

Sikkerhedspolitikens udfordring og Udenrigsministeriets rolle

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

Denne artikel analyserer Udenrigsministeriets sikkerhedspolitiske rolle. Artiklen argumenterer for, at dansk sikkerhedspolitik formes og udføres i et netværk af aktører, der deler ansvar og ekspertise, og hvor Udenrigsministeriet er en central aktør – men kun en blandt mange. Udenrigsministeriets rolle og placering i det netværk udfordres og forandres

af tre sikkerhedspolitiske tendenser: Fortsat militarisering af dansk udenrigspolitik, uddifferentiering af sikkerhedspolitik fra traditionel udenrigspolitik og øget sammenblanding mellem intern og ekstern sikkerhed. Tilsammen indikerer de tendenser fortsatte og forøgede styringsudfordringer i dansk sikkerhedspolitik.

Det sikkerhedspolitiske netværk

Sikkerhed er et mærkeligt begreb – og sikkerhedspolitik er et specielt politikområde. Men samtidig er det vigtigt. Der bliver snakket om det, og der bliver lavet redegørelser, udredninger og strategier, ofte forankret i Udenrigsministeriet. Men sikkerhedspolitik er også den slags politik der knytter sig til rigets sikkerhed. Derfor er sikkerhedspolitik på den ene side en vigtig del af udenrigspolitikken og føres af diplomater. Men på den anden side er sikkerhedspolitik andet og mere end diplomatiske handlinger. Den rækker ud over Udenrigsministeriet. Artiklens hovedargument er derfor, at man skal se dansk sikkerhedspolitisk praksis som et felt med en række aktører knyttet mere eller mindre tæt (og hensigtsmæssigt) i en skiftende netværksrelation.

» Den sikkerhedspolitiske udvikling vil stille Danmark – og Udenrigsministeriet – over for stigende styrings- og koordineringsudfordringer, der vil presse og sætte yderligere krav til hvordan det sikkerhedspolitiske netværk responderer og organiserer sig

Det følgende afsnit udfolder dette argument ved først at se på sammenhængen mellem sikkerheds- og udenrigspolitik. Her er pointen, at den er uklar, og at uklarheden knytter sig til, hvad sikkerhed er. Afsnit tre viser derfor, hvordan sikkerhed kan forstås som både en spektakulær politisk handling og som administrativ praksis. Med det blik på plads udfolder det næste afsnit tre sikkerhedspolitiske tendenser, der udfordrer udenrigstjenesten og udenrigsministeriets sikkerhedspolitiske rolle. De udgøres af 1) en fortsat militarisering af udenrigspolitikken; 2) uddifferentiering af sikkerhedspolitik fra traditionel udenrigspolitik; og 3) en stigende sammenblanding af intern og ekstern

**KRISTIAN SØBY
KRISTENSEN**

seniorforsker,
vicecenterleder,
Center for Militære Studier,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
ksk@ifs.ku.dk

sikkerhed. På den baggrund konkluderer artiklen at den sikkerhedspolitiske udvikling vil stille Danmark – og Udenrigsministeriet – over for stigende styrings- og koordineringsudfordringer, der vil presse og sætte yderligere krav til, hvordan det sikkerhedspolitiske netværk responderer og organiserer sig.

Sikkerhedspolitikens relation til udenrigspolitik

Sikkerhedspolitik er en central del af udenrigspolitikken. Derfor kunne man også tro, at det er enkelt at afgøre, hvornår udenrigspolitik handler om sikkerhedspolitik, og hvornår den ikke gør – og dermed etablere et skel mellem de to. Begge dele er imidlertid ikke så enkle. Sagt på godt jysk, så er sikkerhedspolitikens relation til udenrigspolitikken – og til udenrigstjenestens diplomatiske praksis – bøvlet.

Med et klassisk udgangspunkt kan sikkerhedspolitikken ses som udenrigspolitikens omdrejningspunkt. Igennem interaktion med andre stater sikrer staten sin egen overlevelse og fremmer sine interesser. Den tyske historiker Leopold von Ranke's berømte dictum om, at for enhver stat må 'Primat der Aussenpolitik' gælde, altså at udenrigspolitikken har forrang, lægger sig i forlængelse af dette udgangspunkt. Her er det udenrigspolitik, der skal sikre en stats frihed – suverænitet – til faktisk at kunne føre indenrigspolitik i fred. Krigserklæringer, fredsslutninger og alliancepolitik står her centralt. Og de er da også en central del af dansk udenrigspolitik. Deltagelse i internationale operationer, bidrag til stabilisering og fredelig udvikling og fastholdelse af det transatlantiske forhold, for nu at bruge nutidens terminologi, er alle væsentlige sikkerhedspolitiske dele af udenrigspolitikken.

Men udenrigspolitik er, som tydeligt understreget med dette temanummers mange vinkler, meget mere end sikkerhedspolitik. En anden måde at anskueliggøre relationen mellem sikkerheds- og udenrigspolitik på er som russiske babusjka-dukker. Inderst findes forsvarspolitikken, indkapslet af sikkerhedspolitikken med udenrigspolitikken som den største russiske bedstemor, hvor de tre politikområder kendetegnes ved et stadig bredere genstandsfelt. Forsvarspolitik knytter sig til opstilling, udvikling og ledelse af militære styrker. Sikkerhedspolitik knytter sig til de traditionelle dele af udenrigspolitikken – statens sikkerhed, brug af militær magt, krig og fred etc. Begge omfavnes af den bredere udenrigspolitik, der indeholder de to andre politikområder, men samtidig er meget mere end de to. Bistands- og handelspolitik er, i deres oprindelige rationaler i hvert fald, netop kendetegnet ved fraværet af sikkerhedspolitik, men stadig væsentlige dele af dansk udenrigspolitik.

Babusjka-metaforen bryder imidlertid sammen – eller holder i hvert fald ikke hele vejen. Især forsvarspolitikken, forankret i eget ministerium og med egne politiske forlig og eget folketingsudvalg er ikke kun en delmængde af udenrigspolitikken. Også selv om militær magtanvendelse spiller en væsentlig rolle i dansk udenrigspolitik. Forsvarspolitikken har sin egen politiske logik, sine egne fagprofessionelle (soldaterne), sine egne styrelser (forsvaret) og sin egen drift og driftsbudget samt helt egne styringsudfordringer. Endelig er det jo for

eksempel mere intern sikkerhedspolitik end udenrigspolitik, når forsvarets soldater – ret kontroversielt – bliver bedt om at bevogte den jødiske synagoge i København.

Udenrigspolitik kan altså ikke reduceres til sikkerhedspolitik, og sikkerhedspolitik kan ikke reduceres til udenrigspolitik. Men hvem har ansvaret, hvem fører Danmarks sikkerhedspolitik? Det er også uklart – ud over at den del af sikkerhedspolitikken, der er udenrigspolitik, ifølge grundlovens §19 er et regeringsprærogativ.

Sikkerhedspolitik nævnes for eksempel ikke i lov om udenrigstjenesten (Udenrigsministeriet, 1983), og det fremgår ikke, hvilken rolle Udenrigsministeriet spiller i relation til dansk sikkerhedspolitik. Sikkerhedspolitikken er altså ikke Udenrigsministeriets lovfæstede ressort. Det modsatte er tilfældet i lov om forsvaret, hvor det eksplicit gøres klart, at forsvaret 'udgør et væsentligt sikkerhedspolitisk middel' (Forsvarsministeriet, 2017). Men ingen, især ikke forsvaret og Forsvarsministeriet, forestiller sig, at dansk sikkerhedspolitik varetages udelukkende fra Holmens Kanal 9, hvor Forsvarsministeriet og dele af Forsvarskommandoen har adresse. Den udenrigsministerielle storebror på Asiatic Plads 2 er en afgørende aktør – også i forvaltningen af dansk militær magt. Men at både Forsvars- og Udenrigsministeriet har et sikkerhedspolitisk kontor, vidner samtidig om, at Udenrigsministeriet ikke gør det alene.

I den akademiske litteratur er der heller ikke meget hjælp at hente, hverken i forhold til hvad sikkerhedspolitik er i Danmark eller hvem der har ansvaret for den. Begrebet spiller for eksempel ikke nogen væsentlig rolle i Martin Marcussens omfattende værk *Diplomati* fra 2016, der grundigt gennemgår den danske udenrigstjeneste, dens udvikling og udfordringer. Fokus er her mere på de diplomatiske forhold, der gælder, når der skal føres diplomati i en krigszone, som f.eks. Afghanistan. Det er konsekvenserne for Danmarks diplomatiske praksis af sikkerhedspolitikken, der er i fokus, frem for sikkerhedspolitikken eller hvordan den formes. Tilsvarende gælder for Henrik Larsen, der i sin meget brugbare gennemgang af tilgange til studiet af dansk udenrigspolitik (Larsen, 2017) ikke særligt beskæftiger sig med sikkerhedspolitik – eller skelner den særligt fra udenrigspolitikken. Sikkerhedspolitik og udenrigspolitik flyder sammen, når Henrik Larsen for eksempel behandler den klassiske danske aktivismelitteratur. Ofte slås de to begreber sammen (f.eks. Larsen, 2017: 50-1), så der tales samlet om udenrigs- og sikkerhedspolitik.

At Henrik Larsen slår de to begreber sammen, er ikke mærkeligt, fordi den samme sammentrækning ses også i praksis. Det ligger for eksempel i selve navnet på den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi 2019-2020. Den slår samtidig fast, at Danmark i dag er et af 'de frieste, rigeste og tryggeste samfund på kloden'. Og det er ifølge strategiens forord 'dansk udenrigspolitikens mål at sikre ... at Danmarks sikkerhed, velstand og værdier står fast' (Regeringen, 2018: 5). Her er udenrigspolitikken altså et middel til at nå målet om dansk sikkerhed. Ranke ville være glad, hvis han læste strategiens forord. Det

er imidlertid værd at bemærke, at strategiens afsender ikke er Udenrigsministeriet – men den samlede regering. Lidt spidst kan man sige, at ligesom den franske udenrigsminister Georges Clemenceau mente, at krig var for vigtig til at overlade til generalerne, så er sikkerhedspolitik for vigtig til at overlade (alene) til Udenrigsministeriet.

Og det er måske det egentlige kendetegn ved sikkerhedspolitik. Det er politik, der vurderes så vigtig, at den begrundes, udformes og koordineres i Statsministeriet, i det magtfulde K-udvalg, i regeringens sikkerhedsudvalg og i uformelle og pragmatiske dialoger med 'ansvarlige' partiledere og internationale partnere. Det er i hvert fald det billede, der tegnes i krigsudredningen (Mariager og Wivel, 2019). Så i sikkerhedspolitikken er Udenrigsministeriet, under Statsministeriets ledelse, én aktør i samspil bl.a. med Forsvars- og Justitsministeriet, med forsvarsets top og med efterretningstjenesterne.

Men hvad er sikkerhed?

Ifølge den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi er sikkerhed (bl.a.) den diplomatiske praksis, der sikrer dansk sikkerhed, og i bredere dansk politisk praksis er sikkerhedspolitik det, der vurderes som sikkerhedspolitik. Det lyder ret cirkulært. Men det er netop pointen i Københavnerskoles forståelse af sikkerhed. Om noget er sikkerhedspolitik, kan ikke afgøres på forhånd. Det er noget, et emne bliver gjort til. At gøre et emne til et sikkerhedspolitisk problem er i sig selv en politisk handling (se f.eks. Wæver, 1995).

Ifølge Ole Wæver er sikkerhedspolitik en speciel slags politik med egen logik og egne regler. Det følgende udfolder derfor kort, hvad sikkerhed er, og hvordan politikken omkring den fungerer. Afsnittet bygger på Københavnerskolens perspektiv, men det komplementeres af den såkaldte Pariserskoles perspektiv. Tilsammen giver de to et godt grundlag for at udfolde Udenrigsministeriets udfordringer knyttet til udviklingen i dansk sikkerhedspolitik.

I sin essens ser Københavnerskolen sikkerhed som resultatet af en politisk handling. At gøre noget til sikkerhed er, når en politisk aktør succesfuldt argumenterer for, at et værdifuldt objekt – Danmark f.eks. – er truet i en sådan grad, at det er legitimt at bruge ekstraordinære midler for at sikre det. Objektet bliver så at sige revet ud af det normalpolitiske, og tiltag og procedurer ud over det sædvanlige kan nu retfærdiggøres. Tavshedsforpligtigelsen i Udenrigspolitisk Nævn er netop en ekstraordinær parlamentarisk procedure, fordi det er her, dansk sikkerhedspolitik diskuteres, men mere spektakulære tiltag kunne være udgangsforbud, indkaldelse af reserver og andre politiske beslutninger, der minder om undtagelsestilstand – netop undtagelser fra det normalpolitiske. Sikkerhedspolitik er i dette perspektiv spektakulær, ud-over-det-sædvanlige, 'high-politics', med alvorlige statsministerielle pressekonferencer, der leder til gule breaking-bjælker på TV og interviews med oppositionens partiledere, der i kraft af situationens alvor står bag regeringens linje.

Pariserskolens komplementære argument – især associeret med Didier Bigo – er todelt. For det første, at Københavnerskolens fokus på den spektakulære politiske beslutning om at gøre noget til sikkerhedspolitik skal komplementeres af et fokus på, hvordan det emne, der nu er blevet gjort til sikkerhedspolitik, forvaltes. Bigos pointe er, at bare fordi breaking-bjælkerne på TV skifter indhold, holder et emne ikke op med at være sikkerhedspolitisk (f.eks. Bigo og McCluskey, 2018). Sikkerhedspolitik kan også være stille hverdagspolitik – bureaukratisk, afpolitiseret, decentral og forhandlet praksis om, hvordan politiske beslutninger implementeres og politiske hensigter imødekommes. Soldaterne står jo stadig foran synagogen i København og er et tydeligt billede på, hvordan det ekstraordinære bliver normaliseret. Netop soldaterne foran synagogen eksemplificerer Bigos anden pointe: En stigende sammenblanding mellem intern og ekstern sikkerhed. Som et Möbiusbånd slynger de to sig om hinanden på en måde, der gør dem uadskillelige (Bigo, 2001). Dermed udviskes også skellet mellem hvad der er udenrigs- og indenrigspolitik. Logikken bag Rankes dictum bryder sammen.

Det fremgår altså, at sikkerhedspolitik er det, der defineres som sådan. Blandt andet derfor er det svært at differentiere sikkerhedspolitik fra andre politikker – herunder udenrigspolitikken. Endvidere fremgår det, at der er to bevægelser knyttet til, hvordan politikken omkring sikkerhed formes. For det første er sikkerhedspolitik den politik, der skal beskytte et værdifuldt objekt mod en eksistentiel trussel. Derfor bevæger sikkerhedspolitikken sig mod toppen – mod magtens centrum. Og i Danmark har magtens centrum adresse i Prins Jørgens Gård 11. Krigsudredningen understreger Statsministeriets – og statsministrenes – centrale rolle i beslutninger om brug af dansk væbnet magt (Mariager og Wivel, 2019). For det andet er sikkerhedspolitik også en hverdagspraksis karakteriseret ved en strøm af administrative beslutninger, der flyder væk fra det politiske center og ofte er baseret på teknisk eller professionel – frem for politisk – viden og logik. I den konkrete udformning af beskyttelsen af synagogen er Landsdelsregion Øst under Hjemmeværnskommandoen også en vigtig sikkerhedspolitisk aktør.

Der findes dermed et sikkerhedspolitisk felt, der krydser landegrænsen og indbefatter intern såvel som ekstern sikkerhed, og som samtidig består af både ekstraordinære politiske beslutninger og ofte ganske ordinær administrativ drift. I dette felt er Udenrigsministeriet – og udenrigstjenesten – en vigtig netværksaktør, men også udfordret af at skulle agere, i takt med at det sikkerhedspolitiske felt udvikler sig. Det nedenstående afsnit udfolder tre særlige udenrigsministerielle udfordringer, der følger af den sikkerhedspolitiske udvikling.

Tre sikkerhedspolitiske udfordringer for udenrigstjenesten

Den første udfordring knytter sig til den gammelkendte og langvarige, men stadig afgørende betydning, militære midler og militær magt tillægges i dansk udenrigspolitik. Det er endda tilfældet i en sådan grad, at udenrigspolitikken kan karakteriseres som militær aktivisme (Kristensen, 2013). Når den uden-

rigspolitiske del af sikkerhedspolitikken omdrejningspunkt bliver anvendelse af militær magt, risikerer diplomatiet at spille udenrigspolitisk andenviolin. På i hvert fald to måder.



Forsvaret er et fremmed redskab i diplomatiets værktøjskasse. Udenrigsministeriet befinder sig derfor – stadig – i et asymmetrisk vidensforhold til Forsvarsministeriet og i endnu højere grad til Forsvarets Efterretningstjeneste og forsvaret selv

For det første er en væsentlig del af diplomatiets selvidentitet knyttet til at kunne snakke sig til rette frem for at slå. Derfor er den forsvarspolitiske og militære viden i Udenrigsministeriet ikke omfattende. Specifik – og teknisk – viden om militære forhold generelt og konkret om, hvordan det danske forsvar er indrettet og fungerer er forankret uden for Udenrigsministeriet. Forsvaret er et fremmed redskab i diplomatiets værktøjskasse. Udenrigsministeriet befinder sig derfor – stadig – i et asymmetrisk vidensforhold til Forsvarsministeriet og i endnu højere grad til Forsvarets Efterretningstjeneste og forsvaret selv.

For det andet betyder det militære fokus i udenrigspolitikken, at Danmarks internationale forsvarspolitiske og militære kontaktflader øges i både antal og betydning. Et bemærkelsesværdigt eksempel på dette er krigsudredningens redegørelse for, hvordan en dansk forbindelsesofficer ved en amerikansk stab, uden Udenrigsministeriets vidende, diskuterer mulige danske bidrag til krigen i Afghanistan i 2001 med amerikanske partnere (Mariager og Wivel, 2019: 223). Mere generelt viser krigsudredningen, at udenrigspolitiske beslutninger om brug af militær magt, hvis ikke direkte tages, så på afgørende vis formes i internationale militære og forsvarspolitiske – frem for rent diplomatiske – cirkler. Viden såvel som beslutningstagning om militær magtanvendelse er altså spredt ud mellem aktører, hvor Udenrigsministeriet kun er én blandt mange, og foregår steder, hvor Udenrigsministeriet ikke altid er til stede.

Den anden udfordring er af lidt nyere dato, men både mere diffus og voksende. Den udgøres af, hvad man kan kalde en uddifferentiering af sikkerhedspolitikken fra den traditionelle udenrigspolitik. I en situation, hvor dansk sikkerhed primært er en funktion af andre staters militære styrker og politiske intentioner samt Danmarks forhold til dem, er det naturligt, at det diplomatiske bidrag til Danmarks sikkerhed netop handler om at håndtere relationer til andre stater. Det gør udenrigspolitikken stadigvæk – ikke mindst i rammen af NATO, som jo netop er international (og derfor diplomatisk) forhandling om fælles forsvar. Men når truslerne ikke kun kommer fra staters styrke, så skifter sikkerhedspolitikken både fokus og form. Når udfordringerne tværtom knytter sig til andres svaghed – en skrøbelig stat, eller fraværet af en stat – forandres også Udenrigsministeriets rolle. Diplomaten bliver 'stabiliseringsrådgiver', og bistandskonsulenten skal sammen med militære aktører sikre,

at fred og udvikling komplementerer hinanden. Samtænkning mellem diplomati, udvikling og militær er både uvant og svært (Breitenbauch, 2015).

Samme uddifferentiering gør sig gældende i forhold til at håndtere de forskellige trusler, der knytter sig til private aktører. Terrorister, fremmedkrigere og hackere påkalder sig alle stor statslig opmærksomhed og forskellige former for sikkerhedspolitisk indsats, men er i ganske lille omfang en genstand for det klassiske diplomati. I relation til fremmedkrigere er situationen vel nærmere omvendt. Her er det Udenrigsministeriets borgerservice, der er gjort til genstand for sikkerhedspolitik, idet danske statsborgere anses som en trussel, og ret ekstraordinært ikke tilbydes ministeriets service. Tilsvarende sniger der sig i disse år en stadig større sikkerhedspolitisk dimension ind i den økonomiske del af Udenrigsministeriet. Sagerne om Huawei – både i Danmark og Færøerne – viser tydeligt denne udvikling. Og at der er tale om sikkerhedspolitik, understreges, når netop den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi diskuterer screening af udenlandsk kapital (Regeringen, 2018: 14). Pointen er altså ikke, at Udenrigsministeriet ikke spiller en rolle i sikkerhedspolitikken. Pointen er, at truslernes karakter transformerer Udenrigsministeriets praksis. De ansatte, der laver sikkerhedspolitik, laver ofte noget andet end tidligere, der laves sikkerhedspolitik steder, hvor det ikke tidligere var tilfældet, og der laves sikkerhedspolitik sammen med andre aktører end tidligere.

Den tredje udfordring er en øget sammenblanding mellem intern og ekstern sikkerhed. Mange af de trusler, Danmark står over for – og nævnes som centrale både i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi såvel som i Forsvarets Efterretningstjenestes årlige risikovurderinger – er grundlæggende grænseoverskridende. Indsatsen mod terror er på den ene side klart et klassisk udenrigsministerielt område – statsligt internationalt samarbejde er afgørende. Men bevogtning og andet nationalt politiarbejde såvel som den kommunale antiradikaliseringssindsats er tilsvarende vigtigt. Trusler i cyberspace og andre såkaldte hybride udfordringer i gråzonen mellem krig og fred gør på samme vis som truslen fra terror, at en lang række aktører og områder i det danske samfund skal forholde sig til sikkerhedsproblemer – og dermed lave sikkerhedspolitik (Jakobsson, 2019). Spørgsmålet er derfor både, hvad Udenrigsministeriets konkrete rolle er i forbindelse med de forskellige trusler, og hvordan et effektivt samarbejde på tværs af statslige myndigheder og ministerier såvel som på tværs af stat og civilsamfund sikres. Sagen med det angivelige iranske likvideringsforsøg på eksiliranere bosat i Ringsted som nu er sigtede for at spionere for Saudi-Arabien er et godt eksempel på intern sikkerhed med en klar udenrigspolitisk dimension. Tilsvarende gjaldt for den danske indsats for at sikre valghandlingen i juni 2019 mod fremmede magters misinformationskampagner, hvor Justits-, Økonomi- og Indenrigs- og Forsvars- såvel som Udenrigsministeriet alle bidrog – og blandt andet skulle inddrage både politiske partier og massemedier i at håndtere dansk sikkerhed.

Hvad og hvor er sikkerhedspolitikken for Udenrigsministeriet?

Denne artikel har forsøgt at destillere, hvad sikkerhedspolitik egentlig er, og hvad Udenrigsministeriets rolle og udfordringer er i den forbindelse. Den første pointe er, at det er svært at skelne mellem udenrigspolitik og sikkerhedspolitik. Den anden pointe er, at selv om sikkerhedspolitik er omdrejningspunktet for meget diplomatisk praksis, så gør Udenrigsministeriet det ikke alene, og afhængig af sikkerhedspolitikens form flyder den andre steder hen. Når sikkerhedspolitikken militariseres, flyder den til Forsvarsministeriet og forsvarret. Når den bliver vigtig, flyder den til Statsministeriet, og når den omhandler intern sikkerhed, flyder den over til en række andre statslige myndigheder. Men det betyder ikke, at sikkerhedspolitikken fylder mindre i Udenrigsministeriet. Måske fylder den tværtom mere, eftersom flere dele af udenrigspolitikken antager en mere eller mindre åbenlys sikkerhedspolitisk dimension. Men den sikkerhedspolitik er ofte en anden slags sikkerhedspolitik end den, der føres igennem klassisk udenrigspolitik. Samtækningsdagsordenen er et klart eksempel på den udvikling.



Når sikkerhedspolitikken militariseres, flyder den til Forsvarsministeriet og forsvarret. Når den bliver vigtig, flyder den til Statsministeriet, og når den omhandler intern sikkerhed, flyder den over til en række andre statslige myndigheder

Det ovenstående viser samtidig, at sikkerhedspolitikens aktører udgøres af et netværk eller et felt. Der findes ikke ét dansk ministerium med ressort for sikkerhed – og det er måske meget godt. Men det betyder, at bortset fra Statsministeriets lejlighedsvis engagement er sikkerhedspolitikken i udpræget grad et område, hvor ansvar, opgaver og viden er spredt. Hvis der var tale om udenrigspolitik, ville det være naturligt, at Udenrigsministeriet påtog sig en koordinerende rolle – men sikkerhedspolitik er netop andet end udenrigspolitik og befinder sig derfor ofte uden for Udenrigsministeriets mandat og ekspertise. Fra et organisationsperspektiv er de tvetydige, hybride og tværgående sikkerhedspolitiske udfordringer, der befinder sig i gråzonerne mellem intern og ekstern, mellem digital og fysisk, og mellem offentlig og privat såvel som mellem krig og fred, større end mere konkrete og traditionelle udfordringer.

Styring, fokusering og koordinering er også centrale temaer i Peter Taksø-Jensens udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik fra 2016, og udredningen identificerer mange af de samme udfordringer. Udredningen anbefaler grundlæggende mere styring på højeste politiske niveau (Taksø-Jensen, 2016: 88-9). For eksempel i kraft af en form for nationalt sikkerhedsråd forankret i Statsministeriet, netop for at kunne handle på tværs af skellet mellem intern og ekstern sikkerhed. Og der kan være god logik i yderligere centralisering. Denne analyse viser i hvert fald en fortsat spredning af sikkerhedspolitikken – og dermed også flere sikkerhedspolitiske aktører, der yderligere kan øget behovet for central koordinering. Men analysen indikerer også

et behov for at sikre både responsivitet og inddragelse af endda meget diverse fagligheder (og sikre at de findes) på et tidligt tidspunkt. Det taler for, at der også er god grund til at være opmærksom på værdien af mere decentrale og fleksible organiseringsformer i fremtidige udredninger og reorganiseringsforsøg knyttet til dansk sikkerhedspolitik – i eller uden for Udenrigsministeriet.

Litteratur

- Bigo, Didier og Emma McCluskey (2018), »What is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology«, i Alexandra Gheciu og William C. Wohlforth, red., *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-16.
- Bigo, Didier (2001), »The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)«, i Matthias Albert, David Jacobson og Yosef Lapid, red., *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press, pp. 91-116.
- Breitenbauch, Henrik (2015), *Uendelig krig? Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter*, København: Djøf Forlag.
- Forsvarsministeriet (2017), »Forsvarsloven – Bekendtgørelse af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.«, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=190188>
- Jakobsson, Andre K. (2019), »Når Hydra angriber: Hybrid afskrækkelse i gråzonen mellem krig og fred«, *CMS Rapport*, København: Center for Militære Studier, <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/naar-hydra-angriber-hybrid-afskraekkelse-i-graazonen-mellem-krig-og-fred/>
- Kristensen, Kristian S., red. (2013), *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, København: Djøf Forlag.
- Larsen, Henrik (2017), *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin (2016), *Diplomati: Et portræt af den moderne udenrigstjeneste*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Mariager Rasmus og Anders Wivel (2019), *Hvorfor gik Danmark i krig: Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*, København: Københavns Universitet.
- Regeringen (2018), »Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2019-2020«, København: Udenrigsministeriet
- Taksøe-Jensen, Peter (2016), »Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid: Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030, Udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik«, maj, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1983), »Lov om udenrigstjenesten«, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=72039>
- Wæver, Ole (1995), »Securitization and Desecuritization«, i Ronnie D. Lipschutz, red., *On Security*, New York: Columbia University Press, pp. 46-87.