Den militære indsats kan og bør aldrig stå alene", Politiken, 30. marts 2007.

²⁰ Den finske forsvarsreform tager udgangspunkt i et bredt sikkerhedsbegreb (se fx pressemeddelelsen af 14. august 2007 "The preparation of a new report on the Finnish Security and Defence Policy begins"). Selvom forandringerne i den geopolitiske situation i første omgang er den dybereliggende årsag til de østeuropæiske initiativer, så er det mere konkret udsigterne til i første omgang NATO- og siden EU-medlemskab, som har drevet udviklingen inden for disse overordnede hensigtsovervejelser, ikke mindst af hensyn til eksplicite og implicite krav om politikharmonisering i forbindelse med udvidelserne, jf. Logothetti, Rudolf et al. (2005), *The Security Strategies of the Austria, Czech Republic, Hungary and Slovakia in the Context of the European Security Strategy*, Østrig: Büro (und Direktion) für Sicherheitspolitik; Simon, Jeffrey (1998), "Central and East European Security: New National Concepts and Defense Doctrines", *Strategic Forum*, No. 151, December 1998.

²¹ Herunder med systematisk inddragelse af borgerne via udvalgets hjemmeside. Sådanne tiltag garanterer dog selvsagt ikke egentlig gennemsigtighed i processen.

²² Den samlede proces skal være gennemført fra 2009.

²³ "The Cabinet wants to reinforce national security by means of a coherent approach. The strategy describes the working method for realising this approach; a working method which, moreover, makes it possible to deal with (continually) changing risks. The integral working method enables the Cabinet to make better substantiated choices as to what risks are to be reduced and for what priorities the scarce (financial) resources have to be used. This strategy does not indicate the most important priorities, but describes the working method for defining these priorities." *National Security strategy and work programme 2007-2008*, 12.

²⁴ *Securing an Open ... One Year Later*, 5.

²⁵ Jf. Privy Councils hjemmeside.

²⁶ Op.cit.: "The membership of the Council should reflect a diversity of individuals, expertise and experience and include demonstrated expertise relevant to national security issues among the following areas: intelligence, law and policy, human rights and civil liberties, emergency planning and management, public health emergencies, public safety, transportation security, border security and international security."

²⁷ *National Security Strategy of the United Kingdom*, 2008, 59-60.

²⁸ *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*, Privy Council Office, Canada, 2004, 9.

²⁹ Denne rapport behandler således spørgsmålet om national sikkerhed og diskuterer modeller for, hvordan en national sikkerhedsstrategi kan bidrage til en mere administrativt systematisk og politisk påregnelig sikkerhedspolitik. De canadiske og hollandske overvejelser er relevante i denne sammenhæng. Omvendt opererer begge med et begreb om national sikkerhed i forhold til løsningsmodeller og initiativer, som er ganske meget rettet mod indenrigspolitiske forhold, såsom nationale beredskabsfunktioner, og dermed administrative 'resilience'-orienterede perspektiver, der som nævnt allerede er behandlet i dansk kontekst med den *Nationale*

sårbarhedsudredning. Det danske behov ligger dermed umiddelbart mere i det ydre perspektiv – selvom også eksempelvis beredskabet har godt af at blive gentænkt og udfordret fra tid til anden.

³⁰ "The scope and approach of this strategy reflects the way our understanding of national security has changed. In the past, the state was the traditional focus of foreign, defence and security policies, and national security was understood as dealing with the protection of the state and its vital interests from attacks by other states. Over recent decades, our view of national security has broadened to include threats to individual citizens and to our way of life, as well as to the integrity and interests of the state." *National Security Strategy of the United Kingdom*, 2008, 3-4.

³¹ "National security is at stake when vital interests of our state and/or our society are threatened to such an extent that it might lead to societal disruption", *National Security strategy and work programme 2007-2008*, 15.

³² Canada's International Policy Statement: *A Role of Pride and Influence in the World*, 2005.

³³ "The complex interdependence of the threats, risks and drivers of insecurity, in an increasingly interconnected world, is in itself a powerful argument for a single overarching strategy for national security." *National Security Strategy of the United Kingdom*, 2008, 24.

³⁴ "Threats to our security are changing and becoming ever more intertwined. Relatively minor threats can through increasing interdependencies lead to societal disruption. Answers to existing and new threats can therefore no longer be formulated and implemented by a single ministry or organisation. We need an integrated and coherent approach that can look beyond current threats. Planning and policy should no longer be primarily based on individual (known) threats, but on the extent to which overall national security is or can be threatened." *National Security strategy and work programme 2007-2008*, 8.

³⁵ Udtrykket kommer oprindeligt fra den amerikanske sammenhæng, hvor den nationale sikkerhedsrådgivers funktion som leder af National Security Council netop er at varetage *interagency*-processen.

³⁶ *National Security Strategy of the United Kingdom*, 2008, 4.

³⁷ Se eksempelvis de sidste års udvikling af et Joint Operative Concept for Shaping (eller som det er blevet senere) Cooperative Security & Engagement fra det amerikanske forsvars R & D-afdeling, JFCOM, som har haft klare ambitioner om at kunne bidrage til at "reduce the drivers of conflict and instability in order to prevent or mitigate conflict or other crises and set the conditions for success in other operations – all aimed at a secure global environment favorable to US interests." Lopez 2007.

³⁸ *National Security Strategy of the United Kingdom*, 2008, 39.

³⁹ Se fx: <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder13.asp>

⁴⁰ "The aim of the strategy is to set out how we will address and manage this diverse though interconnected set of security challenges and underlying drivers, both immediately and in the longer term, to safeguard the nation, its citizens, our prosperity and our way of life." *National Security Strategy of the United Kingdom*, 2008, 3.

⁴¹ Mintzberg 1994; Mintzberg 1973.

⁴² Der findes et antal forskellige metoder til systematisk evaluering af fremtidige truslers potentiale. Disse metoder indbefatter eksempelvis scenarieanalyse og ekstrapolering. Systematisk betyder her ikke, at der er tale om naturvidenskabelig præcision – hensigten med denne type fremskrivningsanalyser er snarere at tydeliggøre de politiske prioriteringer, eksempelvis i kraft af, at forskellige typer trusler/udfordringer kan vise sig at være gensidigt forstærkende. For et eksempel på scenarieanalyse, se NATOs "Future World Scenarios. Supporting Paper to the Long Term Requirements Study", april 2006.

⁴³ Der citeres fra den finske regerings hjemmeside:

[<http://www.government.fi/hallitus/valtiosihteerit/en.jsp>]

⁴⁴ Helt overordnet er det Danmark, der skiller sig ud med en særligt begrænset model for politisk rådgivning og støtte til de øverst ansvarlige politikere, ministre, jf. Grønnegård Christensen 2006. I den finske version findes der endda både statssekretærer og "særlige rådgivere" (med politisk indhold, ikke udelukkende presserådgivning).

⁴⁵ En anden mulig model er den 'politiske embedsmand', som tidligere har været diskuteret bl.a. i 1990'erne, og som her i modsætning til presserådgiverne vil skulle arbejde med substans. Men argumentet handler her kun om at sikre en optimal proces for en national sikkerhedsstrategi med henblik på dens kvalitet i form af administrativ effektivitet og demokratisk forankring, ikke om politiske embedsmænd generelt. Se fx betænkning 1443 om *embedsmænds rådgivning og bistand*, betænkning nr. 1443; Bjerregaard, 1994.

⁴⁶ DIMS-rapporten 'Sikkerhedspolitikens parlamentariske udfordringer' af Vibeke Schou Tjalve og Anders Henriksen (2008) omhandler dette emne og indeholder anbefalinger herom.

⁴⁷ Edwards, Charlie (2007) 'The case for a national security strategy', *DEMOS Report*, februar 2007; *National security strategy and work programme 2007-2008*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007; *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*, Privy Council Office, Canada, 2004; *Securing an Open Society: One Year Later*, Privy Council Office, Canada, 2005.

⁴⁸ Breitenbauch, Henrik Ø., 'No train to hold or one that could? Comparing the ESS and the NSS', *YES - Young Europeans for Security Communiqué*, april 2005; *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003; *The National Security Strategy of the United States of America*, Sept. 2002.