

Hvem kan måle sikkerhed? Opbrud og stilstand på det sikkerhedspolitiske område

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrukker eller nyttige redskaber?

Sikkerhedspolitikken er præget af opbrud i de traditionelle rammer for håndtering af trusler og vidensproduktion herom. På baggrund af et voldsomt øget fokus på nye former for trusler, risici og udfordringer er et vækstlag af eksperter opstået som de (måske) mest vidende over for nutidens sikkerhedspolitiske kriser. Covid-19 har sat denne udvikling på spidsen, men udviklingen har været undervejs længe. Artiklen redegør for den nuværende danske ekspertkonstruktion, og hvordan et udvidet sikkerhedsbegreb sætter dette under pres. Samtidig peges der på, at der med sikkerhedspolitisk vidensdeling følger et særligt ansvar. Artiklen bruger et videnssociologisk syn på ekspertise og kritiske sikkerhedsstudier som ramme for fortællingen.

Indledning¹

Der var ikke mange, der havde forudset den globale krise, som verden står i lige nu. Men at der er tale om en sikkerhedspolitisk krise, vil de færreste nok betvivle. Det har i hvert fald lignet sikkerhedspolitiske tiltag, der er regnet ned over borgere globalt set. Udgangsforbud. Rejseforbud. Begrænsning af forsamlinger. Nedlukning af store dele af samfundet. Men det er ikke en general, der har stået ved statsministerens side under de talrige pressemøder, vi har set siden marts 2020 her i Danmark. Det har været læger, virologer, politiet, Udenrigsministeriets Borgerservice og mange flere. Pandemien er et godt billede på, hvordan sikkerhed som begreb har ændret betydning de seneste 20 år. Og med ændringen i indhold ændrer den sikkerhedspolitiske ekspert også karakter.

I denne artikel vil jeg afsøge, hvordan sikkerhedspolitisk ekspertise og viden bliver inddraget i den politiske proces i Danmark. Først definerer jeg sikkerhed og ekspertise. Dernæst ser jeg på, hvad det betyder for den sikkerhedspolitiske ekspertise, at begreberne har ændret betydning. Efterfølgende ser jeg på, hvordan inddragelsen af viden i sikkerhedspolitiske processer er organiseret i Danmark, før jeg konkluderer og forsøger at pege på, hvor sikkerhedsekspertisen er på vej hen. Overordnet danner der sig et billede af et sikkerhedsbegreb, der er udvidet, et væld af eksperter, der får relevans for sikkerhed, men også at organiseringen af ekspert-inddragelse forbliver knyttet til et mere traditionelt sikkerhedsbegreb.



**TRINE VILLUMSEN
BERLING**
Seniorforsker,
Global Sikkerhed,
DIIS

Hvad er sikkerhed?

Der har traditionelt været fokus på statslig overlevelse og orden i sikkerhedspolitikken. Det gav særstatus til militæret, politiet og beredskabstjenesterne. Men med det øgede fokus på andre aspekter af sikkerhed er paletten af eksperter blevet større. F.eks. har klimaforandringer gjort sit indtog på den sikkerhedspolitiske agenda, og det har gjort en ny type viden og eksperter centrale for politikformuleringen. Som nævnt er Covid-19-pandemien et andet billede på, hvordan sikkerhedspolitik defineres af nye former for viden og ekspertise – i det nævnte tilfælde: læger, virologer, forskere i modellerbar matematik. Det er derfor en større kortlægningsopgave at forsøge at indkredse, hvordan sikkerhedspolitisk viden spiller en rolle i udarbejdelsen af nye politiske initiativer. Men i denne artikel skal jeg alligevel gøre et forsøg.

Helt overordnet kan man skelne mellem et smalt og et bredt sikkerhedsbegreb. Det smalle sikkerhedsbegreb – eller det nationale sikkerhedsbegreb – handler om nationens overlevelse, grænsens ukrænkelighed – i sidste ende om krig (Heurlin, 2004). Den danske historie har været præget af mange situationer, hvor denne smalle definition har været altoverskyggende. Vi skal ikke – i historisk perspektiv – så langt tilbage for, at dette var den ultimative dagsorden. Tænk bare på verdenskortet frem til 1989. Her var Danmark faktisk frontlinjestat i den store øst-vest-konfrontation. Det glemmer man hurtigt, når de politiske vinde skifter. Men mange vil stadig pege på, at dette er den »rigtige« form for sikkerhedspolitik. Med Ruslands ændrede ageren i de seneste 10-15 år i Østersøregionen, kan denne form for sikkerhedsbegreb langt fra afskrives (Se f.eks. H. Ø. Breitenbauch m.fl., 2017; H. Breitenbauch, Kristiansen og Grosmeier, 2020).

En bredere definition af sikkerhed har dog vundet indpas siden afslutningen på den kolde krig.² De vestlige lande forsøgte i kølvandet på Sovjetunionens kollaps at profitere på den ændrede sikkerhedssituation – og at indkassere fredsdividenden: alle de mange penge, man ikke længere behøvede at investere i våben, kunne bruges andre steder. Også på andre sikkerhedsrelaterede emner. I 1990'erne så man i den akademiske debat en udvidelse af sikkerhedsbegrebet, så det inkluderede ikke bare statens og nationens overlevelse, men også miljømæssige, politiske og økonomiske trusler (Buzan, Wæver og Wilde, 1998; Albert og Buzan, 2011; Booth, 1997). Mange inden for denne forskningsretning så faktisk det smalle, nationale sikkerhedsbegreb som kilden til mange af de uheldige sikkerhedspolitiske udviklinger, man så i verden. Oprustning førte til mere oprustning, og store ideologiske fronter på globalt niveau overså sikkerhedsproblemer på individniveau, for bare at nævne et par eksempler. Nikolaj Petersen argumenterer for, at denne nye retning stillede skarpt på, at dette »fokus på den enkelte stats eller statsgruppes ydre sikkerhed er dømt til at føre til stadig oprustning, uden at nogen af parterne bliver mere sikre af den grund.«³ Det nationale sikkerhedsbegreb blev dermed en del af problemet mere end af løsningen.

Det udvidede sikkerhedsbegrebs indtog satte fokus på flere sektorer, der kunne have relevans for sikkerhedspolitik: F.eks. miljø, økonomi, migration og identitet. Dette afspejledes også i de danske Forsvarskommissioner fra 1988, 1997 og 2008 (Liebetrau 2020). På ryggen af denne udvidelse i teori og praksis er det et lille skridt at tage, at pege på den indflydelse, den såkaldte »Københavnerskole« havde på den akademiske debat fra midten af 1990'erne og helt frem til i dag. Med rødder i den københavnske (og internationale) freds- og konfliktforskning argumenterede Ole Wæver og blandt andre Barry Buzan for, at sikkerhedstrusler skabes ved, at nogen udpeger dem diskursivt (Wæver, 1995; Buzan, Wæver og Wilde, 1998). Ved at pege på, at noget udgør en eksistentiel trussel mod noget værdifuldt – f.eks. staten – sættes en særlig proces i gang, hvor ekstraordinære midler må tages i brug. Dette sætter potentielt den politiske drøftelse og normale regler ud af spil. Det kaldes en »sikkerhedsliggørelse«. Krig er et sådant ekstraordinært middel. Med den bredere og bredere definition af, hvad sikkerhed kunne være, blev denne proces – i hvert fald i teorien – udvidet til at gælde på flere og flere områder. Det udvidede sikkerhedsbegreb så dermed også ud til potentielt at kunne udgøre en del af problemet.

Som analytisk begreb har sikkerhedsliggørelse gået sin sejrsgang over hele verden. Sikkerhedsliggørelsen af terrorisme, af økonomisk ustabilitet, af migranter og af klimaet er blevet dagligdag og næsten hvermandseje. Men som normativt greb er diskussionen måske endnu vigtigere: Sikkerhedsliggørelsen pegede nemlig på, at der følger et ansvar med, når man udpeger noget til at være en sikkerhedstrussel. Trusler opstår ikke af sig selv som noget, der kommer udefra. Ifølge teorien opstår de som noget, man skal handle på gennem talehandlinger. Det får betydning for, hvordan man kan være sikkerhedspolitisk ekspert. Hvis trusler opstår som noget, der skal handles på gennem diskursen, vil sikkerhedspolitiske eksperters udsagn kunne anvendes til at stabilisere, fremselke eller modsige forskellige andre aktørers forsøg på at sikkerhedsliggøre. I nogle tilfælde kan sikkerhedspolitisk ekspertise helt udelukke demokratisk dialog med henvisning til sikker viden (Berling, 2011).

En yderligere udvikling er dog værd at pege på. I dag er sikkerhedsliggørelsen ikke alene et spørgsmål om at begrebsliggøre, hvordan vi skal agere på sikkerhedspolitiske problemer. En stor udfordrer har gennem flere år været risikotænkningen, der indsætter en grundlæggende usikkerhed ved at pege på, at fremtidens skygge hviler over vores handlinger. Det, vi gør i dag, kan komme tilbage som nye trusler i fremtiden (Beck, 1992; Petersen, 2011a og 2011b; Liebetrau, 2020). Men derudover kan man som overfor antydet observere, at flere og flere stemmer blander sig i koret af eksperter, der begrebsliggør farer, risici trusler. Vidensformer med meget forskellige videnskabelige og praktiske rødder konkurrerer om at definere den største trussel, og tit vil flere trusler være sammenvævede og gensidigt forstærkende (Berling et al., 2021). Bruno Latour stillede i kølvandet på terrorangrebet mod spillestedet *Bataclan* og umiddelbart inden COP21 i Paris i 2015 et provokerende spørgsmål. Hvad er værst: klimakrisen eller terrorisme? (Latour, 2015). Denne udvikling er

måske den mest betydende for, hvordan vi skal forstå sikkerhedsekspertise i dag og for fremtiden. Den formindsker ikke det normative ansvar, som Københavnerskolen pegede på, at eksperten (og praktikerens) har, når noget udpeges som et spørgsmål om sikkerhed. Men den gør det væsentligt at forsøge indfange sikkerhedsdynamikker i en bredere palet.

Hvad er en ekspert?

Disse praktiske og teoretiske overvejelser leder min jagt på at indfange sikkerhedspolitisk ekspertise i Danmark over i en diskussion af, hvem eksperten så er. Hvilke definitioner findes der, og hvilken type kender vi til i Danmark?

Ekspertise er ikke en lukket definition. Nogle gange føles det næsten som om, at termen »ekspert« mest bliver brugt i en mediemæssig sammenhæng som en betegnelse, der forlener de ansigter, der toner frem på skærmen og udlægger teksten på forskellige felter med legitimitet. Men faktisk taler man om i hvert fald to forskellige typer af ekspertise i den videnskabssociologiske litteratur om ekspertise. For det første eksperter, der er eksperter pga. deres faglige grundighed og mange års arbejde inden for det samme felt. Dem kalder vi også ofte for specialister. For det andet eksperter, der fungerer som eksperter i relation til praksis. Der skelnes mellem *tilegnet* ekspertise og *tildelt/performativ* ekspertise⁴ (Evans og Collins, 2008; Berling og Bueger, 2015).⁵ De to er ikke gensidigt udelukkende. Den ekspert, der tildeles eksperttitlen i praksis, vil ofte også have tilegnet ekspertise i den mere dybdegående og certificerede form.

Den klassiske forestilling om eksperten – eller specialisten – er den første. Vi finder her den lærde forsker, der lejlighedsvist stiger ned fra elfenbenstårnet til folket og uddeler sin viden. Eksperten har certifikat på sin viden – oftest gennem eksamensbeviser fra anerkendte universiteter og institutionel tilknytning til anerkendte forskningsinstitutioner (Lepgold og Nincic, 2001; Büger og Villumsen, 2007)⁶. Når man taler om sikkerhedspolitik i Danmark, er der dog to eksperttyper mere inden for den tilegnede/specialiserede ekspertise. Ud over universitetsforskeren har vi nemlig en række specialiserede eksperter i sektorforskningsinstitutioner som f.eks. Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS). Men i tillæg til denne ofte områdebaserede form for ekspertise findes der i sikkerhedspolitikken en traditionel professionsopdeling med militæret som øverste vidende praksis-baserede ekspert (Reppy, 2015). Denne har i lange perioder udgrænset den akademiske elfenbenstårnsforsker, når det kommer til direkte indflydelse på sikkerheds- og ikke mindst forsvarspolitikken. Den militære ekspertise har traditionelt været tæt knyttet til det smalle, nationale sikkerhedsbegreb som beskrevet ovenfor. Den findes i den hierarkiske, organisatoriske struktur i Forsvaret, men er også udmøntet i Forsvarets Efterretningstjeneste (FE)⁷ og dennes søsterorganisation Politiets Efterretningstjeneste (PET).⁸ En generel opgradering og akademisering af Forsvarsakademiet (FAK) og Officersskolerne siden starten af 00'erne har

yderligere styrket den militære del af ekspertisemiljøet. FAK fungerer i dag som en vægtig spiller på centrale områder som Arktis og dansk deltagelse i internationale operationer.

Disse forskellige former har medført, at der findes en overordnet modstilling inden for sikkerhedspolitisk ekspertise i Danmark: Modstillingen mellem det civile og det militære. Denne rækker langt ud over Danmarks grænser, men er også definerende her hos os (Berling, 2018). Og på den skala er den civile ekspert ofte den, der har været mindst succesfuld historisk set.⁹

Den praktiske erfaring har vejet tungt, når ekspertudsagn har skullet vejes op mod hinanden. Faktisk argumenterer Evans (2015) for, at sikkerhedspolitisk ekspertise generelt set har en betydelig vægt af det, han kalder erfaringsbaseret eller interaktionel ekspertise i sin kerne (Evans, 2015: 32). Har du været i felten? Har du mærket det på egen krop? Dette er emblemer for den praksis-baserede ekspertise, som nok gennemsyrrer de fleste felter, men som har en helt særlig plads i sikkerhedspolitikken. Den seneste disput mellem Forsvarsministeren og Forsvarschefen, som ministeren insisterer på at kalde en »styrelseschef«,¹⁰ stikker faktisk kniven ind lige der, hvor det civile og det militære forholder sig til hinanden i vidensproduktionen omkring sikkerhed. At der i den traditionelle forståelse af sikkerhedspolitisk viden også har været et klart »kønnet« aspekt, hvor kvinder kom ind på en andenplads, gør sagen ekstra eksplosiv – særligt i disse #metoo-tider (for en klassisk analyse heraf, se Cohn og Enloe, 2003; Cohn, 1987b; 1987a).

Den performative form for ekspertise er mere udbredt i det generelle ekspertisefelt, der rækker langt ud over det sikkerhedspolitiske. Det er den ekspert, der er god til at formidle sin viden, har kendskab til mange forskellige felter og formår at gøre sin viden relevant for personer uden for den smalle faglige cirkel. Ifølge Seabrooke (2014) finder denne ekspert sin legitimitet gennem »epistemic arbitrage«: en situation, hvor det ikke er en kamp om at vide mest, men om at »vide bedst«, der definerer, hvem der bliver hørt. Inden for det sikkerhedspolitiske felt har denne type ekspert været stort set fraværende, men er langsomt ved at finde fodfæste. Med etableringen af Dansk Institut for Militære Studier (DIMS) i 2006 fik vi i Danmark en type ekspert på sikkerhedspolitik, der forsøgte at bygge bro eller etablere en form for hybrid mellem det civile og det militære.¹¹ DIMS havde til huse ved Svanemøllens Kaserne, men var formelt et uafhængigt forskningsinstitut. I 2014 flyttede DIMS til Københavns Universitet og blev med en navneændring til Center for Militære Studier (CMS) en del af Institut for Statskundskab.¹² Herfra forsøger CMS at »vide bedst« ved at kombinere det civile elfenbenstårn med den militære praksisbaserede ekspertise¹³. Vi har set rapporter om indkøb af nye jægerfly (Michaelsen, 2019), om Arktis (Rahbek-Clemmensen, 2020), om anti-terrorinitiativer i Sahel (Jakobsen og Engen, 2019) og senest en analyse af det danske totalforsvar (Engen, 2021). CMS har som hovedregel militærfaglige praktikere på en form for turnus, der hjælper med at skrive rapporter og afholde seminarer. Flytningen til universitetskonteksten har ikke medført en større

distance til de praktiske udfordringer i dansk forsvarspolitik. Faktisk viser en sammenligning af DIMS/CMS-rapporter, at der var en større tendens til abstrakte diskussioner i førstnævnte trods den fysiske placering på en kaserne. Rapporterne indeholder i dag mange konkrete anbefalinger og lægger sig tæt op ad den danske sikkerhedspolitiske dagsorden.

I lyset af diskussionen ovenfor om de udvidede sikkerhedsbegreb og de mange nye stemmer i definitionen af sikkerhed kan man dog argumentere for, at skillelinjen mellem de civile og det militære kan være under yderligere pres i dag. Mange nye eksperter tilhører ofte de civile videnskaber, og praktisk viden fra virksomheder og NGO'er optræder også ofte som dem, der »ved bedst« (i Seabrookes forstand) i de nye komplekse udfordringer, Danmark står overfor. Igen er covid-19 et godt eksempel herpå.

Hvordan er den traditionelle inddragelse af ekspertise i sikkerhedspolitik struktureret i Danmark?

Når både sikkerhed som begreb og dermed også ekspertens identitet er i spil, er der kort vej over i den seneste snak om det postfaktuelle samfund, hvor holdninger trumfer viden. Vi havde vores egen variant af denne i de tidlige 00'ere, hvor daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen var godt træt af en lang række eksperter, der efter Fogh Rasmussens mening udøvede »smagsdommeri« og »eksperttyranni«. Der skulle »ryddes op« i det sande »vildnis af statslige råd og nævn og institutioner (...). Mange af dem har udviklet sig til statsautoriserede smagsdommere, som fastslår, hvad der er godt og rigtigt på forskellige områder.«¹⁴ Der var langt til en mere traditionel forståelse af ekspertise som kernen i et oplyst, demokratisk samfund (Tjalve, 2008).

På det sikkerhedspolitiske område fik kommentaren om eksperttyranni ikke bare betydning på det retoriske plan. Faktisk besluttedes det at nedlægge og sammenlægge flere forskningsinstitutioner. Herunder det internationalt anerkendte Center for Freds- og Konfliktforskning (COPRI), hvor de centrale og toneangivende teorier om sikkerhedsliggørelse var opstået. Denne form for viden blev vejet og fundet for let, og COPRI blev nedlagt som selvstændig institution.¹⁵ Forskerne blev til dels opslugt i den større enhed Danish Centre for International Studies and Human Rights (DCISM), som i 2013 blev splittet op i to separate institutter, Danish Institute for International Studies (DIIS) og Danish Institute for Human Rights (DIHR).

Ser vi på det internationalt, findes der forskellige modeller for inddragelse af ekspertise i forskellige lande. Den amerikanske er nok mest kendt for at være mere pluralistisk og med et fokus på at tjene »folket« i bred forstand. I dag bliver det ofte karakteriseret som opdelt i republikansk og demokratisk-sindede tænketanke og eksperter, der ud fra et specifikt billede af, hvordan international politik generelt skal forstås, føder deres viden ind i de relevante partier. Der er også en stor tradition for »svingdøre«, hvor tænketankes eksperter an-

sættes i den amerikanske præsidents administration og dermed bringer deres viden helt ind i maskinrummet (Abelson, 2004).¹⁶ Men i Danmark fungerer det anderledes. Vi skifter som bekendt ikke vores embedsmænd ud politisk, men har et stående embedsapparat, der betragtes som neutralt.¹⁷ Men vi har meget lille afstand mellem den udøvende magt i regeringen og den militære ekspertise i form af Forsvarsministeriet og det militære apparat.¹⁸ Man kan argumentere for, at sikkerhedspolitisk viden i vidt omfang produceres for den udøvende magt – regeringen – og ikke for »folket«. Det er i den sammenhæng blevet påpeget at Folketinget har brug for deres egen ekspertise i denne situation, og at den sikkerhedspolitiske model i Danmark kunne forbedres med en øget demokratisk dialog (Tjalve og Henriksen, 2008: 29-30). Det var en af drivkræfterne bag etableringen af DIMS og kan også blive udslagsgivende for fremtidige institutionelle udviklinger. For få år siden meldte en ny potentiel spiller sig nemlig på banen i Danmark. Anført af Ole Wæver og andre med tilknytning til Center for International konfliktløsning (CRIC) på Københavns Universitet argumenterede man for, at man i Danmark ikke havde en uafhængig forskningsenhed, der analyserede konfliktløsning – kun »små lommer« på f.eks. DIIS og CMS.¹⁹ Det skabte en del røre i ekspertmiljøet, men hvad det endelige udkomme af denne proces bliver, vil fremtiden vise.

Tænketanksscenen i Danmark er dog overordnet ikke så mangefacetteret og befolket, når det kommer til udenrigs- og sikkerhedspolitik.²⁰ Der er en rimeligt stærk EU-dagsorden repræsenteret i bl.a. Tænketanken Europa, der p.t. ledes af direktør Lykke Friis, men på andre felter er vi mere tyndt befolkede. DIIS er den mest rendyrkede form for tænketankslignende institution,²¹ men her fremmes uafhængig og solid områdeforskning mere end politisk viden. CMS ligger også til dels i tænketankfeltet, men er som nævnt forankret i universitetsverdenen på Institut for Statskundskab i København, dog med en direkte relation til Forsvarsministeriet. På Syddansk Universitet finder vi det multidisciplinære forskningscenter *Centre for War Studies*, som også bidrager med ekspertviden til den offentlige debat.

Vi har derimod en lang tradition for Forsvarskommissioner, der udarbejder en anbefaling til, hvordan den næste periode skal forstås og håndteres. Forsvarskommissionen nedsættes af regeringen. Den seneste forsvarskommission kom med sin rapport i 2008. Vi har i alt haft otte forsvarskommissioner siden 1864. De nedsættes oftest, når der er store ændringer i det internationale miljø. Vi har i nyere tid haft forsvarskommissioner i 1988, 1997 og i 2008. Sammensætningen af disse er interessant nok ikke baseret på en smal definition af eksperter: I den seneste sad der politikere, embedsfolk, officerer og folk fra universiteter og forskningsinstitutioner. Derudover bestod kommissionen også af de grønlandske og færøske medlemmer af Folketinget. Dette skyldes, at dansk sikkerhedspolitik omfatter hele rigsfællesskabet. Sammensætningen kan tages som et udtryk for, hvordan man i Danmark har videreført traditionen om at inkludere mange interessenter i politikformuleringen (se i øvrigt Tjalve, 2012: 34-36). Internationalt set ligger vi her tættere på en tysk ekspertinddragelses-tradition end en amerikansk eller en britisk (Jasanoff, 2005). I

Danmark er det overordnede formål med forsvarskommissionerne at formulere et konsensusdokument.²² Alle skal være enige i den tekst, der præsenteres. Her ses en tydelig forskel til det tænketanksprægede landskab i USA, hvor det tit synes vigtigst at fremelske forskellige synspunkter (Medvetz, 2007; 2012; Abelson, 2002b; 2002a).

Men hvor Forsvarskommissionerne er sjældne og i aftagende grad vigtige, så styres dansk forsvars- og sikkerhedspolitik af forsvarsforlig. Det er typisk de forsvarsvenlige partier i Folketinget, der udformer aftaler om udviklingen af Forsvaret med jævnlige mellemrum. Et forlig dækker en flerårig periode (oftest fire år), men der kan komme tillægsaftaler til i forligsperioden, hvis trusselsbilledet tilsiger dette. Der har ikke traditionelt været officiel inddragelse af eksperter i processen omkring forsvarsforligene, men ligesom med andre politik-områder inddrager Folketingets Udvalg og også Forligskredsene omkring store forlig anerkendte eksperter i det forberedende arbejde. Dette foregår ofte uformelt. Her har CMS spillet en central rolle af flere omgange. I det kommende forsvarsforlig er DIIS og CMS dog blevet anmodet officielt om at føde ind i en analysegruppe ledet af ambassadør Michael Zilmer-Johns med »eksterne indspil«.²³

Forsvarsforligene er brede aftaler med mange interessenter. Selve forligsteksten er formuleret uafhængigt af eksperter, men et forord fungerer som en slags brændende platform, der legitimerer de konkrete elementer i forliget. Her har eksperter typisk været uformelt inde over indholdet. Denne involvering har en dobbelt funktion. Når eksperter fodrer systemet med analyser og konklusioner, får de indflydelse på legitimeringen af en politisk tekst. Men efterfølgende kan man argumentere for, at de fungerer som en slags ambassadører for aftalen, når de som »public intellectuals« er ude at forklare og forsvare forligene.

Ud over forsvarskommissionerne og forsvarsforligene har vi andre eksempler på ekspertinddragelse i Danmark. Som det kan læses andetsteds i dette særnummer, var det to danske universitetsforskere, der stod i spidsen for den nyligt offentliggjorte Krigsudredning.²⁴ Derudover er der andre eksempler på ønsker om at klarlægge, hvad der skete bagudrettet i forskellige spor. Den kuldsejlede Irak-kommission er yderligere et eksempel, men også den nyligt offentliggjorte udredning vedrørende forsvarssamarbejdet og forsvarsforbeholdet i EU er et eksempel på den måde, ekspertise oftest inddrages i politik i Danmark i dag. I dette sidstnævnte tilfælde var det DIIS, der stod for udredningen.²⁵ Men inddragelsen af eksperter fremover er mindre systematisk organiseret, dog med ovenfor nævnte undtagelse i år vedrørende Forsvarsforligene. I Danmark har vi f.eks. ikke haft tradition for at lave sikkerhedsstrategier, som man ellers kender fra andre lande (H.Ø. Breitenbauch, 2008; Tjalve og Henriksen, 2008). Man har i stedet haft en række strategier formuleret af de centrale ministerier på området: Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet,²⁶ dog med input fra en række andre ressourceministerier (Larsen, 2020: 17-18). Ministerierne formulerer dermed på lange stræk ekspertisen på den

fremadrettede sikkerhedspolitik – dog med inddragelse af interessenter og eksperter i processen – mens de klassiske civile eksperter primært har været brugt til at se bagud. For at blive klogere, bevares. Men kun lejlighedsvist for at formulere det nye – som i for eksempel Forsvarskommissionerne og Forsvarsforligene.

Med den nye udvikling, hvor langt flere stemmer kæmper om at definere farer, trusler og risici, bliver denne strukturelle opdeling dog udfordret. Man kan overveje om fremtidens sikkerhedspolitiske ekspertise måske bedst findes i Klima- og Energiministeriet eller på Rigshospitalet? Det vil være en voldsom udfordring for den danske vidensmodel på sikkerhedsområdet, hvis og når denne udvikling tager fart.²⁷

Konklusion

At sikkerhedsbegrebet har ændret betydning, er efterhånden et fastslået faktum. Men at den medfølgende ekspertise dermed også langsomt har ændret karakter, er først for alvor ved at bundfælde sig i Danmark. Covid-19-krisen har vist os, at sikkerhedseksperter har mange ansigter. Og nogle af de traditionelt set vigtigste – i Forsvaret – har ikke været velrepræsenterede. Jeg vil slutte med en anden sag, der understøtter denne pointe. I de senere år har Danmarks måske største sikkerhedspolitiske hovedpine været anlæggelsen af gasrør til den nu berygtede (og i skrivende stund stadig ufærdige) Nord Stream 2. Her var Danmark pludselig i stormagternes søgelys, og gode råd var dyre. I den sag har vi set en teknificering af sikkerhedseksperter (Berling og Surwillo, kommende udgivelse). Man måtte forhandle i forskellige tekniske sprog for at forhale, forlænge eller helt stoppe processen. Godt hjulpet af et umisforståeligt amerikansk pres måtte det danske Folketing igennem en revision af vores »Kontinentalsokkelovgivning« for at gøre sikkerheds- og udenrigspolitiske hensyn gældende på dansk søterritorium, hvis der skulle lægges rør.²⁸ Her blev juristerne pludselig sikkerhedseksperter. Men også ingeniør-kunsten måtte tage sine dele af kampen. Energistyrelsen virkede i månedsvis som det centrale sted for dansk strategi-udvikling, mens ansøgningerne om rørføring løb ind fra det russiske Gazprom-ejede selskab NS2 vedrørende snart den ene, snart den anden vej over Østersøens bund (Berling, 2019). Derfor må vi i fremtiden vænne os til, at opgaven som sikkerhedspolitisk ekspert udvides, i takt med at sikkerhedsudfordringerne ændrer sig, og forskellige former for eksperter opstår som dem, der »ved bedst« på specifikke områder. I denne situation er det eneste sikre, at vi endnu ikke har set sidste kapitel i sagaen om, hvem der kan måle sikkerhed. Og uanset hvem det bliver, følger der et særligt ansvar med.

Noter

1. Jeg vil gerne takke min enhed på DIIS Global Security and Worldviews og Tobias Liebetrau for virkelig gode kommentarer og forslag. Resultatet er selvfølgelig mit ansvar.
2. Se Liebetrau (2020) for en analyse af de ændrede sikkerhedsbegreb i danske forsvarskommissioner fra 1988, 1997 og 2008.
3. Nikolaj Petersen: [https://denstoredanske.lex.dk/sikkerhedspolitik_\(Sikkerhedsbegrebet\)](https://denstoredanske.lex.dk/sikkerhedspolitik_(Sikkerhedsbegrebet))
4. Her ser vi målinger som f.eks. Infomedias »mest citerede« som en slags målestok for »eksperthed« af denne performative form for ekspertise. Se f.eks. <https://www.forskerforum.dk/magasinet/2021/340/universitetsforskere-dominerer-er-de-mest-populaere-eksperter>
5. Collins og Evans har lavet et interessant bud på et »periodisk system« over ekspertiseformer (Collins og Evans, 2007).
6. En detalje af den mere spektakulære skuffe er en »sikkerhedsekspert«, der i starten af 00'erne pludselig optrådte flittigt på dansk TV, uden at nogen kendte til vedkommendes akademiske karriere. Det viste sig at være sikkerhedspolitikens svar på Anna Castberg, der ud fra opdigtede titler og samarbejder fik en lynkarriere i kunstens verden: <https://www.berlingske.dk/samfund/omstridt-forsker-raadgiver-df-om-koeb-af-nye-fly>
7. Seneste skud på stammen er Center for Cybersikkerhed under Forsvarets Efterretningstjeneste i 2012.
8. Kvantificering og big data har gjort sit indtog her. For en særlig relevant analyse af efterretningspraksisser og ændrede vidensidealer i Danmark, se Petersen og Tjalve (2015).
9. Se i øvrigt polemikken i Olfi om indtoget af civile på FAK gennem akkreditering og oprettelse af akademisk orienterede uddannelser <https://olfi.dk/2021/03/12/det-nye-forsvarsakademi-er-en-ommer/> og <https://olfi.dk/2021/03/19/forsvarsakademiets-uddannelser-er-stadig-tidsvarende-og-relevante/>
10. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/tidligere-forsvarschefer-derfor-nedgø-er-bramsen-embedet-og-sætter-general-skakmat>
11. <https://krigsvidenskab.dk/emne/hvad-en-dims-er-dansk-institut-militaere-studier>
12. <https://cms.polsci.ku.dk/omcms/cms-statut2014.pdf>.
13. Tænketanken Atlantsammenslutningen har i de senere år bevæget sig i samme retning efter udnævnelsen af Lars Bangert Struwe som generalsekretær i 2016: <https://atlant.dk/>
14. <https://www.regeringen.dk/statsministerens-nytaarstale/anders-fogh-rasmusens-nytaarstale-1-januar-2002/>
15. Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier (DCHF), Centre for Development Research (CDR), Dansk Udenrigs-politisk Institut (DUPI) og Dansk Center for Menneskerettigheder (DCMR) blev også lagt ind under det nye, store center i to søjler.
16. De historiske rødder for den amerikanske forståelse af viden og demokrati udfoldes i Tjalve (2008).
17. Den nylige udnævnelse af en politiker til særlig udsending for Udenrigsministeriet har udfordret dette princip helt fundamentalt: <https://www.altinget.dk/artikel/kristian-jensen-bliver-regeringens-foerste-politisk-udpegede-ambassadoer>
18. <https://www.berlingske.dk/internationalt/forsvarsministeriet-styrer-det-meste-af-dansk-forskning-i>
19. <https://www.berlingske.dk/kronikker/danmarks-improviserede-krige-kræ-ver-nytaenkning>

20. Rahbek-Clemmensen og Schmitt (2017) undersøger forskelle og ligheder mellem franske og danske tænketanke. De inddrager kun DIIS og CMS i deres analyse.
21. I tænketankslitteraturen ville den betegnes som af typen »university without students« til forskel fra »advocacy think tanks« og tænketanke på kontrakt (Weaver, 1989).
22. Jessica Larsen beskriver, at udviklingen af de seneste sikkerhedspolitiske strategier også havde konsensus som mål, men her deltog langt flere ministerier i processen: » Ministries involved included not only Defence and Foreign Affairs, but also Climate and Energy, Health, Trade, Justice, Education and Science« (Larsen, 2020: 17).
23. <https://fmn.dk/da/nyheder/2021/det-nye-udenrigs--og-sikkerhedspolitiske-landskab-skal-kortlagges/>
24. <https://krigsudredning.ku.dk/>
25. <https://www.diis.dk/tema/udredning-konsekvenserne-danske-forsvarsforbehold>
26. Rent konceptuelt deler de to ministerier ressort på netop det sikkerhedspolitiske område, men adskiller sig ved henholdsvis tilføjelserne »Udenrigspolitik« og »Forsvarspolitik«. I praksis beskæftiger Forsvarsministeriet sig primært med organiseringen af Forsvaret og det smalle, militære sikkerhedsbegreb, mens Udenrigsministeriet beskæftiger sig med en bredere sikkerhedspalet.
27. At Larsen (2020) beskriver, hvordan andre ressortministerier som sundhed, klima og energi har været inddraget i de seneste strategier, peger på, at denne udvikling vinder indpas også i praksis.
28. https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/143/20171_143_som_fremsat.htm

Referencer

- Abelson, Donald E. (2002a), *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. London, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Abelson, Donald E. (2002b), »Think Tanks and U.S. Foreign Policy: A Historical View«. *U.S. Foreign Policy Agenda* 7 (3): 9–12.
- Abelson, Donald E. (2004), »The business of ideas: the think tank industry in the USA«. I *Think tank traditions. Policy research and the politics of ideas*, redigeret af Diane Stone og Andrew Denham, 215–31. Manchester & New York: Manchester University Press.
- Albert, Mathias, og Barry Buzan (2011), »Securitization, Sectors and Functional Differentiation«. *Security Dialogue*, oktober, 413–25. <https://doi.org/10.1177/0967010611418710>.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Berling, Trine Villumsen (2011), »Science and Securitization. Objectivation, the authority of the speaker, and mobilization of scientific facts«. *Security Dialogue* 42: 385–97.
- Berling, Trine Villumsen (2018), »Stabilising crises«. I *Assembling Exclusive Expertise. Knowledge, Ignorance and Conflict Resolution in the Global South*, redigeret af Anna Leander og Ole Wæver, 93–109. Worlding Beyond the West. London; N.Y.: Routledge.
- Berling, Trine Villumsen (2019), »Dramaet om Nord Stream 2 er slet ikke slut endnu – og Danmark kan nemt ende med at tabe mere, end man vinder«. *Ræson*, juli.
- Berling, Trine Villumsen, og Christian Bueger (2015), *Security Expertise. Practice, Power, Responsibility*. PRIO New Security Studies. London: Routledge.
- Berling, Trine Villumsen, Ulrik Pram Gad, Karen Lund Petersen, og Ole Wæver (2021), *Translations of Security*. Routledge New Security Studies. Routledge Falmer.
- Berling, Trine Villumsen, og Izabela Surwillo. forthcoming. »Technification and Securitization: The grammar of 'rendering technical' in Polish nuclear energy politics«.
- Booth, Ken (1997), »Security and Self: Reflections of a Fallen Realist«. I *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, redigeret af Keith Krause og Michael C. Williams, 83–120. Borderlines (Minneapolis, Minn.) / v. 8. Minneapolis & London: University of Minnesota Press.
- Breitenbauch, Henrik, Kristian Soby Kristiansen, og Jonas Grosmyer (2020), »Vesten og Rusland. Optioner for samarbejde i en krisetid«. CMS rapport. København: Center for Militære Studier.
- Breitenbauch, Henrik Ø. (2008), »Kompas og Kontrakt: For en dansk sikkerhedsstrategi«. Copenhagen: Dansk Institut for Militære Studier.
- Breitenbauch, Henrik Ø., Niels Byrjalsen, Mark Winther, og Mikkel Broen Jakobsen (2017), »Orden og afskræk-

- kelse. Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim«. CMS rapport. København: Center for Militære Studier.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, og Jaap de Wilde (1998), *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder CO: Lynne Rienner.
- Büger, Christian, og Trine Villumsen (2007), »Beyond the Gap«. *relevance, fields of practice and the securitizing consequences of (democratic peace) research* 10 (4): 417–48. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800136>.
- Cohn, Carol (1987a), »Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals«. *Signs* 12 (4): 687–718.
- Cohn, Carol (1987b), »Slick 'Ems, Glick Ems, Christmas Trees and Cookie Cutters: Nuclear language and How we Learned to Pat the Bomb«. *Bulletin of Atomic Scientists*, nr. June: 17–24.
- Cohn, Carol, og Cynthia Enloe (2003), »A conversation with Cynthia Enloe: Feminists Look at Masculinity and the Men Who Wage War«. *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 28: 1187–1207.
- Collins, Harry M., og Robert Evans (2007), *Rethinking Expertise*. Chicago: University of Chicago Press.
- Engen, Torben Toftgaard (2021), »Den nye totalforsvarsstyrke. Dansk værtsnationsstøtte til NATO's regionale forsvar«. CMS rapport. København: DJØF Forlag med Center for Militære Studier.
- Evans, Robert (2015), »What is expertise? Technical knowledge and political judgement«. I *Security Expertise: Concepts, practices, responsibility*, redigeret af Trine Villumsen Berling og Christian Bueger, 19–36. London & New York: Routledge.
- Evans, Robert, og Harry M. Collins (2008), »Expertise: From Attribute to Attribution and Back Again?«. I *The Handbook of Science and Technology*, redigeret af Edward Hackett, Olga Amsterdamska, Michael Lynch, og Judy Wajcman, 609–30. Cambridge, MA: MIT Press.
- Heurlin, Bertel (2004), *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Magtudredningen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jakobsen, Katja Lindskov, og Torben Toftgaard Engen (2019), »International antiterror-indsats i Sahel: Danmarks militære muligheder og risici i regionen«. I , 1–52. København: Center for Militære Studier.
- Jasanoff, Sheila (2005), »Judgment Under Siege: The Three-Body Problem of Expert Legitimacy«. I *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, redigeret af Sabine Maasen og Peter Weingart, 209–24. Dordrecht: Springer.
- Larsen, Jessica (2020), *A small state addressing big problems. Perspectives on recent Danish foreign and security strategy*, DIIS report 2020: 02.
- Latour, Bruno (2015), »The other state of emergency« engelsk oversættelse af Jane Kuntz, oprindeligt udgivet på fransk i *Reporterre* umiddelbart efter terrorangrebet på spillestedet *Bataclan* lige før COP21 i Paris i 2015, http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/downloads/REPORTERRE-11-15-GB_0.pdf
- Leppgold, Joseph, og Miroslav Nincic (2001), *Beyond the Ivory Tower: International Relations Theory and the Issue of Policy Relevance*. New York: Columbia University Press.
- Liebetau, Tobias (2020), »Conceptual and Practical Changes to Security in Denmark: Expect the Unexpected, Decide the Undecidable«. I *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*, 109–28. London & New York: Routledge.
- Medvetz, Thomas Matthew (2007), *Think Tanks and the Production of Policy-Knowledge in America*. Berkeley: University of California.
- Medvetz, Thomas Matthew (2012), *Think Tanks in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Michaelsen, Hans Peter (2019), »Danmarks nye kampfly. F-35 kort fortalt«. København: Center for Militære Studier.
- Petersen, Karen Lund (2011a), *Corporate Risk and National Security Redefined*. London & New York: Routledge.
- Petersen, Karen Lund (2011b), »Risk Analysis – a Field Within Security Studies«. *European Journal of International Relations*.
- Petersen, Karen Lund, og Vibeke Tjalve (2015), »En offentlig hemmelighed: Når sikkerhedspolitik går fra statsmandskunst til allemandsseje«. *Politik* 18 (3): <https://doi.org/10.7146/politik.v18i3.27618>.
- Rahbek-Clemmensen, Jon (2020), »Nye militære spændinger i Nordatlanten og Arktis«. CMS rapport. København: Center for Militære Studier.
- Rahbek-Clemmensen, Jon og Oliver Schmitt (2017), »The Impact of Institutions on Foreign Policy ThinkTanks in France and Denmark«. *The International Spectator* 52:1, 100–115, DOI: 10.1080/03932729.2017.1268443
- Reppy, Judith (2015), »Producing Knowledge for the Military: Experts and Amateurs in the National Security Community«. I *Security Expertise. Practice, Power, Responsibility*, redigeret af Trine Villumsen Berling og Christian Bueger. London: Routledge.
- Seabrooke, Leonard (2014), »Epistemic Arbitrage: Transnational Professional Knowledge in Action«. *Journal of Professions and Organization* 1: 49–64.
- Tjalve, Vibeke Schou, og Anders Henriksen (2008), »'Vi diskuterer jo ikke politik på den måde' – Folketinget, regeringen og sikkerhedspolitikken«. DIMS rapport. København: Dansk Institut for Militære Studier.
- Tjalve, Vibeke (2012), *Krig i øjenhøjde. Tilskuerdemokratiet og den Superviserede Krig*, DIIS rapport, 2012
- Tjalve, Vibeke (2008), *Realist Strategies of Republican Peace: Niebuhr, Morgenthau, and the Politics of Patriotic Dissent*, Palgrave Macmillan.
- Weaver, R. Kent (1989), »The changing world of think tanks«. *PS, Political Science & Politics* 22 (3): 563.
- Wæver, Ole (1995a), »What is security? – the securityness of security«. I *European Security 2000*, redigeret af Birthe Hansen, 222–. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press.