

Henrik Breitenbauch &  
Alexander Høgsberg Tetzlaff

---

# SAMFUNDSSIKKERHED I DANMARK

---

Det robuste og sikre samfund i  
en ny sikkerhedspolitisk virkelighed

DJØF FORLAG  
I SAMARBEJDE MED  
CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

## Samfundssikkerhed i Danmark

---

Det robuste og sikre samfund  
i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed

Henrik Breitenbauch &  
Alexander Høgsberg Tetzlaff

# Samfundssikkerhed i Danmark

---

Det robuste og sikre samfund  
i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed



Djøf forlag  
i samarbejde med  
Center for Militære Studier  
2022

*Henrik Breitenbauch &  
Alexander Høgsberg Tetzlaff*  
Samfundssikkerhed i Danmark  
– Det robuste og sikre samfund i  
en ny sikkerhedspolitisk virkelighed

© 2022 by Djøf Forlag and Center for Militære Studier

Alle rettigheder forbeholdes.  
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af  
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf  
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt  
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan.

*Publikationen er fagfællebedømt*

Center for Militære Studier (CMS) er et uafhængigt forskningscenter under Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. Denne analyse er udarbejdet efter aftale med den sikkerhedspolitiske analysegruppe under ledelse af ambassadør Michael Zilmer-Johns og indlejret i CMS' årlige produktions- og ydelsesaftale med Forsvarsministeriet. Arbejdet er omfattet af CMS' vanlige kriterier for kvalitetssikring, herunder både intern og ekstern fagfællebedømmelse, ligesom det er omfattet af Københavns Universitets og Danske Universiteters retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening.

Omslag: Kelly Chigozie K. Arazu

Print: Ecograf

Printed in Denmark 2022

ISBN 978-87-574-5524-3

Djøf Forlag  
Gothersgade 137  
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00  
e-mail: [forlag@djoef.dk](mailto:forlag@djoef.dk)  
[www.djoef-forlag.dk](http://www.djoef-forlag.dk)

# Redaktørens forord

Denne udgivelsesrække indeholder ny forskning om forsvars- og sikkerhedspolitiske emner, som er relevant for især danske beslutningstagere og den danske offentlighed.

Udgivelsesrækken viderefører de studier, der hidtil har været udgivet som CMS-rapporter. Den udgør dermed en væsentlig del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Center for Militære Studier er omfattet af Københavns Universitets retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening, herunder forskningsfrihed og armlængdeprincippet. Analyserne er udført uafhængigt og er ikke udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Rapporterne fokuserer på at tilvejebringe akademisk holdbar og anvendelsesorienteret viden. Udgivelsesrækkens analyser har gennemgået ekstern fagfællebedømmelse, og alle analyser afsluttes med anbefalinger til danske beslutningstagere. Det er mit håb, at vi med disse udgivelser både kan informere og styrke dansk politikformulering såvel som den demokratiske debat om forsvars- og sikkerhedspolitik i Danmark.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Læs mere om centret, dets aktiviteter og andre udgivelser på: <https://cms.polsci.ku.dk/>.

København, september 2022

*Kristian Søby Kristensen*



# Indholdsfortegnelse

<b>Faktabokse, tabeller og figurer</b> .....	9
<b>Resumé og anbefalinger</b> .....	11
<b>Abstract and recommendations</b> .....	13
<b>1. Introduktion</b> .....	17
1.1. International sikkerheds betydning for det nationale domæne .....	18
1.2. Samfundssikkerhed .....	19
1.3. Metode og struktur .....	21
<b>2. Samfundssikkerhed – et nordisk begreb</b> .....	23
2.1. Udviklingen i Norge og Sverige .....	28
2.2. Nordisk samfundssikkerhed efter krigen i Ukraine .....	32
2.3. Danske overvejelser om det nordiske begreb .....	34
2.4. Opsamling: Mere centraliseret nordisk organisering af samfundssikkerhed ..	36
<b>3. Sikkerhedspolitisk overvejning af samfundssikkerheden</b> .....	37
3.1. Samfundssikkerheden med og uden sikkerhedspolitisk overvejning .....	38
3.2. Overvejning og adaptation efter 11. september 2001 .....	40
3.3. Øget stormagtskonkurrence, krig i Europa og national adaptation .....	41
3.4. Kriseberedskab under pandemien .....	49
3.5. Opsamling: Mere tværgående koordination og styring? .....	52
<b>4. Internationale scenarier for dansk samfundssikkerhed</b> .....	55
4.1. Scenarier for internationale rammer for samfundssikkerhed .....	56
4.2. Geopolitik igen .....	59

4.3. Varmere, vildere, vådere .....	60
4.4. Stormfulde højder .....	61
<b>5. Konklusion og anbefalinger – implikationer for Danmark .....</b>	<b>63</b>
5.1. Anbefalinger .....	64
<b>Litteratur .....</b>	<b>67</b>



# Faktabokse, tabeller og figurer

## **Faktabokse**

1. Definitioner af samfundssikkerhed .....	23
2. Det robuste og sikre samfund i Danmark.....	27
3. Principper for krisestyring i Danmark.....	31
4. Trusler mod forsknings- og uddannelsespolitikken.....	44
5. Udefrakommende rammer: EU og NATO .....	47
6. Kritisk infrastruktur .....	48

## **Figurer**

1: Sikkerhedspolitisk overlejring af samfundssikkerheden i Danmark .	39
2: Cybertrusler: udfordringstyper, aktører og konflikt niveauer .....	43

## **Tabeller**

1: Scenarier for internationale rammer for samfundssikkerhed .....	58
--	----



# Resumé og anbefalinger

Dansk samfundssikkerhed – hensigten om det robuste og sikre samfund – udfordres i disse år særligt af udviklingerne inden for den internationale sikkerhedspolitik, hvor øget stormagtskonkurrence og et forandret trusselsbillede, særligt med truslen fra Rusland efter krigen i Ukraine, har fået betydning for Danmarks hjemlige sikkerhed. Ud over sådanne aktørdrevne udfordringer spiller også ikke-aktørdrevne udfordringer i form af COVID-19-pandemien og klimaforandringer en væsentlig rammesættende rolle for dansk samfundssikkerhed. Begge typer af udfordringer, og kombinationen af dem, fremmer behovet for en debat om, hvorvidt Danmark bør lade sig inspirere af de mere centraliserede norske og svenske tilgange, som muliggør øget tværgående koordination og styring.

Danmark har adapteret taktisk til de enkelte udefrakommende trusler, men har ikke nødvendigvis foretaget en samlet strategisk tilpasning til de ændrede sikkerhedspolitiske vilkår. Rapporten bidrager til en sådan debat gennem tre analytiske vinkler: en nordisk, en samtidshistorisk og en fremtidsrettet.

Den første del henter inspiration fra Norge og Sverige og introducerer begrebet ”samfundssikkerhed” i en dansk kontekst. Under overskriften ”samfundssikkerhed” har Norge og Sverige institutionaliseret en mere centraliseret model for styringen af det robuste og sikre samfund, end tilfældet er i Danmark. Samfundssikkerhed er dermed en mulig begrebslig ramme om en mere tværgående adressering af sikkerhedspolitiske udfordringer og de aktørdrevne trusler, også i Danmark.

Anden dels samtidshistoriske vinkel viser, at den danske model for at sikre et robust og sikkert samfund løbende har tilpasset sig forandrede sikkerhedspolitiske vilkår og udefrakommende trusler. Den globale kamp mod terror førte til en efterretningsmæssig strukturreform. Øget stormagtskonkurrence har medført et forandret trusselsbillede med hybride trusler og cyberangreb, som besværliggør effektive modtiltag og effektiv regulering af området. Som modsvar har Danmark indført nye love for at imødegå truslerne. Pandemien har givet Danmark vigtig erfa-

ring og læring om krisestyring, beredskab og sårbarheder i samfundet og har dermed affødt diskussioner om reformer af organiseringen af beredskabsområdet.

Analysens tredje del opstiller tre systematisk fremskrevne langsigtede scenarier for de internationale rammer for dansk samfundssikkerhed og diskuterer betydningen af dem for udviklingen af dansk samfundssikkerhed. Det mest sandsynlige scenarie dimensioneres af både aktørdrevne trusler, såsom stormagtskonkurrence, og ikke-aktørdrevne risici, som kan antage mange former lige fra fx pandemier og klimaforandringer til terrorisme og ukontrolleret migration.

Konklusionen giver en række anbefalinger til, hvordan Danmark bør adressere udfordringerne fremadrettet, hvor af de tre er nævnt her.

På myndighedsniveau er der mulighed for at styrke både krisestyringen og kriseplanlægningen, som er de to primære og sideløbende aktivitetsspor, der vedrører samfundssikkerheden. Krisestyringen kan styrkes ved **etablering af et koordinerende organ mellem Regeringens Sikkerhedsudvalg og Den Nationale Operative Stab**, som kan træde til og prioritere, når flere store kriser rammer samtidig (ofte omtalt som ”NOST+”). Kriseplanlægningen kan styrkes ved at **styrke Beredskabsstyrelsens ansvar og beføjelser** i forbindelse med godkendelse af andre myndigheders beredskabsplaner, i stedet for den nuværende rådgivende rolle, som ikke giver mulighed for at sanktionere myndigheder, der ikke lever op til kravene.

Spredningen til nye myndighedsområder betyder også, at det er væsentligt at kunne skabe en **generel sikkerhedsbevidsthed og risikoforståelse hos myndigheder**, der ikke er vant til at håndtere sikkerhedspolitiske problemstillinger. Det er under alle omstændigheder en udfordring, som skal løses på myndighedsniveau med en tværgående indsats. Det gælder i det hele taget, at de sikkerhedspolitiske problemstillinger spreder sig bredt ud, herunder til **erhvervslivet og civilsamfundet**. Begge er samtidig både væsentlige interessenter og partnere i forhold til opgaveløsningen.

Slutteligt bør det nævnes, at **digitaliseringen** i disse år forrykker magtforholdet mellem stat og borgere. Balancen 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.

# Abstract and recommendations

Danish societal security – the resilience agenda – is being challenged in new ways during these years. Internationally, increased strategic competition and the war in Ukraine has changed the threat perception and both have had an impact on Denmark's domestic security. These 'actor-driven' challenges increasingly supplement societal security's more traditional non-actor-driven challenges in the form of the COVID-19 pandemic and climate change in an all-hazards perspective. Together, these types of challenges significant reshape the conditions for Danish societal security. Both types of challenges, as well as their combination, further the need for a debate on whether Denmark should be inspired by the more centralized Norwegian and Swedish approaches. In responding to the new challenges, Denmark has generally adapted tactically to the individual external threats but has only, to a lesser degree, attempted more general strategic adjustments. This report contributes to such a debate through three analytical steps: a Nordic, a contemporary-historical, and a future-oriented.

The first part takes inspiration from Norway and Sweden and introduces the concept of societal security for Denmark. Under the heading of 'societal security', Norway and Sweden have institutionalized a more centralized model for their management of resilience-related policies, such as emergency management and civil protection, than has Denmark. Societal security, we argue, is therefore a possible framework for Denmark to more fundamentally rethink its approach to resilience and to address the cross-cutting security policy challenges and the (non)-actor-driven threats.

Second, contemporary historical angles show that the Danish model for ensuring a robust and secure society has continuously adapted to changing security policy conditions and external threats. The global war on terror led to a structural intelligence reform. Increased strategic competition has led to a changed threat perception with hybrid threats and cyberattacks. These types of threats make it difficult to conduct effective countermeasures and appropriate regulation. In response, Denmark has

introduced new laws to counter such threats. Most recently, the pandemic has offered Denmark important learning about crisis management, emergency preparedness, and vulnerabilities in society. Thus, it has given rise to discussions about reforms of the organization of the emergency preparedness area and beyond, e.g. through the establishment of the Danish Critical Supply Agency.

The third part of the analysis outlines three systematically derived long-term international scenarios which define Danish societal security, and discuss their implications for further development of Danish societal security. The most likely scenario is dimensioned by both actor-driven threats, such as strategic competition, and non-actor-driven risks.

The conclusion provides a number of recommendations for how Denmark should address the challenges ahead, three of which are highlighted here:

As a small state, Denmark is dependent on international cooperation, most notably through the EU and NATO. With regard to the resilience agenda, the EU, in particular, provides an invaluable framework for Denmark. Although societal security focuses primarily on intrastate factors, many of the challenges related to societal security are by nature cross-border or transnational. Therefore, there is an increasing need for international cooperation either with neighbouring countries or like-minded partners in different political constellations, such as the Nordic countries.

The ability to establish a general awareness of security issues as well as an understanding of risk in public authorities not used to handling security policy issues is essential. This is a challenge that must be solved by cross-cutting efforts at ministerial level and by subordinate public bodies. Security policy issues also increasingly spread beyond government to business communities and civil society, and comparable initiatives to reach out and inform both must be conceived in a whole-of-society approach.

Finally, even in democratic societies, **digitalization** shifts the balance of power between states and citizens. In responding to externally driven challenges, democratic states must also take care not to overreach and to preserve civil liberties.



---

TAK

---

*Forfatterne vil gerne takke for de værdifulde inputs, som både en anonym peer reviewer og kollegaerne fra CMS har bidraget med. Derudover vil vi gerne takke de mange interviewpersoner, som har bidraget med vigtig empiri til analysen*



# 1

## Introduktion

Hvilke langsigtede konsekvenser har den gradvist forandrede sikkerhedspolitiske situation – særligt efter Ruslands krig mod Ukraine – for dansk samfundssikkerhed? Svaret på dette spørgsmål indeholder en række komplicerede problemstillinger i form af historiske udviklinger, tværgående politikudfordringer og fremtidige diskussioner. Men det er først og fremmest drevet af den fundamentale pointe, at sikkerhedspolitikens genaktualisering i det hjemlige rum betyder, at de myndigheder, der på forskellige måder bidrager til det robuste og sikre samfund, ikke kan betragtes adskilt fra sikkerhedspolitikken. Selvom samfundssikkerheden traditionelt fokuserer på risici, fylder de sikkerhedspolitiske problemstillinger med andre ord mere og mere i samfundssikkerhedsaktørernes arbejde.<sup>1</sup> Ruslands fremfærd i Ukraine understreger alvoren af den mere generelle forværring af den sikkerhedspolitiske situation, som i forhold til det hjemlige perspektiv kalder på et øget fokus på samfundssikkerhed, særligt i forhold til trusler fra fjendtligtsindede stater. Denne øgede sikkerhedspolitiske overvejning øger på den måde også behovet for at se problematikken som et samlet hele, og den skubber dermed yderligere til debatten om potentielle reformer i retning af øget tværgående koordination og styring i forhold til den eksisterende danske model.

---

1. Se eksempelvis udviklingen i Beredskabsstyrelsens *Nationalt risikobillede* fra 2013, 2017 og 2022, jf. også diskussionen nedenfor.

## 1.1. International sikkerheds betydning for det nationale domæne

Med Ruslands invasion af Ukraine er der for første gang siden Anden Verdenskrig igen regulær krig i Europa. Den generelle sikkerhedspolitiske situation er forværret, også fordi invasionen understregede Ruslands intention om at imødegå Vesten med alle midler, herunder de hybride trusler, som er særligt relevante i Danmarks nationale domæne.

Globalt set vil sikkerhedspolitikken i endnu højere grad blive defineret af stormagtskonkurrence. Denne øgede stormagtskonkurrence tager form af en langvarig, flerdimensionel politisk konflikt mellem især på den ene side USA og resten af Vesten, herunder Danmark, og på den anden side Kina og Rusland.<sup>2</sup> De forskellige dimensioner og politikområder vil indeholde forskellige grader af konfliktintensitet – med muligheder for globalt samarbejde på visse områder og konfrontatorisk positionering på andre.<sup>3</sup> Denne sikkerhedspolitiske overvejning af den økonomiske integration, som er kernen af globaliseringsprocessen, er i fuld gang med blandt andet at 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 forsyningsikkerhed i en dansk kontekst. På samme måde bliver andre politikområder løbende gjort til genstand for sikkerhedspolitiske logikker – nogle områder for første gang, andre områder på ny – i både den internationale og den hjemlige politik.

De nationale konsekvenser af denne internationale udvikling er mindst lige så komplicerede som de internationale konsekvenser – og det er de nationale konsekvenser, denne analyse handler om. Analysen bruger derfor ”samfundssikkerhed” som et begreb for hensigten om at beva-

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

re 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 militære og civile, som svar på udefrakommende problemer og trusler. Eksempler på tiltag kan være forsvarrets særlige støtte til politiet (fx ”Operation Gefion”) eller – som det særligt berøres i analysen – imødegåelse af cyberkriminalitet. Samfundssikkerhed er dermed indlejret i et stort og stigende antal forskellige ressortområder og er derfor tværgående i sin karakter.<sup>4</sup>

Analysens centrale pointe er, at den øgede stormagtskonkurrence og krigen i Ukraine samt andre udefrakommende faktorer fundamentalt påvirker en væsentlig problemstilling – samfundssikkerheden – som går på tværs af en lang række eksisterende ressortområder. Sikkerhedspolitikken overvejer og påvirker i stigende grad andre politikområder. 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.

## 1.2. Samfundssikkerhed

Selvom hensigten med politikken for samfundssikkerheden sandsynligvis er nogenlunde konstant, så vil dens virkemidler og de problemer, den forsøger at løse, de risici, den forsøger at minimere, og de trusler, den forsøger at modgå, variere over tid. Cyberproblematikken og de sårbarheder, der følger med digitaliseringen af det danske samfund – private virksomheder samt civile og militære myndigheder – er en af samfundssikkerhedens kerneproblemstillinger. Cyberangreb demonstrerer, hvordan sikkerhedspolitikken helt konkret kommer ind i allestedsnærværende computernetværk, samt hvordan den integrerede globale økonomi såvel som digitale virkemidler fører til nye sårbarheder. Modtiltagene betyder sammenblandinger af gammelkendte distinktioner mellem militære og civile myndigheder.<sup>5</sup> At situationen er dynamisk, understreges af, at andre, nye politikområder også bliver genstand for sikkerhedspolitisk overvejning: Som det diskuteres nedenfor, er eksempelvis uddannelses-

---

4. Se diskussionen om ”national sikkerhed” som alternativt samlebegreb sidst i kapitel 2.

5. Tobias Liebetrau, ”Cybersikkerhed i perspektiv,” *Økonomi og Politik*, nr. 3 (2020): 5-12.

og forskningsområdet et felt, der i stigende grad også må omfattes af sikkerhedspolitisk motiverede samfundssikkerhedsbestræbelser.

Analysen opererer med to grupper af udfordringer: aktørdrevne og ikke-aktørdrevne. Aktørerne er stater, hvis gensidigt modsatrettede interesser driver den internationale sikkerhedspolitik 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. Trusler kan relateres til en aktør, som har både evnen til og hensigten om at skade andre, mens risici i højere grad forstås som en sandsynlighed kombineret med en skadevirkning.<sup>6</sup> Distinktionen er vigtig, fordi den viser, hvor forskellige de organisatoriske og ultimativt professionelle logikker og problemløsningsstilgange, der mødes i samfundssikkerheden, faktisk er.

Hensigten med rapporten er at give en bred forståelse af samfundssikkerhedens overordnede træk – herunder udviklinger i internationale rammer, nationale modtiltag, diskussioner af relevante snitflader og fremadrettede problemstillinger. Da analysen ultimativt søger at understøtte myndighedernes opgavevaretagelse, er perspektivet grundlæggende statsligt. Men ikke desto mindre er det klart, at samfundssikkerheden og det robuste og sikre samfund er noget, der først og fremmest skabes nedefra, gennem ansvarsfølelse på individniveau, i kraft af gensidig tillid mellem borgere og myndigheder, i civilsamfundet og i form af samarbejde med den private sektor. Dette perspektiv er væsentligt at fastholde, også hvis man gør sig tanker om at reformere relationerne mellem forskellige myndigheder.

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 concern, og behandlingen af andre emner er indimellem kursorisk.

---

6. David Strachan-Morris, “Threat and Risk: What Is the Difference and Why Does It Matter?,” *Intelligence and National Security* 27, nr. 2 (2012): 172-186, <https://doi.org/10.1080/02684527.2012.661641>.

### 1.3. Metode og struktur

Analysen baserer sig på et deskstudy, interviews med 12 danske beslutningstagere i relevante myndigheder samt en række møder med myndigheder og andre interessenter i regi af Zilmer-Johns-gruppens arbejde. Analysen har gennemgået intern og ekstern fagfællebedømmelse i overensstemmelse med Center for Militære Studiers procedurer for kvalitetssikring.

Efter denne introduktion følger tre analytiske kapitler: en komparativ analyse af begrebet samfundssikkerhed, en gennemgang af historiske tilpasninger og endelig en fremadskuende scenarieanalyse efterfulgt af en konklusion. De tre analysekapitler har hver deres metodiske logik: det nordiske er komparativt med hensyn til ånd, det danske har samtidshistorisk logik, mens det internationale anvender en fremskrivende scenarieanalyse.

Kapitel 2 indledes med en komparativ analyse af begrebet samfundssikkerhed i en nordisk kontekst og viser, at Sverige og Norge med begrebet har indrettet sig anderledes end Danmark. Mens alle tre landes beredskabspolitik er karakteriseret ved sektoransvarsprincippet, er den danske tilgang mere decentral end den norske og svenske.<sup>7</sup>

Kapitel 3 anlægger en historisk vinkel og beskriver, hvordan forandrede internationale rammebetingelser over tid har forandret den danske tilgang til samfundssikkerhed. Kapitlet introducerer en analytisk model, som viser sammenhængen mellem international rammesætning og samfundssikkerhed i Danmark. Herefter beskrives den historiske udvikling i sikkerhedspolitikens overvejning af det nationale domæne rum fra 1990'erne og frem til i dag.<sup>8</sup> Efter postkoldkrigstidens etablering af en ikke-sikkerhedspolitisk beredskabspolitik er der sket en international overvejning i to bølger, først med den globale kamp mod terror og senere med den genopståede og øgede stormagtskonkurrence. Endelig fremhæ-

---

7. Sektoransvarsprincippet er et blandt syv principper i dansk beredskabslovgivning, som kendetegner krisestyringen i Danmark. Princippet tilsiger, at man bør placere ansvaret for en krise så tæt som muligt på dem, som tager sig af det berørte område til daglig. Begrebet beskrives senere i rapporten.

8. Med "overvejning" menes, hvordan internationale forholds skiftende rammebetingelser påvirker det hjemlige (nationale) rum, som derved tilføjes en ekstra dimension. Brugen af begrebet er inspireret af Barry Buzan, *People, States and Fear* (Brighton: Wheatsheaf Books, 1991), 181.

ves 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 aktørdrevne trusler og ikke-aktørdrevne risici med henblik på en systematisk afledning af implikationer for fremtidige danske udfordringer og muligheder. Konklusionen samler endelig op på analysens forskellige dele, og med et særligt fokus på organisering diskuteres kort- og langsigtede implikationer for samfundssikkerhedsproblematikken generelt og for det forsvars- og sikkerhedspolitiske område specifikt.

# 2

## Samfundssikkerhed – et nordisk begreb

Dette kapitel udfolder det nordiske begreb ”samfundssikkerhed” komparativt og diskuterer forskellene og relevansen for Danmark med det formål at lade os inspirere af andre måder at organisere området på. For at kunne diskutere det generelle begreb ”samfundssikkerhed” i en dansk kontekst giver det mening at orientere sig mod Norden og særligt mod vores nabolande Norge og Sverige. Begge lande har en bredere tilgang til beredskab med fokus på generel sikkerhed i samfundet og trækker både en beredskabslogik og en sikkerhedslogik ind i deres forståelse af samfundssikkerhed. Norge og Sverige har ligesom Danmark et sektoransvarsprincip, hvor ansvaret under kriser ofte er decentraliseret, men de to lande har en mere centraliseret organisering end Danmark. Det giver dem mulighed for at gennemføre mere tværgående koordination og styring. Derfor er Norges og Sveriges tilgang til samfundssikkerhed og særligt deres organisering relevante i et dansk perspektiv. I dette afsnit vil vi derfor undersøge og udfolde begrebet ”samfundssikkerhed” særligt i disse lande som udgangspunkt for en senere diskussion af begrebet i analysen.

### Faktaboks 1. Definitioner af samfundssikkerhed

Der findes flere definitioner af ”samfundssikkerhed”, som lægger vægt på forskellige dimensioner af begrebet. Ifølge den skandinaviske institution NordForsk omfatter begrebet: ”[...] et samfunds evne til at opretholde vitale fornødenheder og sikre befolkningers liv, sundhed, basale behov og grundlæggende værdier under ekstraor-

dinære belastninger, kendt som kriser”.<sup>9</sup> International Organization for Standardization (ISO) definerer samfundssikkerhed som “[...] protection of society from, and response to, incidents, emergencies and disasters caused by intentional and unintentional human acts, natural hazards, and technical failures”. Norge har siden 2002 haft varierende definitioner af samfundssikkerhed, som dog ikke ændrer grundlæggende ved forståelsen af begrebet. Den seneste definition fra 2016 fastslår, at: ”[s]amfundssikkerhed er samfundets evne til at værne sig mod og håndtere hændelser, som truer grundlæggende værdier og funktioner og sætter liv og sundhed i fare. Sådanne hændelser kan være udløst af naturen, være et udslag af tekniske eller menneskelige fejl eller bevidste handlinger”.<sup>10</sup> I Sverige defineres begrebet ikke direkte i officielle dokumenter, men den svenske Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beskriver eksplicit, hvordan samfundssikkerheden i landet skal styrkes gennem myndighedens kerneopgaver, der indebærer områder som redningstjeneste, ulykkesforebyggende arbejde, kriseberedskab, civilforsvar, cybersikkerhed og sikker kommunikation. Danmark anvender og definerer derimod ikke begrebet.

Siden årtusindskiftet er begrebet ”samfundssikkerhed” (”societal security”, henholdsvis ”samhällssäkerhet” på svensk og ”samfunnssikkerhet” på norsk) i stigende grad blevet mere fremtrædende i de andre nordiske lande og særligt i Norge og Sverige.<sup>11</sup> Samfundssikkerhed omfatter et forskningsfelt, hvor der gennem tiden har været forskellige

- 
9. NordForsk, *Societal security in the Nordic Countries*, NordForsk Policy Paper, 2019, <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1367217/FULLTEXT01.pdf>.
  10. Norges regering, ”Meldingar til Stortinget”, tilgæet 14. december 2021, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/?ch=3>. Hlv. Meld.St. 17 (i 2002), Meld.St. 39 (i 2004), Meld.St. 42 (i 2004) Meld.St. 10 (i 2016).
  11. Mark Rhinard og Sebastian Larsson, *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence* (London: Routledge, 2020), 3–5. Den oprindelige version af begrebet ”societal security” opstod i 1990’erne 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, *Security. A New Framework for Analysis* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers Inc, 1998); Ole Wæver et al., *Identity, Migration, and the New Security Order in Europe* (Cambridge University Press, 1993).



begreber i spil. ”*Societal safety*”, ”*emergency management*” og ”*resilience*” er alle løst koblet til begrebet ”samfundssikkerhed” og belyser forskellige aspekter af feltet. ”*Civil defence*” og dets efterfølger ”*civil security*” er eksempler på tidligere begreber fra den kolde krig, som er relateret til totalforsvarsbegrebet og indgår som et element af samfundssikkerhed. Uden for Norden anvendes begrebet ”*societal safety*”, som fokuserer på at beskytte samfundet mod ulykker og katastrofer og reducere skaderne fra sådanne hændelser.<sup>12</sup> Resiliens-dagsordenen har derimod et mere generelt fokus på samfundets modstandskraft og modstandsdygtighed.<sup>13</sup> Samfundssikkerhed omfavner alle disse begreber, inklusive hensynet til både aktørdrevne og ikke-aktørdrevne udfordringer.

I Danmark medførte fraværet af nære trusler mod dansk sikkerhed, at beredskabspolitikken om det robuste og sikre samfund blev adskilt fra en sikkerhedspolitisk tankegang.<sup>14</sup> Med omkalfatringen af de politiske rammer fra et koldkrigssetup til et civilt fredstidssetup kom beredskabspolitikken til at stå mere rent frem med et fokus på risici og utilsigtede hændelser frem for 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. 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.

- 
12. Se fx Seiji Abe et al. (red.), *Science of Societal Safety. Living at times of risks and disasters* (Singapore: Springer, 2019).
  13. I denne rapport anvendes termen ”robusthed” synonymt med ”resiliens”, selvom det internationale resiliensbegreb har en flertydig forhistorie, som medfører, at det kan mobiliseres i forskellige retninger. Se eksempelvis Karen Lund Petersen og Trine Villumsen Berling, ”Designing Resilience for Security in the Nordic Region – Implications for Strategy”, i Rhinard og Larsson (red.), *Nordic Societal Security*, 131-153; David Chandler, *Resilience – The Governance of Complexity* (London: Routledge, 2014); Rasmus Dahlberg et al. ”Resilience in disaster research: three versions”, *Civil Engineering and Environmental Systems* 32, nr. 1-2 (2015): 44–54; Rasmus Dahlberg, *From Risk to Resilience* (ph.d.-afhandling, Københavns Universitet, 2017), 12–13; Kristian Søby Kristensen et al., ”Resilience and (in) security: Practices, subjects, temporalities”, *Security Dialogue* 46, nr. 1 (2015): 3-14; Henrik Breitenbauch, *Beredskab eller intern sikkerhed – Danmark og den internationale institutionsudvikling inden for et robuste og sikre samfund*, CMS Rapport (København: Center for Militære Studier 2012).
  14. Johannes S. Forde et al., ”Organizing for Societal Security and Crisis Management in Germany, The Netherlands, Norway, Sweden and the UK”, i Per Lægred og Lise H. Rykkja (red.), *Societal Security and Crisis Management*, (Cham: Palgrave Macmillan, 2019), 41.

Begrebet har et praksisorienteret fokus på opretholdelsen af samfundets funktioner og blev i denne analyses betydning udviklet i akademiske kredse i Sverige og Norge.<sup>15</sup> Samfundssikkerhed er i denne variant et politisk begreb med fokus på, hvordan staten kan beskytte samfundet i praksis.<sup>16</sup> 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 et fælles begreb om nordisk samfundssikkerhed gennem Nordisk Råd.<sup>17</sup> På svensk initiativ enedes de nordiske lande i 2009 om en fælles erklæring om at styrke det nordiske samarbejde, også kaldet HAGA-erklæringerne, som har til hensigt at øge samarbejdet vedrørende beredskabs- og sikkerhedsarbejde i Norden.<sup>18</sup> Heraf udsprang et nordisk forskningssamarbejde om samfundssikkerhed<sup>19</sup> i regi af NordForsk, som er en fællesnordisk institution, der finansierer og tilrettelægger forskningssamarbejde i Norden. Ligeledes anbefalede Stoltenberg-rapporten fra 2009 (udarbejdet efter ønske af de nordiske udenrigsministre) flere tiltag specifikt vedrørende samfundssikkerhed.<sup>20</sup> 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

- 
15. Mark Rhinard, "Societal security in theory and practice", i Rhinard og Larsson (red.), *Nordic Societal Security*, 22, 37. Begrebet er særligt knyttet til de to professorer Bengt Sundelius og Jan Hovden: Ifølge Larsson 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 (red.), *Nordic Societal Security*, 58). Jf. Bengt Sundelius, "Samhällssäkerhet i det globalt invädda Norden", *Nordisk Tidsskrift* 83, nr. 1 (2007): 21-28; Jan Hovden, "Public Policy and Administration in a Vulnerable Society: Regulatory Reforms Initiated by a Norwegian Commission", *Journal of Risk Research* 7, nr. 6 (2004): 629-641.
  16. Dette i modsætning til Wævers og Københavnerskolens mere teoretiske begreb, jf. Sindre A. Høyland, "A Contribution to Empirical Revitalization of the Samfunnsikkerhet Concept", *Safety Science* 4, nr. 3, 32 (2018).
  17. Rhinard og Larsson, *Nordic Societal Security*, 14.
  18. Alyson Bailes og Carolina Sandö, 2014. *Nordic Cooperation on Civil Security: The HAGA process 2009-2014. Stockholm*. Report of the Swedish Defence Research Agency (Stockholm: FOI, 2014); Forsvarsministeriet, "Haga erklæringen 2009", fmn.dk (4. maj 2009), <https://www.fmn.dk/da/nyheder/2009/2009/haga-erklaringen-2009/>.
  19. NordForsk, *Societal Security in the Nordic Countries*.
  20. Thorvald Stoltenberg, *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*, Norges regering (2009) <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordiskrapport.pdf>.

og praktiserer samfundssikkerhed, og begrebet har varierende nationale nuanceringer indlejret i sin betydning.<sup>21</sup> Det fællesnordiske projekt gør de nordiske erfaringer særligt relevante i en dansk kontekst. Derfor udfoldes nu, hvordan begrebet er blevet anvendt gennem tiden 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.<sup>22</sup>

### Faktaboks 2. Det robuste og sikre samfund i Danmark

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 er typisk fordelt på mange forskellige myndigheder på tværs af flere ministerier, men indbefatter som udgangspunkt de mest essentielle funktioner og serviceydelser, man som borger modtager fra staten.

Politiet opretholder sikkerhed, fred og orden, 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 sikringen af 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 i forbindelse med både lokale og de samlede, nationale krisestyringsfunktioner. Regionerne sikrer velfungerende hospitaler og et aktivt akutberedskab. Alle tre områder er blot nogle af de obligatoriske ydelser, som er centrale for ethvert velfungerende

21. Rhinard og Larsson, *Nordic Societal Security*, 3, 4, 13, 227; Odd Einar Olsen et al., "Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15, nr. 2 (2007): 69-79.
22. Claudia Morsut, "The emergence and development of *samfunnsikkerhet* in Norway", i Rhinard og Larsson, (red), *Nordic Societal Security*, 69.

og moderne samfund, og som er med til at skabe et robust og sikkert samfund.

Ud over selve ydelserne betegner begrebet om et robust og sikkert samfund tillige samfundets evne til at være robust over for trusler eller hændelser, der påvirker disse funktioner. Det typiske fokus for påvirkningen af funktionerne er relateret til beredskabspolitikken, der fokuserer på en optimal krisestyring i tilfælde af ulykker og katastrofer.<sup>23</sup> 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 styrelsens ”Nationale risikobillede”, som udkommer med et par års mellemrum og skaber bevidsthed om erkendte trusler og risici. De konkrete risikoeksamples har typisk karakter af ulykker og sygdomsudbrud og udtrykker dermed et ikke-aktørbaseret fokus. Det er forfatterens indtryk, at aktørdrevne truslers rolle i det nationale risikobillede ikke er ukontroversiel blandt myndighederne.

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

## 2.1. 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 landene har derfor et bredt syn på sikkerhed og truslerne mod samfundet.<sup>24</sup> Selvom også Danmark havde et totalforsvar, blev dette

---

23. Beredskabsstyrelsen, *Retningslinjer for krisestyring*, brs.dk (2019), 18. Krisestyringssystemet nævnes også i forbindelse med afsnittet i denne rapport om COVID-19-pandemien.

24. Sebastian Larsson, ”Swedish total defense in transformation”, i Rhinard og Larsson, (red.) *Nordic Societal Security*, 47; Morsut, ”The emergence and development”, 69.

efter den kolde krig omdannet til et "adhokrati" bestående af samarbejdsrelationer mellem sikkerhedsaktører med decentrale beslutningskompetencer.<sup>25</sup> I Sverige blev samfundssikkerhed derimod et svar på det funktionelle tomrum, som opstod på baggrund et manglende fjendebillede efter den kolde krigs afslutning.<sup>26</sup> Her fandt også en parallel udvikling af akademiske og politiske diskurser om (u)sikkerhed sted, som førte til udviklingen af et samarbejde om samfundssikkerhed.<sup>27</sup>

Samfundssikkerhed har siden 1990'erne i både Norge og Sverige været et specifikt forskningsområde, som også har været understøttet af politisk interesse. Forskningen har derfor spillet en aktiv rolle med hensyn til at udvikle og forfine begrebet, som så i begge lande er overtaget af det politiske rum. 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 har den akademiske udvikling af begrebet særligt sit udspring i slutningen af 1990'erne, gennem dels et uddannelsesprogram på Stavanger Universitet, dels gensidige udvekslinger med de svenske forskningsmiljøer.<sup>28</sup>

I Norge er begrebet endnu mere end i Sverige indlejret i staten som et nationalt politikområde. Som nævnt udkom i starten af 00'erne flere Stortingsmeldinger, der fastsatte rammer for samfundssikkerheden og definerede begrebet i en norsk kontekst. De to lande har sammenlignelige styrelser, der koordinerer og håndterer alle aspekter af samfundssikkerhed. I Norge blev Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) oprettet i 2003 efter en sammenlægning af Direktoratet for civilbeskyttelse og Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Organisatorisk er DSB underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.<sup>29</sup> Direktoratet

25. Torben Engen, *Den nye totalforsvarsstyrke*, CMS Rapport, Center for Militære Studier (København: Djøf Forlag, 2021), 42–45.

26. Larsson, "Swedish total defense in transformation", 46.

27. Larsson, "Swedish total defense in transformation", 55. Særligt aktiv var Sundelius: Bengt Sundelius, "From National Total Defense to Embedded Societal Security", i Dan Hamilton et al. (red.), *Protecting the Homeland: European Approaches to Societal Security – Implications for the US* (Washington DC: The Centre for Transatlantic Relations and John Hopkins University, 2005), 1–16; Sundelius, "Samhällssäkerhet i det globalt invädda Norden."

28. Flere gensidige studiebesøg vedrørende samfundssikkerhed fandt sted mellem landene i perioden 1999–2001, hvilket bidrog yderligere til en konsolidering og en fælles forståelse af begrebet i begge lande. Høyland, "A Contribution"; Morsut, "The emergence and development", 68; Larsson, "Swedish total defense in transformation", 59.

29. DSB, "Om DSB," dsb.no, tilgået 2. december 2021.

har omkring 700 ansatte og fungerer som en slags paraply, der overvåger både risici og trusler og går på tværs af alle sektorer og ministerier i samfundet, idet det varetager en koordinerende rolle på ministeriets vegne.<sup>30</sup> Herudover varetager Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) en tværsektoriel overvågning af både det militære og det civile område i landet. Den norske regering arbejder endvidere med begrebet om en samfundssikkerhedskæde, der systematisk fokuserer på samordning på tværs af offentlige myndigheder, private og frivillige organisationer.<sup>31</sup> Den norske samfundssikkerhedsinstruks har til formål at styrke samfundets evne til at forebygge kriser og til at håndtere alvorlige hændelser gennem et helhedsorienteret og koordineret arbejde med samfundssikkerhed.<sup>32</sup>

Sverige introducerede allerede i 2006 en sikkerhedsstrategi med fokus på samfundssikkerhed (samhällssäkerhet), som fokuserer på samfundets fortsatte funktionalitet, befolkningens liv og sundhed samt beskyttelse af grundlæggende værdier.<sup>33</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) opstod i 2009 med en sammenlægning af flere sikkerhedsmyndigheder efter en politisk reformpres som følge af tsunamikrisen i Thailand i 2004.<sup>34</sup> 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. 1.000 ansatte og er underlagt Justitiedepartementet (justitsministeriet), som er ansvarligt for en lang række krisehåndteringsopgaver. Særligt arbejder MSB med beredskabstjeneste, ulykkesforebyggende arbejde, kriseberedskab, civilforsvar, cybersikkerhed og sikker kommunikation.<sup>35</sup>

- 
30. Førde et al., "Organizing for Societal Security", 34.
  31. Justis- og beredskapsdepartementet, "Prop. 1 S (2017–2018)", Norges regering, tilgået 14. december 2021 <https://www.regjeringen.no/no/id4/>.
  32. Justis- og beredskapsdepartementet, "Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet (samfunnsikkerhetsinstruksen, 2017)", Lovdata, tilgået 14. december 2021, <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>.
  33. Försvarsdepartementet, "En strategi för Sveriges säkerhet. Försvarsberedningens förslag till reformer." (Fritzes Offentliga Publikationer, 2006), 15-16.
  34. Ole A. Danielsen og Johannes S. Førde, "Beyond Loose Couplings in Crisis Preparedness: The Role of Coordination Agencies in Sweden and Norway", i Læg Reid og Rykkja (red.), *Societal Security and Crisis Management*, 59.
  35. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Vår roll i samhället", msb.se, tilgået 14. december 2021. <https://www.msb.se/sv/om-msb/var-roll-i-samhallet/>. Siden 2020 har den svenske regering desuden arbejdet med en række initiativer, der har til formål at øge landets samfundssikkerhed, herunder yderligere samordne udviklingen af civilforsvaret (i Danmark: Beredskabsstyrelsen) og det militære forsvar med henblik på at sikre, at kriseberedskabet og

Selvom Sverige ikke er NATO-medlem, er alliancens ”seven baseline requirements”<sup>36</sup> et centralt udgangspunkt for det strategiske arbejde med samfundssikkerhed i landet.<sup>37</sup>

Det skal tilføjes, at der, selv efter snart 20 års fokus på samfundssikkerhed, stadig eksisterer uenighed om konceptet internt inden for feltet, særligt i Sverige. Mens Justitiedepartementet ejer begrebet om samfundssikkerhed, så opleves der at være en konkurrent i begrebet om totalforsvar, som især anvendes af Sveriges Forsvarsdepartement, og som i højere grad omfatter en total aktivering af *bele* samfundet for at sikre statens overlevelse i krisetilfælde. Ideen om totalforsvar har særligt siden Krim-annekteringen i 2014 og senest med Ukrainekrigen fået fornyet relevans i både Norge og Sverige.<sup>38</sup> I begge lande er der desuden uenighed om graden af lokal styring og lokalt ansvar vs. central styring og centralt ansvar.

### Faktaboks 3. Principper for krisestyring i Danmark

Krisestyringssystemet i Danmark er bygget op omkring 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.<sup>39</sup> Dette indebærer også, at hver myndighed skal have overblik over eget område, således at myndigheden løbende kan levere et opdateret og præcist billede af de ressourcemæssige muligheder og begrænsninger. Samspillet mellem sektoransvarsprincippet og den danske offentlige sektors opbyg-

civilforsvaret gensidigt forstærker hinanden, samt oprette en ny myndighed for psykologisk forsvar og et cybersikkerhedscenter. IDA conference, videokonference på [www.ida.dk](http://www.ida.dk) om Beredskab i Norge, Sverige og Danmark – hvad har vi fælles og hvad skiller os? – Zoom (efterår 2020).

36. *Seven 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.
37. NATO, “Commitment to enhance resilience: Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016.” 8. juli 2016, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133180.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm).
38. I Danmark finder der en parallel, om end mere beskednen, udvikling sted i samme periode, jf. Engen, *Den nye totalforsvarstyrke*.
39. Beredskabsstyrelsen, *Retningslinjer for krisestyring*, 15.

ning 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. Som del af krisestyringssystemet er krisoberedskabsgruppen desuden etableret som et planlægningsforum med det formål at understøtte den løbende tilpasning af det nationale krisestyringssystem og fastlægge de overordnede rammer.

Den institutionelle indlejring af en given national samfundssikkerhedsmyndighed har betydning for evnen til at adaptere i forhold til en øget sikkerhedspolitisk overvejning af området. I princippet er det nemmere for Danmark at reagere på sikkerhedspolitisk overvejning, 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 styrelsesfunderet og relativt mindre policydrevet, hvorfor ansvaret under kriser som udgangspunkt forbliver mere decentralt.

## 2.2. Nordisk samfundssikkerhed efter krigen i Ukraine

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 ti år. Til sammenligning 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.<sup>40</sup> I de nordiske lande såvel som i EU blev påvirkningen herfra filtreret gennem vores særlige samfundsmodeller og medførte ikke større ændringer ud over den

---

40. Anja Dalgaard-Nielsen og Daniel Hamilton, *Transatlantic Homeland Security – Protecting society in the age of catastrophic terrorism* (Abingdon: Routledge, 2006).



specifikke adaptation i forhold til terrorbekæmpelse.<sup>41</sup> Sideløbende har også EU fået en vigtigere 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.<sup>42</sup> Selvom EU først og fremmest er rammesættende for Sverige, er logikkerne også relevante for Norge.

Behovet for antiterrorindsatser har været det mest dimensionerende eksterne forhold i de sidste 20 år – indtil sikkerhedspolitikken genkomst i form af en øget stormagtskonkurrence. Ruslands annektering af Krim i 2014 og den efterfølgende krig i Ukraine, spændinger i Det Sydkinesiske Hav, stormagtsinvolvering i eksisterende konflikter i Mellemøsten og Nordafrika og hybrid krigsførelse viser nødvendigheden af et øget fokus på klassiske kategorier som territorialforsvar og militær afskrækkelse.<sup>43</sup> For den nordiske samfundssikkerhedsdagsorden er den principielle omvæltning, der er forbundet med stormagtskonkurrencen, af mindst samme kvalitative omfang som antiterrorudfordringen. 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 obsolete in the years ahead”.<sup>44</sup> Ud over udfordringen for dagsordenen fra en øget militær komponent kan man lægge til, at udfordringen lige så meget handler om en fornyet relevans af aktørdrevne trusler, hvilket forskyder balancen i samfundssikkerhedsproblematikken (og derfor potentielt både logikker, tiltagstyper og relevante aktører) fra risici og ikke-aktørdrevne utilsigtede hændelser til netop trusler og modstanderaktører. Bengt Sundelius påpegede allerede i 2016, at trusler som følge af hybrid krigsførelse kræver, at man i de nordiske lande skal kunne imødegå disse nye trusler med

41. Anja Dalgaard-Nielsen, “Homeland Security: American and European responses to September 11th,” i Jess Pilegaard, *The Politics of European Security* (København: DIIS, 2004), 166–169; Mark Rhinard og Arjen Boin, “Bureaucratic Politics and Policymaking in the EU,” *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 6, nr.1 (2009).

42. Breitenbauch, *Beredskab eller intern sikkerhed?*, 18–19.

43. Walter R. Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers,” *Foreign Affairs*, 93, nr. 3 (2014): 65–78; Rhinard, “Societal security in theory and practice”, 38; European Union External Action Service, “The war in Ukraine and its implications for the EU”, EEAS, tilgået 2. maj 2022, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-ukraine-and-its-implications-eu\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-ukraine-and-its-implications-eu_en).

44. Rhinard, “Societal security in theory and practice”, 39.

en palet af forskellige midler, og at en ny sikkerhedsstrategi i de nordiske lande er nødvendig.<sup>45</sup>

Civile aktører må derfor også forstå og agere sikkerhedspolitik som led i samfundssikkerhedsdagsordenen. Som Claudia Morsut påpeger, er sikkerpolitikens øgede relevans 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 samfunnsikkerhet 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.”<sup>46</sup> Her påpeger Mark Rhinard og Sebastian Larsson, at begrebets fleksibilitet er en mulig udviklingsretning, som vil tillade det også at adressere mere klassiske sikkerhedsproblemstillinger.<sup>47</sup> Netop det er formålet med denne analyse: at anskueliggøre, at Danmark kan opnå det samme ved at diskutere konsekvenserne af den sikkerhedspolitiske overvejning i lyset af begrebet ”samfundssikkerhed”.

### 2.3. 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.<sup>48</sup>

Den danske styringslogik er forskellig fra logikken i Norge og Sverige, som har en mere policystyret 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 sam-

---

45. Bengt Sundelius, ”En nationell säkerhetsstrategi för Sverige i tiden.” *Nordisk Tidskrift* 92, nr. 3 (2016): 259, 266–267.

46. Morsut, ”The emergence and development”, 87.

47. Mark Rhinard og Sebastian Larsson, ”Conclusion: Convergence and divergence in Nordic societal securities”, i *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence* (London: Routledge New Security Studies, 2020), 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.”

48. Tobias Liebetrau, ”Conceptual and practical changes to security in DK”, i *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence* (London: Routledge New Security Studies, 2020), 110; Mark Rhinard og Sebastian Larsson, ”Introduction: Comparing and conceptualising Nordic societal security”, i *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence* (London: Routledge New Security Studies, 2020), 17.

fundssikkerhed, 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 omfavelse 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 forbindelse med begrebet set ud fra dansk administrativ tradition.

Der vil altid være institutionelle interesser forbundet med valget af bestemte begreber, ligesom der altid er udfordringer ved at etablere en ny tankegang i en allerede etableret kultur. Det at vælge et begreb – og måske endda et for Danmark nyt begreb (som ”samfundssikkerhed” ville være) – kan skabe nye muligheder for bestemte aktører, og det bør man også være bevidst om i en fornyet debat om det sikre og robuste samfund.

Et alternativ til ”samfundssikkerhed” er det begreb om ”national sikkerhed”, som blev introduceret med forsvarsforliget 2018-2023. Betydningen omfattede her forsvarrets støtte til antiterrorberedskabet og grænsekontrollen.<sup>49</sup> Statsministeriet oprettede i sommeren 2021 en afdeling for national sikkerhed. Det er p.t. uklart, i hvilket omfang begrebet ”samfundssikkerhed” er sammenfaldende med det område, der falder ind under myndighedernes brug af begrebet ”national sikkerhed”. I forhold til Rigsfællesskabet er visse dele af ressortområderne og aktiviteterne under paraplyen ”samfundssikkerhed” henholdsvis den grønlandske og den færøske regerings ansvar, mens andre påhviler Danmark. I Danmark er det Politiets Efterretningstjeneste (PET), som varetager rollen som national sikkerhedsmyndighed. Hvis myndighederne i fremtiden finder anvendelse for begrebet ”national sikkerhed” kan det være nødvendigt at afklare, om ”national sikkerhed” dækker over både ”samfundssikkerhed” og forsvarrets nationale opgaver (figur 1 i næste kapitel viser overlappet mellem de to).

Et særligt dansk forhold er Rigsfællesskabet. Hjemtagningen af ansvarsområder til Færøerne og Grønland betyder, at næsten hele dagsordenen om samfundssikkerhed, inklusive både aktørdrevne og ikke-aktørdrevne trusler og udfordringer, hovedsageligt er et anliggende for de færøske og grønlandske regeringer, ud over de dele af samfundssikkerhe-

---

49. Forsvarsministeriet, ”Aftale på forsvarsområdet 2018-2023” (København: Forsvarsministeriet, 2018), 6.

den, såsom kontraspionagen, som er åbenlyst sikkerhedspolitiske. Men som analysen viser, er grænsefladerne ikke entydige, og sikkerhedspolitisk logik kryber ind i mange af indenrigspolitikens forskellige dimensioner. Spørgsmålet om samfundssikkerhed udgør derfor et kompliceret spørgsmål i forhold til Rigsfællesskabet.<sup>50</sup>

#### 2.4. Opsamling: Mere centraliseret nordisk organisering af samfundssikkerhed

Sammenfattende kan man sige, at hvor Norge og Sverige i højere grad har centraliseret deres bestræbelser på at imødekomme trusler mod og risici for samfundet og oprettet særskilte styrelser, har Danmark valgt en anden vej med større decentralisering opbygget om sektoransvarsprincippet. I næste kapitel vender vi blikket ud mod verden og ser på de historiske begivenheder, som har formet dansk sikkerhedspolitik og dansk praksis.

---

50. Se også den nyeste udgivelse om emnet: Rasmus Dahlberg, *Robusthed i rigsfællesskabet*, FAK rapport (København: Forsvarsakademiet, 2022).

# 3

## Sikkerhedspolitisk overlejring af samfundssikkerheden

Dette kapitel diskuterer, hvordan internationale forhold udgør skiftende rammebetingelser for – overlejrer – den danske tilgang til samfundssikkerhed. Hvor det forrige kapitel arbejdede komparativt med begrebet ”samfundssikkerhed” som omdrejningspunkt, anlægger vi i dette kapitel et kortfattet historisk perspektiv fra den kolde krigs afslutning frem til i dag. Hensigten med gennemgangen er at identificere truslerne og de tilpasninger, som truslerne har afstedkommet, samt hvilke spørgsmål det rejser. Det fremgår af kapitlet, at der er foretaget enkelte institutionelle reformer som følge af terrortruslen mod Danmark, men at stormagtskonkurrencen endnu ikke har ført til organisatoriske justeringer. Pandemien har derimod skabt en opfattelse af, at der er behov for at koordinere mere på tværs. Krigen i Ukraine understreger, at Rusland ser sig selv i opposition til Vesten og har både viljen og ressourcerne til at udfordre status quo.

Kapitlets centrale pointe er, at sikkerhedspolitikken atter har fået en klar hjemlig komponent, og at den hjemlige arena derfor igen skal tænkes defensivt, både militært og civilt. Eksempler kan være et cyberangreb, som ødelægger kritisk infrastruktur, eller civil værtnationsstøtte til mere eller mindre permanente udenlandske tropper på dansk jord i fremtiden. 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 samt redegør kort for, hvordan EU og NATO er rammesættende for samfundssikkerheden. Den samlede vifte af ressort-

områder og modtiltag, som den sikkerhedspolitiske overlejring aktiverer, viser, hvordan samfundssikkerhed er en dynamisk udfordring på tværs af myndighedernes respektive ansvarsområder.

### 3.1. Samfundssikkerheden med og uden sikkerhedspolitisk overlejring

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

Samfundssikkerhed er i sin natur svært 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 kan samfundssikkerheden i et vist omfang reduceres til beredskabspolitikens formål om at styrke og udvikle det robuste og sikre samfund, generelt baseret på en distribueret netværksmodel ud fra princippet om sektoransvar.

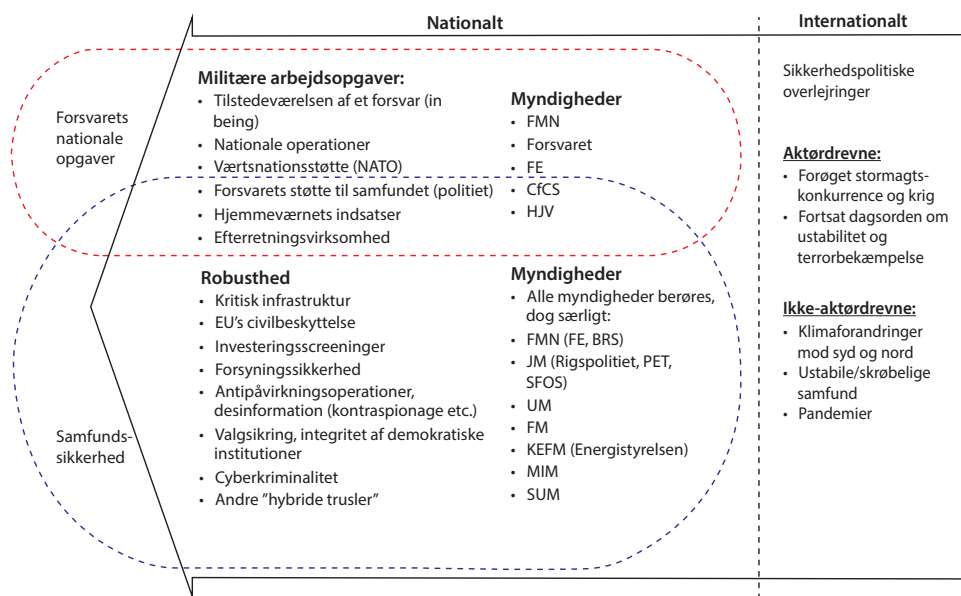
Men verden efter krigen i Ukraine og den øgede stormagtskonkurrence mellem Vesten og Kina ser ikke sådan ud: Hybride trusler fra ikke-venlige stater, øget spionage, herunder cyberspionage, påvirkningsoperationer med mere er kun en del af den nye samfundssikkerhedsdagsorden. Jo mere man gradvist – på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

solstorme etc.<sup>51</sup> Figur 1 illustrerer, 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 stiplede linje. Den store pil illustrerer, at international sikkerhedspolitik overlejrer det nationale domæne. Pilen indeholder overlejring af både aktørdrevne og ikke-aktørdrevne udfordringer. Aktørdrevne udfordringer tager form af blandt andet øget stormagtskonkurrence, international terrorisme og krig, 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

**Figur 1. Sikkerhedspolitisk overlejring af samfundssikkerheden i Danmark**



51. Se også Beredskabsstyrelsen, *Nationalt risikobillede*, 2022.

militærapparat (forsvaret *in being*). Derudover løses nationale opgaver som dansk suverænitets håndhævelse, støtte til samfundet, hjemmeværnets indsatser og værtsnationsstøtte (i forbindelse med 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. De to primære ministerier er Forsvarsministeriet (FMN) (som har underlagt Beredskabsstyrelsen og FE) og Justitsministeriet (JM), med Rigspolitiet, PET og den nyoprettede Styrelsen 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 ministeriområder.

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 af antiterrorindsatser. Stormagtskonkurrencen, som medfører både hårde og hybride sikkerhedspolitiske problemer, forandrer samfundssikkerhedens logik – ligesom, men endnu mere end – den globale kamp mod terror gjorde det.

## 3.2. Overlejring og adaptation efter 11. september 2001

Terrordagsordenen efter terrorangrebet 11. september 2001 resulterede 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 til 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.<sup>52</sup> 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 efterretnings-tjenester 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 på nationale opgaver. Forsvaret skulle i højere grad bidrage til danskernes tryghed og sikkerhed, blandt andet gennem øget støtte til politiet, og bidrager i dag til nationale opgaver som bevogtning, grænsekontrol og særlig støtte til politiets antiterrorberedskab.<sup>53</sup>

### 3.3. Øget stormagtskonkurrence, krig i Europa og national adaptation

Den øgede stormagtskonkurrence spidsede til efter Ruslands annektering af Krim i 2014 og kommer væsentligt til udtryk som en multidimensionel, langvarig politisk konfrontation under tærsklen for væbnet konflikt mellem Vesten og autokratiske regimer som Kina og Rusland.

---

52. Statsministeriet, ”Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror. Den tværministerielle arbejdsgruppe” (2005).

53. Forsvarsministeriet, ”Aftale på forsvarsområdet 2018-2023.”

Krigen i Ukraine forværrer denne sikkerhedssituation. Som figur 1 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, er der også særligt efter 2014 sket en gradvis tilpasning til det forandrede trusselsbillede. Krigen i Ukraine har allerede skubbet til opfattelsen af det russiske trusselsbillede og skabt politisk enighed, som førte til den historiske aftale om dansk sikkerhedspolitik den 6. marts 2022.<sup>54</sup>

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 som følge af den øgede stormagtskonkurrence. Den seneste krisestyringsøvelse i 2019 involverede blandt andet et aktørbase- ret krisescenarie.<sup>55</sup> Erfaringerne fra øvelsen tyder på, at myndighederne bør forbedre deres evne til at erkende krisers sikkerhedspolitiske dimensioner og handle derefter. Samme erfaringer er gjort efter Danmarks deltagelse i NATO's *Crisis Management Exercise* (CMX), som gennemføres hvert andet år og har stigende fokus på angreb på samfundsfunktioner.

Cybersikkerhedsområdet er særligt relevant for denne udvikling. Den voksende digitalisering af de vestlige samfund – herunder Danmark – har forstærket sårbarheden over for hybride virkemidler fra fjendtlighedsindede 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.<sup>56</sup> Cyberangreb omfatter hybride trusler, spionage og cyberkriminalitet. Kvan-

---

54. Regeringen, "Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik," tilgæet 2. maj 2022, <https://www.regeringen.dk/media/11124/nationalt-kompromis-om-dansk-sikkerhedspolitik.pdf>.

55. 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.

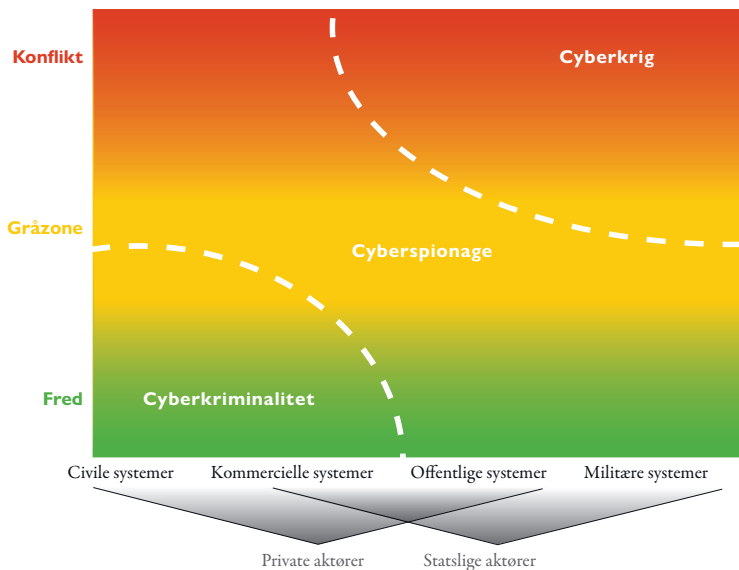
56. Tobias Liebetrau, *Dansk offensiv cybermagt mellem angreb, spionage og forsvar*, CMS Rapport (København: Center for Militære Studier, 2020), 8–10.

titativt er cyberkriminaliteten den største cybersikkerhedsudfordring, og omfattende angreb fra kriminelle grupper, særligt fra Østeuropa og Rusland, medfører 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 hensyn til ansvarsfordelingen i forbindelse med håndteringen af truslerne på tværs af danske myndigheder.

I figur 2 vises på den vertikale akse et kontinuum fra fred over den gråzone, som omfatter konflikt under tærsklen for væbnet konflikt, 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 afbildes rumligt tre typer af cybertrusler – kriminalitet, spionage og krigs-

**Figur 2: Cybertrusler: Udfordringstyper, aktører og konflikt niveauer**



Figuren er oprindeligt fra Henrik Breitenbauch et al., *Afskrækkelse i cyberspace – udfordringer og muligheder*, CMS Baggrundspapir (København: Center for Militære Studier, 2020), 15.

lignende 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 overlejrer 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.<sup>57</sup>

Et andet eksempel på samfundssikkerhedsmæssig adaptation er valgsikkerhed og andre initiativer mod potentielle påvirkningsoperationer.<sup>58</sup> Forud for folketingsvalget i 2019 fremlagde regeringen en handlingsplan for at styrke Danmark mod påvirkningskampagner.<sup>59</sup> Blandt initiativerne var en tværministeriel taskforce, styrket monitorering af desinformation i medierne og et særligt fokus fra begge efterretningstjenester. Selvom der ikke blev konstateret konkrete eksempler på bevidst påvirkning fra russisk side i valgkampen, viser handlingsplanen tydeligt regeringens opmærksomhed på truslen.<sup>60</sup>

#### Faktaboks 4. Trusler mod forsknings- og uddannelsespolitikken

Truslen om spionage mod danske universiteter er stigende.<sup>61</sup> PET udgav i maj 2021 sammen med Uddannelses- og Forskningsministeriet en folder specifikt henvendt til forskere og medarbejdere på uddannelsesinstitutioner i Danmark. Her advarer man mod udenlandsk indblanding og spionage mod dansk forskning. Allerede til-

57. Henrik Breitenbauch og Tobias Liebetrau påpeger, at offentlige danske teknologi- og digitaliseringsstrategier kun i meget ringe omfang omfatter sikkerhedspolitiske hensyn, Breitenbauch og Liebetrau, *Teknologikonkurrencen*, 67.
58. André Ken Jakobsson, *Når hydra angriber – Hybrid afskrækkelse i gråzonen mellem krig og fred*, CMS Rapport (København: Center for Militære Studier, 2019), 15; Christiern Santos Rasmussen, *Informationspåvirkning som demokratisk udfordring: Desinformation, Danmark og tre premisser for det liberale demokrati*, CMS Rapport (København: Center for Militære Studier, 2019), 17–21.
59. Regeringen, ”Danmark skal rustes til kamp mod udenlandsk påvirkning af valg”, (7. september 2018), <https://www.regeringen.dk/nyheder/2018/styrket-vaern-mod-udenlandsk-paavirkning-af-danske-valg-og-demokratiet/>.
60. Jens Beck Nielsen, ”Hjort slog alarm – men Forsvaret har ikke fundet ét eneste eksempel på russisk påvirkning af valget”, *Berlingske*, (5. juni 2019), <https://www.berlingske.dk/danmark/hjort-slog-alarm-men-forsvaret-har-ikke-fundet-et-ene-eksempel-paa>.
61. Sebastian Stryhn Kjeldtoft, ”PET slår fast: Kina spionerer mod Danmark”, *Politiken*, (12. januar 2022), <https://politiken.dk/viden/art8564132/Kina-spionerer-mod-Danmark>.

bage i 2016 advarede Center for Cybersikkerhed i sin trusselsvurdering om, at der var meget stor sandsynlighed for spionage mod danske forskningsmiljøer. Senest i september 2021 er særligt truslen fra cyberspionage mod forskning steget fra høj til meget høj.<sup>62</sup>

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 at 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.<sup>63</sup> I 2014 blev flere medarbejdere i 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 såkaldte milde spionageparagraf for at have udleveret dokumenter til diplomater, som angiveligt var agenter for en russisk 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 vedrørende risici for spionage. Dette kan være med til at udfordre universiteternes uafhængige status. På længere 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.

62. Center for Cybersikkerhed, "The threat of cyber espionage against Danish research and universities," Forsvarets Efterretningstjeneste, 1. udgave (2021).
63. Emma Fjordbak, "Blev dømt for russisk spionage i Aalborg: Nu skal sagen afgøres i Landsretten," *TV2 Nord*, (5. oktober 2021), <https://www.tv2nord.dk/aalborg/blev-doemt-for-russisk-spionage-i-aalborg-nu-skal-sagen-afgoeres-i-landsretten>.

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 med bekymring om udenlandsk påvirkning i forbindelse med udbuddet om 5G-kommunikationsnetværket.<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup> I forlængelse heraf kom den første lov om kritisk infrastruktur (i telesektoren).<sup>66</sup> Med denne lov sikrer Danmark sig kontrol med leverandører af kritisk dansk teleinfrastruktur. CfCS har med loven fået mandat til at kunne forbyde aftaler, hvis de vurderes at udgøre en trussel mod statens sikkerhed.

Endelig blev Styrelsen for Forsyningssikkerhed oprettet som en ny styrelse under Justitsministeriet i kølvandet på coronapandemien.<sup>67</sup> 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.

---

64. Keld V. Andersen, "Regeringen om kinesisk telegigant: Vi skal ikke være naive," *TV 2*, (22. januar 2019), <https://nyheder.tv2.dk/samfund/2019-01-22-regeringen-om-kinesisk-telegigant-vi-skal-ikke-vaere-naive>.

65. Retsinformation, *Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark* (investeringsscreeningsloven), tilgæet 14. december 2021, <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2021/842>.

66. Retsinformation, *Lov om leverandørsikkerhed i den kritiske teleinfrastruktur*, tilgæet 14. december 2021, <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202013L00190>

67. Justitsministeriet, "Orientering om ny styrelse", Folketingets Retsudvalg, Alm.del Bilag 528 (2019/2020), <https://www.ft.dk/samling/20191/almudel/REU/bilag/528/2231604/index.htm>.

**Faktaboks 5. Udefrakommende rammer: EU og NATO**

I takt med den øgede stormagtskonkurrence og den teknologiske udvikling er det internationale samfund blevet mere fokuseret på truslen mod vestlige samfund, og både EU og NATO har udviklet modtiltag. 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 af vedtagelsen af netværks- og informationssikkerhedsdirektivet (NIS-direktivet), og som i en opdateret version (NIS2) i øjeblikket forhandles i Bruxelles.<sup>68</sup> Cybersikkerhed er i dag blandt EU's politiske kerneprioriteter, og EU spiller fortsat en stor rolle i forbindelse med at udvikle modtiltag mod cyberangreb og trusler mod samfundenes fortsatte digitalisering. Senest udgav EU i december 2020 yderligere et direktivforslag (kendt som CER-direktivet) for at reducere sårbarheder og sikre kritisk infrastruktur og derved højne evnen til at modstå, absorbere og tilpasse sig angreb.<sup>69</sup>

NATO-topmødet i Bruxelles juni 2021 vedtog med ”Strengthened Resilience Commitment” et fornyet fokus på medlemslandenes robusthed.<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup> NATO anskuer robusthedsdagsordenen som en whole-of-government- og whole-of-society-tilgang til at forstærke robustheden i hvert enkelt

68. Center for Cybersikkerhed, ”Kom til webinar om det kommende, reviderede NIS-direktiv (NIS2),” Forsvarets Efterretningstjeneste, (9. september 2021), <https://www.cfcs.dk/da/nyheder/2021/webinar-nis2/>.

69. EU-Kommissionen, ”Directive of the European Parliament and of the Council on the resilience of critical entities”, *COM(2020)* (december 2020), [https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-12/15122020\\_proposal\\_directive\\_resilience\\_critical\\_entities\\_com-2020-829\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-12/15122020_proposal_directive_resilience_critical_entities_com-2020-829_en.pdf).

70. NATO ”Strengthened Resilience Commitment,” *NATO*, 14. juni 2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_185340.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm).

71. NATO, ”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,” *NATO*, 9. juli 2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm).

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 Euro-Atlantic Centre for Resilience lanceret som en platform for at udvikle koncepter, uddannelse og øvelser for at forbedre robustheden.<sup>72</sup> Desuden driver NATO Civil Emergency Planning Committee (CEPC), som arbejder med beskyttelse af civilbefolkningen og brugen af civile ressourcer til at fremme NATO's mål.<sup>73</sup>

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 er 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.

#### Faktaboks 6: 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

---

72. Permanent Representation of Romania to the EU, "Euro-Atlantic Centre for Resilience", tilgået 14. December 2021, <https://ue.mae.ro/en/node/1551>.

73. NATO, "Civil Emergency Planning Committee", *NATO*, 15. November 2011, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50093.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm).



analytiske visioner for systemsårbarhed.<sup>74</sup> Internationalt er kritisk infrastruktur de sidste 20 år blevet en central dimension i samfundssikkerhed, herunder 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 og 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 og/eller hyppigt. Samfundets generelle funktionsdygtighed påvirkes, hvis nedbrud eller beskadigelse af infrastrukturen resulterer i enten mange døde eller sårede, alvorlige samfundsøkonomiske konsekvenser eller alvorlig reduktion af tilliden til staten eller af 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 i samfundet.

Et særligt forhold er, at langt størstedelen af den kritiske infrastruktur i Danmark er privatejet<sup>75</sup>, og beskyttelse af kritisk infrastruktur fordrer et godt samarbejde mellem det offentlige og det private.

### 3.4. Kriseberedskab under pandemien

COVID-19-pandemien har været et globalt strategisk chok, som har fremhævet sårbarhederne ved en globaliseret verden og samarbejdet i

---

74. Stephen J. Collier og Andrew Lackoff, "The vulnerability of vital systems: How 'critical infrastructure' became a security problem", i Myriam Dunn Cavelty og Kristian Søby Kristensen (red.), *Securing the 'Homeland'* (Abingdon: Routledge, 2015), 17–39.

75. Jesper Tornbjerg, "5 styrker: Håndtering af cybertrusler kræver samarbejde," *Dansk Energi*, (18. december 2017): <https://www.danskenergi.dk/nyheder/5styrker-handtering-cyber-trusler-kraver-samarbejde>.

det internationale samfund under en krise. På trods af at WHO i hvert fald siden 2009 har haft fokus på *pandemic preparedness* og udarbejdet relevante retningslinjer på området, var verden dårligt forberedt på COVID-19.<sup>76</sup> På det nationale plan var pandemien en begivenhed, som har givet Danmark vigtig erfaring og læring om krisestyring, beredskab og sårbarheder i 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 for Sikkerhedsspørgsmål, 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.<sup>77</sup> NOST består af en lang række myndigheder, blandt andet 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's øvrige medlemmer, opgaven med evaluering og erfaringsopsamling af stabens virke i konkrete situationer.

Ifølge princippet om sektoransvar og håndteringen af COVID-19 betyder det, at Sundhedsministeriet (dengang Sundheds- og Ældremini-

---

76. WHO, "Influenza – Guidance for pandemic preparedness", *WHO*, tilgået 16. november 2021, <https://www.euro.who.int/en/health-topics/communicable-diseases/influenza/pandemic-influenza/pandemic-preparedness/guidance-for-pandemic-preparedness>; WHO, "Pandemic preparedness", *WHO*, tilgået 16. november 2021, <https://www.euro.who.int/en/health-topics/communicable-diseases/influenza/pandemic-influenza/pandemic-preparedness>; WHO, "Whole-of-Society Pandemic Readiness – WHO guidelines for pandemic preparedness and response in non-health sector", *WHO – Global Influenza Programme* (juli, 2009).

77. Beredskabsstyrelsen, *Retningslinjer for krisestyring*, 10.

nisteriet) 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 uenigt i retningen af forløbet, som blev udstukket af Sundhedsstyrelsen i samarbejde med Statens Seruminstitut.<sup>78</sup> Ud fra et forsigtighedsprincip tog det politiske niveau med regeringen i spidsen derfor styringen.

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.<sup>79</sup>

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 medfører også risiko for flaskehalse og kan 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, hvilket også er tanken bag Beredskabsstyrelsens krisestyringssystem.<sup>80</sup>

Pandemien illustrerer samtidig en bredere pointe om samfundets mere generelle evne til at være robust. Den verdensomspændende akutte

78. Folketinget, "Håndteringen af covid-19 i foråret 2020" Grønnegård-rapporten (januar 2021), 30.

79. Folketinget, "Håndteringen af covid-19", 137.

80. Jf. Beredskabsstyrelsen *Retningslinjer for krisestyring*.

mangel på essentielt sundhedsmateriel (fx mundbind) 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, hvad angår 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 at give anledning til en aktivering og test af det samlede kriseberedskab viste pandemien, at globaliseringen kan føre til sårbarheder i samfundet, særligt hvad angår forsyningsikkerheden. Pandemien binder dermed det almindelige kriseberedskab sammen med økonomisk sårbarhed og forsyningsikkerhed. Dertil kommer en sikkerhedspolitisk dimension, hvor manglende forsyningsikkerhed som følge af ikke-aktørdrevne trusler (som fx en pandemi) kan anvendes som geopolitisk pressionsmiddel. Pandemien viser, at forsyningsikkerhed er en logisk del af samfundssikkerheden.

### 3.5. 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 og krigen i Ukraine har ført til, at Danmark på det nationale plan har igangsat historiske initiativer for at imødegå stigende udfordringer fra især Rusland, men på længere sigt også Kina. Den forandrede sikkerhedspolitiske situation i Europa vil højst sandsynligt gøre et kursskifte mod en ny tankegang om robusthed og national sikkerhed lettere. Samtidig vil krigen i Ukraine forstærke kravene til det parallelle indsatsområde totalforsvar. Internationalt har NATO og EU ligeledes igangsat initiativer for at modvirke fjendtlige staters negative indflydelse. Ydermere har pandemien affødt diskussioner om reformer med hensyn til 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. Begrebet samfundssikkerhed tilbyder

en bredere forståelse af de samlede trusler og risici og åbner dermed op for en debat om bedre håndtering. Næste kapitel ser derfor fremad for at kunne diskutere, hvordan det fremtidige behov vil udvikle sig.



# 4

## Internationale scenarier for dansk samfundssikkerhed

I de foregående kapitler anlagde vi først en komparativ vinkel på begrebet samfundssikkerhed på tværs af de skandinaviske lande for dernæst med et historisk perspektiv at se tilbage på tiden fra den kolde krig og frem til i dag. Her beskrev vi, hvordan skiftende internationale rammebetingelser i form af kampen mod terror, stormagtskonkurrencen og senest COVID-19-pandemien har forandret grundlaget for og udvirket tilpasning af den danske tilgang til samfundssikkerhed. Disse forandringer medfører et behov for en øget debat om forbedring af den tværfaglige koordination og styring. Men hvordan vil de internationale rammer og dansk samfundssikkerhed udvikle sig på langt sigt?

I dette kapitel ser vi fremad for at undersøge, om disse behov fortsat vil være relevante i fremtiden. Derfor opstilles forskellige scenarier for dansk samfundssikkerhed for at få en idé om, hvordan feltet vil udvikle sig i de kommende 10-15 år. Formålet er at understøtte en diskussion om optioner med hensyn til, om det er mest hensigtsmæssigt at fortsætte med gradvis, områdespecifik adaptation eller at undersøge en mere grundlæggende styrkelse af koordinationen og styringen på området. Kapitlet identificerer overordnede internationale tendenser og udleder heraf scenarier for de internationale rammer for samfundssikkerhedspolitikken.<sup>81</sup> Samtidig ønsker vi at lede frem til en

---

81. 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 for og konsekvenserne af de forskellige udfaldsrum. Samlet giver denne metode os mulighed for at systematisere udfordringerne på en overskuelig måde for

diskussion af, hvordan internationale sikkerhedspolitiske rammer sandsynligvis vil påvirke den hjemlige samfundssikkerhed, og dermed hvilke styringslogikker der vil blive efterspurgt.

#### 4.1. Scenarier for internationale rammer for samfundssikkerhed

Som allerede antydnet 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 udfordringer, der har været centrale og definerende for politikken, 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).<sup>82</sup> De fremtider, der er resultater af disse fremskrivninger, analyseres derefter for deres systematisk afledte karakteristika, ligesom der for hver af dem afledes implikationer for, hvad de betyder som rammesætning for dansk samfundssikkerhed.<sup>83</sup> Resultatet af analysen præsenteres i tabel 1.

---

derved at fremkomme med anbefalinger. At foretage fremskrivninger på denne måde er forbundet med en række udfordringer, idet mange faktorer påvirker retningen. Det betyder blandt andet, 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.

82. Med udgangspunkt i fremtidsforskeren 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, *The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World* (New York: Doubleday, 1996).
83. For begge typer kan truslen være enten 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 truslen fra både aktører og ikkeaktører er høj (høj/høj). Vi analyserede derefter hvert 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 ikke-aktørtrusler vil samfundet være i



Tabel 1 beskriver 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. Endelig beskrives det, hvilke aktører, processer og problemstillinger der særligt følger af 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 de ikke-aktørdrevne udfordringer er store. 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 også et mindre sandsynligt scenarie, ”Varmere, vådere, vildere”, i hvilken der er større ikke-aktørdrevne udfordringer i form af klimaforandringer, men til gengæld ingen betydende stormagtskonkurrence. I det følgende udfoldes tabellens pointer yderligere med hensyn til, hvilke aktører, processer og problemstillinger der følger særligt med det respektive scenarie.

---

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 samfundssikkerhed	Geopolitik igen	Stormfulde højder	Varmere, vildere, vådere
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mindre sandsynligt</li> <li>• Aktørdrevet dagsorden</li> <li>• Mere konfliktfyldt</li> <li>• Forøget stormagtskonkurrence</li> <li>• Færre klima- og andre ikke aktørdrevne udfordringer</li> <li>• Mindre mulighed for internationalt samarbejde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mest sandsynligt</li> <li>• Både aktør- og ikke-aktørdreven dagsorden</li> <li>• Både forøget stormagtskonkurrence, og flere klimaudfordringer og andre ikke-aktørdrevne udfordringer samtidig</li> <li>• Mindre mulighed for international samarbejde</li> <li>• Kombination og multiplikation af udfordringer forøger kompleksiteten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mindre sandsynligt</li> <li>• Ikke-aktørdreven dagsorden</li> <li>• Flere klima- og andre ikke-aktørdrevne udfordringer</li> <li>• Mindre stormagtskonkurrence</li> <li>• Bedre betingelse for internationalt samarbejde</li> </ul>
Tværgående udfordringer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flere hybride trusler, spionage, påvirkningsoperationer</li> <li>• Europa har mere ansvar for hybrid håndtering af Rusland</li> <li>• Kamp om ressourcer/ politisk pression</li> <li>• Fortsat stigende cyberkriminalitet og cybertrusler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samme som de to andre, plus:</li> <li>• Øget koordinations- og styringsbehov (nye myndigheder)</li> <li>• Øget ressourcebehov</li> <li>• Fortsat stigende cyberkriminalitet og cybertrusler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klimaforandringer kræver flere ressourcer</li> <li>• Mere migration, terrorisme og humanitære katastrofer pga. skrøbelige stater og samfund</li> <li>• Sårbarheder som følge af globalisering (fx pandemi)</li> <li>• Fortsat stigende cyberkriminalitet</li> </ul>
Type af opgaver	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stigende behov for antipåvirkning (FE, PET)</li> <li>• Sikring af kritisk infrastruktur mod cyber og fysiske angreb</li> <li>• Større behov for efterretninger (usikkerhed om USA i Europa)</li> <li>• Mere Host Nation Support (FSV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samme som de to andre</li> <li>• Sikring af kritisk infrastruktur mod alle typer trusler (klima, cyber og spionage)</li> <li>• Mere fokus på forsyningsikkerhed</li> <li>• Mere terror og mere påvirkning samtidig</li> <li>• Sikkerhedsopgaver er brede, spreder sig dynamisk til nye felter, og kræver tværgående koordination og måske styring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mere forudsigelige opgaver (fordi udfordringer ikke-aktørdrevne)</li> <li>• Stigende behov for håndtering af klimaforandringer (fx kystsikring)</li> <li>• Klimasikring af kritisk infrastruktur</li> <li>• Fortsat behov for BRS-politik: Håndtering af ulykke, katastrofer, mv.</li> </ul>

Aktiverede aktører og processer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ekstra styringslogik: klassisk sikkerhedspolitisk overvejning</li> <li>• Særligt UM, FMN, FE, PET</li> <li>• Spredning til andre MYN</li> <li>• Samarbejde FE-PET: reform af regulering? Klarere mandater</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debat om styringsbehov og styringslogik, der rummer både sikkerhedspolitik og beredskabslogik/sek-toransvar</li> <li>• Alle offentlige MYN, som har berøringsflade til sikkerhed: SFOS, FSV, FE/PET, FMN, osv.</li> <li>• Whole of Government/Whole of Society tilgang nødvendig for at imødegå flere typer trusler samtidig, herunder erhvervslivet</li> <li>• Behov for nye mandater, tværgående kompetencer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primær styringslogik: sektoransvarsprincippet (fortsat) samt sikkerhedspolitisk overvejning fsva. klimadrevne udfordringer fra syd</li> <li>• Særligt BRS, HJV, politi og PET</li> <li>• Fortsat antiterrorindsats</li> </ul>
---------------------------------	---	--	--

## 4.2. Geopolitik igen

I denne fremtid, hvor forudsætningen er få eller ingen betydende klimaforandringer (eller andre ikke-aktørdrevne udfordringer), men til gengæld øget stormagtskonkurrence, 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 globale, ikke-aktørdrevne udfordringer som klimaforandringerne.

Robusthedsdagsordenen vil stadig eksistere i sin normale form, men vil også blive transformeret til at kunne håndtere sikkerhedspolitisk motiverede opgaver – som det er tilfældet med afskrækkelsesmotivationen bag NATOs *seven baseline requirements*.<sup>84</sup> 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 en 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.

84. Se fx Wolf-Diether Roepke og Hasit Thanky, "Resilience: the first line of defence", *NATO Review*, 27 (februar, 2019), <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>.

### 4.3. Varmere, vildere, vådere

Ikke-aktørdrevne udfordringer, som definerer dette scenarie, kan enten have en direkte eller en indirekte indvirkning 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 oftere opleve voldsomt vejr, eksempelvis perioder med tørke, hyppige storme og oversvømmelser, ligesom trusler fra rumvejr i form af solstorme kan påvirke kommunikationssystemer.<sup>85</sup>

Danmark forventes dog at være et af de lande, som er bedst forberedte og mindst sårbare over for klimaforandringer.<sup>86</sup> 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 få fokus på 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 i højere grad 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.

For Danmark vil samfundssikkerheden i højere grad blive fokuseret på at imødegå hybride trusler 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 eller Norden eller med nabolande kan forventes at ville blive ef-

---

85. Mulige kommende trusler mod Danmark kan ses i Beredskabsstyrelsens løbende udgivelser af nationale risikobilleder.

86. Søren Dosenrode og Malayna Raftopoulos, "Investigating Environmental Security in the Kingdom of Denmark Paper presented at BSSI Societal Security Workshop in Aalborg February 7th 2020", Aalborg Universitet (2020).

terspurgt i forhold til både standarder, rammer og konkrete indsatser. Særligt internationalt efterretningssamarbejde vil blive et indsatsområde.

#### 4.4. 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 problematikkerne fra de to andre scenarier tilsammen, men også af den øgede kompleksitet ved kombinationen af de to. Danmark vil her skulle forholde sig til forskellige former for pres og risici 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, hvilket 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. At halvdelen af Danmarks bruttonationalprodukt udgøres af eksport, understreger globaliseringens omfang og Danmarks afhængighed af og sårbarhed i forhold til omverdenen. Udfaldsrummet indeholder derfor både de udfordringer for dansk samfundssikkerhed, der opstår som følge af et øget migrationspres og en øget terrortrussel, og de trusler, som er forbundet med øget hybrid krigsførelse og påvirkning fra autoritære stormagter. Den stigende sandsynlighed for forskellige udfordringer vil øge behovet for yderligere refleksion om, hvordan samfundssikkerheden bedst kan fastholdes.

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



# 5

## Konklusion og anbefalinger – implikationer for Danmark

Den øgede stormagtskonkurrence, krigen i Ukraine og det deraf forandrede trusselsbillede har fået betydning for Danmarks hjemlige sikkerhed – og dermed for politikken for det robuste og sikre samfund og samfundssikkerheden. I de senere år er der sket en sikkerhedspolitisk overvejning fra det internationale til det nationale, og nye trusler og risici, både aktørdrevne og ikke-aktørdrevne, påvirker allerede nu dansk sikkerhed inden for landets grænser. Begge typer, og i særligt høj grad den aktørdrevne, vil udvikle sig markant i de kommende år.

Cybertruslen er et fremtrædende eksempel, både fordi området er i hastig teknologisk forandring, og fordi alle myndigheder på tværs af sektorer er sårbare over for angreb mod deres computernetværk. Cybertruslens tværgående karakter gør den derfor relevant for alle myndigheder. Rapporten tegner et billede af, at Danmark – hvad enten det gælder terrortruslen, påvirkning fra fremmede stater eller andre typer af trusler mod samfundet – forsøger at imødegå dem bedst muligt i hvert enkelt tilfælde, men der er ikke udviklet en samlet respons på disse trusler og risici. Man kan sige, at selvom Danmark har adapteret *taktisk* til de enkelte udefrakommende trusler, så har samfundet endnu ikke foretaget en samlet *strategisk* tilpasning til de ændrede sikkerhedspolitiske vilkår. Krigen i Ukraine kan blive en katalysator for en sådan forandring.

Rapporten gennemgår dernæst begrebet ”samfundssikkerhed” i Norge og Sverige som afsæt for en diskussion om at introducere begrebet i en dansk kontekst. En del af samfundssikkerheden handler om beredskabspolitik og samfundets samlede evne til at håndtere ikke-aktørdrevne trusler. Men samfundssikkerhed handler også om de nationale – hjemli-

ge – sikkerhedspolitiske udfordringer, der følger af forandrede internationale forhold. Danmark valgte en anden tilgang end vores nabolande, men tiden er nu kommet til at overveje, om Danmark skal følge i deres spor. Fordi samfundssikkerhed dækker over andet og mere end blot beredskabspolitik, er begrebet en mulig ramme om en mere tværgående adressering af sikkerhedspolitiske udfordringer og de aktørdrevne trusler i stil med den norske og den svenske tilgang.

Mere koordination og styring på tværs kan blandt andet bruges til at sikre, at der tages hånd om trusler og udfordringer mod nye fagområder, som eksemplet med forsknings- og uddannelsespolitikken tydeligt viser. Under pandemien trådte både kommuner, regioner og private virksomheder i karakter for sammen at håndtere udfordringerne i samfundet. Samfundssikkerhed kan i fremtiden med fordel indebære øget samarbejde mellem mange typer af aktører. Men med flere aktører følger sandsynligvis flere styringsproblematikker og udfordringer med hensyn til, hvordan nye sagsområder smidigt integreres i eksisterende organiseringer.

Endelig kan organiseringen af dansk samfundssikkerhed anskues som et kontinuum mellem to yderpoler: centralisering med enhedsaktør versus en fragmenteret netværksmodel med sektoransvarslogik. I vores nordiske nabolande er samordningen i højere grad centraliseret hos en enkelt myndighed, som varetager koordinationen i forbindelse med særlige hændelser. Men pragmatiske reformer vil sandsynligvis opstå som en gradvis udvikling fra den eksisterende model. Rapporten afsluttes derfor med anbefalinger til en omorganisering ved implementering af begrebet samfundssikkerhed i Danmark.

## 5.1. Anbefalinger

Den eksisterende organisering af det robuste og sikre samfund i Danmark er bygget op om sektoransvarsprincippet, hvor ansvaret for sikkerheden som udgangspunkt er decentraliseret til den enkelte myndighed. Genaktualiseringen af sikkerhedspolitikken i det hjemlige rum udfordrer denne organisering. Med begrebet ”samfundssikkerhed” i tankerne kan man gentænke organiseringen og ansvaret på tværs af myndigheder for mest effektivt at imødegå det ændrede trusselsbillede.

**Folketingets virke** udfordres af, at konflikternes skiftende karakter ændrer rammerne for Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik. Græn-



serne mellem fred, konflikt og krig er i dag mere flydende (især i cyberspace), samtidig med at de sikkerhedspolitiske udfordringer har en mere divers karakter, forankret på tværs af de militære, civile, økonomiske, ideologiske og teknologiske domæner. Folketingets forståelse for tværgående sikkerhedspolitiske udfordringer understøttes blandt andet af udvalgsstrukturen. Spørgsmålet er derfor, hvorvidt **Folketingets eksisterende udvalgsstruktur i tilstrækkelig grad er fleksibel og tidssvarende** med hensyn til samtænkning på tværs af de mange udvalg. Særligt når det drejer sig om håndteringen af udfordringer af hybrid karakter, der i stigende grad udfolder sig i den hjemlige arena, er der potentielt behov for yderligere tiltag. I kølvandet af coronakrisen oprettede Folketinget eksempelvis et epidemiudvalg. En mulighed er at lade sig inspirere af Folketingets Arktiske Delegation og samle relevante dele af en række udvalg til briefinger eller lukkede høringer i regi af en **delegation for samfundssikkerhed** (eller national sikkerhed) med henblik på sikkerhedsudfordringernes og modtiltagenes tværgående karakter.

Den næste kategori af anbefalinger omhandler **regeringsniveauet** inklusive de underliggende myndigheder. Her er de relevante kerneministerier henholdsvis Justitsministeriet og Forsvarsministeriet (samt for så vidt Statsministeriet) og deres underliggende myndighedsniveauer med særligt tre relevante kernestyrelser (Beredskabsstyrelsen, Rigspolitiet og PET). Disse seks aktører spiller en særlig rolle i forhold til samfundssikkerhed, og et styrket samspil på tværs af disse aktører vil skabe bedre forudsætninger for at håndtere trusler og risici relateret til samfundssikkerhed. Denne rolle bør danne udgangspunkt for drøftelser af fremtidige tiltag i regeringens sikkerhedsudvalg.

På myndighedsniveau er der mulighed for at styrke både krisestyringen og kriseplanlægningen, som er de to primære og sideløbende aktivitetsspor, der vedrører samfundssikkerheden. Krisestyringen kan, som det diskuteres for tiden, styrkes gennem **etablering af et koordinerende organ mellem Regeringens Sikkerhedsudvalg og Den Nationale Operative Stab** (ofte omtalt som NOST+), som kan træde til og prioritere, når flere store kriser rammer samtidig. Kriseplanlægningen kan styrkes ved at **styrke Beredskabsstyrelsens ansvar og beføjelser** i forbindelse med godkendelse af andre myndigheders beredskabsplaner i stedet for den nuværende rådgivende rolle, som ikke giver mulighed for at sanktionere myndigheder, der ikke lever op til kravene. Set i en nordisk optik kan Beredskabsstyrelsen udmærket tildeles en mere styrende

og koordinerende rolle på forskellige måder i forbindelse med dansk samfundssikkerhed i stedet for den i dag primært operative rolle.

Spredningen til nye myndighedsområder betyder også, at det er væsentligt at kunne skabe en **generel sikkerhedsbevidsthed og risikoforståelse hos myndigheder**, der ikke er vant til at håndtere sikkerhedspolitiske problemstillinger. Det er under alle omstændigheder en udfordring, som skal løses på myndighedsniveau med en tværgående indsats. Det gælder i det hele taget, at de sikkerhedspolitiske problemstillinger spreder sig bredt ud, herunder til **erhvervslivet og civilsamfundet**. Begge er samtidig både væsentlige interessenter og partnere med hensyn til opgaveløsningen. For at understøtte inddragelsen af erhvervslivet kan man med inspiration fra Norge oprette et sikkerhedsråd for erhvervslivet, som har til formål at kortlægge, forebygge og bekæmpe de sikkerhedstrusler, som erhvervslivet står over for.

Endelig er **Rigsfællesskabet** som nævnt en særskilt udfordring, hvor særlige forhold gør sig gældende, og som derfor fortjener en mere dybdegående analyse, end hvad denne rapport har givet mulighed for.

En sidste kategori af anbefalinger vedrører internationale og transnationale problemstillinger. Som småstat er Danmark afhængig af andre internationale aktører. EU og NATO er grundstenen for dansk indflydelse uden for landets egne grænser, og særligt EU udgør en uvurderlig ramme for dansk påvirkning i retning af øget fokus på samfundssikkerhed i internationalt regi. Selvom samfundssikkerhed primært fokuserer på det intrastatslige, er mange af de udfordringer, der relaterer sig til samfundssikkerhed, i deres karakter grænseoverskridende eller transnationale. Derfor er der i stigende grad behov for internationalt samarbejde med enten nabolande eller ligesindede partnere i forskellige konstellationer. Derfor er det anbefalingen, at man undersøger mulighederne for øget samarbejde, inden for både EU og NATO, men i lige så høj grad også bilateralt med andre stater og i andre fora. Særligt i regi af Nordisk Råd, som har en strategi for samfundssikkerhed. Ud over disse tiltag kan man med fordel også udvikle en transnational videnskapital via uformelle internationale vidensnetværk. Personlige netværk blandt eksperter har en stor beredskabsværdi og robusthed, som ikke kan skabes, når først krisen er opstået.

# Litteratur

- Abe, Seiji et al. (red.). *Science of Societal Safety. Living at times of risks and disasters*. Singapore: Springer, 2019.
- Andersen, Keld V. ”Regeringen om kinesisk telegigant: Vi skal ikke være naive.” *TV2*, 22. januar 2019, <https://nyheder.tv2.dk/samfund/2019-01-22-regeringen-om-kinesisk-telegigant-vi-skal-ikke-vaere-naive>.
- Bailes, Alyson og Carolina Sandö. *Nordic Cooperation on Civil Security: The HAGA process 2009-2014*. Stockholm, Report of the Swedish Defence Research Agency. Stockholm: FOI, 2014.
- Beredskabsstyrelsen. *Retningslinjer for krisestyring*. BRS.dk, 2019. [https://www.brs.dk/globalassets/brs--beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyring-og-beredskabsplanlagning/2020/-retningslinjer\\_for\\_krisestyring-.pdf](https://www.brs.dk/globalassets/brs--beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyring-og-beredskabsplanlagning/2020/-retningslinjer_for_krisestyring-.pdf).
- Beredskabsstyrelsen. *Nationalt risikobillede*. 2013, 2017 og 2022. <https://www.brs.dk/da/redningsberedskab-myndighed/krisestyring2-og-beredskabsplanlagning/nationalt-risikobillede>
- Breitenbauch, Henrik og Tobias Liebetrau. *Teknologikonkurrencen og dens implikationer for Danmark*. CMS Rapport. Center for Militære Studier. København: Djøf Forlag, 2021. [https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/teknologikonkurrencen-og-dens-implikationer-for-danmark/download-publikation/CMS\\_Rapport\\_2021\\_\\_5\\_5\\_-\\_Teknologikonkurrencen\\_og\\_dens\\_implikationer\\_for\\_Danmark.pdf](https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/teknologikonkurrencen-og-dens-implikationer-for-danmark/download-publikation/CMS_Rapport_2021__5_5_-_Teknologikonkurrencen_og_dens_implikationer_for_Danmark.pdf).
- Breitenbauch, Henrik. *Beredskab eller intern sikkerhed? Danmark og den internationale institutionsudvikling inden for et robuste og sikre samfund*. CMS Rapport. København: Center for Militære Studier, 2012 [https://cms.polsci.ku.dk/pdf/pub/Beredskab\\_eller\\_intern\\_sikkerhed\\_H\\_B.pdf](https://cms.polsci.ku.dk/pdf/pub/Beredskab_eller_intern_sikkerhed_H_B.pdf).
- Breitenbauch, Henrik, Kristian Søby Kristensen og Jonas Groesmeyer. *Afskrækkelse i cyberspace – udfordringer og muligheder*, CMS Baggrundspapir. København: Center for Militære Studier, 2020.
- Buzan, Barry. *People, States and Fear*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1991.
- Buzan, Barry, Ole Wæver og Jaap de Wilde. *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers Inc, 1998.
- Center for Cybersikkerhed. ”The threat of cyber espionage against Danish research and universities.” København: Forsvarets Efterretningstjeneste, 2021. <https://www.cfcs.dk/globalassets/cfcs/dokumenter/trusselsvurderinger/en/cyber-espionage-against-danish-research-and-universities.pdf>.
- Center for Cybersikkerhed. ”Kom til webinar om det kommende, reviderede NIS-direktiv (NIS2). Forsvarets Efterretningstjeneste” 9. september 2021, <https://www.cfcs.dk/da/nyheder/2021/webinar-nis2/>.

- Chandler, David. *Resilience – The Governance of Complexity*. London: Routledge, 2014.
- Collier, Stephen J. og Andrew Lackoff, “The vulnerability of vital systems: How ‘critical infrastructure’ became a security problem.” I Myriam Dunn Cavelty og Kristian Søby Kristensen (red.), *Securing the ‘Homeland’*, 17–39. Abingdon: Routledge, 2015.
- Dahlberg, Rasmus. *Robusthed i rigsfællesskabet*, FAK rapport. København: Forsvarsakademiet, 2022.
- Dahlberg, Rasmus et al. “Resilience in disaster research: three versions”, *Civil Engineering and Environmental Systems* 32, nr. 1-2 (2015): 44–54
- Dahlberg, Rasmus. *From Risk to Resilience*. Ph.d.-afhandling, Københavns Universitet, 2017.
- Dalgaard-Nielsen, Anja og Daniel Hamilton: *Transatlantic Homeland Security – Protecting society in the age of catastrophic terrorism*. Abingdon: Routledge, 2006.
- Dalgaard-Nielsen, Anja. “Homeland Security: American and European responses to September 11<sup>th</sup>.” I Jess Pilegaard (red.), *The Politics of European Security*, 159-178, København: DIIS, 2004.
- Danielsen, Ole A. og Johannes S. Førde. “Beyond Loose Couplings in Crisis Preparedness: The Role of Coordination Agencies in Sweden and Norway”. I Per Lægred & Lise H. Rykkja (red.), *Societal Security and Crisis Management*, 53-71. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Dosenrode, Søren og Malayna Raftopoulos. ”Investigating Environmental Security in the Kingdom of Denmark Paper presented at BSSI Societal Security Workshop in Aalborg February 7<sup>th</sup> 2020.” Aalborg Universitet, 2020. [https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/332765159/Environmental\\_Security\\_final\\_5.2.20.pdf](https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/332765159/Environmental_Security_final_5.2.20.pdf).
- DSB. ”Om DSB.” dsb.no. Tilgået d. 2. december 2021. <https://www.dsb.no/menyaartikler/om-dsb/>.
- Engen, Torben. *Den nye totalforsvarsstyrke*. CMS Rapport. Center for Militære Studier. København: Djøf Forlag, 2021. [https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/den-nye-totalforsvarsstyrke-dansk-vaertsnationsstoette-til-natos-regionale-forsvar/CMS\\_Rapport\\_2021\\_\\_2\\_-\\_Den\\_nye\\_totalforsvarsstyrke.pdf](https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/den-nye-totalforsvarsstyrke-dansk-vaertsnationsstoette-til-natos-regionale-forsvar/CMS_Rapport_2021__2_-_Den_nye_totalforsvarsstyrke.pdf).
- EU-Kommission. “Directive of the European Parliament and of the Council on the resilience of critical entities”, *COM(2020)*, 2020. [https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-12/15122020\\_proposal\\_directive\\_resilience\\_critical\\_entities\\_com-2020-829\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-12/15122020_proposal_directive_resilience_critical_entities_com-2020-829_en.pdf).
- European Union External Action Service, “The war in Ukraine and its implications for the EU”, EEAS, tilgået 2. maj 2022, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-ukraine-and-its-implications-eu\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-ukraine-and-its-implications-eu_en).
- Fjordbak, Emma. ”Blev dømt for russisk spionage i Aalborg: Nu skal sagen afgøres i Landsretten.” *TV2 Nord*, 5. oktober 2021, <https://www.tv2nord.dk/aalborg/blev-doemt-for-russisk-spionage-i-aalborg-nu-skal-sagen-afgoeres-i-landsretten>.

- Folketinget. "Håndteringen af covid-19 i foråret 2020." Folketinget (Grønnegård-rapporten), januar 2021, <https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/haandtering-af-covid19-foraar-2020.ashx>.
- Forsvarsministeriet. "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023." København: Forsvarsministeriet, 28. januar 2018, <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/forlig/-forsvarsforlig-2018-2023-2018.pdf>.
- Forsvarsministeriet, "Haga erklæringen 2009", fmn.dk, 4. maj 2009, <https://www.fmn.dk/da/nyheder/2009/2009/haga-erklaringen-2009/>.
- Försvarsdepartementet. "En strategi för Sveriges säkerhet. Försvarsberedningens förslag till reformer." Fritzes Offentliga Publikationer, 2006. <https://www.regeringen.se/contentassets/0edfad3d44dc4ac092212826a8b67e24/en-strategi-for-sveriges-sakerhet-ds-20061>.
- Førde, Johannes S. et al. "Organizing for Societal Security and Crisis Management in Germany, The Netherlands, Norway, Sweden and the UK". I Per Læg Reid & Lise H. Rykkja (red.), *Societal Security and Crisis Management*, 27-51. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Heurlin, Bertel et al. *Forværringen af det kinesisk-amerikanske forhold: en strategisk udfordring for Danmark*. CMS Notat. Center for Militære Studier, 2020, [https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/forvaerringen-af-det-kinesisk-amerikanske-forhold-en-strategisk-udfordring-for-danmark/CMS\\_Notat\\_Strategisk\\_refleksionsforum\\_Kina\\_danske\\_implikationer\\_december\\_2020\\_002\\_.pdf](https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/forvaerringen-af-det-kinesisk-amerikanske-forhold-en-strategisk-udfordring-for-danmark/CMS_Notat_Strategisk_refleksionsforum_Kina_danske_implikationer_december_2020_002_.pdf).
- Hovden, Jan. "Public Policy and Administration in a Vulnerable Society: Regulatory Reforms Initiated by a Norwegian Commission". *Journal of Risk Research* 7, nr. 6 (2004): 629-641.
- Høyland, Sindre A. "A Contribution to Empirical Revitalization of the Samfunnsikkerhet Concept." *Safety Science* 4, nr. 3, 32 (2018).
- IDA conference. Videokonference på [www.ida.dk](http://www.ida.dk) om Beredskab i Norge, Sverige og Danmark – hvad har vi fælles og hvad skiller os? – Zoom (efterår 2020).
- Jakobsson, André Ken. *Når hydra angriber – Hybrid afskrækkelse i græzonen mellem krig og fred*. CMS Rapport. København: Center for Militær Studier, 2019. [https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/naar-hydra-angriber-hybrid-afskraekkelse-i-graazonen-mellem-krig-og-fred/download-cms-rapport/CMS\\_Rapport\\_2019\\_2\\_-\\_N\\_r\\_hydra\\_angriber\\_-\\_hybrid\\_afskr\\_kkelse\\_i\\_gr\\_zonen\\_mellem\\_krig\\_og\\_fred.pdf](https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/naar-hydra-angriber-hybrid-afskraekkelse-i-graazonen-mellem-krig-og-fred/download-cms-rapport/CMS_Rapport_2019_2_-_N_r_hydra_angriber_-_hybrid_afskr_kkelse_i_gr_zonen_mellem_krig_og_fred.pdf).
- Justis- og beredskapsdepartementet. "Prop. 1 S (2017–2018)". Norges regering. Tilgået 14. december 2021, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-jd-20172018/id2574213/?ch=1>.
- Justis- og beredskapsdepartementet. "Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet (samfunnsikkerhetsinstruksen, 2017)". Lovdata. Tilgået 14. december 2021, <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>.
- Justitsministeriet. "Orientering om ny styrelse". Folketingets Retsudvalg, Alm. del Bilag 528 (2019/2020), <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/REU/bilag/528/2231604/index.htm>.

- Kjeldtoft, Sebastian Stryhn. "PET slår fast: Kina spionerer mod Danmark." *Politiken*, 12. januar 2022. <https://politiken.dk/viden/art8564132/Kina-spionerer-mod-Danmark>.
- Kristensen, Kristian Søby et al., "Resilience and (in)security: Practices, subjects, temporalities," *Security Dialogue* 46, nr. 1 (2015): 3-14.
- Larsson, Sebastian. "Swedish total defense in transformation". I Rhinard og Larsson, (red.) *Nordic Societal Security, Convergence and Divergence*, 45-67. London: Routledge New Security Studies, 2020.
- Liebetau, Tobias. *Dansk offensiv cybermagt mellem angreb, spionage og forsvar*. CMS Rapport. København: Center for Militære Studier, 2020. [https://cms.polski.ku.dk/publikationer/dansk-offensiv-cybermagt-mellem-angreb-spionage-og-forsvar-en-komparativ-analyse-paa-tvaers-af-europa/download-rapport/CMS\\_Rapport\\_-\\_Dansk\\_offensiv\\_cybermagt.pdf](https://cms.polski.ku.dk/publikationer/dansk-offensiv-cybermagt-mellem-angreb-spionage-og-forsvar-en-komparativ-analyse-paa-tvaers-af-europa/download-rapport/CMS_Rapport_-_Dansk_offensiv_cybermagt.pdf).
- Liebetau, Tobias. "Conceptual and practical changes to security in Denmark: Expect the unexpected, decide the undecidable". I Rhinard og Larsson (red.), *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*, 109-128. London: Routledge New Security Studies, 2020, <https://doi.org/10.4324/9781003045533>.
- Liebetau, Tobias. "Cybersikkerhed i perspektiv." *Økonomi & Politik*, nr. 3 (2020): 5-12 [https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2020/3\\_2020/3\\_2020\\_2.pdf](https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2020/3_2020/3_2020_2.pdf).
- Lynch III, Thomas F. *Strategic Assessment 2020: Into a New Era of Great Power Competition*. Washington, DC: Institute for National Security Studies, National Defense University, 2020.
- Mead, Walter R. "The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers." *Foreign Affairs*, 93, nr 3 (2014): 65-78.
- Morsut, Claudia. "The emergence and development of *samfunnssikkerhet* in Norway." I Rhinard og Larsson (red.), *Nordic Societal Security Convergence and Divergence*, 68-90. London: Routledge New Security Studies, 2020.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. "Vår roll i samhället." Msb.se. Tilgået 14. december 2021, <https://www.msb.se/sv/om-msb/var-roll-i-samhallet/>.
- NATO. "Commitment to enhance resilience: Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016." *NATO*. 8. juli 2016, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133180.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm).
- NATO. "Strengthened Resilience Commitment." *NATO*. 14. juni 2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_185340.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm).
- NATO. "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." *NATO*. 9 juli 2016, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm).
- NATO. "Civil Emergency Planning Committee (CEPC)." *NATO*. 15. november 2011, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50093.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm).

- Nielsen, Jens Beck. "Hjort slog alarm – men Forsvaret har ikke fundet ét eneste eksempel på russisk påvirkning af valget," *Berlingske*, 5. juni 2019. <https://www.berlingske.dk/danmark/hjort-slog-alarm-men-forsvaret-har-ikke-fundet-et-eneste-eksempel-paa>.
- NordForsk. *Societal Security in the Nordic Countries*. NordForsk Policy Paper, 2019. <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:707865/FULLTEXT01.pdf>.
- Norges regering. "Meldingar til Stortinget." Tilgået 14. december 2021, <https://www.regjeringen.no/no/dokument/meldst/id1754/>.
- Olsen, Odd Einar et al. "Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas." *Journal of contingencies and crisis management* 15, nr. 2 (2007): 69-79 <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2007.00509.x>.
- Permanent Representation of Romania to the EU. "Euro-Atlantic Centre for Resilience." Tilgået 14. december 2021, <https://ue.mae.ro/en/node/1551>.
- Petersen, Karen Lund og Trine Villumsen Berling, "Designing Resilience for Security in the Nordic Region – Implications for Strategy". I Rhinard og Larsson (red.), *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence*, 131-153. London: Routledge New Security Studies, 2020.
- Rasmussen, Christiern Santos. *Informationspåvirkning som demokratisk udfordring: Desinformation, Danmark og tre præmisser for det liberale demokrati*. CMS Rapport. København: Center for Militære Studier, 2019, [https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/informationspaavirkning-som-demokratisk-udfordring/CMS\\_Rapport\\_2019\\_\\_3\\_-\\_Informationsp\\_virkning\\_som\\_demokratisk\\_udfordring.pdf](https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/informationspaavirkning-som-demokratisk-udfordring/CMS_Rapport_2019__3_-_Informationsp_virkning_som_demokratisk_udfordring.pdf).
- Regeringen, "Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik." Tilgået 2. maj 2022, <https://www.regeringen.dk/media/11124/nationalt-kompromis-om-dansk-sikkerhedspolitik.pdf>.
- Regeringen. "Danmark skal rustes til kamp mod udenlandsk påvirkning af valg," (tiltag mod valgpåvirkning, 2019). 7. september 2018. <https://www.regeringen.dk/nyheder/2018/styrket-vaern-mod-udenlandsk-paavirkning-af-danske-valg-og-demokratiet/>.
- Retsinformation. *Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark (investeringscreeningsloven)*. Tilgået 14. december 2021, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/842>.
- Retsinformation. *Lov om leverandørsikkerhed i den kritiske teleinfrastruktur*. Tilgået 14. december 2021, <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202013L00190>
- Rhinard, Mark og Sebastian Larsson (red.). *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence*. London: Routledge New Security Studies, 2020.
- Rhinard, Mark og Sebastian Larsson, "Introduction: Comparing and conceptualising Nordic societal security". I Rhinard og Larsson (red.) *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence*, 3-21. London: Routledge New Security Studies, 2020.
- Rhinard, Mark. "Societal security in theory and practice." I Rhinard og Larsson (red.), *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence*, 22-42. London: Routledge New Security Studies, 2020.

- Rhinard, Mark og Sebastian Larsson. "Conclusion: Convergence and divergence in Nordic societal securities." I Rhinard og Larsson (red.), *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence*, 225-234. London: Routledge New Security Studies, 2020.
- Rhinard, Mark og Arjen Boin. "Bureaucratic Politics and Policymaking in the EU." *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 6, nr. 1 (2009).
- Roepke, Wolf-Diether og Hasit Thankey. "Resilience: the first line of defence", *NATO Review*, 27. februar 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>.
- Schwartz, Peter. *The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World*. New York: Doubleday, 1996.
- Statsministeriet. "Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror. Den tværministerielle arbejdsgruppe". København: Statsministeriet, 2005. <https://www.stm.dk/media/7772/det-danske-samfunds-indsats-og-beredskab-mod-terror-web.pdf>.
- Stoltenberg, Thorvald. *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Norges regering, 2009, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordiskrapport.pdf>.
- Strachan-Morris, David. "Threat and Risk: What Is the Difference and Why Does It Matter?" *Intelligence and National Security* 27, nr. 2 (2012): 172-186, <https://doi.org/10.1080/02684527.2012.661641>.
- Strausz-Hupé, Robert et al. *Protracted Conflict: A Challenging Study of Communist Strategy*. New York: Harper Colophon Books, 1963.
- Sundelius, Bengt. "Samhällssäkerhet i det globalt invädda Norden", *Nordisk Tidskrift* 83, nr. 1 (2007): 21-28.
- Sundelius, Bengt. "From National Total Defense to Embedded Societal Security." I Dan Hamilton, Bengt Sundelius og Jesper Grönvall (red.) *Protecting the Homeland: European Approaches to Societal Security – Implications for the US*, 1-16. Washington DC: The Centre for Transatlantic Relations a John Hopkins University, 2005.
- Sundelius, Bengt. "En nationell säkerhetsstrategi för Sverige i tiden." *Nordisk Tidskrift* 92, nr. 3 (2016): 257-268.
- Tornbjerg, Jesper. "5 styrker: Håndtering af cybertrusler kræver samarbejde," *Dansk Energi*. 18. december 2017: <https://www.danskenergi.dk/nyheder/5styrker-handtering-cyber-trusler-kraver-samarbejde>.
- WHO. "Guidance for pandemic preparedness." *WHO*. Tilgængt 16. november 2021, <https://www.euro.who.int/en/health-topics/communicable-diseases/influenza/pandemic-influenza/pandemic-preparedness/guidance-for-pandemic-preparedness>.
- WHO, "Pandemic preparedness", *WHO*, tilgængt 16. november 2021, <https://www.euro.who.int/en/health-topics/communicable-diseases/influenza/pandemic-influenza/pandemic-preparedness>
- WHO, "Whole-of-Society Pandemic Readiness – WHO guidelines for pandemic preparedness and response in non-health sector", *WHO – Global Influen-*



za *Programme*. Juli, 2009., [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/inaugural-who-partners-forum/2009-0808\\_wos\\_pandemic\\_readiness\\_final17e244f53-ec76-420d-836e-758c25e2ddf5.pdf?sfvrsn=3b2fe69d\\_1&download=true](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/inaugural-who-partners-forum/2009-0808_wos_pandemic_readiness_final17e244f53-ec76-420d-836e-758c25e2ddf5.pdf?sfvrsn=3b2fe69d_1&download=true).

Wæver, Ole et al. *Identity, Migration, and the New Security Order in Europe*. Cambridge University Press, 1993.

---

## OM FORFATTERNE

---

Henrik Breitenbauch, ph.d., er forhenværende leder af og seniorforsker ved Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Henrik har i mange år forsket i strategi og forsvars- og sikkerhedspolitik og er aktuelt ansat som dekan på Forsvarsakademiet.

Alexander Høgsberg Tetzlaff er major i Hæren og militæranalytiker ved Center for Militære Studier. Han har herudover en master i offentlig ledelse fra CBS. Han har tidligere arbejdet i Forsvarsministeriet og på Forsvarsakademiet. Alexanders primære forskningsområder er sikkerheds- og forsvarspolitik, samt beredskab og strategier om atomar afskrækkelse.

---

