

Vibeke Schou Tjalve  
Anders Henriksen

# 'Vi diskuterer jo ikke politik på den måde'

Regeringen, Folketinget og  
sikkerhedspolitikken

Dansk Institut  
for Militære Studier



Februar 2008

*'Vi diskuterer jo ikke politik på den måde'* Dansk Institut for Militære Studier  
Februar 2008

# Abstract

Danish security policy has undergone substantial changes in recent years. For one thing, Denmark is now pursuing its security policy priorities more actively, and Danish forces are engaged in a number of international missions. At the same time, Danish security policy is now more inclusive than before. Today, security policy is considered to be more than the defence of Denmark from immediate and well-defined military threats. Areas of policy such as climate, energy, migration are thus frequently seen to be part of the security policy context. The new activism and the broadening of the Danish security policy test the coordination and debating of security issues in the Danish Parliament. To a large extent, more centralisation and democratisation are required of the parliamentary practice. And to that end, the politicians should change the parliamentary culture in the Danish Parliament.

Dansk sikkerhedspolitik er blevet mere aktivistisk end førhen. Danske styrker deltager således i dag i en lang række internationale missioner. Dansk sikkerhedspolitik er samtidig også blevet bredere. Dansk sikkerhedspolitik opfattes nemlig i dag som andet end imødegåelsen af umiddelbart klart afgrænsede militære trusler mod Danmark. Politikområder som klima, energi, migration og lignende tillægges også undertiden en sikkerhedspolitisk betydning. Den nye aktivistiske og brede danske sikkerhedspolitik stiller krav til den måde, hvorpå sikkerhedspolitikken koordineres og debatteres i det danske Folketing. Den nye sikkerhedspolitik fordrer, at man på en og samme tid gør det muligt både at centralisere og demokratisere den parlamentariske praksis. Og til det formål bør de danske politikere grundlæggende ændre deres parlamentariske kultur på Christiansborg.

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](http://www.difms.dk)

# Anbefalinger

Ny dansk sikkerhedspolitik er *aktivistisk* sikkerhedspolitik. Og ny dansk sikkerhedspolitik er *bred* sikkerhedspolitik. Det stiller krav til sikkerhedspolitikens parlamentariske rammer. Hvis Danmark i det 21. århundrede både er mere aktiv på den internationale scene og er det på flere områder, bør vores strategiske indsats for demokratiets skyld *debatteres* mere og for indflydelsens skyld *koordineres* bedre. Begge dele kræver en forandring af Folketingets parlamentariske kultur. Folketingets rolle, og dermed den politisk-strategiske debat, skal ganske enkelt styrkes, og i den sammenhæng anbefaler vi følgende tiltag:

**I. En tættere kontakt mellem de sikkerhedspolitiske udvalg.** Både struktur og funktion for Folketingets nuværende udvalg på det sikkerhedspolitiske område bør gentænkes. Med henblik på udvalgenes *struktur* bør der tilstræbes en mere systematisk koordinering med de politikområder, der har sikkerhedspolitisk relevans. En oplagt mulighed er, at de politiske partier inddeler deres *udvalgsposter internt i tematiske 'pakker'*, der eksplicit tager højde for det brede sikkerhedsbegreb. Herudover bør de sikkerhedspolitiske udvalg arbejde med deres *medlemssammensætning* på en sådan måde, at alle andre relevante udvalg af blot lejlighedsvis sikkerhedspolitisk relevans er repræsenteret med mindst ét medlem. I relation til udvalgenes *funktion* bør den helhedsorienterede og politikformulerende diskussionsform styrkes gennem initiativer som fælles *ekskursioner*, løbende *seminarer* samt udvidet brug af *eksterne eksperter*.

**II. Et fælles politisk-strategisk sprog.**

Folketinget har brug for at udvikle et fælles og mere politisk-strategisk sikkerhedspolitisk 'sprog', der dels kan styrke den politiske koordination og dels kan fungere som parlamentarisk 'styringsredskab'. Folketinget savner en *fast praksis for tilbagevendende sikkerhedspolitisk debat og evaluering*. Mulige tiltag i den retning kunne være introduktionen af en *national sikkerhedsstrategi*, løbende parlamentarisk udarbejdelse og evaluering af *sikkerhedsstrategiske interesser og principper*, afholdelsen af flere *høringer*, samt udvidet brug af *kommissioner* ved større forsvars- og sikkerhedspolitiske forlig.

**III. Et stærkere Folketing.** Frem for alt er der brug for en betydelig opgradering af Folketingets adgang til uafhængig dokumentation og analyse. En sådan opgradering kan bestå i enten oprettelse af et egentligt *analyse- og dokumentationscenter* i Folketinget eller i en markant styrkelse af de *eksisterende udvalgssekretariater*, således at disse kompetent kan forestå en udvidet organisering af seminarer, høringer og lignende.

# Indholdsfortegnelse

|                   |    |
|-------------------|----|
| Abstract          | 2  |
| Anbefalinger      | 3  |
| 01 Indledning     | 5  |
| 02 Udfordringerne | 10 |
| 03 Årsagerne      | 19 |
| 04 Løsningerne    | 25 |
| 05 Perspektiverne | 29 |
| 06 Konklusion     | 36 |
| Kilder            | 40 |
| Noter             | 44 |

# 01 Indledning

To be sure, risk cannot be banned from modern life, but what we can and indeed should achieve is the development of new institutional arrangements that can better cope with the risks we are presently facing; not with the idea in mind that we might be able to regain full control, but much more with the idea in mind that we have to find ways to deal democratically with the ambivalences of modern life and decide democratically which risks we want to take.

Ulrik Beck, 2003

Stiller det 21. århundredes sikkerhedspolitik nye krav til parlamentarismen og dermed også til det danske Folketing? Ja. Har Folketinget i dag indrettet sig efter disse nye krav? Nej. Kan man med forholdsvis enkle institutionelle indgreb imødekomme den nye sikkerhedsdagsordens parlamentariske udfordringer? Ja - hvis man vil. Disse spørgsmål og svar er omdrejningspunktet for nærværende rapport, der er bygget op om en kvalitativ interviewundersøgelse med ordførende parlamentarikere på det sikkerhedspolitiske område.

Rapporten beskæftiger sig dermed med det, man kan kalde den brede sikkerhedspolitik indbyggede demokratiske paradoks: Hvordan indretter man en parlamentarisk praksis, der *centraliserer* sikkerhedspolitikken, så den effektivt og målrettet kan møde en globaliseret verdens holistiske trusselsbillede, og samtidig *demokratiserer* sikkerhedspolitikken, så dens 'monopolisering' af andre politikområder kombineres med mere parlamentarisk inddragelse og kontrol? Hvordan gør man det med andre ord muligt både at sam*tænke* bedre politisk og at sam*spille* mere parlamentarisk?

Når der er behov for at beskæftige sig med det 21. århundredes sikkerhedspolitik parlamentariske udfordringer, er det først og fremmest, fordi sikkerhedspolitikken de sidste årtier er blevet anskuet markant anderledes. Sikkerhedspolitik formuleres i dag som *bred* sikkerhedspolitik. Sikkerhed defineres ikke længere blot som forsvaret af et afgrænset territorium mod specifikke og klart afgrænsede militære trusler. I stedet tales der langt bredere om at forvalte og forebygge en globaliseret verdens komplekse menneskeskabte såvel som naturproducerede risici.<sup>2</sup> Det være sig

såvel de risici, der berører vores fysiske velbefindende, som de risici, der retter sig mod vores politiske og etiske værdier.<sup>3</sup> Det 21. århundredes sikkerhedspolitik drejer sig på den baggrund kort sagt om, at man aktivt og vedvarende ønsker at eksportere og opretholde stabilitet og velfærd i en global kontekst, der forstås som præget af usikkerhed og konstant forandring. Det er en udfordring, som Danmark i sine forsvarspolitiske dispositioner allerede bestræber sig på at imødekomme.<sup>4</sup> Ny sikkerhedspolitik er derfor også *aktivistisk* sikkerhedspolitik.<sup>5</sup> Og det nye danske forsvar er – som det hedder i militærfaglig jargon – et *deployerbart* forsvar: et forsvar, der er skabt til at blive anvendt ude, og som er uddannet til at håndtere opgaver, der rækker langt ud over det snævert militære.<sup>6</sup> Men mens Danmark det seneste årti har vist stor forståelse for aktivismens fordringer på det *taktiske* plan (Kosovo, Irak, Afghanistan), savnes der imidlertid fortsat en fordøjelse af dens implikationer på det *parlamentariske* plan: Hvad betyder udviklingen for vores parlament? Hvis vi i det 21. århundrede skal forholde os til en dansk sikkerhedspolitik, der både agerer mere og, når den agerer, gør det med anvendelse af en langt bredere palet af instrumenter end tidligere, bliver det naturligt at spørge, om vores parlamentariske praksis er tidssvarende. Er Danmarks parlamentariske rammer indrettet, så de understøtter en sikkerhedspolitik, der tænker militær, udvikling, energi, miljø, teknologi og information sammen? Og er de parlamentariske rammer indrettet, så de sikrer, at den stadig bredere opfattelse af sikkerhedspolitik gøres til genstand for såvel tilstrækkelig demokratisk kontrol som inddragelse?

Det er en besvarelse af disse to spørgsmål, der er rapportens fokus. Det kan synes at være en umiddelbart umulig opgave at centralisere en beslutningsproces *og* inddrage flere beslutningstagere. Rapportens påstand er imidlertid, at moderne sikkerhedspolitik ikke desto mindre på afgørende vis nødvendiggør et opgør med de traditionelle modsætninger mellem centralisme og inddragelse, sikkerhed og demokrati samt åbenhed og tillid. Det er naturligvis stadig således, at sikkerhed undertiden kræver handledygtighed, beslutningskraft og endda hemmeligholdelse, mens demokrati ofte forudsætter det modsatte i form af henholdsvis tålmodighed, splittelse og transparens. Af samme årsag har dele af udenrigspolitikken da også traditionelt været undtaget fra demokratiets og den almindelige politiks traditionelle spilleregler om åbenhed, debat og repræsentativitet: For at forsvare og opretholde demokratiet kan det undertiden være nødvendigt, at netop demokratiets egne spilleregler sættes ud af kraft. Der kan imidlertid peges på mindst tre grunde til, at dette traditionelt modsætningsfyldte forhold mellem sikkerhed på den ene side og demokrati på den anden er anderledes i det 21. århundrede.

Først og fremmest har det, man kan kalde sikkerhedspolitikens *strategiske præmisser*, ændret sig. Hvis nutidens og fremtidens sikkerhed ikke handler om konkrete trusler, der umiddelbart kan afværges, men derimod om en mere eller mindre permanent global eksport af stabilitet og velstand, bliver effektiv sikkerhedsstrategi noget, man lægger for årtier snarere end år. I et demokrati forudsætter denne form for langsigtet planlægning bred politisk

opbakning – en problemstilling, der illustreres af Danmarks deltagelse i de såkaldt 'nye' eller 'asymmetriske' og ofte meget langstrakte krige (eksemplerne Irak og Afghanistan).<sup>7</sup> Hvis dansk sikkerhedspolitik også fremover inkluderer oprørsbekæmpelse og nationsbygningsprojekter af både fem, ti og femten års varighed, synes demokratisk konsensus at være et væsentligt strategisk parameter.

Dernæst, og for det andet, har sikkerhedspolitikens *teknologiske præmisser* flyttet sig. At aktivismens mest ødelæggende billeder på et sekund kan bringes på MySpace eller YouTube, betyder, at sikkerhedspolitikens demokratiske legitimitet bliver afgørende for ikke kun den parlamentariske stabilitet, men også for den befolkningsmæssige tillid, som aktivismens demokratiske mandat i sidste ende hviler på. Det gælder ikke mindst i en tid, hvor en afmilitariseret vestlig offentlighed i stigende grad af principielle årsager vender sig imod anvendelsen af vold som et politisk instrument.<sup>8</sup> Det betyder naturligvis ikke, at der ikke fortsat er en accept af, at den sikkerhedspolitiske beslutningskompetence først og fremmest ligger hos regeringen. Men det betyder, at sikkerhedspolitikens mediemæssige virkelighed stiller stadig større krav til formidlingen af de sikkerhedspolitiske beslutninger, der træffes, og til at disse beslutninger træffes på et forsvarligt grundlag – den voldsomme medieinteresse for påstandene om mishandling af fanger i en dansk produceret dokumentarfilm fra vinteren 2005/06 illustrerer netop denne problemstilling.<sup>9</sup>

Endelig, og for det tredje, har sikkerhedspolitikens *ideologiske fundament* bevæget sig. Udviklingen i retning af en forestilling om, at demokratiers udenrigspolitik generelt er mere fredelig og dialogorienteret, har naturligvis længe været undervejs – siden Kants 'Zum ewigen Frieden' (1795) har Vesten støttet sig til, at den demokratiske proces er en metode til kollektiv eftertænkning, der ganske vist ikke vaccinerer mod unødigt brug af voldelige midler, men i hvert fald sikrer, at stater kontinuerligt minder sig selv om undtagelsestilstandens mange omkostninger og farer.<sup>10</sup> Argumentet om 'den demokratiske fred' er imidlertid for alvor kommet i fokus i de seneste årtier, hvor det bl.a. fungerer som det måske væsentligste argument for gennemførelsen af de demokratiseringsprojekter, som Vesten har engageret sig i på Balkan, i Mellemøsten og i Afrika. Inden for denne ideologiske ramme er der god grund til at antage, at mere demokratisk – parlamentarisk – debat af sikkerhedspolitikken ikke vil modarbejde, men snarere styrke netop sikkerhedspolitikken: at de sikkerhedspolitiske valg, såfremt de udsættes for den systematiske refleksion, som den demokratiske dialog indebærer, kan afværge det arbitrære eller excessive. Eller som den amerikanske historiker Arthur Schlesinger Jr. i sin berømte bog om udenrigspolitik og magtens tredeling så elegant formulerer det: 'Power restrained by accountability is more likely than arbitrary and unrestrained power to produce wise policies.'<sup>11</sup>

Samlet set er der derfor grund til at antage, at spørgsmålet om, hvordan vi sikrer den parlamentariske debat af sikkerhedspolitikken, ikke kan adskilles fra spørgsmålet om, hvordan vi sikrer sikkerhedspolitikken langsigtede stabilitet og slagkraft. Det

dobbelte sigte her – at undersøge, hvorledes sikkerhedspolitikken kan både koordineres bedre parlamentarisk og debatteres mere demokratisk – tjener dermed i sidste ende samme formål: at gøre dansk sikkerhedspolitik så langsigtet, gennemtænkt og effektiv som muligt. Den opgave søger rapporten at løfte i fire dele.

- Rapportens første del – 'Udfordringerne' – identificerer de væsentligste politiske og demokratiske udfordringer i forbindelse med Folketingets nuværende parlamentariske praksis på det sikkerhedspolitiske område. Der er med andre ord tale om en kort symptomanalyse, der dels identificerer de **eksterne forandringer**, som kræver en omstilling af dansk sikkerhedspolitik, og dels vurderer, i hvilken udstrækning nuværende praksis (særligt i og omkring de sikkerhedspolitiske udvalg) har imødekommet dette behov for omstilling: Koordinerer man i praksis den nye sikkerhedspolitik mange politikområder, og skaber man i praksis de rammer, der er nødvendige for en ordentlig parlamentarisk diskussion af sikkerhedspolitikken bagvedliggende principper og fremtidige konsekvenser?
- Rapportens anden del – 'Årsagerne' – diskuterer herefter kort de mulige **interne årsager** til, at disse udfordringer endnu ikke er blevet tacklet. Hvorfor finder der ikke en tilstrækkelig koordinering og diskussion sted? Her peges særligt på tre forhold. For det første det relativt nye i den aktivistiske og brede sikkerhedsforståelse i Danmark, herunder betydningen af Danmarks historisk forankrede identitet som en 'småstat'. For det andet den stærke partidisciplin i Folketinget og den derfor manglende tværpolitiske 'tvivlskultur'. Og for det tredje det svage Folketing, der i både beføjelser, ressourcer og frem for alt selvforståelse ikke har haft tradition for at agere som aktiv med- eller modspiller for regeringen på det sikkerhedspolitiske område.
- Rapportens tredje del – 'Løsningerne' – opstiller en række anbefalinger til, hvorledes de identificerede problemer kan løses. Disse falder i tre grupper: anbefalinger vedrørende folketingsudvalgenes funktion, anbefalinger vedrørende Folketingets politisk-strategiske debat og anbefalinger, der – for at styrke Folketingets selvstændige identitet som parlament – vedrører Folketingets og udvalgenes analyse- og dokumentationsressourcer.
- I rapportens fjerde og sidste del – 'Perspektiverne' – rettes opmærksomheden mod en række bredere udfordringer i forholdet mellem demokrati og sikkerhed i det 21. århundrede. Særligt tre demokratiske udfordringer betones. *For det første* skal sikkerhedspolitikken fremover finde en balance mellem centralisering og bureaukrati. Demokratiet skal med andre ord være i stand til at understøtte reel strategisk og helhedsorienteret politisk samtale, men samtidig undgå at blive for detailorienteret. *For det andet* skal demokratiet mestre den særdeles vanskelige kunst at skabe bred parlamentarisk opbakning bag



sikkerhedspolitikken uden samtidig at kvæle sund og nødvendig parlamentarisk debat. *For det tredje* – og måske mest vanskeligt – skal det liberale demokrati i årene frem forsøge at anlægge et bredt og holistisk syn på sikkerhedspolitik uden at falde i den sikkerhedspolitiske 'kolonialismes' fælde. I en globaliseret verden er det uklogt at anlægge et for snævert syn på sikkerhed. At gøre alt til et spørgsmål om sikkerhed rummer imidlertid endnu større farer.

Samtlige dele af rapporten beskæftiger sig altså med det, man kan kalde 'parlamentarisk kultur': kultur for sikkerhedspolitisk planlægning, kultur for udvalgsarbejde og kultur for tværpolitisk med- og modspil. Det placerer rapporten i den lille gruppe af demokratistudier, der betoner institutionel praksis frem for formel jura. Groft sagt kan litteraturen om parlamentarisk inddragelse i sikkerhedspolitikken inddeles i tre typer: studier, der fokuserer på det juridiske grundlag for den demokratiske inddragelse, studier, der fokuserer på de demokratiske aktørers ressourcemæssige kapaciteter, og endelig studier, der fokuserer på politisk kultur – på de opfattelser af roller, ret og rimelighed, der omgærder og understøtter den juridiske praksis.<sup>27</sup> I den omfattende litteratur på området er det helt overvejende de første to typer studier, der fylder mest, og disse er da uden tvivl også nødvendige. Men hvis den eksisterende praksis for demokratisk debat af sikkerhedspolitikken skal være genstand for tilbundsående analyse, er det om muligt endnu mere væsentligt at fokusere på, hvorledes de eksisterende juridiske rammer og ressourcer i praksis udnyttes.

Med ovennævnte *in mente* spiller den kvalitative interviewundersøgelse en fremtrædende rolle i rapporten. De gennemførte samtaler med politikerne gav os nemlig ikke blot et unikt indblik i Folketingets nuværende praksis, men også i de bagvedliggende idealer for sikkerhedspolitisk strategi og parlamentarisk samspil, der understøtter denne praksis. Mere end noget andet er det netop disse idealer, som rapporten både søger at afdække og – med udgangspunkt i en række konkrete anbefalinger – søger at påvirke.

# 02 Udfordringerne: Behovet for koordination og debat

## Baggrund

Det siger sig selv, at store internationale forandringer afføder en intensiveret interesse for demokratiets kontrol med sikkerhedspolitikken.

<sup>13</sup> Traditionelt har interessen for 'demokratisk kontrol' imidlertid overvejende været rettet mod den civil-militære relation, det vil sige mod det politiske apparats muligheder for at regulere det militære instrument – i praksis reelt de væbnede styrker.<sup>14</sup> I en tid, hvor krige igen er blevet 'varme', er denne type kontrol naturligvis stadig yderst relevant. Men den er måske ikke længere den mest interessante. Mere væsentlig synes nemlig at være relationen *inden for* det politiske system mellem den lovgivende og den udøvende magt. Det er i hvert fald påstanden i denne rapport, at en af de væsentligste udfordringer for sikkerhedspolitikens demokratiske forankring i Danmark ikke længere vedrører forholdet mellem det civile på den ene side og det militære apparat på den anden, men som en naturlig konsekvens af den større bredde og åbenhed i den sikkerhedspolitiske dagsorden i stedet vedrører forholdet mellem Folketinget og regeringen.<sup>15</sup> Og derfor vedrører den klassiske problemstilling om 'demokratisk kontrol' i dag ikke kun kontrol i snæver forstand, men koordination, inddragelse og dialog i bredere forstand.

Baggrunden for, at det i dag forholder sig sådan, er først og fremmest, at den politiske kurs ikke i samme omfang som tidligere giver sig selv. I fraværet af et veldefineret trusselsbillede udvides det 'strategiske manøvrerum' – eller den 'politiske valgfrihed' – betydeligt. Det var ikke vanskeligt at skabe politisk konsensus bag den førte sikkerhedspolitik, da Hitlers tyske ekspansionisme bankede på dørene i Europa. I det 21. århundrede forholder det sig anderledes. I dag er deltagelse i krig noget, vi vælger, og med dette valg følger der politisering. Kosovo, Irak, Afghanistan eller Darfur kan umiddelbart forekomme at være oplagte indsatsområder. Og dog. For hvorfor netop disse steder? Hvorfor ikke Rwanda? Somalia? Pakistan? Iran? I modsætning til førhen, hvor truslen mod vores sikkerhed var åbenbar, handler sikkerhed i dag om afvejningen af

mange mulige risici mere end en enkelt konkret, veldefineret trussel. Den naturlige konsekvens heraf er en langt større politisering af sikkerhedspolitikken. For når trusselsbilledet udvides – og endda til tider udviskes – gør den politiske uenighed det også. Som den franske forsker Didier Bigo udtrykker det, så mister sikkerhedspolitikken aktører 'their traditional guidelines and beliefs concerning their tasks, their missions, and even their meaning of life', hvis 'the boundaries of security tasks are not fixed through a clear belief of what security is (and what it is not)'. Og så er en fælles sikkerhedspolitisk kurs ikke længere åbenbar.<sup>16</sup> Konsekvensen er, at spørgsmålet om 'demokratisk kontrol' ikke blot handler om den civile kontrol med militæret, men i langt højere grad bliver til et spørgsmål om parlamentarisk tilrettelæggelse af og inddragelse i regeringsmagtens beslutninger.<sup>17</sup>

Er det danske parlament rustet til det? Er Folketinget rustet til at håndtere de politiske uenigheder, som en mere åben sikkerhedsdagsorden fører med sig, og til at koordinere de politiske værktøjer, som en bredere og mere forebyggende tilgang til sikkerhed nødvendiggør? For at kunne besvare disse spørgsmål er det selvsagt nødvendigt at afklare, hvad kriterierne for en bedømmelse bør være. Hvad er det, som praksis skal 'kunne'? To overordnede kriterier synes her at være særligt relevante. For det første skal de parlamentariske arbejdsgange – hvorved forstås den sikkerhedspolitiske dialog i diverse parlamentariske udvalg, nævn og andre fora – tilvejebringe en mere sammenhængende og stabil sikkerhedspolitisk *substans* end førhen. Centrale spørgsmål i den forbindelse bliver derfor: Er praksis organiseret og gennemført på en måde, der sikrer strategisk sammenhæng? Langsigtet forudseenhed? Bred politisk opbakning – og dermed stabilitet? For det andet skal de parlamentariske arbejdsgange sikre en så demokratisk, transparent og legitim sikkerhedspolitisk *procedure* som muligt. Det rejser andre spørgsmål: Er praksis indrettet på en måde, der fordrer reel parlamentarisk debat? Orientering? Medbestemmelse? Hvis bred politisk inddragelse er en forudsætning for langsigtet sammenhængskraft og stabilitet, flyder spørgsmålet om substans og procedure – indhold og form – naturligvis i sidste ende sammen. Alligevel giver det for både overblikkets og fremstillingens skyld mening at forsøge at skille dem ad. Så set med de briller: Hvordan tager Folketingets praksis på det sikkerhedspolitiske område sig ud anno 2007?

### **Den politiske udfordring: Sikkerhedspolitikken skal koordineres!**

Tager man udgangspunkt i de sikkerhedspolitiske udspil, som regeringen de seneste år har lanceret, er der ingen tvivl om, at den brede tilgang til sikkerhedspolitik er både en ambition for dansk politik og i vid udstrækning også allerede en realitet for dansk forsvar. I publikationen 'En verden i forandring: regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik' bemærkes det eksempelvis, at 'en tidssvarende og effektiv udenrigspolitik forudsætter, at sikkerhedspolitikken mange facetter som f.eks.

Europa-, udviklings-, sikkerheds-, forsvars- og handelspolitikken integreres, så de er gensidigt forstærkende'.<sup>18</sup> Andetsteds lyder det, at sikkerhed i det 21. århundrede skal bekæmpes globalt med 'indsatser over et bredt felt af områder og med et bredt felt af udenrigspolitiske instrumenter'.<sup>19</sup> Med regeringens egne ord handler dansk sikkerhed *ude* altså tilsyneladende ikke blot om at imødegå trusler mod Danmark af traditionel militær karakter, men om at forebygge politiske, religiøse eller miljørelaterede spændinger ved at fremme udvikling, uddannelse og respekt for rettigheder. På samme måde er det oplagt, at dansk sikkerhed *hjemme* ikke blot handler om territorialforsvar i traditionel forstand, men om alt fra havnesikkerhed, fødevarerikkerhed og transportsikkerhed over overvågning og efterretning til forebyggelse af den form for social og økonomisk udstødelse, der på lang sigt muligvis risikerer at føre til radikaliserings og deraf følgende terrorisme i vores egen befolkning. Spørgsmålet er imidlertid, om Folketingets praksis for dialog om sikkerhedspolitikken – og dermed også tilrettelæggelsen af de politikformulerende rammer om det, som regeringen selv betegner som en 'aktiv, offensiv, fokuseret og sammenhængende' politik<sup>20</sup> – er fulgt med udviklingen.

Det korte svar er nej. Eller som en parlamentariker polemisk svarede på spørgsmålet om, hvorvidt sikkerhedspolitik i dag involverer flere politikområder end førhen: 'Ja, men det er der bare ikke nogen herinde, der har forstået.' Det samlede indtryk fra vores interviewundersøgelse underbygger i høj grad den opfattelse. Som det klare udgangspunkt kan de fleste parlamentarikere nævne eksempler på, at sikkerhedsbegrebet i dag opfattes bredere end tidligere. En parlamentariker fremhæver i den forbindelse, at 'sikkerhedspolitik nødvendigvis må have en bred tilgang', mens en anden bemærker, at 'klima er en sikkerhedspolitisk udfordring'. Så når der bortses fra en tendens til, at højre side af folketingssalen betoner politikområder som energi, migration og demokratisering som de mest relevante (nye) politikområder med sikkerhedspolitiske grænseflader, mens den venstre side af salen i stedet betoner miljø, økonomisk ulighed og udvikling, er den samstemmende tilbagemelding, at man i store træk oplever, at sikkerhedspolitik i dag omfatter mange flere politikområder, end den gjorde førhen. Og i samme åndedrag kan de fleste parlamentarikere tilsyneladende også godt blive enige om, at den bredere sikkerhedspolitik sætter Folketingets og administrationens traditionelle opdelinger af politikområder i udvalg og ressortområder under pres.<sup>21</sup> Som en af de interviewede politikere fra et regeringsparti bemærker, så er det slående, at det nu i høj grad er statsministeren, der taler om energipolitik og endda omtaler energipolitik som en del af dansk sikkerhedspolitik.

Men – og der er et men – forståelse er som bekendt ikke lig med handling. Selvom de fleste parlamentarikere altså deler opfattelsen af, at sikkerhedspolitik i dag skal forstås meget bredt, er den stort set samstemmende tilbagemelding fra de interviewede parlamentarikere imidlertid, at dette ikke eller kun i meget ringe omfang har haft betydning for det politiske arbejde i Folketinget. Som en parlamentariker fra oppositionen udtrykker det, så har 'du ... på den

ene side et sikkerhedspolitisk begreb, der udvider sig, og på den anden side en demokratisk diskussion, der slet ikke afspejler det'. Et indtryk af mangelfuld koordinering af de politikområder, der i dag opfattes som havende sikkerhedspolitisk relevans, styrkes af, at stort set ingen af de interviewede politikere kunne pege på konkrete sager eller sagsområder, der i dag behandles i et givent folketingsudvalg, der ikke også førhen ville være blevet behandlet i selv samme udvalg. Som en af de interviewede politikere konstaterer: 'Forsvarsudvalget beskæftiger sig stadig mest med forsvar, og Udenrigsudvalget stadig mest med udvikling.' Der synes generelt at være bred enighed blandt parlamentarikerne om, at der er nærmest vandtætte skotter mellem diskussionerne i de tre væsentligste sikkerhedspolitiske fora: Forsvarsudvalget, Udenrigsudvalget og Det Udenrigspolitiske Nævn. Og flere parlamentarikere oplever netop den klare opdeling af politikområder som et problem. Som en af parlamentarikerne bemærker, så er der 'nogle åndssvage ting ved strukturen, fordi udenrigspolitiske emner sådan rent afviklingsmæssigt hører til i Udenrigsudvalget. Det er så endt med, at det mest er bistandsting, de tager op, hvor der ikke er så meget militær indblandet'. I modsætning hertil tager man i Forsvarsudvalget stilling til de sager, der vedrører eksempelvis udvikling i Irak og Afghanistan. Medmindre man som parlamentariker sidder med ved samtlige relevante nævnsbehandlinger, er det derfor meget vanskeligt at samle de nødvendige sikkerhedspolitiske tråde og bevare et overblik. En af de interviewede politikere, der ikke er medlem af Det Udenrigspolitiske Nævn, bemærker herom: 'Man ved ikke, hvad der foregår i de andre udvalg, men man ved, at det er vigtigt.'

Det synes åbenbart, at optimal koordination af arbejdet i Folketinget er en helt afgørende parlamentarisk udfordring. Ikke koordination forstået som bureaukratisk udveksling af papirer og referater, men snarere forstået som overordnet sikkerhedspolitisk samtænkning og diskussion. Når Forsvarsudvalget diskuterer opførelsen af skoler eller bekæmpelse af opiumproduktion i Afghanistan, er det ud fra en principiel tilgang problematisk, hvis Udenrigsudvalget ikke inddrages, konsulteres eller i det mindste orienteres. Og når Udenrigsudvalget – der, som en parlamentariker udtrykker det, 'stadig bare beskæftiger sig med udvikling på den gamle måde' – diskuterer bistandspolitik, er det på samme måde problematisk, hvis disse diskussioner ikke undertiden koordineres med Det Udenrigspolitiske Nævns diskussion af udviklingsinstrumentet som redskab i bestræbelserne på at bekæmpe terrorisme og forebygge konflikter. På tilsvarende vis kan det selvsagt også være problematisk, hvis Forsvarsudvalget opfatter og diskuterer køb af større krigsmateriel som et snævert militærfagligt spørgsmål og ikke som en del af en større sikkerhedspolitisk handling. Militærfaglige diskussioner om indkøb af større krigsmateriel bør jo reelt kombineres med diverse politisk-strategiske overvejelser, og diskussionerne bør derfor i princippet ej heller blot være genstand for debat i Forsvarsudvalget eller i Udenrigsudvalget og Det Udenrigspolitiske Nævn – hvor der selvsagt under alle omstændigheder skal ske en drøftelse, fordi krigsmateriel i sidste ende er instrumenter, der til dels anvendes til at stabilisere eller

understøtte Vestens stabiliserings- og udviklingsindsatser og derfor også bør indkøbes på baggrund af overordnede sikkerhedspolitiske vurderinger af globale behov og danske sikkerhedspræferencer – men principielt også undertiden i de andre udvalg i Folketinget, hvor man i bredere forstand beskæftiger sig med fremtidens sikkerhedspolitiske udfordringer. For netop hvad angår investeringer, der rækker langt ud i fremtiden, er det jo undertiden muligt, at eksempelvis Europaudvalget, Miljøudvalget eller måske Energiudvalget ville kunne komme med væsentlige bidrag til, hvilke forskelligartede sikkerhedspolitiske udfordringer Danmark står over for om fem, ti eller måske tyve år. At dømme efter de gennemførte interviews er medlemmerne af de respektive folketingsudvalg i nogen grad opmærksomme på problemstillingen. Men som de fleste konstaterer, og som én udtrykkeligt formulerer det: 'Vi diskuterer jo ikke politik på den måde.'

Hvis man stikker et spadestik dybere, er der noget, der tyder på, at problemet med den mangelfulde koordination og debat måske ikke kun hænger sammen med udvalgenes *struktur*, men måske først og fremmest udvalgenes *funktion* – deres måde at arbejde på. Der er således i udvalgene og i Nævnet en udpræget tendens til diskussioner af detaljer og formel orientering snarere end langsigtede og helhedsorienterede debatter. Et flertal af de interviewede politikere bekræfter således, at der er en grundlæggende mangel på overordnet strategisk samtale. Som en politiker bemærker, så er udvalgene 'meget operativt arbejdende'. En anden karakteriserer udvalgenes arbejdsform som meget 'sagsorienteret'. Ikke alle beklager dog denne arbejdsform. Og ganske interessant er det, at det især er de mere erfarne af de adspurgte parlamentarikere, der tager det for givet, at udvalgene og Nævnet fungerer meget 'operativt' og 'sagsorienteret'. Som en af de mere erfarne parlamentarikere udtrykker det, så er det ifølge ham en 'misforståelse at tro, at Nævnet skal føre meget langsigtet politik'. Parlamentarikeren bemærker i stedet, at folketingssalen skal danne rammen om de principielle og langsigtede samtaler om samtænkning og strategi. Folketingets nyere medlemmer kvalificerer dog denne opfattelse. For modsat de mere erfarne parlamentarikere giver de nemlig mere eller mindre samstemmende udtryk for, at de er overraskede over og betænkelige ved fraværet af helhedsorienterede og langsigtede sikkerhedspolitiske diskussioner i Folketingets udvalg og i Nævnet. For det første gør den mangelfulde diskussion det vanskeligt at lave den fornødne kobling mellem de mange detailsager – det bliver til enkeltsagspolitik og zigzagkurs. Og for det andet bliver det vanskeligt at opstille klare kriterier for, på hvilket grundlag beslutninger i enkeltsager i det hele taget skal vurderes og efterfølgende evalueres. Det lyder i den forbindelse fra flere parlamentarikeres side, at den manglende strategiske samtale i Folketingets udvalg og i Nævnet indikerer en helt grundlæggende forvirring om, hvad det egentlig er, som Danmark vil med sin aktivisme. Som en af de interviewede bemærker: 'Jeg savner meget, at vi har nogle af de her grundlæggende principielle diskussioner om: Okay, hvad er så strategien her?' En anden parlamentariker udtrykker sig på samme måde: 'Vi er ikke særligt klare på, hvad det er, vi laver, og hvad prioriteten er.' En tredje parlamentariker

supplerer: 'Vi bliver nødt til at blive skarpere på, hvad det er for en ting, vi egentlig laver derude.' Den massive fokus på enkeltsagerne bevirker med andre ord, at det kan være vanskeligt at identificere de underliggende politiske værdier og prioriteringer, der i sidste ende skulle udgøre den fornødne ramme for den konkrete behandling af sagerne. Så selvom det brede sikkerhedsbegreb er blevet en del af sprogbrugen og perspektivet i det parlamentariske arbejde i Folketinget – og optræder som fraser i den politiske retorik eller som fragmenter i den politiske prioritering – er den endnu ikke blevet til en samlet gennemarbejdet, gennemdiskuteret og langsigtet politik og dermed ej heller endnu blevet en del af den måde, som det parlamentariske arbejde på Christiansborg organiseres på. Som en centralt placeret parlamentariker formulerer det, så har vi faktisk 'ikke haft den der brede sikkerhedsdagsorden rigtigt diskuteret politisk.'

### **Den demokratiske udfordring: Sikkerhedspolitikken skal debatteres!**

Den mangelfulde overordnede og langsigtede sikkerhedspolitiske koordination og debat er ikke kun problematisk af hensyn til *kvaliteten* af dansk sikkerhedspolitik. Den er også bekymrende af hensyn til sikkerhedspolitikens *demokratiske forankring*, hvor netop en overordnet og principiel politisk diskussion er parlamentets vigtigste instrument til 'styring' af regeringens førelse af sikkerhedspolitik. Det er vigtigt at være opmærksom på, at Danmarks udenrigspolitik er et regeringsprærogativ.<sup>22</sup> Det betyder i praksis kort og godt, at regeringen fører den danske udenrigspolitik.<sup>23</sup> Den sproglige 'forhandling' af politikken – hvilke midler der konkret skal gøres brug af for at udmønte politikken i praksis, hvilke principper der skal være bærende herfor, hvilke aktører der skal involveres osv. – udgår altså fra regeringen. Dertil kommer, at regeringen i praksis bistås af et omfattende embedsværk, der – ofte med påbud om tavshed – omsætter generelle politiske initiativer til handling. Og det betyder også, at regeringen – særligt under flertalsregeringer – er den stærkeste parlamentariske part på det sikkerhedspolitiske område. Muligheden for at påvirke den overordnede forståelsesramme, som regeringen udnytter sit prærogativ i, bliver derfor et afgørende parlamentarisk styringsredskab.

Netop kontrollen med regeringens udenrigspolitiske prærogativ er af demokratiske grunde nu vigtigere end førhen. For når sikkerhedspolitikken udvides og stadig flere 'traditionelle' politikområder principielt kan underlægges de særlige spilleregler, der gælder på det sikkerhedspolitiske område, opstår der et helt åbenbart behov for at styrke den parlamentariske inddragelse i formuleringen af de overordnede sikkerhedspolitiske mål og midler.<sup>24</sup> Og det gælder især i en tid, hvor netop identificeringen af disse mål står åben og er genstand for en højere grad af politisering end førhen. Der er selvfølgelig helt overordnet udbredt politisk enighed om, at terror og terrorens rødder i økonomisk og politisk ustabile styreformere rundt omkring i verden har stor betydning for Danmarks

sikkerhed. Men hvad det i praksis skal betyde for dansk sikkerhedspolitik, er der langt fra enighed om. For skal terror bekæmpes med politiske, økonomiske eller militære instrumenter? Skal den først og fremmest bekæmpes hér eller dér? Kan vi i Danmark i vores bestræbelser på at forsvare vores liberale demokratiske styreform undertiden indskrænke netop demokratiske frihedsrettigheder? Disse er spørgsmål, der er omgærdet af stor politisk uenighed. Uenigheden illustrerer, at der i dag i modsætning til førhen er mindre politisk enighed om, hvorledes nutidens trusler skal imødegås. Og netop derfor bliver den demokratiske *proces* vigtig. Som den canadiske forsker Michael Ignatieff udtrykker det:

Since good democrats will disagree about these questions, it is crucial that they agree at least to strengthen the process of adversarial review that decides these matters. When democrats disagree on substance, they need to agree on process, to keep democracy safe from our enemies and from our own zeal

Ignatieff, Political ethics in an age of terror, viii

Vores interviewundersøgelse efterlod desværre samlet set det indtryk, at den nødvendige forståelse og respekt for demokratiets indbyggede mekanismer til selvrefleksion, selvkritik og 'modmagt' ikke var særligt veludviklet blandt samtlige parlamentarikere i Folketinget. Der sporedes i hvert fald blandt parlamentarikerne generelt en meget lidt udviklet fornemmelse for, hvilken parlamentarisk praksis der er bedst egnet til at tjene den demokratiske sikkerhedspolitik: Er det at foretrække, at man som parlamentarikere er enige om alting? Er der med andre ord et ideal om konsensus? Eller er det at foretrække, at der grundlæggende er uenighed? Er der ikke et ideal om konsensus? Pointen på dette sted er ikke, at det ene ideal principielt er at foretrække frem for det andet. For mens et ideal om konsensus har den demokratiske kvalitet, at konsensus skaber repræsentativitet, har uenighed den kvalitet, at den skaber øget debat, kritik og balance. Pointen på dette sted er alene, at flere parlamentarikere at dømme efter vores interviews ikke har gjort sig de store overvejelser i den forbindelse.

Dermed fører identifikationen af sikkerhedspolitikens demokratiske udfordringer i sidste ende tilbage til dens politisk-strategiske udfordringer. Det er hermed ikke kun et etisk og demokratisk problem, at Folketingets sikkerhedspolitiske arbejde – først og fremmest arbejdet i udvalgene – ikke forankres tilstrækkeligt parlamentarisk. Det handler også om sikkerhedspolitikens stabilitet, holdbarhed og dermed også gennemslagskraft. I en tid, hvor et militært engagement hurtigt kan kræve både fem og ti års engagement og dermed let kan involvere både to og tre regeringer, er der brug for bred parlamentarisk konsensus om den førte politik for at sikre en stabil opbakning og langsigtet succes. Som de fleste parlamentarikere også understreger, har dette udgangspunkt altid været gældende for småstater som Danmark, men det gælder i særlig grad i dag i det 21. århundredes mere krævende og langtrukne internationale engagementer. Men selvom stort set samtlige interviewede politikere betoner betydningen af bred opbakning bag den førte sikkerhedspolitik, er det stigende behov for konsensus efter alt at dømme endnu ikke noget, som man i tilstrækkelig grad tager



alvorligt. Idealet om konsensus afspejler sig nemlig endnu ikke i Folketingets praktiske arbejde.

Det er i den sammenhæng vigtigt at understrege, at det aktuelle problem ikke består i, at der i overdreven grad fokuseres på politiske uenigheder og for lidt på det, der er politisk enighed om. Ofte vil det nemlig være således, at konsensus – og dermed også stabilitet – ikke er noget, som man bedst opnår ved at nedtone eller negligere politiske uenigheder, men derimod snarere er noget, som man opnår ved at lade de politiske uenigheder træde tydeligt frem og gøre disse til genstand for politisk diskussion. Netop værdien af denne øvelse får tilsyneladende ikke nok opmærksomhed i dag i Folketinget. Mange af de adspurgte parlamentarikere antager således tilsyneladende mere eller mindre ubevidst, at der er en meget høj grad af politisk enighed om den førte sikkerhedspolitik, og at de mere overordnede og langsigtede debatter i udvalgene eller i Det Udenrigspolitiske Nævn derfor i realiteten er overflødige. Som en regeringsparlamentariker udtrykker det: 'Det er jo ikke, fordi vi er så uenige. Der er måske tre eller fire temaer, hvor vi er uenige, men de ligger kun lige i overfladen.' En sådan antagelse om grundlæggende konsensus – og den deraf følgende mangel på overordnet politisk diskussion i Folketingets udvalg – kan imidlertid give problemer, når parlamentarikerne i forbindelse med eksempelvis indsatsen i Afghanistan kommer på kollisionskurs på grund af de mere konkrete mål og midler. En parlamentariker fra oppositionen udtrykker det således: 'Man kan sige, at vi jo nok har følt med hensyn til Afghanistan, at de (regeringen, red.) har spillet urimeligt hårdt på, at vi nok blev nødt til at være enige. Fordi vi var enige om udgangspunktet, så skulle vi så også være enige i den måde, det blev sammensat på, hvor de skulle hen osv. På den måde har regeringen ikke været særligt inkluderende i sin forberedelse af Afghanistan, og det kan vise sig at blive et større problem, end nogen af os kan lide.' Som citatet antyder, har forløbet omkring indsatsen i Afghanistan muligvis udstillet en svaghed i den danske parlamentariske praksis: Der er et fravær af de overordnede politiske diskussioner, der kan afklare omfanget af forventninger og politiske uenigheder, og som kan danne baggrunden for implementeringen af den konkrete politik.

### **Opsummering**

Opsamlende kan man konkludere, at selvom der generelt er en bred forståelse blandt de interviewede parlamentarikere for, at mere koordination og mere strategisk overblik er nødvendigt i diskussionerne af dansk sikkerhedspolitik, så er der endnu ikke en særligt veludviklet forståelse for, at den demokratiske debat har stor betydning for, at der skabes såvel mere politisk-strategisk stabilitet som mere parlamentarisk – og dermed demokratisk – styring. Uden en løbende fælles politisk diskussion om grundlæggende antagelser, værdier og principper for dansk sikkerhedspolitik har medlemmerne af de enkelte udvalg i Folketinget ikke noget grundlag at vurdere eller evaluere enkeltsager på. Dertil kommer, at Folketinget ikke har noget at holde regeringen op mod, og at befolkningen i sidste ende ej heller har noget at holde Folketinget op mod. Det er problematisk, fordi vi

befinder os i en tid, hvor sikkerhedspolitikken principielt  
'koloniserer' stadig flere områder, og hvor netop ansvarlighed er en  
vigtig demokratisk værdi.

# 03 Årsagerne: Hvad er baggrunden for den mangelfulde koordinering og debat?

## Baggrund

Hvad er baggrunden for, at det danske Folketing endnu ikke har fået tacklet disse udfordringer? Hvad er de grundlæggende årsager til, at det har vist sig at være vanskeligt for dansk parlamentarisk praksis at tilpasse sig en mere holistisk sikkerhedsdagsorden? Besvarelsen af dette spørgsmål er væsentligt. For uden en forståelse af de dybere institutionelle logikker, organisatoriske incitamerter og historisk udviklede normer, der regulerer og påvirker Folketingets praksis, er det selvsagt vanskeligt at forandre den. Tre forhold springer i øjnene. For det første Danmarks historisk **svage identitet som krigsførende nation** og dermed også som international aktør med en selvstændig sikkerhedspolitisk vision. For det andet det **danske partisystems stærke disciplin** og den deraf følgende mangel på tværpolitisk debat eller 'tvivlskultur'. Og for det tredje **Folketingets underudviklede identitet** som magtdelingens tredje selvstændige ben.

## 'Danmark har brug for at få en stærkere identitet som krigsførende nation'

Den væsentligste årsag til, at der hverken i Folketingets udvalg eller i Folketinget som sådan gennemføres langsigtede og koordinerede diskussioner af indholdet af dansk sikkerhedspolitik, er formentlig, at Danmark ikke oplever sig selv som strategisk aktør. Selvom Danmark er blevet en aktiv spiller på den internationale scene og i en eller anden forstand er blevet bevidst om, at man 'kan noget', virker det ikke desto mindre som om, at aktivismen endnu ikke har rokket ved den måde, som man i Danmark traditionelt har tænkt sikkerhed på: som passiv småstat.<sup>25</sup>

Der synes fortsat at være meget tilbage af det hyppigt omtalte mindreværdskompleks fra 1864 – nu blot manifesteret i form af en manglende tro på, at Danmark kan have reelle visioner for Europas eller ligefrem verdens fremtid.<sup>26</sup> Ganske vist leverer vi nu ude i verden – men det er andres strategier, vi leverer til. I den forstand 'forbruger' vi i Danmark fortsat andres sikkerhedspolitiske analyser og strategier. Danmark har med andre ord endnu ikke fuldt ud taget

skridtet i retning mod at blive en aktiv medspiller på den internationale scene. Eller som en parlamentariker formulerer en variant af denne logik: 'Man har nok lavet det, man kalder en aktivistisk udenrigspolitik fra Uffe Ellemanns start som udenrigsminister og så til nu ... uden måske rigtig at få gennemdrøftet, hvor det egentlig er, at det fører hen.'

Det er åbenbart, at de skitserede ændringer betyder, at Folketinget og de danske parlamentarikere skal forholde sig til en ny virkelighed. Hvordan skal man som parlament og parlamentariker opføre sig i en tid, hvor sikkerhedspolitikken er under forandring, og hvor Danmark spiller en aktiv rolle? Som en af de interviewede politikere bemærker, så skal vi i Danmark helt generelt 'omskole os selv fra det reaktive til det proaktive.' Eller som en anden formulerer det: 'Danmark har brug for at få en stærkere identitet som krigsførende nation og aktiv spiller på den internationale scene.'

### **'Tvivl er ikke noget, der kommer uden for de her fire vægge'**

En anden væsentlig årsag til den manglende overordnede koordinering og diskussion af sikkerhedspolitik i Folketinget synes at være, at parlamentarikerne langt hen ad vejen ikke anser sikkerhedspolitiske spørgsmål som forskellige fra andre politiske spørgsmål, og at det sikkerhedspolitiske arbejde i Folketingets forskellige fora derfor i høj grad også er præget af partipolitik. Det betyder i praksis, at de parlamentariske fora for mange parlamentarikeres vedkommende mere har karakter af en politisk 'kampplads' end et forum for koordinering og diskussion af sikkerhedspolitik. Flere politikere giver således udtryk for, at det er meget sjældent, at man som parlamentariker i eksempelvis Det Udenrigspolitiske Nævn eller i folketingsalen kaster sig ud i overordnede sikkerhedspolitiske diskussioner, og at der ganske enkelt ikke er 'plads' til at udtrykke tvivl om et givent sikkerhedspolitisk spørgsmål. Og det gælder, selvom flere parlamentarikere også giver udtryk for, at man er opmærksom på, at netop en erkendelse af tvivl om et givent sikkerhedspolitisk område i praksis kan fungere som en tiltrængt invitation til en åben og konstruktiv diskussion på tværs af partierne. Flere politikere giver udtryk for, at en ærlig erkendelse af tvivl om et givent spørgsmål ikke bliver brugt konstruktivt, men derimod som partipolitisk skyts. Det har ifølge en af de interviewede parlamentarikere den konsekvens, at 'tvivl ikke (er) noget, der kommer uden for de her fire vægge', og at der aldrig tages hul på de fornødne grundlæggende sikkerhedspolitiske diskussioner.

Det er væsentligt at holde sig for øje, at der allerede eksisterer en række fora i Folketinget, hvori den fornødne koordination og diskussion af sikkerhedspolitik kan foregå. Det Udenrigspolitiske Nævn hviler eksempelvis på den generelle antagelse, at der netop er behov for et forum, hvor regeringen og Folketinget i fællesskab kan koordinere og drøfte de store sikkerhedspolitiske linjer, og at parlamentarikerne i Folketinget skal fungere som aktive medspillere, der skal inddrages og konsulteres af regeringen i takt med formuleringen af dansk sikkerhedspolitik.<sup>27</sup> Nævnets muligheder for

at fungere som et koordinerende og konstruktivt forum for sikkerhedspolitisk debat er endda gjort lettere af, at der er knyttet tavshedspligt til hvervet som medlem af Nævnet. En parlamentariker bemærker da også: 'Hvis man ville, så kunne man sagtens løfte de her diskussioner. ... hvis parlamentarikerne har interesse for det her og tager det alvorligt og ønsker at drive en diskussion, så vil de også kunne gøre det med den udvalgsstruktur, vi har her.' At dømme efter de gennemførte interviews er der imidlertid meget, der tyder på, at Nævnet i praksis hverken er i stand til i tilstrækkeligt omfang at koordinere de forskellige politikområder, der kan have sikkerhedspolitisk relevans, eller at udgøre det forum, hvor der finder overordnede sikkerhedspolitiske diskussioner sted. Samme opfattelse spores der blandt flere parlamentarikere af anvendeligheden af folketingsalen som forum for såvel koordinering som overordnet diskussion. Som en parlamentariker bemærker: 'Debatten bør jo høre til i folketingsalen.' Det er imidlertid ikke i praksis tilfældet. En anden politiker udtaler i den forbindelse: 'Man har en forretningsorden i salen, der er håbløs. Der gør, at du ikke kan få nogen grundige diskussioner.'

Den høje grad af 'partipolitisering' af de sikkerhedspolitiske diskussioner på Christiansborg forekommer paradoksalt, fordi der blandt parlamentarikerne som tidligere nævnt samtidig er almindelig enighed om, at det generelt er i en 'småstat' som Danmarks interesse, at der er bred opbakning bag den førte sikkerhedspolitik, og at der derfor netop er behov for et forum, hvor man på en mere uformel og undertiden fortrolig basis kan inddrage sig på overordnede ikke-partipolitiske sikkerhedspolitiske diskussioner. Som en af parlamentarikerne udtaler: 'I sidste ende er Danmark for lille til at have for forskellige sikkerhedspolitikker. Der er man nødt til at nå noget konsensus.' En anden supplerer: 'Jeg mener grundlæggende ikke, at det er i det lille lands interesse, at der er dyb splittelse om udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Hvis vi overhovedet skal have nogen vægt i verden, er det ønskeligt at forsøge at skabe en vis konsensus på hjemmebanen om de her ting.'

Den høje grad af 'partipolitisering' af diskussionerne i eksempelvis Det Udenrigspolitiske Nævn kommer ifølge flere af de interviewede politikere konkret til udtryk derved, at der ikke er den fornødne respekt om fortroligheden af de oplysninger, der fremlægges i Nævnet. Ifølge en af politikerne er en af de største forhindringer for en bedre og mere konstruktiv diskussion af sikkerhedspolitiske spørgsmål i Nævnet derfor også, at 'medlemmerne ikke kan holde deres kæft.' En anden af parlamentarikerne supplerer: 'Vi kunne få meget mere at vide, hvis alle kunne holde deres borte.' En manglende respekt for fortroligheden af oplysninger i Nævnet bevirker konkret, at medlemmer af regeringen ofte er meget varsomme med at fremlægge netop de oplysninger for Nævnet, der kunne være brugbare som en platform for den tiltrængte overordnede sikkerhedspolitiske diskussion af et givent emne af betydning for Danmark.

Det er imidlertid ikke kun den påståede mangelfulde respekt blandt medlemmerne af Det Udenrigspolitiske Nævn for fortroligheden af de fremlagte oplysninger, der bidrager til, at regeringen undertiden

tøver med at fremlægge relevante oplysninger af sikkerhedspolitisk relevans for parlamentarikere fra ikke-regeringsbærende partier. Den høje grad af partipolitisering af sikkerhedspolitikken bevirker nemlig ifølge flere politikere på et helt generelt plan, at regeringen ikke føler, at den har noget at vinde ved at fremlægge for mange oplysninger. For fremlagte oplysninger vil nemlig efter parlamentarikernes opfattelse ikke blive brugt konstruktivt som afsæt for tiltrængte overordnede sikkerhedspolitiske diskussioner, men i stedet partipolitisk mod regeringen. En af de interviewede politikere bemærker herom: 'Man fortæller ikke noget, for man ved, det bare vil blive brugt mod én.' Et medlem af et oppositionsparti gjorde da også klart, at 'vi leder kun efter fejl hos regeringen - vi tror ikke på samarbejde'.

Den uundgåelige konsekvens af 'partipolitiseringsen' er naturligvis, at nødvendige overordnede sikkerhedspolitiske diskussioner udebliver, og at menige medlemmer af Folketinget undertiden føler, at regeringen er overdreven lukket. Som en af disse politikere bemærker: 'Regeringen har været lukket ikke blot i håndteringen af Irak, men også i forberedelsen af Afghanistan.' Den udprægede 'partipolitisering' af sikkerhedspolitikken gør det naturligvis fristende for regeringen at påberåbe sig sit prerogativ på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område og alene opfatte resten af Folketinget, herunder Nævnet, som et nødvendigt onde, der i henhold til formalia nu engang skal underrettes om en given sikkerhedspolitisk beslutning. Og det kan derfor næppe undre, at en menig parlamentariker er efterladt med det indtryk, at 'Nævnet kører alt', at 'det handler om at tælle til halvfems', og at en anden parlamentariker tørt konstaterer følgende om de sikkerhedspolitiske diskussioner på Christiansborg: 'Det er ikke atomfysik - det handler om magtpolitik. Hvis man har et flertal, så er der jo ikke incitament til at inddrage.'

### **'Det danske Folketing er usædvanligt svagt'**

En yderligere årsag til, at Folketinget endnu ikke i tilstrækkeligt omfang har været i stand til at imødegå de udfordringer, der er forbundet med den nye sikkerhedspolitiske virkelighed, synes at være, at Folketinget fremstår relativt svagt i forhold til regeringen, og at Folketinget derfor heller ikke i demokratisk forstand udgør en særligt betydningsfuld modvægt til regeringen. Med 'svagt' mener vi ikke, at Folketinget ikke er i besiddelse af retlige værktøjer til at kigge regeringen eller administrationen efter i sømmene, eller at Folketinget ikke har indflydelse på eventuelle beslutninger om at sende danske soldater i krig. Det har det.<sup>28</sup> Når vi siger 'svagt', så henviser vi til en institutionel, kulturel og historisk svaghed i forhold til regeringen. Som en parlamentariker fra et af de store partier bombastisk formulerer det: 'Det danske Folketing er usædvanligt svagt.' Der er flere årsager til, at Folketinget er svagt i forhold til regeringen. For det første er Folketinget ikke i besiddelse af ret mange parlamentariske 'værktøjer', som det kan gøre brug af for at komme til bunds i en sag af sikkerhedspolitisk betydning eller blot indlede en mere overordnet sikkerhedspolitisk diskussion. Det

betyder i praksis, at det er vanskeligt for Folketinget at holde fast i en given sikkerhedspolitisk sag. Der er således ikke i Danmark nogen stærk tradition for, at Folketinget af egen drift nedsætter uafhængige undersøgelseskommissioner eller iværksætter regelmæssige høringer af et givent sikkerhedspolitisk emne. Og dersom sådanne tiltag trods alt iværksættes – eller forsøges iværksat – bunder de snarere i et ønske om at fremme en given partipolitisk sag end i mere overordnede sikkerhedspolitiske hensyn.<sup>29</sup>

For det andet er der en klar tendens til, at parlamentarikerne på Christiansborg først og fremmest opfatter sig selv som medlemmer af et politisk parti og ikke af et parlament med dertilhørende demokratiske pligter. Loyaliteten ligger med andre ord hos partiet og ikke i Folketinget. Som flere af politikerne – herunder politikere fra partier i regeringen – gav udtryk for, så er man som parlamentariker på Christiansborg først og fremmest 'partisoldat – ikke MF'er'. Som en anden formulerer det: 'Vores system skaber polarisering og stærk partidisciplin.' Set fra et demokratisk perspektiv er en overdreven partiloyalitet problematisk. Og det gælder naturligvis i særlig grad, hvis en overdreven partidisciplin kan spores hos de parlamentarikere, der er menige medlemmer i regeringsbærende partier. For uden en stærk følelse af identitet og respekt for parlamentarikerens rolle som medlem af et parlament siger det sig selv, at Folketinget som demokratisk institution vil få svært ved at udfylde sin rolle som modvægt til regeringen og sidstnævntes udnyttelse af sit regeringsprærogativ på det sikkerhedspolitiske område.

For det tredje er parlamentarikerne i Folketinget i deres parlamentariske arbejde i stor udstrækning afhængige af de baggrundsoplysninger og analyser, som de får adgang til fra regeringen og regeringens embedsmænd. Som én bemærker: 'Her er vi fuldstændig afhængige af regeringens informationer.' En anden udtaler: 'Der er mange af vælgerne, der gør sig nogle illusioner om, hvor meget viden, vi har som folkevalgte politikere, og undrer sig over, at vi ikke har en speciel adgang til en masse ting – det har vi jo ikke i Danmark. Vi er derfor meget styret af medierne.' Generelt giver mange af de interviewede parlamentarikere således udtryk for, at Folketinget som en selvstændig institution – herunder Folketingets sekretariat og udvalgenes sekretariater – mangler ressourcer, og at man som parlamentariker derfor undertiden kan have svært ved at udfylde sin rolle som parlamentariker og modvægt til regeringen. Som en parlamentariker klart formulerer det: 'Folketinget mangler ressourcer og uafhængig information.'

Der er en udbredt oplevelse af, at det til tider er vanskeligt at få adgang til uafhængig eller blot supplerende baggrundsmateriale om et givent sikkerhedspolitisk spørgsmål, og flere parlamentarikere gav endvidere udtryk for, at Udenrigsministeriets orientering af Folketinget, herunder Det Udenrigspolitiske Nævn, til tider føles nødtvungen og utilstrækkelig. En parlamentariker bemærker i den forbindelse: 'Udenrigsministeriet er jo ikke meget for at skulle til de her parlamentarikere ... Indtil for et par år siden mente de jo, at vi var

et par bondeknolde, der ikke skulle blande os i det diplomatiske arbejde. Det har været kulturen derovre ... Der ligger et demokratisk problem i, at kulturen i Udenrigsministeriet er ekstremt lukket. Både i forhold til civilsamfundet og i forhold til Folketinget.' En anden understreger de demokratiske problematikker: 'Fordi information er blevet så vigtig i et moderne demokrati – dem, som har adgang til information og viden, de er magtfulde – så er adgangen til at kunne kontrollere de magthavere, der sidder på informationen, helt afgørende. Og det er ikke bare at lave forespørgsler, det er også at sige: 'Okay, her er noget, der er så grundlæggende, at vi må have nogle uafhængige mennesker til at lave en rapport; til at se på det for at se på, hvad der er op og ned i denne her sag'. Og så kan det være genstand for en ordentlig demokratisk diskussion bagefter.' At der undertiden kan spores en vis mistillid til den uafhængige karakter af de oplysninger fra regering og embedsmænd, der gøres tilgængelige for de menige parlamentarikere, illustreres af følgende kommentar fra et medlem af et af de regeringsbærende partier: 'Jeg ville ikke stole på embedsværket, hvis jeg var i opposition.'

### **Opsummering**

Indtil nu har rapporten altså vist, at der er behov for både bedre koordinering af de politikområder, der har sikkerhedspolitisk relevans, og mere overordnet diskussion af sikkerhedspolitik på Christiansborg, men at Folketingets praksis endnu ikke har formået at tilpasse sig disse behov. I dette afsnit har vi endvidere peget på, at årsagerne til den mangelfulde koordinering af sikkerhedspolitiske diskussioner på Christiansborg efter alt at dømme først og fremmest er, at Danmark endnu ikke har udviklet en stærk identitet som en krigsførende nation, at den overordnede sikkerhedspolitiske diskussion i Folketinget bliver kvalt i partipolitik, og at Folketinget som institution fremstår svagt i forhold til regeringen og ikke i fornøden grad fungerer som aktiv mod- og medspiller til regeringen. Det spørgsmål, der nu står tilbage, er, hvordan Folketinget i sit fremtidige arbejde kan bevæge sig ud over de både historisk, kulturelt og organisatorisk betingede forhold, der står i vejen for mere samtænkning og mere reel strategisk diskussion.



# 04 Løsningerne: Koordination, strategi og ressourcer

## **Baggrund**

Hvordan ændrer et parlament sin måde at tænke og tale om sikkerhed på? I dette afsnit vil vi give en række konkrete anbefalinger til, hvorledes kulturen på Christiansborg kan ændres. Det siger dog sig selv, at kultur i en institution ikke bare ændrer sig, fordi man ændrer ved strukturer omkring institutionen. Forandringsstudier viser, at kultur er en endog særdeles vanskelig størrelse at flytte rundt på med formelle instrumenter, da kultur jo netop handler om alt det, der *ikke* er formelt: om normer, roller og vaner. Uden *vilje* til forandring går det derfor ikke. Med dette åbenlyse forbehold *in mente* er det dog alligevel antagelsen, at de forslag, vi på de følgende sider skitserer, kan skabe betingelser for at ændret adfærd bliver lettere. Anbefalingerne falder i tre blokke. For det første anbefalinger om at ændre de stående udvalgs struktur og funktion. For det andet anbefalinger om at udvikle Folketingets fælles sikkerhedspolitiske 'sprog' og styrke folketingssalens politisk-strategiske debat. Og for det tredje anbefalinger om en styrkelse af Folketingets ressourcer og kapacitet.

## **En tættere kontakt mellem de sikkerhedspolitiske udvalg**

Hvis Folketinget fremover vil være bedre til at samtænke den brede sikkerhedspolitik, må det forbedre koordinationen mellem dets forskellige udvalg og styrke deres evne til at inkludere sig på overordnet sikkerhedspolitisk debat. Der har naturligvis altid været et mere eller mindre udtalt sikkerhedspolitisk behov for koordination mellem Folketingets forskellige udvalg, herunder ikke mindst mellem Forsvarsudvalget og Udenrigsudvalget, men det behov manifesterer sig i stadig stigende grad. De danske engagementer i Irak og Afghanistan viser, at der ofte finder den fornødne kobling af politikområder sted i *implementeringsfasen*, konkret afspejlet ved forsvarrets egen strategiske og uddannelsesmæssige omstilling. Men hvis den brede sikkerhedspolitik skal forankres parlamentarisk og gøres til genstand for den fornødne politiske diskussion, er det åbenbart, at også koordineringen af arbejdet i Folketingets udvalg

skal indrettes derefter. Skal udvalgene kunne fungere som metapolitisk ramme, er der kort sagt brug for en langt mere omfattende koordination og samtænkning – både mellem de traditionelle sikkerhedspolitiske fora og med deres kontakthaver til forskellige udvalg som eksempelvis Miljøudvalget, Energiudvalget og Retsudvalget.

Hvordan kan man opnå en sådan koordination og samtænkning? Vi anbefaler to typer af tiltag. En type tiltag, der vedrører udvalgenes struktur, og en type, der vedrører udvalgenes funktion eller arbejdsform, om man vil. For så vidt angår det første kunne det naturligvis være fristende at overveje, om nogle af de eksisterende folketingsudvalg med fordel kunne lægges sammen. Hvorfor opretholde en klar sondring mellem eksempelvis udviklingspolitik, forsvarspolitik og udenrigspolitik, hvis de sikkerhedspolitiske realiteter i dag i praksis ikke understøtter en sådan sondring? Der er imidlertid flere årsager til, at vi *ikke* anbefaler en sammenlægning af udvalg. Det vil nemlig for det første med stor sandsynlighed føre til en uhensigtsmæssig centralisering af den parlamentariske indflydelse på få parlamentarikers hænder. For det andet vil det – som vi kommer ind på i kapitel 5 – kunne blive opfattet som et udtryk for en unødigt 'sikkerhedsliggørelse'. Vi anbefaler i stedet, at partierne fremover inddeler deres **udvalgsposter internt i tematiske 'pakker'**, der eksplicit tager højde for det brede sikkerhedsbegreb. Det kunne eksempelvis konkret betyde, at et givent parti i stedet for at have én ordfører for udenrigspolitik, en anden for forsvarspolitik og en tredje for energipolitik fik en person, der var sikkerhedspolitisk ordfører, der kunne dække de dele af de forskellige politikområder, der var af sikkerhedspolitisk relevans. At dømme efter vores interviewundersøgelse har nogle partier tilsyneladende allerede indstillet sig på denne helhedsorientering. Men det er langt fra alle. En sådan 'tematisering' af fordelingen af valgposter udfordrer selvsagt partiernes egne interne fordelingsmæssige hensyn vedrørende ordførerskaber og tenderer mod en centralisering af partiernes indflydelse på færre hænder. Vi mener ikke desto mindre, at det er en udfordring, som partierne internt må forsøge at løse. Den brede sikkerhedspolitiske dagsorden fordrer det ganske enkelt. Derudover anbefaler vi, at de sikkerhedspolitiske udvalg fremover arbejder med deres **medlemssammensætning** på en sådan måde, at alle andre relevante udvalg af lejlighedsvis sikkerhedspolitisk relevans (Miljøudvalget, Energiudvalget, Retsudvalget osv.) er repræsenteret med mindst ét medlem. Så hvis der i eksempelvis Forsvarsudvalget sad en række medlemmer, der tillige var medlemmer af Energiudvalget eller måske Miljøudvalget, ville man i højere grad kunne sikre, at der finder den fornødne koordination sted.

Men formel samtænkning af udvalgenes arbejde gør det ikke alene. Endnu mere væsentligt er det, at udvalgenes *funktion* eller arbejdsform ændres. Formel kontakt mellem udvalgene er jo langt fra nogen garanti for, at der vil komme de fornødne helhedsorienterede og politisk-strategiske debatter. Eller som en parlamentariker med skepsis kommenterer: 'Selvom man så opfandt et eller andet tværgående udvalg, der skulle samtænke klima, energi og

sikkerhedspolitik og ulandsbistand og krudt og kugler, og hvad ved jeg. Det er jo ingen garanti for, at vi som politikere går hen og løfter de her diskussioner.' Det, der med andre ord mest af alt er behov for, er, at Folketingets udvalg begynder at beskæftige sig med overordnede politisk-strategiske spørgsmål og uenigheder i stedet for udelukkende at fokusere på detailorienterede og ressortopdelte dagsordener. En sådan ændring handler ikke kun om vilje, men i høj grad også om input. På den baggrund anbefaler vi, at der med henblik på at styrke den helhedsorienterede og politikformulerende diskussionsform i højere grad afsættes flere ressourcer i udvalgene til fælles aktiviteter såsom **ekskursioner**, løbende **seminarer** samt udvidet brug af **eksterne eksperter**. Disse fælles tiltag vil nemlig kunne udgøre de rammer, der kan være medvirkende til, at man i de forskellige udvalg fik løftet diskussionerne tilstrækkeligt højt.

### **Et fælles politisk-strategisk 'sprog'**

Når Folketingets udvalg ikke i dag er i stand til at løfte den politisk-strategiske debat, hænger det som beskrevet bl.a. sammen med, at vi i Danmark ikke har været vant til at tænke på os selv som en aktiv og selvstændig international aktør. Nok er vi blevet gode til at være med internationalt. Men det er som leverandør af midler – ikke som udvikler af mål. Hvis en mere aktiv politisk-strategisk kultur skal etableres, så skal Folketinget som helhed i gang med at udvikle, hvad man kan kalde et fælles politisk-strategisk 'sprog'. Kun derved kan folketingsalen komme til at danne rammen om den demokratiske inddragelse i sikkerhedspolitikken.

Hvilke tiltag kan være egnede til at udvikle et sådant fælles 'sprog'? Først og fremmest en lang række fælles aktiviteter. En mulighed er, at Folketinget fremover sørger for at have minimum én større strategisk diskussion hvert fjerde år og én mindre årlig evaluering af dennes implementering. Enkelte af de interviewede parlamentarikere foreslog i den forbindelse, at man årligt diskuterer og evaluerer forsvarets og Udenrigsministeriets årsrapporter. Disse evalueringer ville så kunne fungere som et afsæt for at anskue de mange sikkerhedspolitiske enkeltsager i en større helhed. Som en af de nævnte parlamentarikere påpeger: 'Så får vi en gang om året en principiel debat: Laver forsvaret det, vi gerne vil have, forsvaret skal lave?' Og en anden bemærker: 'Hvis der var en fast struktur om, at hver gang man havde lavet en ting, så skulle det evalueres, så var det ikke noget med, at vi skal forsvare os og de skal angribe. Så var det en naturlig del af processen, at man evaluerer ... så det ikke bliver sådan noget med, at 'nu kræver oppositionen en evaluering af den og den ting'. Så ved alle, hvad det handler om: 'Nu skal vi finde de ting, der er galt i det her.'" Om netop årsrapporter kunne være udgangspunktet for årlige diskussioner af den nationale sikkerhedspolitik overordnede linjer, vil vi ikke lægge os fast på. Vi anbefaler imidlertid, at Folketinget i en eller anden form får etableret en **fast praksis for tilbagevendende sikkerhedspolitisk debat og evaluering**. Her kunne introduktionen af en **national sikkerhedsstrategi** være et oplagt redskab<sup>30</sup>.

Derudover anbefaler vi, at Folketinget indretter en fast praksis med at lave **sagsspecifikke høringer** – både åbne og lukkede. Høringer kan have mange fordele. Dels kan de levere nødvendigt fagligt input til en sikkerhedspolitisk diskussion. Dels kan de bidrage til at sætte enkeltsager i et større perspektiv. Dels kan de udgøre det forum, hvor politikerne samles om at finde en fælles løsning på et konkret problem uden for megen skelen til partipolitik. Og endelig kan de undertiden bidrage til at forankre den sikkerhedspolitiske diskussion i et offentligt, demokratisk rum. Afslutningsvis anbefaler vi også, at Folketinget i forbindelse med forhandlingen af større forsvarsforlig gør det til fast kutyme, at man nedsætter og anvender en egentlig **forligskommission**.

### **Et stærkere Folketing**

Hvis de ovennævnte ambitioner skal indfries, er det afgørende med en udvikling af en stærk, selvstændig identitet i Folketinget. Vores måske vigtigste anbefaling er derfor også, at Folketingets selvstændige aktivitetsniveau og ressourcetilførsel udvides markant. Det er kun muligt at løfte de mange sikkerhedspolitiske diskussioner op på et tilstrækkeligt højt niveau, hvis Folketingets medlemmer er i stand til at se parlamentet som en selvstændig aktør, der har en rolle at spille over for regeringen. Eller som en parlamentariker udtrykker det: 'Det er et selvstændigt problem, hvis der ikke er nogen, der opfatter deres hovedopgave som at være folketingspolitiker ... så har vores type af folketing det problem, at vores institutioner ganske enkelt ikke er stærke nok ... jeg tror virkelig, man er nødt til ... at overveje en styrkelse af Folketingets institutioner, hvis man vil bevare grundlovens bestemmelser om, at vi skal udøve kontrol med magtens udførelse.'

Den absolut stærkeste tilkendegivelse, der gik igen i vores interviewundersøgelse, var, at man efterspurgte mere indsigt, dokumentation og analyse. Som en parlamentariker udtaler: 'Vores ressourcer er meget begrænsede – også sammenlignet med andre parlamenter ... Det bliver et demokratisk problem, for vi er ikke ... så godt udrustet til at tage del i de debatter her.' En ressourcemæssig styrkelse af Folketinget vil selvsagt kunne antage mange former. Vi anbefaler *ikke*, at man styrker partierne. For vi tror ikke, at det er den bedste måde at styrke den fælles og ikke-partipolitiske diskussion på i Folketinget.<sup>39</sup> Vi anbefaler i stedet, at de eksisterende kapaciteter i Folketingets egen administration, herunder **sekretariatene i folketingsudvalgene**, styrkes, eller at der oprettes et egentligt **dokumentations- og analysecenter**. Hvis der intet sker, så ændres den eksisterende situation ikke. Og så vil det fortsat være på den måde, som en parlamentariker beskriver det her: 'Hvis vi nu havde nogle bedre udvalg – nogle stærkere udvalg og bedre strukturer omkring udvalgene – så kunne vi også i nogen grad være med til at sætte en dagsorden som lovgiver ... Det kan vi jo ikke i dag. Folketinget er sådan noget med, at vi har nogle holdninger til nogle ting. Fint nok, men regeringen har altså al ammunitionen til at skyde det ned med. Det er da et demokratisk problem.'

# 05 Perspektiverne: Tre demokratiske faldgruber i den 'brede' sikkerhedspolitik

## Baggrund

Vi har nu beskrevet, hvordan en række konkrete tiltag for at rette op på den indbyggede skævhed i forholdet mellem Folketinget og regeringsapparatet med hensyn til sikkerhedspolitikken kunne se ud. Flere elementer i de anbefalinger, vi peger på, synes absolut nødvendige for, at vi i Danmark kan få en mere strategisk og politiseret sikkerhedspolitisk debat, mens andre kan erstattes af alternative tiltag. Om det lige præcis bliver de ovennævnte tiltag, der gennemføres, er i sidste ende mindre væsentligt. Men at der iværksættes *nogle* tiltag, og at disse gennemføres med forståelse for en række faldgruber i den brede sikkerhedsdagsorden, er afgørende. Der kan derfor være grund til at hæve blikket en smule fra den specifikke analyse og her afslutningsvis forsøge at udkrystallisere, hvad der udgør i hvert fald tre generelle faldgruber i ikke kun en dansk kontekst, men i ethvert liberalt demokrati i det 21. århundrede. Det er faldgruber, som Folketinget skal forsøge at undgå, hvis det vil sikre, at vi i Danmark fremover diskuterer vores sikkerhed på en måde, der er både hensigtsmæssig, demokratisk og ansvarlig.

## Mellem bredde og bureaukrati

Den første og helt afgørende faldgrube, som Danmark og andre liberale demokratier i disse år står over for, er, at det skal finde en passende balance mellem behovet for bredde på den ene side og frygten for bureaukrati og centralisme på den anden. Hvis man fra politisk side anser politikområder som klima, udvikling og energi for potentielle sikkerhedsrisici, er det nødvendigt, at Folketinget tænker og taler mere helhedsorienteret om det samlede sikkerhedspolitiske billede. Ellers kommer sikkerhedspolitikken aldrig til at hænge sammen eller have effekt. Men hvordan tænker og taler man helhedsorienteret i et stort og tungt apparat som Folketinget, uden at det fører til endnu mere centralisering med dertilhørende bureaukrati og teknik? Hvordan sikrer man, at koordination fører til dét, som vi anbefaler, en politisering af sikkerhedspolitikken? Og

hvordan undgår man, at det ikke ender i det stik modsatte, en 'teknificering'?

Bekymringen er på mange måder tæt forbundet med selve karakteren af de nye politiske udfordringer. Klima, udvikling og energi er nu engang uhyre komplekse problemstillinger, hvis håndtering uundgåeligt ofte kræver megen teknisk viden og et fagligt fundament. Netop derfor er det utrolig vigtigt, at man på det politiske plan er opmærksom på, at der parallelt med embedsværkets faglige input til den parlamentariske proces skal foregå en reel politisk-strategisk diskussion. For i modsat fald kan den øgede koordination på sigt føre til et demokratisk underskud. Det er først og fremmest med det formål – en styrkelse af det langsigtede, overordnede og strategiske – at vi anbefaler en styrket koordination. Det handler om at styrke det politiske niveau – *ikke* det bureaukratiske. Denne opgave kan imidlertid ikke løses ved institutionelle midler alene. Folketingets analytiske ressourcer og udvalgenes evne – såsom konferencer, høringer, ekskursioner osv. – til at se en konkret sikkerhedspolitisk problemstilling i et større perspektiv kan selvsagt forbedres ved institutionelle tiltag. Når alt kommer til alt, er det kun Folketinget selv, der kan sikre, at et mere helhedsorienteret syn på sikkerhedspolitikken ikke fører til mere bureaukrati og teknik. Kun Folketinget selv kan sikre, at arbejdsfordelingen mellem det politiske og det bureaukratiske plan løbende tages op til revision.

### **Mellem inddragelse og afpolitisering**

Den anden balanceakt, vores demokrati de næste år skal mestre, er afvejningen mellem inddragelse og afpolitisering – eller mere præcist måske: mellem konsensus og kontrol. Hvordan sikrer man langsigtet stabilitet og bred parlamentarisk opbakning bag den førte sikkerhedspolitik uden samtidig at fjerne grundlaget for en sund, nødvendig og demokratisk parlamentarisk debat? Eller sagt på en lidt anden måde: Demokratiet skal finde en balance mellem nødvendig opbakning og sund uenighed. Når behovet for opbakning – og dermed også det, man kan kalde 'tillid' – er så udtalt i det 21. århundredes sikkerhedspolitik, er det som tidligere nævnt, fordi sikkerhedspolitikken – som mange andre politikområder – bliver stadig mere kompleks og derfor også nødvendiggør en stadig mere langsigtet politisk indsats. Som Anders Bordum og Søren Barlebo Wennerberg påpeger i deres studie af risikosamfund og tillidsmekanismer, forholder det sig sådan, at 'selvom demokrati historisk opstår på mistillidens grundlag, så fordrer dets udbygning og funktion mere og mere tillid'<sup>32</sup>.

I endnu højere grad end førhen bygger effektiviteten og gennemslagskraften af demokratiers sikkerhedspolitiske tiltag kort sagt på tid – vedvarende indsatser og dermed også indirekte på langsigtet befolkningsmæssig tillid og opbakning til den førte politik.

Dette behov for tillid står imidlertid i skarp kontrast til det stadig mere åbne og dermed politiserede trusselsbillede, der præger begyndelsen af det 21. århundrede. Et åbent trusselsbillede, der helt naturligt lægger op til mere sikkerhedspolitisk uenighed. Eller sagt

på en anden måde: Hvis vores tids langsigtede sikkerhedspolitiske indsatser nødvendiggør mere offentlig tillid, så stiller tidens åbne og ubestemte risici til gengæld krav om mere offentlig diskussion eller ligefrem 'mistillid'. Eller som Michael Ignatieff formulerer det: 'When democrats disagree on substance, they need to agree on process, to keep democracy safe from our enemies and from our own zeal.' I en tid med stor politisk åbenhed eller uenighed bliver den politiske 'kamp' kort sagt vigtigere end i andre tider.<sup>33</sup> Under Den Kolde Krig, hvor Danmark i vid udstrækning var tvunget til at føre tilpasningspolitik, var spillerummet for uenighed – for diskussion af det, Ignatieff kalder 'substans' – meget snævert. I dag – hvor de sikkerhedspolitiske udfordringer er mindre entydige og mere alsidige – bør rummet for debat naturligt blive større. Netop på dette punkt står Danmark, med dets lange tradition for bred opbakning og kompromis, måske foran en særlig udfordring i disse år. Vi skal i Danmark evne – og lære at sætte pris på – sikkerhedspolitisk uenighed. Dels fordi en verden præget af usikre risici snarere end klare trusler helt generelt kræver politiske systemer, der kan diskutere, modsige og efterprøve egne skøn og vurderinger. Og dels fordi Danmark i stigende grad aktivt forsøger at imødegå disse risici og derfor også i stigende grad møder krav fra sin offentlighed om at udvikle en stærkere sikkerhedspolitisk debatkultur. Man kan således med en vis ret påstå, at Danmark i disse år står over for den samme udfordring, som amerikanerne stod over for, da de midt i det 20. århundrede skulle vænne sig til, at USA spillede en permanent aktiv rolle på den globale scene. Dengang argumenterede en af deres fremmeste forskere og samfundsdebattører på denne måde:

Obviously, a willingness to compromise and connect in spite of differences is a necessary and even virtuous political capacity. But bipartisanship, as originally conceived never did imply that the opposition should not oppose when opposition appeared justified ... Nor did it imply that the opposition should forego what is not only its privilege but also its mission, whose fulfilment is indispensable for the proper functioning of the democratic process: to submit alternative policies for the administration to adopt or else for the people to support by changing the administration. An opposition that does not perform these two functions deprives the people in yet another way of that choice of policies essential to democracy.

Morgenthau, *Politics in the Twentieth Century*, s. 382

Det, der fremover kan blive demokratiets – og dermed også Folketingets – vanskeligste opgave, er kort sagt balanceakten mellem tillid og mistillid.<sup>34</sup> Folketinget skal på en og samme tid arbejde på at skabe bred opbakning *og* på at holde en kritisk politisk debat i gang. I forhold til det brede offentlige demokrati betyder det, at Folketinget skal bidrage til at opbygge en befolkningsmæssig tillid til sikkerhedspolitikens fundament, men samtidig stimulere og acceptere den sunde offentlige skepsis, der holder den nødvendige demokratiske debat i gang. Denne balancegang mellem konsensus og debat er de adspurgte medlemmer af Folketinget ikke særligt opmærksomme på. Som tidligere bemærket mener langt de fleste, at både konsensus *og* debat er godt. Kun de færreste synes imidlertid afklarede om, at konsensus og debat jo ofte netop kan være modsætninger, og at det politiske system derfor må forholde sig til – og aktivt arbejde på – at fastlægge en rimelig balance mellem de to.

Det er en uklarhed, der indtil videre kan synes at være faldet ud til fordel for konsensus – på bekostning af diskussion. Og, kunne man tilføje, forståeligt nok. For så vidt er det vel kun naturligt, hvis demokratiet og dets indbyggede tendens til intern splittelse og deraf følgende langsommelige beslutningsproces nedprioriteres til fordel for klar og hurtig reaktion. Og så alligevel ikke. Måske er det – som forskeren Paul Starr i forbindelse med bl.a. Irak-krigen har bemærket – værd at overveje, om ikke det er en 'fundamental misconception that liberalism is a source of state weakness because it is centrally concerned with individual liberty. The core principles of liberalism ... serve to protect the state itself from capricious, impulsive, or overreaching decisions'.<sup>35</sup> Nok er konsensus en forudsætning for stabilitet. Men kritik og uenighed er omvendt en forudsætning for gennemtænkte og dermed på lang sigt kloge beslutninger.<sup>36</sup>

### **Mellem konfliktforebyggelse og sikkerhedsliggørelse**

Den tredje og måske største faldgrube, det liberale demokrati i årene fremover står over for, er balanceakten mellem konfliktforebyggelse og sikkerhedsliggørelse. Hvordan anlægges man et forudseende helhedssyn på sikkerhed uden at falde i det, man kan kalde den sikkerhedspolitiske 'kolonialismes' fælde? Det giver måske sig selv, at internationale udfordringer som klima og ulighed skal tages alvorligt som mulige udfordringer til fremtidens sikkerhed. Men man må ikke glemme, at der med sikkerhedsliggørelsen følger demokratiske indsnævring. Som Ole Wæver gør opmærksom på, er sikkerhedsproblemet grundlæggende karakteristisk, at det overtrumfer alle andre problemer. Hvis ikke statens sikkerhedsproblemer løses, kan der nemlig i sidste ende slet ikke være nogen stat og dermed i sagens natur heller ikke være nogen aktør, der kan *have* problemer.<sup>37</sup> Det betyder som allerede nævnt, at problemer, der behandles som sikkerhedspolitiske problemer, i større eller mindre grad undtages fra de gængse demokratiske spilleregler. Med henvisning til problemernes særlige alvorlige karakter tilsidesættes almindelige demokratiske normer om åbenhed og inddragelse.<sup>38</sup> På baggrund af vores interviewundersøgelse er det ikke vores opfattelse, at denne problemstilling for tiden er noget problem, eller at det er noget, som Folketingets aktører aktivt spekulerer i. Der er dog alligevel grund til at være bevidst om problemstillingen. Debatten i Danmark om indskrænkninger i frihedsrettigheder i terrorbekæmpelsens navn er måske et eksempel på et område, hvor en sådan bevidsthed begynder at komme til udtryk.

Imod en sådan bekymring for den brede sikkerhedsdagsordens 'militariserende' effekter kan man naturligvis indvende, at inddragelsen af mere civile problemstillinger i sikkerhedspolitikken også kan tænkes at have en demokratiserende eller 'normaliserende' effekt på sikkerhedspolitikken. Når man i både akademiske og politiske miljøer advarer mod at gøre spørgsmål om klima, energi eller udvikling til spørgsmål om sikkerhed, kan det være, fordi man frygter, at disse politikområder herved underkastes de traditionelle militariserede sikkerhedspolitiske løsningsmodeller. Med henvisning



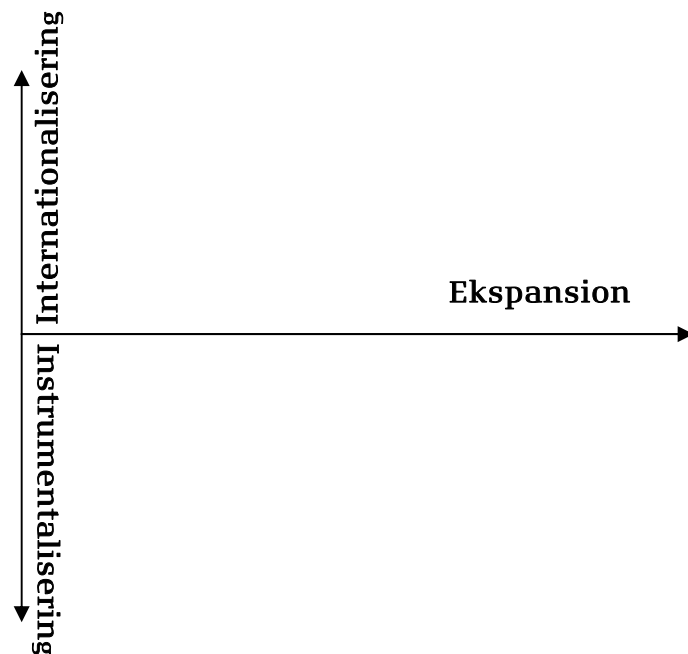
til sikkerhedspolitikens undtagelses- og nødvendighedslogik gøres disse (nye) politikområder måske ikke bare til genstand for mindre åbenhed og regulering end tidligere. Måske anvendes militære instrumenter også i højere grad end civile instrumenter. Man kan imidlertid spørge sig selv, om ikke også den modsatte tendens er mulig. Kan indlejringen af den traditionelle sikkerhedspolitik i en mere forebyggende og bred dagsorden ikke bidrage til at gøre sikkerhedspolitikken mere 'civil'?<sup>39</sup> Bidrage til at 'af-sikkerhedsliggøre' den?<sup>40</sup> Hvis sikkerhedspolitik som begreb udvider sig og ikke kun anses som snævre forsvarsmæssige problemer af reaktiv karakter, må det vel principielt også betyde, at forsvaret som sikkerhedspolitisk instrument kommer til at skulle vænne sig til mere civile tankegange og instrumenter.<sup>41</sup> Eller sagt på en lidt anden måde: Frem for at være bekymret over, at der nu sidder folk i militæruniform med ved bordet, når der diskuteres klima, energi, udvikling eller infrastruktur, skal vi måske i stedet glæde os over, at uniformerne i stadig stigende grad sidder side om side med jakkesæt, kitler og kedeldragter.

Det er formentlig næppe helt så enkelt. Men diskussionen afspejler ikke desto mindre, at det langt fra er ligetil at afgøre, hvilke demokratiske konsekvenser der kan være forbundet med en udvidelse af begrebet sikkerhed. Så meget desto mere er der dog grund til at være særligt opmærksom på netop denne afvejning: Hvad vinder vi ved at tale om eksempelvis klima som et sikkerhedspolitisk spørgsmål? Og hvad giver vi afkald på? Det er ikke hensigten med denne rapport at besvare dette spørgsmål. Det må i stedet være op til politikerne. Pointen her er i stedet, at Folketinget som andre parlamenter i liberale demokratier løbende må gøre op med sig selv, hvor bred sikkerhedsdagsordenen bør være. Hvornår tjener en udvidelse af begrebet sikkerhed demokratiet? Hvornår skyder man sig i demokratisk forstand i foden ved at gøre visse problemstillinger til sikkerhedspolitiske spørgsmål? Ikke mindst i denne forbindelse er det af afgørende betydning, at Folketinget og dets udvalg tager deres rolle som politisk-strategisk diskussionspartner alvorligt.

### **Opsummering: Sikkerhedspolitikens demokratiske koordinatsystem**

Dansk sikkerhedspolitik står i disse år over for en række generelle demokratiske udfordringer, der rækker langt ud over konkrete spørgsmål om, hvorledes vi bedst indretter vores parlamentariske kultur. I praksis kan Folketinget naturligvis kun arbejde med at tilpasse sig den nye sikkerhedspolitiske virkelighed ved at skruer på konkrete institutionelle instrumenter. Men hvis der skal være tale om en *real* tilpasning, der sikrer parlamentarisk indflydelse på sikkerhedspolitikken, er det afgørende, at denne tilpasning foretages med øje for de helt overordnede udviklinger, der udgør betingelserne for sikkerhedspolitisk debat i det 21. århundrede. I den sammenhæng bør man holde sig for øje, at det danske folkestyre – som andre vestlige demokratier – er udsat for både 'vertikale' og 'horisontale' sikkerhedspolitiske påvirkninger – eller forskydninger, om man vil.

Vertikalt forskydes sikkerhedspolitikken på en og samme tid såvel opad til internationale niveauer som nedad til administrative eller 'faglig-tekniske' niveauer. Og horisontalt forskydes sikkerhedspolitikken løbende mere 'udad' – mod inkluderingen af stadig flere politikområder. Disse tre forskydninger – som man kan kalde sikkerhedspolitikens 'internationalisering', 'instrumentalisering' og 'ekspansion' – ser visuelt således ud:



**Figur 1. Sikkerhedspolitikens demokratiske koordinatsystem**

Hvad er den samlede effekt af disse tre forskydninger? Hvis ikke der gøres noget for at imødegå udviklingen, er svaret indlysende: Parlamenternes indflydelse formindskes. Når sikkerhedspolitikken forskydes væk fra det nationale parlament og op i det internationale system, betyder det naturligvis, at det nationale parlament alt andet lige mister indflydelse. Eller det bliver i hvert fald den udøvende og ikke den lovgivende magt, der kommer til at spille den største rolle. På samme måde betyder forskydningen af tekniske spørgsmål væk fra parlamentet og ned i administrationen mindre politisk indflydelse på det parlamentariske plan. Det er den naturlige konsekvens, når problemstillinger på grund af deres stigende kompleksitet flyttes ned i administrative, tekniske eller bureaukratiske fora. Og som allerede berørt er også den horisontale udvidelse af begrebet sikkerhedspolitik en potentiel udfordring for parlamenternes indflydelse på den sikkerhedspolitiske debat.

Hvordan kan det liberale demokrati – og dermed også Folketinget – forhindre, at sikkerhedspolitikken på denne måde løsrives fra sin traditionelle parlamentariske forankring? Næppe ved at forsøge en opbremsning af de her beskrevne tendenser. Internationalisering, instrumentalisering og ekspansion er uundgåelige udviklinger i et højteknologisk og globaliseret internationalt samfund. Frem for at forsøge at bremse udviklingen må det liberale demokrati derfor i stedet imødegå dens udfordringer og indrette sig herpå. Her har de

demokratiske parlamenter en helt særlig rolle at spille. For uden deres aktive bestræbelser på at tilbageerobre en central position vil de gradvist miste indflydelse for muligvis til sidst helt at udspille deres rolle.

# 06 Konklusion: Forandring kræver vilje og politik - ikke mere jura

Danmark har brug for at genoverveje sin parlamentariske praksis omkring sikkerhedspolitikken. Hvis stadig flere politikområder anses som sikkerhedspolitisk relevante, og hvis sikkerhedspolitik i stigende grad føres aktivistisk, så er der brug for at tage den parlamentariske diskussion af, inddragelse i og kontrol med regeringens sikkerhedspolitiske prærogativ endnu mere alvorligt, end man gør i dag. Den brede sikkerhedspolitiske dagsorden og den øgede aktivisme nødvendiggør ganske enkelt en anden demokratisk praksis end den, der ved demokratiets fødsel blev skabt for at regulere krigen som undtagelse.

Vi stillede indledningsvis det spørgsmål, hvordan man gør det muligt både at *samtænke* bedre politisk og at *samspille* mere parlamentarisk. Det svar, vi her har givet, er faldet dels i et sæt konkrete anbefalinger til, hvordan Folketinget kan styrke sin parlamentariske praksis, og dels i opregningen af et par generelle faldgruber, som Folketinget i sine overvejelser skal holde sig for øje. Vores konklusioner kan groft sagt deles i tre.

For det første har vi peget på, at Folketinget har brug for at **gentænke sin udvalgsfunktion** på det sikkerhedspolitiske område. Et stadig bredere sikkerhedsbegreb forudsætter en bedre og mere systematisk koordinering blandt de udvalg, der i større eller mindre grad beskæftiger sig med sikkerhedspolitiske spørgsmål. Og en stadig mere omfattende og militariseret sikkerhedspolitisk aktivisme kræver, at samtlige udvalg styrker både deres helhedsorienterede, politikformulerende og kritiske funktion. Indtil videre er det ikke en opgave, Folketingets udvalg har været i stand til at løfte. Dels gør dynamikken internt i partierne det vanskeligt at 'samle' den fornødne ekspertise. Og dels er der ikke tradition for, at Folketingets udvalg indlader sig på langsigtede strategiske diskussioner. Samtidig består der en vanskelig balancegang mellem sund koordination på den ene side og øget bureaukratisering og 'sikkerhedsliggørelse' på den anden. Det er ikke desto mindre vores opfattelse, at dansk sikkerhedspolitik nødvendigvis *må* bestræbe sig på at indstille sig på bedre koordination og en mere helhedsorienteret tilgang. Og det gælder også i sammensætningen af udvalgene. Ellers risikerer vi, at

Danmarks sikkerhedspolitiske tiltag bliver usammenhængende, ineffektive og i værste fald modsætningsfyldte. Koordination betyder ikke nødvendigvis mindre politik. For kun hvor der *koordineres*, kan det overordnede og strategiske *diskuteres*. Skal sikkerhedspolitikken med andre ord gøres til genstand for den nødvendige demokratiske 'eftertænksomhed', der er med til at give det liberale demokrati sin legitimitet, er diskussion og lejlighedsvis uenighed derfor også nødvendig. En måde, hvorpå Folketingets udvalg kan forsøge at ændre deres nuværende praksis, kan være, at man i udvalgene arrangerede flere fælles ekskursioner og løbende seminarer, hvor blikket hæves fra den umiddelbare dagsorden og de mange detaljer. En anden mulighed er, at man i udvalgene i højere grad sætter fokus på de overordnede og langsigtede linjer i udvalgsarbejdet og i den forbindelse i stigende grad gør brug af eksterne eksperter.

Dernæst har vi gjort opmærksom på, at Folketinget bør udvikle et **mere strategisk sikkerhedspolitisk 'sprog'**. Det gælder ikke kun for Folketinget generelt, men måske i endnu højere grad for de sikkerhedspolitiske ordførere, at der er brug for at skabe nogle rum, hvor både langsigtede politiske antagelser, værdier, prioriteringer og mål kan diskuteres. Den langsigtede strategiske diskussion er ikke kun afgørende for, at det stadig bredere sikkerhedsbegreb – med dets lejlighedsvis fangarme langt ind i fora som Miljøudvalget, Energiudvalget og sågar Retsudvalget – kan give en bedre politisk koordination, men også for, at de områder, der herved undertiden 'sikkerhedsliggøres' – og på den måde potentielt set gøres til en del af regeringsprærogativet – stadig er underlagt parlamentarisk styring. Et stærkere fælles sprog, stærkere fælles visioner og tydeligere forhandlede målsætninger kan i praksis fungere som Folketingets styringsredskab, der kan spille en rolle selv i de tilfælde, hvor Folketinget og offentligheden i 'sikkerhedens navn' er udelukket fra den politiske forhandling. En måde at bidrage til at opbygge et mere strategisk sikkerhedspolitisk sprog på er udvidet brug af offentlige høringer og kommissorier. En anden er løbende parlamentarisk udarbejdelse og evaluering af en egentlig national sikkerhedsstrategi.

Endelig har vi understreget, at **Folketingets fysiske ressourcer og institutionelle identitet bør styrkes**. Folketinget har af historiske og institutionelle årsager en relativt svagt udviklet selvstændig identitet, og mange folketingsmedlemmer anser i højere grad sig selv som medlemmer af enten regering eller opposition end som medlemmer af et parlament med dertilhørende demokratiske pligter. Det har naturligvis den betydning, at Folketinget som institution til tider kan have svært ved at udfylde sin rolle som regeringens med- og modspiller. Dertil kommer, at Folketinget i høj grad lider under mangel på veludviklet informations- og analysekapacitet. Det betyder igen, at Folketinget kan have svært ved at agere som en meningsfuld separat politisk aktør. Skal Folketinget fremover løfte den rolle, skal det tilføres flere ressourcer på det sekretariatsmæssige og dokumentationsmæssige plan. Styrkede sekretariater eller et eventuelt nyoprettet uafhængigt folketingssekretariat ville endvidere kunne forestå organiseringen af diverse seminarer, konferencer, høringer og lignende.

Frem for her afslutningsvis atter at påpege, hvad Folketinget har at vinde ved at iværksætte de foreslåede tiltag, kunne det være på sin plads at runde af med at vende spørgsmålet om: Hvad er prisen for *ikke* at fremme den udvalgmæssige diskussion og koordination, *ikke* at fremme den langsigtede politisk-strategiske analyse og *ikke* at styrke Folketingets selvstændige identitet? Svaret herpå er: en fortsat tendens til sikkerhedspolitisk retliggørelse.

<sup>42</sup> Det kan med nogen ret hævdes, at Danmark de seneste år har debatteret meget af sin sikkerhedspolitik ved domstolene. Irak-krigen er blevet til en sag om grundlovsstridighed.<sup>43</sup> Debatten om indsatsen i Afghanistan er i høj grad blevet reduceret til retlige vurderinger af den rette fortolkning af Geneve-konventioner og fangerettigheder. På samme måde udviklede debatten om Danmarks brug af tolke under internationale missioner sig hurtigt til en debat om forvaltningsret og ministeransvar.<sup>44</sup> Denne udvikling er ikke blot uheldig af demokratiske årsager. Den er også skadelig for sikkerhedspolitikken. Udviklingen truer nemlig med at undergrave såvel den folkelige interesse som den folkelige opbakning bag sikkerhedspolitikken. For når Folketinget ikke for alvor diskuterer sikkerhedspolitikens udfordringer og dilemmaer, så flytter den offentlige politiske debat sig også bort fra de sunde og langsigtede spørgsmål om, hvorvidt vores sikkerhedspolitiske dispositioner er politisk rigtige, moralsk forsvarlige eller strategisk kloge, og over på en snæver og apolitisk diskussion om 'Er de lovlige?' I sidste ende er prisen for en manglende reel, strategisk og langsigtet sikkerhedspolitisk debat dysfunktionelle og polariserede slagsmål om jura og regler, der i virkeligheden belaster den aktivistiske sikkerhedspolitik og truer med at trække tæppet væk under dens folkelige opbakning.

Der er kort sagt rigtig god grund til at indlejre sikkerhedspolitikken i en mere reel parlamentarisk diskussion med bedre parlamentarisk inddragelse og med et mere helhedsorienteret perspektiv. I denne rapport's indledning påstod vi lidt polemisk, at en demokratisk tilpasning til den brede og aktivistiske sikkerhedspolitik lader sig gøre med 'forholdsvis enkle institutionelle greb'. Det er naturligvis en tilsnigelse: Al institutionel reform er svær og kræver slidsom praktisk og kulturel omstilling. Alligevel står vi ved udsagnet. En fornyelse af Folketingets engagement i sikkerhedspolitikken kræver ikke vanskelige organisatoriske reformer eller for den sags skyld vedtagelse af et tungt lovkompleks. Som en af de interviewede parlamentarikere udtrykte det, så peger den bebrejdende finger i stedet indad. Fingeren peger ind mod parlamentarikerne og udvalgene selv. I sidste ende handler reform og udvikling ikke om jura. Det handler om politik. Om viljen til at ændre en praksis, der truer med at gøre Folketinget sikkerhedspolitisk irrelevant. Folketinget skal ganske enkelt genoverveje, hvad det anser for at være en sund, loyal og nødvendig parlamentarisk debat. Og på det punkt er det i sidste ende kun de involverede aktører selv, der kan gøre en forskel. Eller som Arthur Schlesinger Jr. i sit klassiske studie af sikkerhedspolitik og demokratisk kontrol skrev om situationen i USA:

If our democracy is in trouble today it is not because our constitutional machinery works poorly. It is because our brains work poorly. If we had convincing cures for our ailments, we could make the machinery work ... The Constitution is a permanent challenge to presidential leadership. It is a test of a Presidents capacity to persuade Congress and the people that his policies make sense. The salvation of the presidency lies in the realm of politics, not in that of constitutional reform.

Schlesinger, The Imperial Presidency, s. 491

Dansk sikkerhedspolitik står i dag over for samme udfordring.  
Politisk snarere end retlig eller organisatorisk nytænkning.  
Sikkerhedspolitik bør diskuteres i Folketinget og – med  
udgangspunkt i denne diskussion – i offentligheden. Ikke ved  
domstolene.

# Kilder

Aradau, Claudia (2004): "Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation" i *Journal of International Relations and Development*, vol. 7, s. 388-413.

Beck, Ulrik (1999): *World Risk Society*. Oxford: Polity Press.

Bigo, Didier (2001): "The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)" i Mathias Albert (2001): *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Born, Hans & Heiner Hänggi (2005): *The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*. Geneva: Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces. Policy Paper nr. 7.

Born, Hans, Phillip Fluri & Anders B. Johnsson (2003) (red.): *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms, and Practices*. Geneva: Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces.

Branner, Hans (2002): "The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context" i Hans Branner og Morten Kelstrup (2002): *Denmark's Policy Towards Europe After 1945*. Odense: Odense University Press.

Henriksen, Anders (2007): 'Vejen mod den 'rigtige' beslutning i krig ender ikke altid ved juraen' i *Militært Tidsskrift*, 2007/3.

Heurlin, Bertel (1996): "Denmark: A New Activism in Foreign and Security Policy" i Christopher Hill (red.):



*The Actors in Europe's Foreign Policy.*

London: Routledge. S. 166-185.

Heuysmans, Jef (2004): "Minding Exceptions: The Politics of Insecurity and Liberal Democracy" i *Contemporary Political Theory*, vol. 3, s. 321-341.

Heurlin, Bertel (1997): 'Dansk forsvarspolitik. En ny verden – en forsvarspolitik' i *Fokus* nr. 5. København: DUPI.

Michael Ignatieff (2004): *Political Ethics in an Age of Terror: The Lesser Evil*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Krunke, Helle (2003): *Den Udenrigspolitiske Kompetence, Udenrigspolitik og magtfordeling ved overgangen til det 21. århundrede*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lieven, Anatol & John Hulsman (2006): *Ethical Realism: A Vision for America's Role in The World*. New York: Pantheon Books.

Lindqvist, Andreas (2007): 'SF vil hasteindkalde Udenrigspolitisk Nævn' i *Politiken*, 19. juni.

Merom, Gil (2003): *How Democracies Lose Small Wars: State, Society, and the Failures of France in Algeria, Israel in Lebanon, and the United States in Vietnam*. Cambridge: Cambridge University Press.

Morgenthau, Hans J. (1956): 'The Decline of the Democratic Process' i Hans J. Morgenthau (1962): *Politics in the Twentieth Century*, vol. 1. Chicago: Chicago University Press.

Nørgaard, Kathrine (2004): *Tillidens Teknologi: Den militære ethos og viljen til dannelse*. København: Institut for Antropologi, Samfundsvidenskabeligt Fakultet.

Pedersen, Ove K., Bengt Jacobsson & Per Læg Reid (2004): *Europeanization and Transnational States, Comparing Central Nordic Governments*. London: Routledge.

Petersen, Nikolaj (2004): *Europæisk og globalt engagement 1973-2003. Dansk Udenrigspolitisk Historie*,

bd. 6. København: Danmarks  
Nationalleksikon.

Rasmussen, Mikkel Vedby (2006): *The Risk Society at War*.  
Cambridge: Cambridge University Press.

Regeringens forsvarsoplæg 2005-2009, *En verden i  
forandring – et forsvar i forandring*, s. 3.  
Dokumentet kan findes på:  
[http://forsvaret.dk/FMN/Forsvars-  
+og+sikkerhedspolitik/Forsvarspolitik/](http://forsvaret.dk/FMN/Forsvars-<br/>+og+sikkerhedspolitik/Forsvarspolitik/)  
(besøgt 20. oktober 2007).

Regeringens udenrigspolitiske oplæg, *En verden i  
forandring: Regeringens bud på nye  
prioriteter i Danmarks udenrigspolitik*, s. 5.

Rengger, Nicolas J. (2002): 'On the Just War Tradition in the  
Twenty-First Century' i *International Affairs*,  
78:2.

Ringsmose, Jens (2007 a): 'Oprørskampens indre dynamic –  
focus på Irak'. DIIS Rapport, 2007:5

Ringsmose, Jens (2007 b): *Frihedens assurancepræmie:  
Danmark, NATO og forsvarsbudgetterne*.  
Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk  
Universitet.

Ritzau (2007): 'Forsvaret tav om drab på tolke' i *Berlingske  
Tidende*, 21. juni.

Russett, Bruce (1993): 'Why Democratic Peace?' i Michael E.  
Brown, Sean M. Lynn-Jones & Steven E. Miller  
(1996): *Debating the Democratic Peace*.  
Cambridge & London: The MIT Press.

Rynning, Sten (2003): 'Denmark as a Strategic Actor' i Per  
Carlsen & Hans Mouritzen (red.): *Danish  
Foreign Policy Yearbook 2003*. Copenhagen:  
Danish Institute for International Studies.

Schlesinger, Arthur Jr. (2004 [1973]): *The Imperial  
Presidency*. Boston and New York: Houghton  
Mifflin Company.

Starr, Paul (2007 a): 'War and Liberalism: Why Power is Not  
the Enemy of Freedom' i *The New Republic*, 5.-  
12- marts.

Starr, Paul (2007 b): *Freedom's Power: The True Force of  
Liberalism*. New York: Basic Books.

Tjalve, Vibeke Schou (2008): *Realist Strategies of Republican Peace: Morgenthau, Niebuhr and the Politics of Patriotism as Dissent*. New York: Palgrave.

Wheeler, Nicholas J. (2000): *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press.

Wind, Marlene (2001): 'Globalisering af retten og den nye verdensorden' i *GRUS* nr. 64, s. 43-58.

Windsor, Philip (2002): *Strategic Thinking: An Introduction and Farewell*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Wrona, Richard M. Jr. (2006): 'A Dangerous Separation: The Schism Between the American Society and Its Military' i *World Affairs*, 169:1.

Wæver, Ole (1997): *Concepts of Security*. København: Københavns Universitet.

Østergård, Uffe (2002): 'Danish National Identity: Between Multinational Heritage and Small State Nationalism' i Hans Branner og Morten Kelstrup (2002): *Denmark's Policy Towards Europe After 1945*. Odense: Odense University Press.

# Noter

<sup>1</sup> Vi foretog i perioden juni til september 2007 12 semistrukturerede interviews (åben spørgeguide, se bilag 1) med en til tre ordførere på det sikkerhedspolitiske område fra hvert parti i Folketinget. For at sikre så ærlige og åbne interviews som muligt gengives citater fra disse interviews anonymt.

<sup>2</sup> Om globalisering og risikosamfund, se Ulrik Beck (1999): *World Risk Society*. Oxford: Polity Press; om militærstrategi i risikosamfundet, se Mikkel Vedby Rasmussen (2006): *The Risk Society at War*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>3</sup> Om den humanitære drejning i vores forståelse af sikkerhed, se Nicholas J. Wheeler (2000): *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press. For en dansk behandling af emnet, se Katrine Nørgaard (2004): *Tillidens Teknologi: Den militære ethos og viljen til dannelse*. København: Institut for Antropologi, Samfundsvidenskabeligt Fakultet. S. 199-203.

<sup>4</sup> Nikolaj Petersen (2004): *Europæisk og globalt engagement 1973-2003*. Dansk Udenrigspolitisk Historie, bd. 6. København: Danmarks Nationalleksikon. Se også regeringens forsvarsoplæg for perioden 2005-2009, hvori det bemærkes, at terrorangrebene 11. september 2001 'og senere terrorangreb har demonstreret, at de sikkerhedspolitiske udfordringer og risici, som blandt andet Danmark står over for, har ændret sig markant', se *En verden i forandring - et forsvar i forandring*, s. 3. Dokumentet kan findes på: <http://forsvaret.dk/FMN/Forsvars-+og+sikkerhedspolitik/Forsvarspolitik/> (besøgt 20. september 2007).

<sup>5</sup> Se f.eks. Bertel Heurlin (1996): 'Denmark: A New Activism in Foreign and Security Policy' i Christopher Hill (red.): *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge. S. 166-185; Bertel Heurlin (1997): 'Dansk forsvarspolitik. En ny verden - en forsvarspolitik' i *Fokus* nr. 5. København: DUPI.

<sup>6</sup> Faktisk hører dansk forsvar til i den absolutte elite, når det drejer sig om omstilling til deployerbarhed. Se bl.a. Jens Ringsmose (2007 a): *Frihedens assurancepræmie: Danmark, NATO og forsvarsbudgetterne*. Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

<sup>7</sup> At den globaliserede verdens asymmetriske krige flytter tyngdepunktet i Vestens militære strategi til den hjemlige offentlighed, er en pointe, der indgående behandles i Gil Merom (2003): *How Democracies Lose Small Wars: State, Society, and the Failures of France in Algeria, Israel in Lebanon, and the United States in Vietnam*. Cambridge: Cambridge University Press. For en dansk behandling, se Jens Ringsmose (2007 b): 'Oprørskampens indre dynamik - fokus på Irak'. *DIIS Report*, 2007:5.

<sup>8</sup> Som Anatol Lieven og John Hulsman bemærker om den amerikanske udvikling på dette område: "In the United States today, the demilitarization of society has gone so far that it is difficult to raise even volunteer troops or long and bloody overseas wars." Anatol

Lieven & John Hulsman (2006): *Ethical Realism: A Vision for America's Role in the World*. New York: Pantheon Books. S. 77. Om den stigende vestlige pacifisme, se også Nicolas J. Rengger (2002): "On the Just War Tradition in the Twenty-First Century" i *International Affairs*, 78:2.

<sup>9</sup> I filmen - 'Den Hemmelige Krig' - rejste instruktøren Christoffer Guldbrandsen påstande om, at danske specialstyrker indsat i Afghanistan i vinteren og foråret 2002 havde overgivet tilbageholdte personer til amerikanske styrker, velvidende at disse personer herefter med stor sandsynlighed ville blive udsat for mishandling, se hertil bl.a. den efterfølgende redegørelse fra den danske regering - hvor påstandene blev afvist, *Redegørelse for faktuelle og retlige Spørgsmål i tilknytning til danske styrkers tilbageholdelse og overladelse af personer i Afghanistan*, 13. december 2006, på: <http://forsvaret.dk/FMN/Nyt%20og%20Presse/Arkiv/Pressemeddelelser/2006/Redeg%C3%B8relse.htm> (besøgt 18. september 2001).

<sup>10</sup> Michael W. Doyle (1983): "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs" i *Philosophy and Public Affairs*, 12:3.

<sup>11</sup> Arthur Jr. Schlesinger (2004 [1976]): *The Imperial Presidency*, s. 941.

<sup>12</sup> I den sammenhæng skelner Hans Born og Heiner Hänggi mellem studier af 'authority' (den formelle adgang til at holde regeringen ansvarlig), 'ability' (den reelle ressourcemæssige evne til at holde regeringen ansvarlig) og 'attitude' (den politiske vilje til at holde regeringen ansvarlig). Hans Born & Heiner Hänggi (2005): *The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*. Geneva: Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces. Policy Paper nr. 7; se også Hans Born, Phillip Fluri og Anders B. Johnsson (2003) (red.): *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms, and Practices*. Geneva: Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces. S. 75.

<sup>13</sup> For en oversigt over udviklingen i studiet af civil-militære relationer, se Michael Desch (1999): *Civilian Control of the Military: the Changing Security Environment*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University. S. 2.

<sup>14</sup> Den absolute klassiker på området er naturligvis Samuel P. Huntington (1957): *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard: Harvard University Press.

<sup>15</sup> Rapporten undersøger alene, hvordan vores forandrede forståelse af trusler som globale og holistiske flytter debatten om demokratisk kontrol 'ind' i det parlamentariske system. Også den stigende regionale integration presser dog studiet af demokratisk kontrol i denne retning. Således medførte 1990'ernes vertikale forskydning af sikkerhedspolitisk kompetence til mellem- eller supranationale organisationer en række studier af demokratisk kontrol og parlamentariske udfordringer. Se f.eks. Helle Krunke (2003): *Den Udenrigspolitiske Kompetence, Udenrigspolitik og magtfordeling ved overgangen til det 21. århundrede*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag; Ove K. Pedersen, Bengt Jacobsson & Per Lægveid (2004): *Europeanization and Transnational States, Comparing Central Nordic Governments*. London: Routledge; Marlene Wind (2001): 'Globalisering af retten og den nye verdensorden' i GRUS nr. 64, s. 43-58.

<sup>16</sup> Didier Bigo (2001): "The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)" i Mathias Albert et al. (2001): *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations*. Minneapolis: University of Minnesota Press. S. 113.

<sup>17</sup> Hvordan regulerer vi sikkerhedspolitikken demokratisk i en tid med globale risici frem for territoriale trusler? Det er på mange måder stadig det spørgsmål, som forskningen om civil-militære relationer tumler med. Siden terrorismen 11. september 2001 kom på Vestens sikkerhedspolitiske dagsorden, har vinklen dog været en lidt anden.

<sup>18</sup> Regeringens udenrigspolitiske oplæg, *En verden i forandring: Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik*, s. 5. Dokumentet kan findes på: <http://forsvaret.dk/FMN/Forsvars+og+sikkerhedspolitik/Forsvarspolitik/> (besøgt 20.

september 2007). Den danske politik på området afspejler den generelle internationale tendens. Se f.eks. FN's rapport fra 2004, hvor et særligt 'High-Level Panel' udpegede 'Threats, Challenges and Change'. Panelet var nedsat af FN's generalsekretær og konstaterede i rapporten, at vi lever i en verden af 'new and evolving threats, threats that could not have been anticipated when the UN was founded in 1945'. Se *Challenges and Change, Executive Summary, A More Secure World: Our Shared Responsibility*, s. 1. Rapporten kan findes på: <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf> (besøgt 20. september 2007). Se endvidere Den Europæiske Unions konklusioner fra december 2003 i *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, The European Union (2003), s. 3 f. Rapporten kan findes på: <http://www.iss-eu.org/solana/solanae.pdf> (besøgt 20. september 2007).

<sup>19</sup> *En verden i forandring: Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik*, s. 5.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Folketinget nedsætter efter hver folketingssamling en række udvalg, der danner rammen om tværpolitiske drøftelser af regeringens politik, se Folketingets Forretningsorden § 7, stk. 1. Blandt disse udvalg findes for tiden bl.a. Udenrigsudvalget, der beskæftiger sig med udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål og med udviklingspolitik, Forsvarsudvalget, der beskæftiger sig med forsvarspolitiske spørgsmål, og Europaudvalget, der beskæftiger sig med sager, der behandles i Den Europæiske Union og WTO. Et tidligere eksisterende Sikkerhedspolitisk Udvalg blev i øvrigt nedlagt i midten af 1990'erne, se Krunke (2003), s. 164 f. Udvalgene betegnes formelt som 'stående udvalg', fordi de nedsættes, uafhængigt af om der er aktuelle sager at behandle, se hertil Henrik Zahle (1989): *Dansk Forfatningsret I, Institutioner og Regulering*, Christian Ejlers' Forlag, S. 175. De 'stående udvalg' blev i øvrigt indført ved Folketingets reform i 1972 af strukturen af Folketingets udvalg, se *Betænkning og indstilling om ændring af forretningsordenen for Folketinget afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 31. august 1972* og gennemgangen i Krunke (2003), s. 159 f.

<sup>22</sup> Se grundlovens § 19, stk. 1, første led: 'Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.' Begrebet 'prærogativ' understreger først og fremmest, 'at de øvrige øverste statsorganer, Folketinget og domstolene, ikke kan handle på rigets vegne i forhold til omverdenen, og at dette end ikke kan ændres af lovgivningsmagten', se Henrik Zahle (2006) (red.): *Grundloven - med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundet Forlag.

S. 178. 'Mellemfolkelige anliggender' defineres i samme kilde på s. 181 som 'internationale relationer mellem stater. Et ... anliggende mellem Danmark som stat og aktør på det internationale niveau i relation til ét eller flere andre folkeretssubjekter ... Enekompetencen omfatter enhver handling ... som skal forpligte Danmark ... men også andre udenrigspolitiske handlinger, f.eks. tilkendegivelser af holdninger og positioner på Danmarks vegne som et led i den løbende internationale politiske diskussion mellem stater. Sådanne tilkendegivelser kan være afgivet i en formel form, f.eks. i en tale eller afstemning i FN's Generalforsamling, eller formelle, f.eks. i en offentlig udtalelse, en pressemeddelelse eller lignende'.

<sup>23</sup> Regeringsprærogativet er dog i praksis underlagt såvel en vis grad af parlamentarisk kontrol som parlamentarisk inddragelse. Denne kontrol og inddragelse følger først og fremmest af, at regeringen undertiden er nødsaget til at have Folketingets eksplicitte opbakning til sin udenrigspolitik i form af en folketingsbeslutning. Dertil kommer, at regeringen har pligt til at orientere og rådføre sig med repræsentanter for Folketinget, inden der træffes beslutning om væsentlige udenrigspolitiske spørgsmål, og at der i det danske parlamentariske system er indarbejdet en række procedurer, der skal sikre Folketinget indsigt i regeringens politik. Se hertil først og fremmest grundlovens § 19, stk. 1, andet led, og stk. 2 og 3. Konsekvensen heraf er bl.a., at beslutninger om dansk

deltagelse i internationale militære operationer træffes i folketingsbeslutninger, der dog er fremsat af regeringen.

<sup>24</sup> Om 'sikkerhedsliggørelse', se Ole Wæver (1997): *Concepts of Security*. Copenhagen: University of Copenhagen.

<sup>25</sup> Om dansk småstatsidentitet, se Uffe Østergård (2002): "Danish National Identity: Between Multinational Heritage and Small State Nationalism" i Hans Branner og Morten Kelstrup (2002): *Denmark's Policy Towards Europe After 1945*. Odense: Odense University Press.

<sup>26</sup> Om 1864 og dansk selvforståelse, se Østergård 2002; Lene Hansen and Ole Wæver (red.), *European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States*, London: Routledge, 2002; Hans Branner (2002): "The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context" i Hans Branner og Morten Kelstrup (2002): *Denmark's Policy Towards Europe After 1945*. Odense: Odense University Press.

<sup>27</sup> Se grundlovens § 19, stk. 3. Det Udenrigspolitiske Nævn har eksisteret siden 1923, se lov nr. 137 af 13. april 1923 om nedsættelse af et udenrigspolitisk nævn. De nærmere regler for Det Udenrigspolitiske Nævns virke er fastlagt i lov nr. 54 af 5. marts 1954 om Det Udenrigspolitiske Nævn. I henhold til grundlovens § 19, stk. 3, skal regeringen rådføre sig med Nævnet 'forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde'.

<sup>28</sup> Se desuden note xxiii. Der kan endvidere henvises til en større undersøgelse af nationale parlamenters muligheder for kontrol med sikkerhedssektoren, se Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Parliamentary Oversight of the Security Sector* (2003).

<sup>29</sup> Det skal dog retfærdigvis bemærkes, at Det Udenrigspolitiske Nævn i de senere år har iværksat en række høringer af konkrete sikkerhedspolitiske emner og også er taget på en række studieture i udlandet.

<sup>30</sup> Det er i den forbindelse værd at bemærke, at Dansk Institut for Militære Studier inden længe offentliggør en rapport om behovet for udarbejdelsen af en samlet dansk national sikkerhedsstrategi.

<sup>31</sup> Partiernes ressourcer blev som bekendt styrket væsentligt i forbindelse med den såkaldte 'Olsen-plan' fra 1995 - opkaldt efter Folketingets daværende formand Erling Olsen - der resulterede i en ændring af reglerne om støtte til partigrupperne i Folketinget og til aflønning m.v. af sekretærer for medlemmer af Folketinget, se bl.a. lov nr. 383 af 14.6.1995.

<sup>32</sup> Anders Bordum & Søren Barlebo Wennerberg (2001): *Det handler om tillid*. Roskilde: Samfundslitteratur. S. 7.

<sup>33</sup> Ignatieff 2004: viii.

<sup>34</sup> Se mere om denne dobbelte udfordring i Vibeke Schou Tjalve (2008): *Realist Strategies of Republican Peace: Morgenthau, Niebuhr and the Politics of Patriotism as Dissent*. New York: Palgrave.

<sup>35</sup> Paul Starr (2007 a): "War and Liberalism: Why Power is Not the Enemy of Freedom" in *The New Republic*, March 5-12, s. 21. Se også Paul Starr (2007 b): *Freedom's Power: The True Force of Liberalism*. New York: Basic Books.

<sup>36</sup> En toneangivende amerikansk politolog formulerer det således: "Dissent within broad limits by a loyal opposition is expected and even needed for enlightened policy-making, and the opposition's basic loyalty to the system is to be assumed in the evidence of absence to the contrary". Bruce Russett (1993): "Why Democratic Peace?" i Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones & Steven E. Miller (1996): *Debating the Democratic Peace*. Cambridge & London: The MIT Press.

<sup>37</sup> Ole Wæver (1997): *Concepts of Security*. København: Københavns Universitet. S. 219.

<sup>38</sup> Ole Wæver udtrykker bekymringen for ukritisk at udvide vores forståelse af, hvad der bør behandles som sikkerhedspolitik, sådan her: '... is it, in the last instance, beneficial

that for instance the environment is conceived in security terms? After all, despite all the changes, security carries (as any other concept) with it its history and connotations, and at the heart of the concept one finds 'something with defence' and 'the state'; so the effect of addressing an issue as a security issue is to put it into the image of threat-defence and to allocate to the state an important role. This can hardly always be a good thing'. Wæver (1997): s. 213.

<sup>39</sup> Om farene ved et autonomt militært apparat og gevinsterne ved at indlejre dette i civile processer, se Richard M. Wrona Jr. (2006): 'A Dangerous Separation: The Schism Between the American Society and Its Military' i *World Affairs*, 169:1.

<sup>40</sup> I samme tråd har Claudia Aradau argumenteret for, at det at behandle politiske emner som spørgsmål om 'risiko' snarere end 'sikkerhed' er udtryk for en 'af-sikkerhedsliggørelse'. For Aradau er af-sikkerhedsliggørelse dog ikke nødvendigvis nogen god ting, da hun frygter, at der med den også følger en afpolitisering eller 'teknificering' og dermed, at andre demokratiske problemer rejses. Claudia Aradau (2004): 'Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation' i *Journal of International Relations and Development*, vol. 7, s. 388-413.

<sup>41</sup> Om farene ved den militære strategis autonomi fra den civile politik i moderne tid, se Philip Windsor (2002): *Strategic Thinking: An Introduction and Farewell*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

<sup>42</sup> Om den generelle tendens til retliggørelse af politiske og etiske problemstillinger i moderne sikkerhedspolitik, se Nicolas J. Rengger (2002): 'On the Just War Tradition in the Twenty-First Century' i *International Affairs*, 78:2. Se også Anders Henriksen (2007): 'Vejen mod den 'rigtige' beslutning i krig ender ikke altid ved juraen', i *Militært Tidsskrift*, 2007/3.

<sup>43</sup> Sagsøger var Grundlovskomiteen af 2003, der med henvisning til grundlovens § 19 og grundlovens § 20 11. september 2005 stævnedes statsminister Anders Fogh Rasmussen for anvendelse af militære midler uden FN-sanktion samt for ulovlig afgivelse af dansk suverænitet til den amerikanske ledede intervention i Irak. For stævningens fulde ordlyd, se [http://www.gk2003.dk/staevning-11\\_10\\_05.html](http://www.gk2003.dk/staevning-11_10_05.html).

<sup>44</sup> Se f.eks. 'SF vil hasteindkalde Udenrigspolitisk Nævn' i *Politiken*, 19. juni 2007, og 'Forsvaret tav om drab på tolke' i *Berlingske Tidende*, 21. juni 2007.