Samfundssikkerhed i Danmark

Det robuste og sikre samfund i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed

Henrik Breitenbauch
Alexander Høgsberg Tetzlaff

Center for Militære Studier
Københavns Universitet

Arbejdspapir til analysegruppen om dansk sikkerhedspolitik
Udgave af 27. oktober 2021
Ca. 11.000 ord.

Indhold

Faktabokse, tabeller og illustrationer:

Faktabokse

Figurer

Tabeller

Sammenfatning

Denne analyse beskriver de nationale konsekvenser af en udefrakommende sikkerhedspolitisk påvirkning for dansk samfundssikkerhed. En øget stormagtskonkurrence har gjort den hjemlige arena til et sted, der igen skal tænkes defensivt. Grænseoverskridende problemstillinger forårsaget af klimaforandringer, ukontrolleret migration og terrorisme truer samtidig det robuste og sikre Danmark i fremtiden. Med inspiration fra andre nordiske lande behandler analysepapiret begrebet samfundssikkerhed, som en potentiel konceptuel ramme for politisk imødegåelse af de nye trusler og udfordringers karakter. Analysepapiret præsenterer herefter en model der anskueliggør sammenhængen mellem de internationale rammer og de involverede hjemlige aktører og politikområder. Som del af forklaringen på modellen gennemgås den historiske udvikling siden den kolde krig, hvor særligt tre nedslagspunkter beskrives som eksempler på dansk adaptation til udefrakommende trusler: Den globale kamp mod terror, de øgede sikkerhedspolitiske spændinger siden Ruslands annektering af Krim i 2014 og endelig Danmarks håndtering af pandemien i 2020-2021. Endelig identificeres tre systematisk fremskrevne langsigtede scenarier for de internationale rammer for dansk samfundssikkerhed. Det mest sandsynlige scenario dimensioneres af både aktørdrevne trusler (stormagtskonkurrence) og ikke-aktørdrevne risici (eksempelvis klimaforandringer). Konklusionen samler op og diskuterer styringsmulighederne for samfundssikkerhed i en dansk kontekst som et kontinuum mellem to styringslogikker – centralisering og decentralisering.

Kapitel 1: Introduktion

Hvilke langsigtede konsekvenser har den øgede stormagtskonkurrence for dansk samfundssikkerhed? Svaret på dette spørgsmål indeholder en række komplicerede problemstillinger i form af historiske udviklinger, tværgående politikudfordringer og fremadrettede diskussioner. Men det er først og fremmest drevet af en fundamental pointe, som er at sikkerhedspolitikkens genaktualisering i det hjemlige rum betyder, at de dele af det danske samfund, som gør vores samfund robust og sikkert ikke længere kan betragtes særskilt fra sikkerhedspolitikken, og derfor nu må forstås som et samlet hele, der indimellem må koordineres, styres og gives retning – potentielt understøttet af institutionelle reformer.

Den øgede stormagtskonkurrence tager form af en langvarig, flerdimensionel politisk konflikt mellem især på den ene side USA og resten af Vesten, herunder de europæiske lande og Danmark, og på den anden side Kina og blandt andet Rusland.[1] Konflikten supplerer snarere end afløser globaliseringen som overskrift på verdenspolitikken. De forskellige dimensioner og politikområder vil samtidig indeholde forskellige grader af konfliktintensitet – med muligheder for globalt samarbejde på visse områder og mere konfrontatorisk positionering på andre.[2]

Denne sikkerhedspolitiske overlejring af den økonomiske integration som er kernen af globaliseringsprocessen vil blandt andet få komplekse konsekvenser for den globale økonomi. Det betyder, at den velkendte opdeling mellem sikkerhedspolitik og politisk økonomi – som ellers har været fremherskende især siden den Kolde Krigs afslutning – ikke længere lader sig opretholde. Det får, som vi vender tilbage til nedenfor, også eksempelvis betydning for hensynet til forsyningssikkerhed i en dansk kontekst. På samme måde bliver andre politikområder løbende gjort til genstand for sikkerhedspolitiske logikker – nogen af dem for første gang, andre bliver det igen – både i den internationale og den hjemlige politik.

De nationale konsekvenser af denne internationale udvikling er mindst ligeså komplicerede som de internationale konsekvenser – og det er de nationale konsekvenser som denne analyse handler om. Analysen introducerer derfor 'samfundssikkerhed' som et begreb for hensigten om at bevare og udvikle et robust og sikkert samfund i en ny sikkerhedspolitisk epoke. Samfundssikkerhed dækker dermed over beredskabspolitikken samt alle de tiltag, der hører til den hjemlige opgaveløsning, både

[1] Henrik Breitenbauch og Tobias Liebetrau (2021) *Teknologikonkurrencen og dens implikationer for Danmark*, CMS Rapport; jf. Robert Strausz-Hupé et al., *Protracted Conflict: A Challenging Study of Communist Strategy* (New York: Harper Colophon Books, 1963).
[2] Bertel Heurlin, et al. (2020). 'Forværringen af det kinesisk-amerikanske forhold: en strategisk udfordring for Danmark', CMS Notat, 2-3; Thomas F. Lynch III (2020) *Strategic Assessment 2020: Into a New Era of Great Power Competition*, Washington, DC: Institute for National Security Studies, National Defense University.

militære og civile, som svar på udefrakommende problemer og trusler, og som tilsammen er indlejret i et stort og stigende antal forskellige ressortområder.[3]

Samfundssikkerhed

Samfundssikkerhed er et problem- og aktivitetsbaseret begreb, hvilket betyder, at det udvikler sig dynamisk i takt med – og formes af – risici, trusler og aktive håndteringstiltag. Et centralt eksempel er cyberproblematikken og de sårbarheder, der følger med digitaliseringen af det danske samfund – private, virksomheder, civile og militære myndigheder. Det er en af samfundssikkerhedens kerneproblemstillinger. Cyberangreb demonstrerer, hvordan sikkerhedspolitikken helt konkret kommer ind i allestedsnærværende computernetværk, hvordan den integrerede globale økonomi såvel som digitale virkemidler skaber nye sårbarheder, og hvordan modtiltagene betyder sammenblandinger af gammelkendte distinktioner mellem militære og civile myndigheder.[4] At situationen er dynamisk understreges af, at andre, nye politikområder også bliver genstand for sikkerhedspolitisk overlejring: som det diskuteres nedenfor, så er eksempelvis uddannelses- og forskningsområdet et felt, der i stigende grad også må omfattes i sikkerhedspolitisk motiverede samfundssikkerhedsbestræbelser.

Analysen opererer med to grupper af udfordringer: aktørdrevne og ikke-aktørdrevne. Aktørerne er stater, hvis gensidigt modstillede interesser driver den internationale sikkerhedspolitiks dynamikker. De aktørdrevne udfordringer er derfor typisk 'trusler', der imødegås med en sikkerhedspolitisk logik, mens de ikke-aktørdrevne udfordringer typisk er 'risici', der imødegås med en beredskabslogik.

Hensigten med rapporten er at give en helhedsorienteret forståelse af samfundssikkerhedens overordnede træk – herunder udviklinger i internationale rammer, nationale modtiltag, diskussioner af relevante snitflader og fremadrettede problemstillinger. Analysen er udarbejdet som et bidrag til arbejdet i den sikkerhedspolitiske analysegruppe under ledelse af ambassadør Michael Zilmer-Johns. Det analytiske fokus er derfor særligt på problemstillinger, der vedrører det forsvars- og sikkerhedspolitiske område, herunder Forsvarsministeriets koncern, og behandlingen af andre emner er indimellem kursorisk.

Ikke desto mindre er analysens centrale pointe, at den øgede stormagtskonkurrence og andre udefrakommende faktorer fundamentalt påvirker en væsentlig problemstilling – samfundssikkerheden – som går på tværs af en lang række eksisterende ressortområder. Sikkerhedspolitikken rækker ind over og påvirker politikområder, der ikke i årtier, hvis nogen sinde, har været påvirket af sikkerhedspolitiske forhold. Forandringen af de ydre rammer skaber samlet set indre, danske udfordringer i form af nye krav til tværgående koordination og indsatser, og rejser spørgsmål om potentielle institutionelle reformer.

[3] Se diskussionen om 'national sikkerhed' som alternativt samlebegreb sidst i kapitel 2.
[4] Cybersikkerhed i perspektiv (djoef-forlag.dk)

Metode og struktur

Analysen baserer sig på et *desk study* samt interviews med 12 danske beslutningstagere i relevante myndigheder. For at udfolde implikationer af Danmarks handlemuligheder på lang sigt anvendes en fremskrivende scenarieanalyse i en tidshorisont på 10-15 år. [Analysen vil når den udgives have gennemgået intern og ekstern fagfællebedømmelse i overensstemmelse med Center for Militære Studiers procedurer for kvalitetssikring.]

Efter denne introduktion følger to analytiske kapitler og en konklusion. Kapitel 2 indledes med en gennemgang af begrebet samfundssikkerhed i en nordisk kontekst, hvor særligt Sverige og Norge har taget begrebet til sig og forankret det organisatorisk, hvorimod Danmark har udviklet sig i en anden retning. Kapitel 3 beskriver hvordan forandrede internationale rammebetingelser over tid har forandret den danske tilgang til samfundssikkerhed og introducerer en analytisk model for rapporten, som viser sammenhængen mellem international rammesætning og samfundssikkerhed i Danmark. Herefter beskrives den historiske udvikling i sikkerhedspolitikkens overlejring[5] af det 'hjemlige rum' fra 1990erne og frem til i dag. Efter postkoldkrigstidens etablering af en ikke-sikkerhedspolitisk beredskabspolitik er der sket en international overlejring i to bølger, først med den globale kamp mod terror og senere med den genopståede og forøgede stormagtskonkurrence. Endelig fremhæves Covid-19 pandemien som en ekstrem test af kriseberedskabet, der samtidig bidrager til konklusionens diskussion af fremadrettede tilpasningsmuligheder.

Kapitel 4 ser fremad gennem fremskrivning af forskellige scenarier for de internationale rammer for dansk samfundssikkerhed. I scenarierne kombineres aktør- og ikke-aktørdrevne trusler og risici med henblik på en systematisk afledning af implikationer for fremtidige danske udfordringer og muligheder. Konklusionen samler endelig op på analysens forskellige dele og diskuterer kort- og langsigtede implikationer for samfundssikkerhedsproblematikken generelt, og for det forsvars- og sikkerhedspolitiske område specifikt.

[5] Med 'overlejring' skal forstås betydningen af, at internationale forhold udgør skiftende rammebetingelser for det hjemlige (nationale) rum og dermed tilføjer dette rum en ekstra dimension.

Kapitel 2: Samfundssikkerhed – et nordisk begreb

Dette kapitel udfolder det nordiske begreb om samfundssikkerhed og diskuterer forskelle fra og relevansen for Danmark. For at kunne diskutere det generelle begreb om samfundssikkerhed i en dansk kontekst giver det mening at orientere sig mod Norden og særligt mod vores nabolande Norge og Sverige, som begge har en bredere tilgang til beredskab med fokus på generel sikkerhed i samfundet. I dette afsnit vil vi derfor undersøge og udfolde begrebet samfundssikkerhed med særligt udgangspunkt i disse lande, som udgangspunkt for en senere diskussion af begrebets brug i analysen.

Siden årtusindskiftet er begrebet samfundssikkerhed (’societal security’, hhv. ’samhällssäkerhet’ på svensk og ’samfunnssikkerhet’ på norsk) i stigende grad blevet mere fremtrædende i de andre nordiske lande, og særligt Norge og Sverige.[6] Begrebet forskyder dermed tidligere begreber fra den kolde krig som er relateret til totalforsvarsbegrebet, herunder ’civil defence’ og dets efterfølger ’civil security’. Fraværet af nære trusler mod dansk sikkerhed gjorde, at beredskabspolitikken blev adskilt fra en sikkerhedspolitisk tankegang.[7] Med omkalfatringen af de politiske rammer fra et koldskrigssetup til et civilt fredstidssetup kom beredskabspolitikken til at stå mere rent frem med et fokus på risici og utilsigtede hændelser fremfor på intenderede trusler fra fjendtlige aktører. Denne ’all hazards’-tilgang udviklede sig efterhånden, knyttet til robusthedsbegrebet, i en mere abstrakt retning rettet mod organisatorisk robusthed i samfundet.[8] I Norge og Sverige er denne generelle internationale udvikling blevet akkompagneret af adopteringen af en samfundssikkerhedsmodel som rammen for robusthedsdagsordenen, mens Danmark har udviklet sin tilgang inden for beredskabsområdet.

Begrebet har et praksisorienteret fokus på opretholdelsen af samfundets funktioner og blev i denne analyses betydning udviklet i akademiske kredse i Sverige og Norge.[9] Samfundssikkerhed er i denne variant et politisk begreb med fokus på, hvordan staten

---

[6] Mark Rhinard og Sebastian Larsson (2021) *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence.* Abingdon: Routledge, 3-5. Den oprindelige version af ordet *societal security* opstod i 1990erne og er koblet til Københavnerskolen. Med societal security-begrebet blev studiet af international sikkerhed rettet mod intrastatslige interesser med et konstruktivistisk fokus på identitet og fællesskab i samfundet, snarere end territorier, jf. Barry Buzan, Ole Wæver, og Jaap de Wildes (1998): *Security. A New Framework for Analysis*; Wæver, Ole et al. (1993): *Identity, Migration, and the New Security Order in Europe*.

[7] ‘Societal Security and Crisis Management’ (2019): Organizing for Societal Security and Crisis Management in Germany, The Netherlands, Norway, Sweden and the UK – Johannes S. Førde, Per Lægreid et al., 41.

[8] I analysen anvendes ’robusthed’ synonymt med resiliens-dagsordenen og samfundets modstandskraft og modstandsdygtighed.

[9] Mark Rhinard (2021a): ‘Societal Security in theory and Practice’, Rhinard og Larsson 2021, 22, 37. Begrebet er særligt knyttet til de to professorer Bengt Sundelius og Jan Hovden: ifølge Larsson (2021) gav Wæver efter nogen dialog begrebet *societal security* til Bengt Sundelius og tillod ham at udvikle det i en funktionalistisk snarere end identitetsfokuseret retning (Rhinard og Larsson 2021, 58). Jf. Sundelius, Bengt. 2007. “Samhällssäkerhet I det globalt invävda Norden” *Nordisk tidsskrift*, Hovden, Jan. 2004: Public Policy and Administration in a Vulnerable Society: Regulatory Reforms Initiated by a Norwegian Commission. *Journal of Risk Research.*

kan beskytte samfundet i praksis.[10] En stigende konvergens mellem de nordiske landes myndigheder er i vist omfang et resultat af de politiske forsøg på at skabe en fælles fortælling og begreb om nordisk samfundssikkerhed igennem Nordisk Råd.[11] Nordisk Råd iværksatte i 2009 HAGA-deklarationerne, som har til hensigt at øge samarbejdet vedrørende beredskabs- og sikkerhedsarbejde i Norden.[12] Heraf udsprang et nordisk forskningssamarbejde om samfundssikkerhed[13] i regi af NordForsk[14], som også har tilbudt en definition af begrebet samfundssikkerhed.[15] Ligeledes anbefalede Stoltenberg-rapporten fra 2009 (udarbejdet efter ønske af de nordiske udenrigsministre) flere tiltag specifikt vedrørende samfundssikkerhed.[16] Alle initiativer kan ses som forsøg på at styrke samarbejdet på det overordnede plan om samfundssikkerhed i Norden og som led heri at arbejde for en konvergerende eller fælles begrebslig ramme for indsatserne.

På trods af disse transnationale hensigter om at samle begrebet på tværs af de nordiske lande, er der dog forskel på, hvordan landene tolker og praktiserer samfundssikkerhed og begrebet har varierende nationale nuanceringer indlejret i sin betydning.[17] Det fællesnordiske projekt gør de nordiske erfaringer særligt relevante i en dansk kontekst.[18] Derfor udfoldes nu, hvordan begrebet er blevet anvendt over tid i Norge og Sverige, da begge lande i modsætning til Danmark i langt højere grad har etableret særlige myndigheder, som har adopteret begrebet som en overligger for deres tværgående sikkerhedsarbejde.[19]

Faktaboks 1. Samfundssikkerhed: Det robuste og sikre samfund

Enhver stat bør sikre opretholdelse og videreførelse af samfundets essentielle funktioner i hverdagen og i tilfælde af større ulykker og katastrofer. I Danmark omfatter begrebet om det robuste og sikre samfund en lang række forskelligartede opgaver. Opgaverne og ansvaret

[10] Dette i modsætning til Wævers og Københavnerskolens mere teoretiske begreb, jf. Høyland, Sindre. 2018: A Contribution to Empirical Revitalization of the Samfunnssikkerhet Concept. *Safety Science* særudgivelse 2018.
[11] Rhinard og Larsson 2021, 14.
[12] Bailes, A. og Sandö, C. 2014. Nordic Cooperation on Civil Security: The HAGA process 2009-2014. Stockholm. *Report of the Swedish Defence Research Agency (FOI)*.
[13] NordForsk Policy Paper 2013: Societal Security in the Nordic Countries. FULLTEXT01.pdf (diva-portal.org)
[14] NordForsk er en fælles institution som finansierer og tilrettelægger samarbejde inden for forskning i i Norden.
[15] NordForsk (2019): Samfundssikkerhed i de nordiske lande. Link: Samfundssikkerhed i de nordiske lande | Nordic cooperation (norden.org)
[16] Stoltenberg, Thorvald. 2009: Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk. Link: nordiskrapport.pdf (regjeringen.no)
[17] Rhinard og Larsson 2021, 3, 4, 13, 227, jf. også Olsen, Odd Einar et al: Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas. (2007) *Journal of contingencies and crisis management*.
[18] Også udenfor Norden anvendes lignende begreber, fx som Japan *societal safety* som fokuserer på at beskytte samfundet mod ulykker og katastrofer og reducere skaderne fra sådanne hændelser. Abe, Seiji og Ozawa, Mamoru et al: *Science of Societal Safety. Living at times of risks and disasters*. (2019)
[19] Claudia Morsut (2021) 'The Emergence and development of *samfunnssikkerhet* in Norway', Rhinard og Larsson 2021, 69.

strækker sig typisk over mange forskellige myndigheder på tværs af flere ministerier, men indbefatter som udgangspunkt de mest essentielle funktioner og serviceydelser, man modtager som borger fra staten. Politiet opretholder sikkerhed, fred og orden, og fører kontrol med, at lovene overholdes og skrider ind over for lovovertrædelser og sikrer dermed at Danmark grundlæggende er et trygt sted at bo og leve. Politiet varetager også mange tryghedsskabende tiltag, på tværs af alle offentlige myndigheder, og spiller derfor en helt central rolle i et robust og sikkert samfund. Beredskabsstyrelsen varetager Danmarks katastrofeberedskab og sørger for at opretholde samfundets evne til at forebygge og modstå ulykker, kriser og katastrofer ved at bistå dem, der er blevet ramt af en ekstraordinær hændelse. Under beredskabskriser spiller politiet og særligt Rigspolitiet desuden en vigtig rolle, både i forbindelse med lokale og de samlede, nationale krisestyringsfunktioner. Regionerne sikrer velfungerende hospitaler og et aktivt akutberedskab. Alle tre er blot nogle af de eksempler på obligatoriske ydelser, som er centrale dele for ethvert velfungerende og moderne samfund og er med til at skabe et robust og sikkert samfund.

Udover selve ydelserne betegner begrebet om et robust og sikkert samfund tillige samfundets evne til at være robust over for trusler eller hændelser mod disse funktioner. Det typiske fokus for påvirkningen af funktionerne er relateret til beredskabspolitikken, som gennem syv principper fokuserer på en optimal krisestyring i tilfælde af ulykker og katastrofer.[20] Til daglig begrænser Beredskabsstyrelsens ansvar sig dog til at sikre, at der foreligger tilstrækkelige og opdaterede beredskabsplaner hos alle myndigheder i landet, hvis formål er at forbedre håndteringen af ekstraordinære hændelser. Trusler og risici kan være mangeartede og beskrives af Beredskabsstyrelsen i deres Nationale risikobilleder, som udkommer med et par års mellemrum og skaber bevidsthed om erkendte trusler og risici. De konkrete risikoeksempler har typisk karakter af ulykker og sygdomsudbrud og dermed et ikkeaktør-baseret fokus.

Betydningen af det robuste og sikre samfund er under forandring og robusthed bliver, som vi vil påvise i dette papir, i stigende grad vigtigt i fremtiden. Kritiske samfundsfunktioner kræver derfor særlig beskyttelse. Forsyningssikkerhed, beskyttelse af kritisk infrastruktur og investeringsscreeninger er eksempler på nyere, relaterede emner for modtiltag på en ydre sikkerhedspolitisk påvirkning.

Udviklingen i Norge og Sverige

Under den kolde krig var *totalforsvaret* rammen om, at hele samfundet skulle aktiveres i tilfælde af krig og krise for at sikre statens overlevelse. I både Sverige og Norge var totalforsvar forgængeren til samfundssikkerhed, og har derfor et bredt syn på sikkerhed og truslerne mod samfundet.[21] Selvom også Danmark havde et totalforsvar, så blev arven af det efter den kolde krig omdannet til et 'adhockrati' bestående af samarbejdsrelationer mellem sikkerhedsaktører med decentrale beslutningskompetencer.[22] I Sverige blev samfundssikkerhed derimod svar på det funktionelle tomrum som opstod på baggrund et manglende fjendebillede efter den

[20] Beredskabsstyrelsen *Retningslinjer for krisestyring* (2019), 18. Krisestyringssystemet nævnes også ifm. afsnittet om pandemien.
[21] Sebastian Larsson (2021) 'Swedish total defense in transformation', Rhinard og Larsson, 47; Morsut 2021, 69.
[22] Engen, Torben. 2021: Den nye totalforsvarsstyrke. Rapport, Center for Militære Studier. 42-45

kolde krigs afslutning.[23] Her fandt også en parallel udvikling af akademiske og politiske diskurser om (u)sikkerhed sted, som førte til udviklingen af et samarbejde om samfundssikkerhed.[24]

Samfundssikkerhed har siden 1990erne været et specifikt forskningsområde i både Norge og Sverige, som også har været understøttet af politisk interesse. Forskningen har derfor spillet en aktiv rolle i forhold til at udvikle og forfine begrebet, som så overtages af det politiske rum i begge lande. Der finder en omfattende udveksling sted i akademiske og politiske cirkler, drevet af et politisk ønske om både mere viden om og institutionel udvikling på området. I Norge udspringer den akademiske udvikling af begrebet særligt af slutningen af 1990erne, både gennem et uddannelsesprogram på Stavanger Universitet og gensidige udvekslinger med de svenske miljøer.[25]

I Norge er begrebet endnu mere end i Sverige indlejret i staten som et nationalt politikområde. I starten af 00erne udkom flere Stortingsmeldinger som fastsatte rammer for samfundssikkerheden og definerede begrebet i norsk kontekst.[26] Begge lande har i dag sammenlignelige styrelser og koordinerer og håndterer alle aspekter af samfundssikkerhed. I Norge blev *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* (DSB) oprettet i 2003 efter en sammenlægning af Direktoratet for civilbeskyttelse og Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Organisatorisk er DSB underlagt Justits- og beredskapsdepartementet.[27] Direktoratet har omkring 700 ansatte og fungerer som en slags paraply, der både overvåger risici og trusler og går på tværs af alle sektorer og ministerier i samfundet og varetager en koordinerende rolle på ministeriets vegne.[28] Herudover varetager Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) en tværsektoriel overvågning af både det militære og civile område i landet.

Norge definerer samfundssikkerhed som ”samfundets evne til at værne sig mod og håndtere hændelser som truer grundlæggende værdier og funktioner og sætter liv og førlighed i fare”.[29] Den norske regering arbejder endvidere med begrebet om en samfundssikkerhedskæde, der systematisk fokuserer på samordning på tværs af

[23] Larsson 2021, 46.
[24] Larsson 2021, 55. Særligt aktiv var Sundelius: Sundelius, Bengt. 2005. From National Total Defense to Embedded Societal Security. In Protecting the Homeland: European Approaches to Societal Security – Implications for the US, edited by Dan Hamilton, Bengt Sundelius and Jesper Grönvall, 1-16 Washington DC: The Centre for Transatlantic Relations a John Hopkins University; Sundelius, Bengt: “Samhällssäkerhet I det globalt invävda Norden” 2007. Nordisk tidsskrift.
[25] Flere gensidige studiebesøg vedrørende samfundssikkerhed fandt sted mellem landene i perioden 1999-2001 som yderligere bidrog til en konsolidering og fælles forståelse af begrebet i begge lande. Høyland 2018; Morsut 2021, 68; Larsson 2021, 59.
[26] Stortingsmelding #17 (i 2002), #39 (i 2004) og #42 (i 2004). Link: Meldingar til Stortinget - regjeringen.no
[27] Om DSB | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
[28] Jf. ‘Societal Security and Crisis Management’ (2019): Organizing for Societal Security and Crisis Management in Germany, The Netherlands, Norway, Sweden and the UK. Førde, Lægreid et al., 34.
[29] Prop. 1 S (2017–2018) - regjeringen.no

offentlige myndigheder, private og frivillige organisationer.[30] Den norske samfundssikkerhedsinstruks har til formål at styrke samfundets evne til at forebygge kriser og til at håndtere alvorlige hændelser gennem et helheds- og koordineret arbejde med samfundssikkerhed.[31]

Sverige introducerede allerede i 2006 en sikkerhedsstrategi med fokus på samfundssikkerhed (samhällets säkerhet), som fokuserer på samfundets fortsatte funktionalitet, befolkningens liv og sundhed samt beskyttelse af grundlæggende værdier.[32] *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) opstod i 2009 med en sammenlægning af flere sikkerhedsmyndigheder efter politisk reformpres som følge af tsunami-krisen i Thailand i 2004.[33] MSB har til formål at gøre samfundet mere sikkert. MSB varetager i Sverige den koordinerende rolle på tværs af alle aktører både før, under og efter større hændelser. Myndigheden har ca. 1000 ansatte og er underlagt Justitsministeriet, som i Sverige er ansvarlig for en lang række krisehåndteringsopgaver. Særligt arbejder MSB med beredskabstjeneste, ulykkesforebyggende arbejde, kriseberedskab, civilforsvar, cybersikkerhed og sikker kommunikation.[34] Selvom Sverige ikke er NATO-medlem er alliancens 'seven baseline requirements'[35] et centralt udgangspunkt for det strategiske arbejde med samfundssikkerhed i landet.[36]

Den institutionelle indlejring af den givne nationale samfundssikkerhedsmyndighed har betydning for evnen til at adaptere ift. en øget sikkerhedspolitisk overlejring af området. I princippet er det nemmere for Danmark at reagere på sikkerhedspolitisk overlejring, da beredskabsområdet i forvejen er underlagt Forsvarsministeriet. Omvendt har Norge og Sverige med det brede begreb om samfundssikkerhed en konceptuel ramme, der principielt gør det nemmere for dem at forstå behovet for og at håndtere ambitioner om at koordinere på tværs. Selvom alle tre lande bruger sektoransvarsprincippet, og selvom det danske krisestyringssystem også bygger på et samarbejdsprincip med krav om koordination på tværs af myndigheder, så er den danske model relativt mere

[30] Prop. 1 S (2017–2018) - regjeringen.no
[31] Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen) - Lovdata
[32] En strategi för Sveriges säkerhet (regeringen.se) (2006), 15-16
[33] Jf. 'Societal Security and Crisis Management' (2019): Beyond Loose Couplings in Crisis Preparedness: The Role of Coordination Agencies in Sweden and Norway. Ole A. Danielsen og Johannes S. Førde, 59
[34] Vår roll i samhället (msb.se). Siden 2020 har den svenske regering desuden arbejdet med en række initiativer, der har til formål at forøge landets samfundssikkerhed, herunder yderligere samordne af udviklingen af civilforsvaret (i Danmark: Beredskabsstyrelsen) og det militære forsvar med henblik på at sikre, at kriseberedskabet og civilforsvaret gensidigt forstærker hinanden, samt oprette en ny myndighed for psykologisk forsvar og et cybersikkerhedscenter. Videokonference på www.ida.dk om Beredskab i Norge, Sverige og Danmark – hvad har vi fælles og hvad skiller os? - Zoom (efterår 2020)
[35] S*even baseline requirements* er en udløber af NATO-topmødet i Warszawa i 2016 og har til formål at sikre og beskytte kritiske civile kapabiliteter, som understøtter de militære kapabiliteter og som går på tværs af offentlige myndigheder og den private sektor.
[36] NATO Heads of State and Government (2016) 'Commitment to enhance resilience', 8 juli, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm]

styrelsesfunderet og relativt mindre policy-drevet, hvorfor ansvaret under kriser som udgangspunkt forbliver mere decentralt.

Nordisk samfundssikkerhed efter Krim

I både Norge og Sverige har eksterne begivenheder og forandringer af de internationale sikkerhedspolitiske rammer også skabt nye forventninger til samfundssikkerhedspolitikken og bidraget til at forme dens konsolidering de sidste 10 år. Eksempelvis skabte terrordagsordenen efter 11. september 2001 begrebet *homeland security* i USA, som medførte store organisatoriske forandringer, herunder en centralisering af tidligere adskilte myndigheder under et helt nyt ministerium.[37] I de nordiske lande såvel som i EU mere generelt blev påvirkningen herfra filtreret gennem vores særlige samfundsmodeller, og medførte ikke udover den specifikke adaptation i forhold til terrorbekæmpelse større ændringer.[38] Sideløbende har også EU fået en større rolle i forhold til at sætte rammer for hensynet til det robuste og sikre samfund, ikke mindst fra Stockholmprogrammet (2010-2014), som satte fokus på beskyttelse af borgere i et frit og sikkert Europa, og frem.[39] Selvom EU mest er rammesættende for Sverige er logikkerne fremdeles relevante for Norge også.

Behovet for antiterrorindsatser har været det mest dimensionerende eksterne forhold de sidste 20 år. Udfordringen fra 'geopolitikkens genkomst' i form af en forøget stormagtskonkurrence og, symboliseret ved Ruslands annektering af Krim i 2014, spændinger i det Sydkinesiske hav, stormagtsinvolvering i konflikter i Mellemøsten og Nordafrika, og hybrid krigsførelse viser nødvendigheden af øget fokus på klassiske kategorier som territorialforsvar og militær afskrækkelse på politisk niveau.[40] For den nordiske samfundssikkerhedsdagsorden er den principielle omvæltning, der er forbundet med stormagtskonkurrencen af mindst samme kvalitative omfang som antiterror-udfordringen. Mark Rhinard noterer, at 'it remains to be seen whether a societal security concept emphasizing civilian responses to a broad range of threats and risks from across government will prove its relevance or obsolesce in the years ahead'.[41] Udover udfordringen for dagsordenen fra en øget militær komponent, så kan man lægge til, at udfordringen ligeså meget handler om en fornyet relevans af aktørdrevne trusler, som skifter balancen i samfundssikkerhedsproblematikken (og derfor potentielt både logikker, tiltagstyper og relevante aktører) fra risici og ikke aktørdrevne utilsigtede hændelser, til netop trusler og modstander-aktører.

---

[37] Anja Dalgaard-Nielsen og Daniel Hamilton, Daniel (2006) *Transatlantic Homeland Security – Protecting society in the age of catastrophic terrorism*, Abingdon: Routledge.
[38] Anja Dalgaard-Nielsen (2004) *Homeland Security: American and European responses to September 11th*. DIIS, 166-169; Mark Rhinard og Arjen Boin (2009): Bureaucratic Politics and Policymaking in the EU. *Journal of Homeland Security and Emergency Management vol. 6* (1).
[39] Henrik Breitenbauch (2012) *Beredskab eller intern sikkerhed*?, CMS rapport, 18-19.
[40] Mead, W.R. (2014) 'The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers', *Foreign Affairs*, 93(3), 65-78; Rhinard 2021, 38.
[41] Rhinard 2021a, 39.

Civile aktører må derfor også forstå og agere sikkerhedspolitisk som led i samfundssikkerhedsdagsordenen. Som Claudia Morsut påpeger, så er geopolitikkens genkomst et varsel om 'further changes in the articulation of security goals. In Norway, this is likely to play out in new relationships between the broad samfunnssikkerhet concept and the more traditional defence notion. While the latter has until now been seen as a complement to the former, time will tell whether it regains dominance in the years ahead'.[42] Her påpeger Mark Rhinard og Sebastian Larsson, at begrebets fleksibilitet er en mulig udviklingsretning som vil tillade det også at adressere mere klassiske sikkerhedsproblemstillinger.[43] Netop det er formålet med denne analyse: at anskueliggøre, at Danmark kan opnå det samme ved at diskutere konsekvenserne af den sikkerhedspolitiske overlejring i lyset af begrebet samfundssikkerhed.

Danske overvejelser om det nordiske begreb

På trods af sammenlignelige politiske rammer har begrebet samfundssikkerhed endnu ikke vundet samme indpas i Danmark som i Norge og Sverige.[44] Som Tobias Liebetrau viser, så har Danmark i stedet for en bevidst og fokuseret indsats fra politisk side anvendt den sikkerhedspolitiske usikkerhed efter Den Kolde Krig som redskab for nye muligheder i dansk sikkerhedspolitik.[45]

Denne sektoransvarslignende styringslogik er tydeligt forskellig fra Norge og Sverige, som har en mere policy-styret tilgang til samfundssikkerhed med særlige myndigheder til at varetage opgaven. Det er uklart, hvorfor Danmark ikke som de andre lande indtil nu har adopteret begrebet om samfundssikkerhed, men det kan hænge sammen med de organisatoriske og metodiske præferencer, der er forbundet med sektoransvarsprincippet og generel dansk modvilje mod unødvendige strukturer.
En dansk omfavnelse af begrebet vil altså skulle holde fordelene – et bredere, mere tværgående begreb, med mulighed for øget koordination og styring – op mod de ulemper der kan forekomme i begrebet set ud fra dansk administrativ tradition.

Et alternativ til 'samfundssikkerhed' er det begreb om 'national sikkerhed' som blev introduceret med Forsvarsforliget 2018-2023. Betydningen omfattede her forsvarets støtte til antiterrorberedskabet og grænsekontrol.[46] Statsministeriet oprettede sommeren 2021 en 'afdeling for national sikkerhed'. Det pt. uklart i hvilket omfang begrebet om samfundssikkerhed er sammenfaldende med det område, der falder ind under myndighedernes brug af begrebet 'national sikkerhed'. I forhold til Rigsfællesskabet er

[42] Morsut 2021, 87.
[43] Mark Rhinard (2021b): Societal Security in theory and practice. i *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence.* Routledge New Security Studies, 233. Citat: "For the study of Nordic societal security to remain relevant and intellectually rigorous, it must also remain reflexive, curious, and willing and able to adjust its focus".
[44] Tobias Liebetrau (2021) 'Conceptual and practical changes to security in DK', Rhinard og Larsson, 110; Rhinard og Larsson 2021, 17.
[45] Liebetrau 2021, 112.
[46] Aftale på forsvarsområdet 2018-2023, 6.

visse dele af ressortområder og aktiviteter under paraplyen ’samfundssikkerhed’ henholdsvis den grønlandske og færøske regerings ansvar, mens andre påhviler Danmark. I Danmark er det Politiets Efterretningstjeneste (PET) som varetager rollen som national sikkerhedsmyndighed. Hvis myndighederne fremadrettet finder anvendelse for begrebet ’national sikkerhed’ er det vigtigt at afklare, om ’national sikkerhed’ dækker over både ’samfundssikkerhed’ og forsvarets nationale opgaver (figur 1 i næste kapitel viser, at der er overlap).

Kapitel 3: Sikkerhedspolitisk overlejring af samfundssikkerheden

Dette kapitel diskuterer, hvordan internationale forhold udgør skiftende rammebetingelser for – overlejrer – den danske tilgang til samfundssikkerhed.

Sikkerhedspolitikken har atter fået en klar hjemlig komponent, og den hjemlige arena skal derfor igen tænkes defensivt, både militært og civilt. Det at tænke defensivt – på aktørdrevne trusler snarere end på ikke-aktørdrevne risici – er et principielt regiskifte i forhold til den form for beredskabspolitik i bred forstand, der voksede frem i årene efter den kolde krig. Dette kapitel udfolder derfor sikkerhedspolitiske overlejringer og deres dynamikker, og skitserer som led heri eksempler på forskellige nyere danske modtiltag og redegør kort for, hvordan EU og NATO er rammesættende på samfundssikkerheden. Den samlede vifte af ressortområder og modtiltag som den sikkerhedspolitiske overlejring aktiverer viser, hvordan samfundssikkerhed er en dynamisk udfordring på tværs af myndighedernes respektive ansvarsområder.

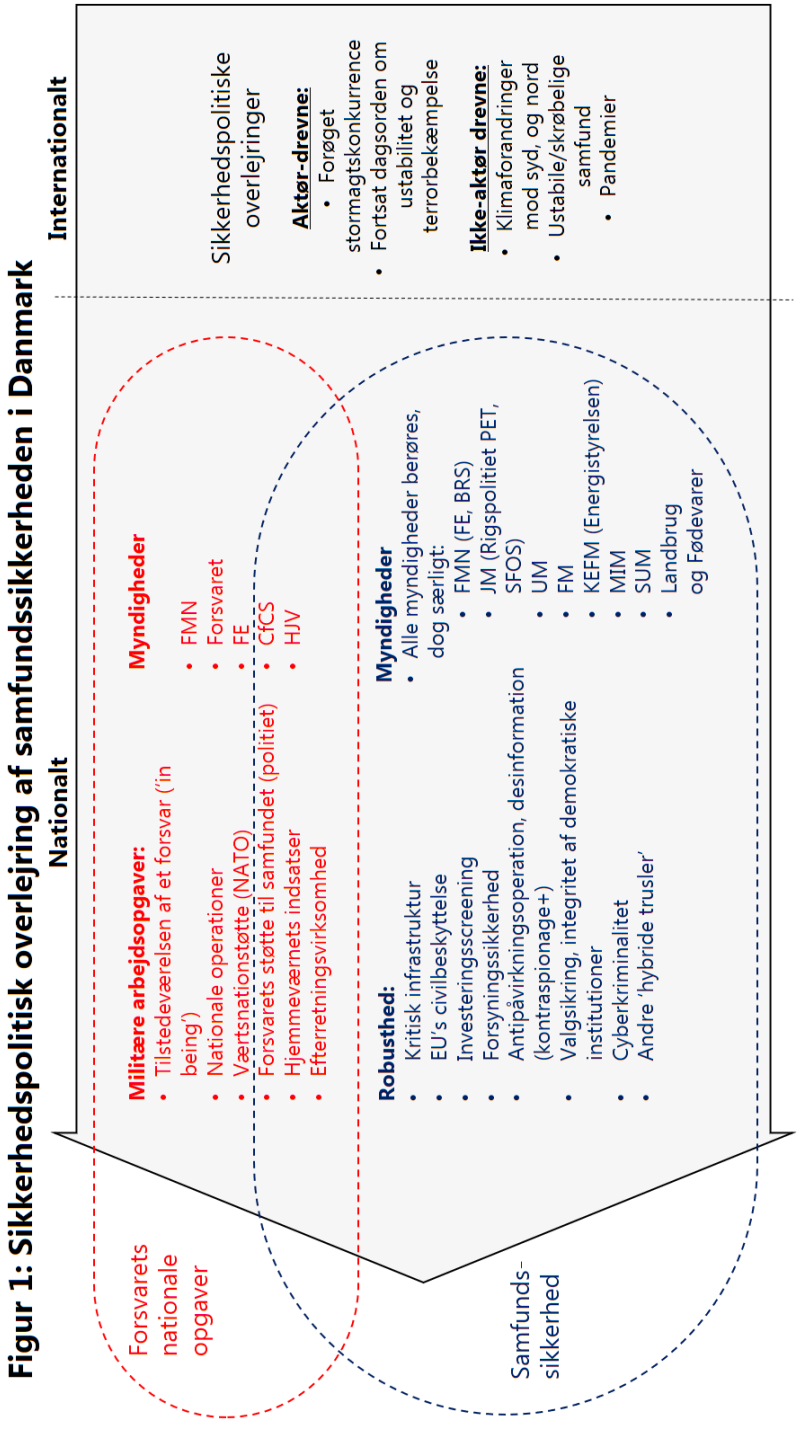
Samfundssikkerheden med og uden sikkerhedspolitisk overlejring

Mens sikkerhedspolitikken er det begreb vi anvender for statens aktiviteter i det internationale domæne for at holde Danmark sikkert, så er samfundssikkerheden lig med de sikkerhedsmæssige bestræbelser i det nationale domæne ud over den rent militære sikkerhed (men med militære bidrag).

Samfundssikkerhed er i sin natur svær at afgrænse præcist, og derfor besværligt at behandle som et integreret ressortområde – der er mange problemstillinger, aktører, og myndigheder involveret. Det giver derfor mening at tænke samfundssikkerhed som et sæt af overlappende cirkler, hvoraf nogle funktioner (og myndigheder) er tæt på centrum, mens andre er mere perifere og har andre funktioner end samfundssikkerhed. I en verden – eller epoke – uden eller med kun meget lidt sikkerhedspolitisk overlejring ind i det nationale rum, så kan samfundssikkerheden i et vist omfang reduceres til beredskabspolitikkens formål om at styrke og udvikle det robuste og sikre samfund, generelt baseret på en distribueret netværksmodel ud fra princippet sektoransvar.

Men med den øgede stormagtskonkurrence ser verden ikke sådan ud: Hybride trusler fra ikke-venlige stater, øget spionage herunder cyberspionage, påvirkningsoperationer med mere, er kun en del af den nye samfundssikkerhedsdagsorden. Jo mere man gradvist – på et traditionelt kontinuum fra fred over konflikt til krig – bevæger sig mod et højere internationalt spændingsniveau, jo tydeligere bliver sammenhængen mellem samfundssikkerhedens forskellige aspekter hjemme i det nationale rum. Og jo større bliver behovet for at overveje, hvor og under hvilke omstændigheder, der er behov for forøget koordination og styring. Denne overlejring fra international sikkerhedspolitik af det nationale domæne er ikke konstant over tid, og veksler også i karakter. Ud over de aktørdrevne trusler, kommer der også andre typer problemer fra det internationale domæne, nemlig ikke-aktørdrevne udfordringer – såsom klimaforandringer, forurening,

solstorme, etc.[47] Figur 1 illustrerer derfor, hvordan den dynamiske internationale overlejring af det nationale rum rammesætter den danske samfundssikkerhedsdagsorden og berører en række offentlige myndigheder.



Figuren er opdelt i det internationale domæne til højre og det nationale domæne til venstre, adskilt af en stiplet linje. Den store pil illustrerer, at internationale

[47] Se også Beredskabsstyrelsens 'Nationalt risikobillede'. Fx 2017, [https://brs.dk/link/855c4ad9a2704740b73429899d48a469.aspx].

sikkerhedspolitiske overlejrer det nationale domæne. Pilen indeholder overlejring af både aktørdrevne og ikke-aktørdrevne udfordringer. Aktørdrevne påvirkninger tager form af blandt andet forøget stormagtskonkurrence og international terrorisme, mens de ikke-aktørdrevne udfordringer kommer fra blandt andet klimaforandringer, pandemier, migration og skrøbelige samfund, mv.

Med særligt sigte på Forsvarsministeriets områder, viser figuren de myndigheder, som er involveret i overlejringen. Den stiplede røde cirkel benævnt 'Forsvarets nationale opgaver' relaterer sig til de klassiske sikkerhedsopgaver, herunder effekten af den blotte tilstedeværelse af et militærapparat (forsvaret 'in being'). Derudover løses nationale opgaver som dansk suverænitetshåndhævelse, støtte til samfundet, hjemmeværnets indsatser og værtsnationstøtte (ifm. allierede militære styrkers ophold i landet). De primære aktører er Forsvaret, Hjemmeværnet og Forsvarets Efterretningstjeneste (FE).

Den stiplede blå cirkel indeholder samfundssikkerheden og de civile og militære arbejdsopgaver og herunder nyere modtiltag, som relaterer sig til samfundets generelle robusthed. Disse vedrører blandt andet kritisk infrastruktur, investeringsscreeninger, forsyningssikkerhed og cyberkriminalitet, mv. De to primære ministerier er Forsvarsministeriet (FMN) (som har underlagt Beredskabsstyrelsen og FE) og Justitsministeriet (JM), med Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste (PET) og den nyoprettede Styrelse for Forsyningssikkerhed (SFOS). En række andre ministerier spiller en særlig rolle for et robust samfund, herunder Udenrigsministeriet (UM), Sundhedsministeriet (SUM), Finansministeriet (FM), Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (KEFM) og endelig Miljøministeriet (MIM). De sidste ministerier har alle ressortområder, der indebærer kritisk infrastruktur. Det er en væsentlig tendens og pointe i sig selv, at samfundssikkerhed breder sig og vil påvirke næsten alle ministerområder.

Center for Cybersikkerhed (CfCS) varetager opgaver som hører til i begge områder og overlapper derfor begge stiplede cirkler på samme måde som dele af forsvarets og Hjemmeværnets opgavevaretagelse gør.

Figuren illustrerer på den måde, at samfundssikkerhed som begreb indebærer andet og mere end et klassisk civilt beredskab. Den 'rene' beredskabspolitik – fokuseret på den robuste evne til håndtering af risici fra ikketilsigtede hændelser – har allerede mindst siden 11. september 2001 sameksisteret med et bredere, mere sikkerhedspolitisk sæt af aktiviteter, som tilsammen passer ind under begrebet samfundssikkerhed i form af forskellige typer antiterrorindsatser. Stormagtskonkurrencen, som kommer med både hårde og hybride sikkerhedspolitiske problemer forandrer samfundssikkerhedens logik – ligesom, men endnu mere end – den globale kamp mod terror gjorde det.

Overlejring og adaptation efter 11. september 2001

Terrordagsordenen efter terrorangrebet 11. september 2001 resulterede både i omfattende internationale og nationale indsatser. Nationalt gjaldt det særligt Danmarks to efterretningstjenester; FE og PET. Udviklingen i terrorbekæmpelsen herhjemme resulterede i et samarbejde mellem FE og PET om deling af informationer på tværs af deres respektive organisationer, som modsvar på terrorens grænseoverskridende karakter.

Med rapporten "Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror" fra 2005 fulgte en række anbefalinger til den fremtidige håndtering af terrorbekæmpelsen.[48] Blandt andet blev det anbefalet, at PET skulle have udvidede muligheder for indhentning og behandling af personoplysninger for at kortlægge rejsemønstre og udpege mulige terrorister. Derudover anbefalede rapporten, at der for at øge det danske samfunds beredskab i bred forstand, skulle etableres et center for antiterroranalyse, med medarbejdere blandt andet fra de to efterretningstjenester. Vurderingerne skulle udarbejdes på grundlag af informationer, der indhentes og produceres af de to tjenester, samt oplysninger fra andre myndigheder. Terrortruslen førte til en konkret tilpasning i form af en efterretningsmæssig strukturreform, hvor silotænkning mellem de to efterretningstjenester blev erstattet af tættere samarbejde. Dermed blev terrortruslen katalysator for en organisatorisk forandringsproces, hvor behovet for en 'Joint Fusion Cell' i lighed med tilsvarende reformtiltag i andre sammenlignelige lande – i form af Center for Terroranalyse kunne koordinere på tværs af organisatoriske skel.

Inden for forsvarsområdet medførte forsvarsforliget 2018-2023 et større fokus nationale opgaver. Forsvaret skulle i højere grad bidrage til danskernes tryghed og sikkerhed, bl.a. ved øget støtte til politiet, og bidrager i dag til nationale opgaver som bevogtning, grænsekontrol og særlig støtte til politiets antiterrorberedskab.[49]

Øget stormagtskonkurrence og national adaptation

Den øgede stormagtskonkurrence siden særligt 2014 kommer væsentligt til udtryk som en multidimensionel, langvarig politisk konfrontation under tærsklen for væbnet konflikt.[50] Som figur 1 ovenfor viser har samfundssikkerhedsområdet som følge heraf været i omfattende udvikling i samme periode. Ligesom der som resultat af kampen mod terror blev igangsat nye initiativer, herunder tværgående, så er der også særligt efter 2014 sket en gradvis tilpasning til det forandrede trusselsbillede.

[48] Statsministeriet (2005) 'Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror. Den tværministerielle arbejdsgruppe', https://www.stm.dk/media/7772/det-danske-samfunds-indsats-og-beredskab-mod-terror-web.pdf.
[49] Forsvarsforliget 2018-2023
[50] Breitenbauch, Byrjalsen og Winther 2018; Breitenbauch og Liebetrau 2021.

Med de hybride trusler som kerneeksemplet skaber den øgede stormagtskonkurrence komplekse udfordringer for myndighederne. Som eksempel har Beredskabsstyrelsen allerede erkendt behovet for at træne krisestyringssystemet i følgerne af en øget stormagtkonkurrence. Den seneste krisestyringsøvelse i 2019 involverede bl.a. et aktørbaseret krisescenarie.[51] Erfaringerne fra øvelsen tyder på, at myndighederne bør skærpe deres evne til at erkende krisers sikkerhedspolitiske dimensioner og handle derefter.

Cybersikkerhedsområdet er særligt relevant for denne udvikling. Den voksende digitalisering af de vestlige samfund – herunder Danmark – har forstærket sårbarheden over for hybride virkemidler fra fjendtligtsindede stater. Cyberområdet er et centralt eksempel på, hvordan den nye sikkerhedspolitiske dagsorden medfører komplekse relationer, spørgsmål om snitflader og arbejdsdeling mellem de involverede aktører. Truslen fra cyberangreb er stigende og har de seneste år været klassificeret som meget høj af både CfCS og FE. CfCS blev oprettet i 2012 for at kunne bistå myndigheder og virksomheder, der er beskæftiget med samfundsvigtige funktioner, med at ruste sig mod cyberangreb.[52] Cyberangreb omfatter hybride trusler, spionage og cyberkriminalitet. Kvantitativt er cyberkriminaliteten den største cybersikkerhedsudfordring. Omfattende angreb fra kriminelle grupper særligt fra Østeuropa og Rusland har store omkostninger for danske virksomheder. Cyberkriminaliteten er næppe statsligt styret, men det opportunistiske russiske regime mistænkes for bevidst at undlade at gribe ind. Her ses en stigende tendens til, at skellet udviskes mellem cyberkriminalitet og deciderede offensive cyberangreb fra statslige aktører, da mange stater efterhånden tillader offensive cyberkapaciteter.

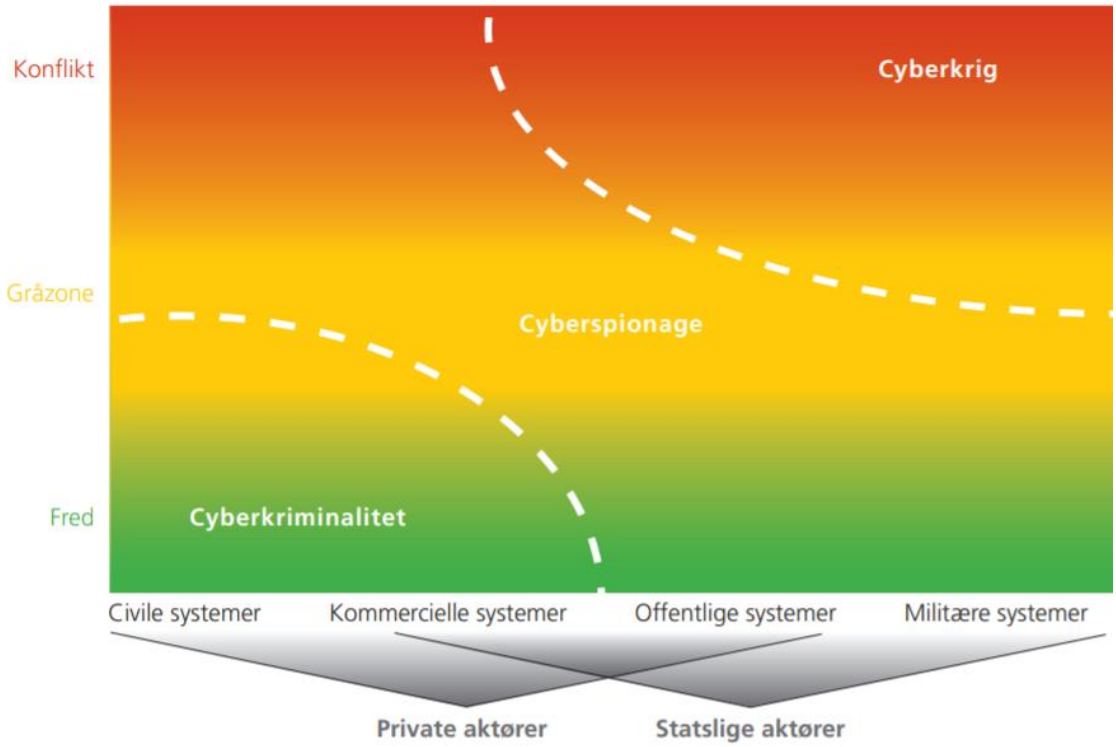
Figur 2 illustrerer, at cybertruslens særlige flydende karakter giver organisatoriske udfordringer med ansvarsfordelingen i håndteringen af truslerne på tværs af danske myndigheder.

Figur 2: Cybertrusler: Udfordringstyper, aktører og konfliktniveauer[53]

[51] I Danmark afprøver myndighederne hvert andet år det samlede kriseberedskab gennem den nationale krisestyringsøvelse. Øvelsen har til formål at afprøve og udvikle det nationale krisestyringssystem og simulerer derfor en række akutte og samtidige hændelser, som de involverede sektormyndigheder skal håndtere. Det er Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen, der er ansvarlige for at planlægge, gennemføre og evaluere øvelsen.

[52] Tobias Liebetrau (2020) *Dansk offensiv cybermagt mellem angreb, spionage og forsvar* CMS rapport, 8-10

[53] Figuren er oprindeligt fra Breitenbauch, Søby Kristensen og Groesmeyer, 2020.



På figur 2 vises på den vertikale akse et kontinuum fra fred over den gråzone, som omfatter konflikt-uden-krig til egentlig væbnet konflikt, markeret med farverne grøn-gul-orange. På den horisontale akse ses de forskellige aktører (private og statslige, inklusive civile og militære) og deres overlappende IT-systemer. På fladen afbilledes rumligt tre typer af cybertrusler – kriminalitet, spionage og krigslignende eller militærtaktiske indsatser – og deres primære placering i forhold konfliktniveauet og aktørtyperne. Cybertruslernes placeringer i overlappende gråzoner mellem krig og fred og tilsvarende overlappende forskellige typer af aktører viser, hvordan sikkerhedspolitikken både rækker ind over og forandrer et felt, der ellers tidligere hovedsageligt har været defineret som civile og erhvervsmæssige udfordringer. Gråzonerne udfordrer på den måde arbejdsdelingen mellem de ansvarlige myndigheder og i det hele taget den politiske samtale om og regulering af området.[54]

Et andet eksempel på samfundssikkerhedsmæssig adaptation er valgsikkerhed og andre initiativer mod potentielle påvirkningsoperationer.[55] Forud for folketingsvalget i 2019 fremlagde regeringen en handlingsplan for at styrke Danmark mod påvirkningskampagner.[56] Blandt initiativerne var en tværministeriel task force, styrket monitorering af desinformation i medierne og et særligt fokus fra begge

[54] Henrik Breitenbauch og Tobias Liebetrau påpeger, at offentlige danske teknologi- og digitaliseringsstrategier kun i meget ringe omfang omfatter sikkerhedspolitiske hensyn, Breitenbauch og Liebetrau, 67.
[55] André Kenn Jakobsen (2020) *Når hydra angriber – Hybrid afskrækkelse i gråzonen mellem krig og fred* CMS rapport, 15; Christiern Santos Rasmussen (2019) *Informationspåvirkning som demokratisk udfordring: Desinformation, Danmark og tre præmisser for det liberale demokrati*, CMS rapport, 17-21.
[56] Skal rustes til kamp mod udenlandsk påvirkning af valg - Regeringen.dk

efterretningstjenester. Selvom der ikke blev konstateret konkrete eksempler på bevidst påvirkning fra russisk side i valgkampen, viser handlingsplanen tydeligt regeringens opmærksomhed på truslen.[57]

Faktaboks 2. Trusler mod forsknings- og uddannelsespolitikken
Politiets Efterretningstjeneste udgav i maj 2021 sammen med Uddannelses- og Forskningsministeriet en folder specifikt henvendt til forskere og medarbejdere på uddannelsesinstitutioner i Danmark. Her advarer de mod udenlandsk indblanding og spionage mod dansk forskning. Allerede tilbage i 2016 advarede Center for Cybersikkerhed i deres trusselsvurdering om, at der var meget høj sandsynlighed for spionage mod danske forskningsmiljøer. Senest i september 2021 er særligt truslen fra cyberspionage mod forskning steget fra høj til meget høj.[58]

Der findes flere eksempler på, at fremmede stater har forsøgt at spionere mod dansk forskning inden for de seneste år. I løbet af sommeren 2021 har et kinesisk talentprogram ifølge FBI angiveligt rekrutteret topforskere i Danmarks vindmølleindustri med henblik på industrispionage og stjæle forskning fra vestlige lande. Flere af forskerne har angiveligt ikke oplyst deres arbejdsgiver om talentprogrammet. En forsker fra Aalborg universitet blev tilbage i 2012 rekrutteret af Wuhan University of Technology og har gennem flere år rejst til Kina under det kontroversielle talentprogram. Det frygtes, at værdifuld forskning betalt af danske skatteydere er blevet overført til Kina i strid med reglerne. I 2021 blev en russisk statsborger idømt tre års fængsel samt udvisning af landet for spionage i retten i Aalborg.[59] I 2014 blev flere medarbejdere ved danske myndigheder forsøgt hacket af en udenlandsk efterretningstjeneste i forbindelse med internationalt samarbejde om et forskningsprojekt. I 2012 blev en finsk samfundsvidenskabelig professor ansat på Københavns Universitet idømt fem måneders fængsel efter den såkaldt milde spionageparagraf for at have udleveret dokumenter til diplomater, som angiveligt var agenter for den russiske efterretningstjeneste.

Tilsammen tegner der sig en tendens til, at viden i stigende grad bliver forsøgt stjålet af fremmede stater for at opnå konkurrencefordele. Dette betyder, at der fremadrettet er behov for bevågenhed i forsknings- og uddannelsespolitiske myndigheder (fra ministeriet og ned), samt behov for ekstern rådgivning vedr. risici for spionage. Dette kan være med til at udfordre universiteternes uafhængige status. På sigt kan det vise sig, at forsknings- og uddannelsespolitikken derfor bliver et eksempel på en stigende tendens til at sikkerhedspolitikken breder sig til nye områder.

Danmark har samtidig løbende revideret en række politikområder og nye love har til hensigt at beskytte Danmark mod et forandret trusselsbillede. Regeringen meldte sig allerede tidligt på banen ift. bekymring om udenlandsk påvirkning ifm. udbuddet om 5G-kommunikationsnetværket.[60] De seneste år har der været stor debat og medieomtale om de sikkerhedspolitiske aspekter af 5G-netværket. I foråret 2021 fremlagde regeringen en ny investeringsscreeningslov, som har til formål at forhindre, at udenlandske direkte investeringer og særlige økonomiske aftaler kan udgøre en trussel mod den nationale sikkerhed ved at gennemføre screening og eventuelle indgreb.[61] I

[57] Hjort slog alarm – men Forsvaret har ikke fundet ét eneste eksempel på russisk påvirkning af valget (berlingske.dk)
[58] cyber-espionage-against-danish-research-and-universities.pdf (cfcs.dk)
[59] Blev dømt for russisk spionage i Aalborg: Nu skal sagen afgøres i Landsretten | TV2 Nord
[60] Regeringen om kinesisk telegigant: Vi skal ikke være naive - TV 2
[61] Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark (investeringsscreeningsloven).

forlængelse heraf kom den første lov om kritisk infrastruktur (i telesektoren).[62] Med denne lov sikrer Danmark kontrol med leverandører til kritisk dansk teleinfrastruktur. CfCS har med loven fået mandat til at kunne forbyde aftaler, hvis det vurderes at udgøre en trussel mod statens sikkerhed.

Endelig blev Styrelsen for Forsyningssikkerhed oprettet som ny styrelse underlagt Justitsministeriet i kølvandet på coronapandemien.[63] Styrelsen har til formål at understøtte samfundets beredskab ved generelt at forebygge og håndtere fremtidige forsyningskriser generelt og særligt imødekomme sårbarheder i forsyningskæder. Næste afsnit går mere i dybden med kriseberedskabet under pandemien.

Faktaboks 3. Udefrakommende rammer: EU og NATO

I takt med den øgede stormagtkonkurrence og den teknologiske udvikling er det internationale samfund blevet mere fokuseret på truslen mod vestlige samfund og både EU og NATO har udviklet modinitiativer. For en småstat er disse organisationer en vigtig del af løsningen på udfordringerne og Danmark er afhængig af disse internationale aktører.

EU har drevet den nationale sikkerhedsdagsorden siden Stockholmprogrammet 2010-2014, hvor man satte fokus på beskyttelse af borgere i et frit og sikkert Europa.
I 2013 præsenterede EU sin første egentlige cybersikkerhedsstrategi, som blev fulgt op med vedtagelsen af netværks- og informationssikkerhedsdirektivet (NIS-direktivet), og som i en opdateret version (NIS2) i øjeblikket er under forhandling i Bruxelles.[64] Cybersikkerhed er i dag blandt EU's politiske kerneprioriteter og EU spiller fortsat en stor rolle ifm. at udvikle modtiltag mod cyberangreb og trusler mod samfundenes fortsatte digitalisering. Senest i december 2020 udgav EU et yderligere direktivforslag (kendt som CER-direktivet) for at reducere sårbarheder og sikre kritisk infrastruktur for at højne evnen til at modstå, absorbere, tilpasse sig angreb.[65]

NATO-topmødet i Bruxelles juni 2021 vedtog med 'strengthened resilience commitment' et fornyet fokus på medlemslandenes robusthed.[66] Herunder genbekræftedes Seven Baseline Requirements fra 2016, som opstiller en række krav til vitale sektorer i hvert land for at sikre en større robusthed i tilfælde af angreb.[67] NATO anskuer robusthedsdagsordenen som en whole-of-government- og whole-of-society-tilgang til at forstærke robustheden i hvert enkelt medlemsland, hvilket betyder, at man ser bredt på hele samfundet for at identificere svagheder og muligheder for fjendtlig påvirkning og hybride trusler. Tilgangen er koblet direkte til NATO's evne til at levere troværdig afskrækkelse ved nægtelse (deterrence by denial). I 2021 blev et Euro-Atlantic Resilience Centre lanceret som en platform for at udvikle koncepter, uddannelse og øvelser for at forbedre robustheden.[68] Desuden driver NATO Civil Emergency Planning Committee

[62] Lov om leverandørsikkerhed i den kritiske teleinfrastruktur.
[63] REU, Alm.del - 2019-20 - Bilag 528: Orientering om ny styrelse, fra justitsministeren (ft.dk)
[64] Kom til webinar om det kommende, reviderede NIS-direktiv (NIS2) (cfcs.dk)
[65] 15122020_proposal_directive_resilience_critical_entities_com-2020-829_en.pdf (europa.eu)
[66] NATO - Official text: Strengthened Resilience Commitment , 14-Jun.-2021
[67] NATO - Official text: Warsaw Summit Communiqué - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016, 09-Jul.-2016
[68] Euro-Atlantic Centre for Resilience | PERMANENT REPRESENTATION OF ROMANIA to the European Union (mae.ro)

(CEPC), som arbejder med beskyttelse af civilbefolkningen og brugen af civile ressourcer til at støtte NATO's mål.[69]

Eksemplerne viser, at det øgede fokus fra EU og NATO er med til at understøtte Danmarks håndtering ved at give retning og rammer for udviklingen af dansk samfundssikkerhed.

Et sidste eksempel på adaptation er kritisk infrastruktur. Det er en dagsorden, der kan forstås og udfoldes inden for et rent civilt samfundssikkerhedsbegreb. Men den er vokset frem og blevet forstærket – også internationalt ikke mindst i regi af EU – af både kampen mod terror og siden stormagtskonkurrencen. Dagsordenen om kritisk infrastruktur er forbundet til begrebet om det robuste samfund (resiliens). Den særligt vigtige (kritiske) infrastruktur er den, som sikrer at samfundet opretholder sin normale funktionsevne også under kriser. Det er samtidig en væsentlig pointe, at kritisk infrastruktur kan være sårbar over for både utilsigtede hændelser (ikke-aktørdrevne risici) og (aktørdrevne) trusler – så begge typer af styringsrationaler kan applikeres på problemstillingen.

Faktanoks 4: Kritisk infrastruktur

Ideen om kritisk infrastruktur – den som er nødvendig for samfundets fortsatte funktion under krise og krig – voksede ud af en kompleks historie siden Anden Verdenskrig med udgangspunkt i analytiske visioner for system-sårbarhed.[70] *Internationalt er kritisk infrastruktur de sidste 20 år blevet en central dimension i samfundssikkerhed, herunder også gennem det arbejde, der foregår i EU og NATO. I Danmark foregår der en yderligere styrkelse af indsatsen på området.*

Kritisk infrastruktur defineres ofte som faciliteter, systemer, processer, netværk, teknologier, aktiver samt serviceydelser, som er nødvendige for at opretholde eller genoprette samfundsvigtige funktioner. Infrastruktur er kritisk, hvis det har stor betydning for samfundets generelle funktionsdygtighed, har få eller ingen substitutionsmuligheder eller anvendes i stort omfang/hyppigt. Samfundets generelle funktionsdygtighed påvirkes, hvis nedbrud eller beskadigelse af infrastrukturen resulterer i enten mange døde/sårede, alvorlige samfundsøkonomiske konsekvenser, alvorlig reduktion i tilliden til staten eller borgernes tryghedsfølelse. Påvirkningen af samfundets funktionsdygtighed er dermed bredt defineret og giver myndighederne mulighed for at gribe ind over for et bredt trusselsspektrum. I definitionen tages der udgangspunkt i en såkaldt tragtbaseret model, hvor kritisk infrastruktur defineres som underkomponenter af en række samfundsvigtige funktioner, fordelt på de vigtigste sektorer for samfundet.

Kriseberedskab under pandemien

Covid-19-pandemien har været et globalt strategisk chok, som har fremhævet sårbarhederne ved en globaliseret verden og samarbejdet i det internationale samfund under en krise. På det nationale plan var pandemien en begivenhed, som har givet Danmark vigtig erfaring og læring om krisestyring, beredskab og sårbarheder i

[69] NATO - Topic: Civil Emergency Planning Committee (CEPC)

[70] Collier Stephen J., Lackoff Andrew (2015) 'The vulnerability of vital systems: How 'critical infrastructure' became a security problem', Myriam Dunn Cavelty and Kristian Søby Kristensen (red) *Securing the 'Homeland*', Abingdon: Routledge, 2015, 17-39.

samfundet. Pandemien har dermed været en test af samfundets evne til at være robust, på samme måde som terrortruslen 20 år tidligere førte til mange ændringer i samfundet. Pandemien er derfor også en trædesten til videre diskussioner om den potentielle nytte af reformer og øget styring inden for samfundssikkerheden.

Krisestyringssystemet i Danmark består på politisk niveau af Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmandsudvalget, hvor medlemmerne kan træde sammen med kort varsel. Ved en krise eller behov for tværgående koordination kan de aktivere Den Nationale Operative Stab (NOST), der under Rigspolitiets ledelse fungerer som den fysiske og organisatoriske ramme om statslige myndigheders samarbejde og koordination på operativt niveau.[71] NOST ledes af Rigspolitiet og består af en lang række myndigheder bl.a. fra Beredskabsstyrelsen, efterretningstjenesterne, Forsvaret og en række styrelser, fx Sundhedsstyrelsen. Hvor Beredskabsstyrelsen har ansvar for beredskabsplanlægningen, varetager Rigspolitiet den koordinerende ledelse og har det overordnede ansvar for styringen af krisehåndteringen. Politiets gennemgribende rolle under kriser ses desuden både før, under og efter en hændelse, dvs. fra forberedelses- og planlægningsfasen, gennem indsatsfasen, og indtil beredskabet kan reduceres, og den egentlige genopretningsfase iværksættes. Rigspolitiet varetager desuden, i tæt samarbejde med NOST'ens øvrige medlemmer, opgaven med evaluering og erfaringsopsamling af stabens virke i konkrete situationer. Krisestyringssystemet er opbygget om syv principper, som skal sikre en effektiv håndtering af større kriser og katastrofer. Et af de bærende principper er sektoransvarsprincippet, som betyder, at den myndighed, der har ansvaret for et område til daglig, bevarer ansvaret for opgaven i en krisesituation.[72] Samspillet mellem sektoransvarsprincippet og den danske offentlige sektors opbygning indebærer, at beredskabet som udgangspunkt er stærkt decentraliseret, uagtet at krisestyringssystemet i Danmark også indeholder et modsvarende samarbejdsprincip, der stiller krav om koordination på tværs af myndigheder.

I relation til Covid-19 betyder det, at Sundhedsministeriet (dengang Sundheds- og Ældreministeriet) og Sundhedsstyrelsen i princippet ville have det overordnede ansvar for den samlede Covid-19-indsats. I begyndelsen var der imidlertid stor tvivl blandt eksperterne i Sundhedsstyrelsen om risiciene ved den nye sygdom. Det politiske beslutningsniveau i regeringen var derudover på afgørende punkter uenig i retningen af forløbet, som blev udstukket af Sundhedsstyrelsen i samarbejde med Statens Seruminstitut.[73] Ud fra et forsigtighedsprincip tog det politiske niveau med Regeringen i spidsen derfor styringen.

[71] BRS Retningslinjer for krisestyring (2019), 10.
[72] BRS Retningslinjer for krisestyring (2019), 15.
[73] Håndtering af COVID-19 i foråret 2020 (Grønnegård-rapporten), 30.

Igennem hele Covid-19-forløbet spillede Statsministeriet således en vigtig rolle som initiativtager og kritisk indpisker. Der blev nedsat en særlig Covid-19-organisering, hvor en 'AC-gruppe' bestående af afdelingschefer i departementerne fik til formål at sikre tværgående koordination og stringent kommunikation om den samlede håndtering af situationen og de mulige samfundsmæssige konsekvenser som følge af Covid-19.

Dette indebar iværksættelse af initiativer på tværs af sektorområderne. Derudover besluttede Rigspolitiet, efter ønske fra Statsministeriet, at oprette 'NOST+', der skulle fungere som en stabsstruktur, der ikke kun håndterede den sundhedsfaglige vinkel, men tillige en styrket, koordineret håndtering af samtlige afledte udfordringer og problemstillinger relateret til situationen.[74]

På den måde har pandemien været med til at dagsordenssætte en grundlæggende debat om omfanget af det tværgående element i beredskabet, herunder hvordan beredskabspolitikken skal drives. Større centralisering kan skabe bedre koordination på tværs, men også risiko for flaskehalse og blokere for beslutninger på lavere niveau, som styrker den samlede indsats. Krisehåndteringen under Covid-19 viser, at der er skabt debat om omfanget af sektoransvarsprincippet, og at man i krisesituationer kan være nødt til at tænke på tværs af organisatoriske rammer, som også er tanken bag Beredskabsstyrelsens krisestyringssystem.[75]

Pandemien illustrerer samtidig en bredere pointe om samfundets mere generelle evne til at være robust. Den verdensomspændende akutte mangel på essentielt sundhedsmateriel (f.eks. ansigtsmasker) har gjort sårbarheden af den stigende globalisering og ulemperne ved den frie markedslogik tydelig. Som led i at adressere denne udfordring blev SFOS oprettet for at imødegå truslen fra omverdenen ift. forsyninger. SFOS analyserer sårbarheds- og forsyningskæder og søger at styrke samarbejdet med andre myndigheder om at robustgøre samfundet.

Pandemien har derfor været omdrejningspunkt for flere større bevægelser: Foruden en aktivering og test af det samlede kriseberedskab, viste pandemien, at globaliseringen kan føre til sårbarheder i samfundet, særligt i forsyningssikkerheden. Pandemien binder dermed det almindelige kriseberedskab sammen med økonomisk sårbarhed og forsyningssikkerhed. Dertil kommer en sikkerhedspolitisk dimension, hvor manglende forsyningssikkerhed som følge af ikke-aktørdrevne trusler (som fx en pandemi) kan anvendes som geopolitisk pressionsmiddel. Pandemien viser at, forsyningssikkerhed er en logisk del af samfundssikkerheden.

[74] Håndtering af COVID-19 i foråret 2020 (Grønnegård-rapporten), 137.
[75] Jf. Beredskabsstyrelsens 'Retningslinjer for krisestyring' (2019).

Opsamling: mere tværgående koordination og styring?

I dette kapitel har vi set på udviklingen inden for terrorisme og den fornyede stormagtskonkurrence frem til i dag, ligesom vi har beskrevet kriseberedskabet under pandemien.

Den globale kamp mod terror førte til tværorganisatorisk samarbejde med henblik på håndtering af terrortruslen. Den øgede stormagtskonkurrence har ført til, at Danmark på det nationale plan har igangsat en række initiativer for at imødegå stigende udfordringer fra Rusland og Kina. Internationalt har NATO og EU ligeledes igangsat initiativer. Pandemien har affødt diskussioner om reformer af organiseringen af beredskabsområdet.

Mens der er tydelig adaptation inden for de enkelte politikområder, er der ikke i særligt tydeligt omfang mekanismer, der understøtter tværgående koordination og styring.

Kapitel 4: Scenarier for dansk samfundssikkerhed

Som beskrevet ovenfor har skiftende internationale rammebetingelser i form af kampen mod terror, stormagtskonkurrencen og senest pandemien forandret grundlaget for og udvirket tilpasning til den danske tilgang til samfundssikkerhed. Men hvordan vil de internationale rammer og dansk samfundssikkerhed udvikle sig på langt sigt? Dette kapitel opstiller forskellige scenarier for dansk samfundssikkerhed med henblik på udviklingen i de kommende 10-15 år for at understøtte en diskussion om optioner i forhold til om det er mest hensigtsmæssigt at fortsætte med gradvis, områdespecifik adaptation eller at undersøge en mere grundlæggende forøgelse af koordination og styring på området. Kapitlet identificerer overordnede internationale tendenser og udleder heraf scenarier for de internationale rammer for samfundssikkerhedspolitikken.[76] Formålet er at lede frem til en diskussion af, hvordan internationale sikkerhedspolitiske rammer sandsynligvis vil påvirke den hjemlige samfundssikkerhed og dermed hvilke styringslogikker, der vil blive efterspurgt.

Scenarier for internationale rammer for samfundssikkerhed

Som allerede antydet med analysen ovenfor har samfundssikkerhedsområdet og diskussionen om det robuste og sikre samfund i det lange perspektiv siden den Kolde Krig oscilleret mellem en mere 'ren' beredskabspolitik' og forskellige sikkerhedspolitiske overlejringer. De for politikken centrale og definerende udfordringer har derfor også samlet set over tid indeholdt både aktørdrevne og ikke-aktørdrevne udfordringer – fra trusler til risici, fra fjendtligt intenderede til ikke-intenderede hændelser. Disse er derfor også de to væsentligste vektorer for de internationale rammer for samfundssikkerheden. De mest markante og langsigtede tendensudtryk for hver af disse to udfordringstyper er på den ene side stormagtskonkurrence (som proxy for spændingsniveauet i international sikkerhedspolitik) og den anden side klimaforandringer (og andre ikke-aktørdrevne udfordringer).[77]

De resulterende fremtider analyseres derefter for deres systematisk afledte karakteristika, ligesom der for hver af dem afledes implikationer for, hvad de betyder

[76] Metoden består i først at fremskrive truslerne fra de aktører og ikkeaktører, som påvirker Danmark på længere sigt og som har betydning for fremtidige handlemuligheder. Dernæst vurderes sandsynligheden og konsekvenserne ved de forskellige udfaldsrum. Samlet giver denne metode os mulighed for at systematisere udfordringerne på en overskuelig måde for dermed at fremkomme med anbefalinger. At lave fremskrivninger på denne måde er forbundet med en række udfordringer, idet mange faktorer påvirker retningen. Det betyder bl.a. at kun hovedtrækkene kan medtages og analysen bliver derfor af mere overordnet karakter. Fordelene ved fremskrivning er til gengæld, at det tilbyder en systematisk tilgang, valg og kombinationer af variabler.

[77] Med udgangspunkt i futuristen Peter Schwarz' metodologi opstilles her fra en simpel, men klar matrice med en høj/lav model for hver af de to strategisk rammesættende faktorer. Peter Schwartz (1992) *The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World*, New York: Doubleday

som rammesætning for dansk samfundssikkerhed.[78] Resultatet af analysen præsenteres nedenfor i tabel 1.

I tabel 1 beskrives de tre mest sandsynlige scenarier for internationale rammer for dansk samfundssikkerhed – et scenarie for hver kolonne. I de fire rækker beskrives, for hvert af scenarierne henholdsvis to internationale forhold: hvordan scenariet er defineret, hvilke generelle, tværgående internationale udfordringer scenariet afføder, og to nationale forhold: hvilke typer af samfundssikkerhedsrelaterede opgaver scenariet medfører og endelig, hvilke aktører, processer, og problemstillinger, der følger særligt med det respektive scenarie.

Den midterste kolonne med sort tekst indeholder det mest sandsynlige scenarie, 'stormfulde højder'. Dette scenarie er defineret ved at både de aktørdrevne og ikke-aktørdrevne udfordringer er høje. Det er altså en fremtid med både øget stormagtskonkurrence og klimaforandringer samt andre ikke-aktørdrevne udfordringer. Dette scenarie indeholder de samme udfordringer og implikationer som de to mindre sandsynlige scenarier samt særlige komplikationer fra samspillet mellem faktorerne.

Den venstre kolonne med grå tekst indeholder et mindre sandsynligt scenarie, 'geopolitik igen' som er defineret ved øget stormagtskonkurrence, men få eller ikke-betydende ikke-aktørdrevne udfordringer fx klimaforandringer. Den højre kolonne med grå tekst indeholder et mindre sandsynligt scenarie, 'varmere, vådere, vildere', i hvilken der er øget ikke-aktørdrevne udfordringer i form af klimaforandringer, men til gengæld ingen betydende stormagtskonkurrence. I det følgende udfoldes tabellens pointer yderligere i forhold til hvilke aktører, processer, og problemstillinger, der følger særligt med det respektive scenarie.

[78] For begge typer kan truslen enten være lav eller høj, og derved fremkommer: et felt, hvor der ikke ses trusler fra hverken aktører eller ikkeaktører (lav/lav), to felter hvor en af truslerne er høj, mens den anden er lav eller omvendt (høj/lav og lav/høj), og endelig et udfaldsrum, hvor både truslen fra aktører og ikkeaktører er høj (høj/høj). Vi analyserede derefter hver af de fire scenarier for relativ sandsynlighed, og lægger ikke yderligere vægt på lav/lav-scenariet, da det er mindst sandsynligt (i en fremtid med færre ikkeaktørtrusler, vil samfundet være i stand til at håndtere de få klimaforandringer og katastrofer, som opstår. Samtidig vil fravær af uenighed eller strid om verdenspolitikken føre til en udbredt vilje til at samarbejde mellem staterne, både bilateralt og via mellemstatslige institutioner).

Tabel 1: Scenarier for internationale rammer for samfundssikkerhed

Scenarier for internationale rammer for samfunds-sikkerhed	**Geopolitik igen** • **Mindre sandsynlig** • **Aktør-drevet dagsorden** • **Mere konfliktfyldt** • Forøget stormagtskonkurrence • Færre klima- og andre ikke-aktørdrevne udfordringer • Mindre mulighed for internationalt samarbejde	**Stormfulde Højder** • **Mest sandsynlig** • **Både aktør- og ikke-aktørdreven dagsorden** • Både forøget stormagtskonkurrence, og flere klimaudfordringer og andre ikke-aktørdrevne udfordringer samtidig • Mindre mulighed for internationalt samarbejde • Kombination og multiplikation af udfordringer forøger kompleksiteten	**Varmere, vildere, vådere** • **Mindre sandsynlig** • **Ikke-aktørdreven dagsorden** • Flere klima- og andre ikke-aktørdrevne udfordringer • Mindre stormagtskonkurrence • Bedre betingelser for internationalt samarbejde
Tværgående udfordringer	• Flere hybride trusler, spionage, påvirknings-operationer • Europa mere ansvar for hybrid håndtering af Rusland • Kamp om ressourcer/ politisk pression • Fortsat stigende cyberkriminalitet og cybertrusler	• Samme som de to andre, plus: • Øget koordinations- og styringsbehov (nye myndigheder) • Øget ressourcebehov • Fortsat stigende cyberkriminalitet og cybertrusler	• Klimaforandringer kræver flere ressourcer • Mere migration, terrorisme og humanitære katastrofer pga. skrøbelige stater og samfund • Sårbarheder som følge af globalisering (fx pandemi) • Fortsat stigende cyberkriminalitet
Typer af opgaver	• Stigende behov for anti-påvirkning (FE, PET) • Sikring af kritisk infrastruktur mod cyber og fysiske angreb • Større behov for efterretninger (usikkerhed om USA i Europa) • Mere Host Nation Support (FSV)	• Samme som de to andre • Sikring af kritisk infrastruktur mod alle typer trusler (klima, cyber og spionage) • Mere fokus på forsyningssikkerhed • Mere terror og mere påvirkning samtidig • Sikkerhedsopgaver er brede, spreder sig dynamisk til nye felter, og kræver tværgående koordination og måske styring	• Mere forudsigelige opgaver (fordi udfordringer ikke-aktørdrevne) • Stigende behov for håndtering af klimaforandringer (fx kystsikring) • Klimasikring af kritisk infrastruktur • Fortsat behov for BRS-politik: Håndtering af ulykker, katastrofer, mv.
Aktiverede aktører og processer	• Ekstra styringslogik: klassisk sikkerhedspolitisk overlejring • Særligt UM, FMN, FE, PET • Spredning til andre MYN • Samarbejde FE-PET: reform af regulering? Klarere mandater	• Debat om styringsbehov og styringslogik, der rummer både sikkerhedspolitik og beredskabslogik/sektoransvar • Alle offentlige MYN, som har berøringsflade til sikkerhed: SFOS, FSV, FE/PET, FMN, osv. • Whole of Government/Whole of Society tilgang nødvendig for at imødegå flere typer trusler samtidig, herunder erhvervslivet • Behov for nye mandater, tværgående kompetencer?	• Primær styringslogik: sektoransvarsprincippet (fortsat) samt sikkerhedspolitisk overlejring fsva. klimadrevne udfordringer fra syd • Særligt BRS, HJV, politi og PET • Fortsat anti-terror-indsats

Varmere, vildere, vådere

Ikke-aktørdrevne udfordringer, som definerer dette scenarie, kan enten have en direkte eller indirekte påvirkning på Danmarks samfundssikkerhed. I en globaliseret verden kan følgevirkningerne af ikke-aktørdrevne udfordringer andre steder i verden være årsag til problemer inden for Danmarks grænser. I en fremtid med flere følgevirkninger af klimaforandringer vil Danmark opleve oftere og voldsommere vejr med tørke, hyppige storme og oversvømmelser til følge, ligesom trusler fra rumvejr i form af solstorme kan påvirke kommunikationssystemer.[79]

[79] Inspiration til kommende trusler mod Danmark kan ses i Beredskabsstyrelsens løbende udgivelser af nationale risikobilleder. Den seneste version af det ' Nationale Risikobillede' udkommer ultimo for 2021.

Danmark forventes dog at være et af de lande, som er mest forberedte og mindst sårbare overfor klimaforandringer.[80] Håndteringen af følgevirkningerne af ekstremt vejr vil dog stadig være en samfundssikkerhedsopgave – indsatsen vil blot forskyde balancen mod forebyggelse i stedet for praktisk håndtering af hændelser. Samtidig vil samfundssikkerhedsdagsordenen fokuseres mod nye og flere ikke-aktørdrevne udfordringer, som fx nye udbrud af højvirulente sygdomme. De primære konsekvenser for den hjemlige arena i Danmark vil dog næppe være relateret til selve klimaforandringerne. Den udslagsgivende faktor bliver sandsynligvis mere, afledte effekter af klimaforandringerne på de svage og skrøbelige samfund mod syd, i form af humanitære katastrofer, ukontrolleret migration, og terror. Danmark vil i denne fremtid samtidig have gavn af det internationale samarbejde, som muliggøres af en i dette scenarie formindsket stormagtskonkurrence.

Geopolitik igen

I en verden med få eller ingen betydende klimaforandringer (eller andre ikke-aktørdrevne udfordringer), men med øget stormagtskonkurrence, der bliver samfundssikkerheden tydeligt overlejret af klassiske og nye (hybride) sikkerhedspolitiske udfordringer. Stormagtskonkurrencen vil samtidig reducere sandsynligheden for vilje til fælles globale løsninger, også i forhold til global ikke-aktørdrevne udfordringer, som klimaforandringerne.

Robusthedsdagsordenen vil stadig eksistere i sin normale form, men vil også blive transformeret i forhold til at kunne håndtere sikkerhedspolitisk motiverede opgaver – som det er tilfældet med afskrækkelsesmotivationen bag NATOs 'seven baseline requirements'.[81] Den geopolitiske armlægning som de hybride trusler er et udtryk for vil fortsætte, herunder med en løbende udvikling inden for nye politikområder. Dette vil fordre en evne til effektivt at håndtere sådan sidelæns spredning, til at inkludere nye myndigheder og samtidig til at formulere politiktiltag som skaber mere samfundssikkerhed uden at gå på kompromis med frihedsrettighederne og retsstaten. For Danmark vil samfundssikkerheden i højere grad blive fokuseret på at imødegå hybride virkemidler fra især Rusland. Eftersom de nuværende rammer er historisk betingede af tidligere tiders tilgang til samfundssikkerhed, vil der sandsynligvis blive behov for at genbesøge de reguleringsmæssige rammer, herunder de lovmæssige, for efterretningstjenesterne og CfCS for at sikre optimale muligheder for samarbejde i forhold til at imødegå hybride trusler. Øget internationalt samarbejde inden for EU, NATO, Norden eller med nabostater kan forventes at ville blive efterspurgt, både i forhold til standarder, rammer og konkrete indsatser. Særligt internationalt efterretningssamarbejde vil blive et indsatsområde.

[80] https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/332765159/Environmental_Security_final_5.2.20.pdf
[81] Se fx Wolf-Diether Roepke, Hasit Thankey (2019) 'Resilience: the first line of defence', *NATO Review*, 27 februar, [https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html].

Stormfulde højder

Denne fremtid, som er den mest sandsynlige, indeholder både stigende aktørdrevne og stigende ikke-aktørdrevne udfordringer. Derfor vil dette udfaldsrum være udfyldt af problemerne fra de to forrige felter tilsammen, men også den forøgede kompleksitet ved kombinationen af de to. Danmark vil her skulle forholde sig til forskellige former for pres og risiko for kriser, som følgelig påvirker den samlede samfundssikkerhed.

Der vil opstå strid om verdenspolitikken og en stigende øst/vest problematik, som mindsker rækkevidden og effektiviteten af internationale løsninger. Klimaforandringerne vil samtidig få størst negativ effekt på svage og skrøbelige stater, som risikerer at skabe humanitære katastrofer, øget international terrorisme og ukontrolleret migration. Globale klimaforandringer kan også betyde, at der i fremtiden vil opstå kamp om visse råvarer, som derfor skaber forsyningssikkerhedsproblemer og dermed får geopolitiske implikationer. Halvdelen af Danmarks bruttonationalprodukt udgøres af eksport til udlandet, hvilket blot understreger globaliseringens omfang og Danmarks afhængighed og sårbarhed ift. omverdenen.[82] Alt dette skaber øget mulighed for opportunistiske strategiske handlinger fra stormagterne, som vil benytte kaos til at skærpe en yderligere konkurrence og opnå fordele.

Dette udfaldsrum indeholder derfor både de udfordringer for dansk samfundssikkerhed, der fremkommer af et øget migrationspres og en øget terrortrussel, samt truslerne forbundet med øget hybrid krigsførelse og påvirkning fra autoritære stormagter. Den stigende sandsynlighed for forskellige udfordringer, vil forøge behovet for yderligere refleksion om, hvordan samfundssikkerheden bedst fastholdes.

Det vil i en hjemlig arena dels øge behovet for evnen til at formidle, koordinere og styre sikkerhedslogikker på tværs af myndigheder, dels betyde en risiko for, at sikkerhedsdagsordenen gradvist kommer til at fylde uhensigtsmæssigt meget i forhold til den normale demokratiske politik.

[82] Dansk eksport | Hvordan står det til med dansk eksport? (thetradecouncil.dk)

Kapitel 5: Konklusion

Den øgede stormagtskonkurrence og et forandret trusselsbillede har fået betydning for Danmarks hjemlige sikkerhed. Analysen har gennemgået begrebet samfundssikkerhed i de nordiske lande som afsæt for en diskussion om introduktion af begrebet i dansk kontekst. Organisering og ansvar på tværs af myndigheder spiller en stor rolle for effektiv imødegåelse af truslerne. I dette kapitel diskuteres implikationerne af en dansk organisering som følge af implementeringen af samfundssikkerhed.

Denne konklusion gør tre ting. For det første opsummeres den overordnede diagnose som er afledt undervejs i de ovenstående kapitler for så vidt angår de overordnede udviklingsmæssige optioner i forhold til dansk samfundssikkerhedspolitik. For det andet diskuteres generelle forholdsregler som vil være relevante under alle omstændigheder. Endelig sluttes konklusionen med en principiel refleksion om, at marginalnytten af nye sikkerhedstiltag, herunder i form af centraliseret beslutningskraft, kan blive negativ i et demokratiperspektiv.

Optioner og afvejninger i forhold til organisering af samfundssikkerheden

Samfundssikkerhed er en kerneopgave for den moderne stat. I en ny sikkerhedspolitisk virkelighed forandres rammevilkårene for, hvordan det robuste og sikre samfund vedligeholdes og udvikles. En del af samfundssikkerheden handler om beredskabspolitik og samfundets samlede evne til at håndtere ikke-aktørdrevne trusler. Men samfundssikkerhed handler også om de nationale – hjemlige – sikkerhedspolitiske udfordringer, der følger af forandrede internationale forhold. Danmark valgte altså en anden tilgang end vores nabolande, men måske er tiden nu kommet til at overveje, om Danmark skal følge i deres spor?

Genaktualiseringen af sikkerhedspolitikken i det hjemlige rum udfordrer den eksisterende danske model for beredskabspolitik karakteriseret ved sektoransvarsprincippet og et hovedfokus på ikke-aktørdrevne trusler. Det forandrede trusselsbillede aktualiserer dermed behovet for at håndtere både aktør- såvel som ikke-aktørdrevne trusler i fremtiden. Dette giver anledning til en konceptuel diskussion om hvilke ord, der bedst passer på kommende udfordringer og løsninger, og derfor giver det mening at gentænke de begreber, der bruges med henblik på at imødegå udfordringerne. Vi foreslår at bruge begrebet samfundssikkerhed, fordi dækker over andet og mere end bare beredskabspolitik, og dermed bedre er i stand til at adressere sikkerhedspolitiske udfordringer og dermed de aktørdrevne trusler.

I Danmark er opgaven med at fremme det robuste og sikre samfund organiseret på en bestemt måde, der er bygget op om sektoransvarsprincippet, hvor ansvaret for sikkerheden som udgangspunkt er decentraliseret ved den enkelte myndighed. Beredskabsstyrelsens rolle begrænser sig til at kontrollere, om der foreligger opdaterede beredskabsplaner, men kan ikke i samme grad som deres søsterorganisationer i Sverige

og Norge stille krav til myndighedernes beredskabsplanlægning. Beredskabsstyrelsen kan med andre ord set med nordiske briller udmærket spille en større koordinerende rolle på forskellige måder i dansk samfundssikkerheden. Denne måde at føre politik på har virket fint frem til pandemien ramte Danmark. Under pandemien opstod imidlertid et pres for at organisere beredskabet anderledes, og nye organisatoriske lag blev skabt, hvor ansvaret på nogle områder blev centraliseret. Med det forandrede og hybride trusselsbillede vil der sandsynligvis opstå flere og gensidigt komplicerende udfordringer og trusler i fremtiden, som vil kræve løsninger på tværs af eksisterende myndigheder og styrelser. Der kan være en idé i at styrke horisontale strukturer, men uden at bryde med sektoransvarsprincippet. Derfor vil der være behov for at understøtte de enkelte myndighedsområder bedre ved at koordinere mere på tværs. Som eksempel på tværfagligt samarbejde ses gruppen der arbejder med hybride trusler i udvalget under Justitsministeriet, hvor ressortansvaret er placeret ved én myndighed, men hvor der arbejdes via *task forces* med deltagelse af andre specialister.

Overordnet set betyder skiftet fra det robuste og sikre samfund til samfundssikkerhed, at der bliver et større behov for koordination og styring på tværs, særligt ift. om trusler kan sprede sig til nye fagområder, som eksemplet med forsknings- og uddannelsespolitikken viser. Under pandemien trådte både kommuner, regioner og private virksomheder i karakter for sammen at løse udfordringerne i samfundet. Samfundssikkerhed i fremtiden kan med fordel indebære et øget samarbejde mellem mange typer aktører. Men med flere aktører følger sandsynligvis flere styringsproblematikker og udfordringer om, hvordan nye sagsområder smidigt integreres i eksisterende organiseringer.

Organiseringen af dansk samfundssikkerhed kan anskues som et kontinuum mellem to yderpoler: Centralisering med enhedsaktør versus en fragmenteret netværksmodel med sektoransvarslogik. I de nordiske nabolande er samordningen i højere grad centraliseret ved en enkelt myndighed, som varetager koordinationen af særlige hændelser. De to teoretiske yderpoler på styringskontinuummet går fra en ren, distribueret netværksmodel (traditionel beredskabspolitik med adskilt sektoransvar) til en fuldt ud centraliseret model med én enhedsaktør. Pragmatiske reformer vil sandsynligvis findes som en gradvis udvikling fra den eksisterende model.[83]

Det hører også til udfordringerne, at alle myndigheder, som tidligere ikke har haft berøring med sikkerhedspolitik i deres dagligdag pga. den sikkerhedspolitiske

[83] Hvordan kan man bedst lave fokuserede indsatser, som tilsikrer den mest effektive styring? Et hyppigt anvendt greb er brugen af task forces, som typisk er placeret i et ministerium, men sammensat af eksperter på tværs af myndigheder, hvilket sikrer en stor involvering. Omvendt kan det stille større krav til konsensus og kan skabe flere interessenter med risiko for divergerende agendaer på tværs af myndigheder. Med oprettelsen af SFOS samler man de svagheder ved samfundet, som coronakrisen havde udstillet, samtidig med at man opbygger robusthed i forsyningssikkerheden for at være bedre forberedt på fremtidens kriser. Dermed er styrelsen ikke et svar på den næste pandemikrise, men kigger bredt på et generelt problem om forsyningssikkerhed, som pandemien aktualiserede.

overlejring af indenrigspolitikken i fremtiden skal have en forståelse for sikkerhedspolitiske logikker, for at kunne varetage dansk samfundssikkerhed i fremtiden. Det vil kræve en grundlæggende kulturændring, som er nødvendig at skabe forud for kommende kriser, da den slags holdningsændringer tager tid.

Afslutningsvis medfører spørgsmålet om organisering og ansvarsfordeling en normativ bekymring. Digitaliseringen forrykker allerede i disse år magtforholdet mellem stat og borgere. Balancen mellem stat og borgere risikerer at blive yderligere forrykket under indtryk af nye udefrakommende udfordringer. Håndteringen af fremtidens grænseoverskridende trusler mod dansk samfundssikkerhed bør åbenlyst ske under hensyntagen til det samfund, som staten betjener, herunder med grænser for statens magt. Mere statsorganiseret sikkerhed – selv ikke under rubrikken samfundssikkerhed – er ikke altid af det bedre.