



Samfundssikkerhed i Danmark

Det robuste og sikre samfund i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed

Den forværrede sikkerhedspolitiske situation – særligt efter Ruslands krig mod Ukraine – medfører langsigtede konsekvenser for det robuste og sikre samfund i Danmark. Før har man i højere grad kunnet adskille hændelser ude i verden fra danskernes hverdag, men sikkerhedspolitikken genaktualisering, også i det hjemlige rum, får nu i højere grad betydning for livet i Danmark. Teknologiuudviklingen har skabt nye, hybride trusler mod det danske samfund. Trusler, som ikke handler om krig i konventionel forstand, men som kan forårsage skade på dansk økonomi, sammenhængskraft og kritisk infrastruktur samt på statens serviceydelser til borgerne. Cyberangreb og de sårbarheder, der følger med digitaliseringen af det danske samfund, understreger, at fjendtlighedsindede stater som fx Rusland kan forsøge at ødelægge kritiske computernetværk hos civile og militære myndigheder såvel som i private virksomheder.

Den sikkerhedspolitiske udvikling betyder desuden, at de myndigheder, der på forskellige måder bidrager til det robuste og sikre danske samfund, ikke længere kan betragtes adskilt fra sikkerhedspolitikken. Konkret betyder det, at en lang række myndigheder lige fra Forsvaret, Beredskabsstyrelsen og Rigs-

CMS Memo

Oktober 2022 · Alexander Tetzlaff og Henrik Breitenbauch

Centrale pointer

- Den sikkerhedspolitiske udvikling bør føre til en gentænkning af det sikre og robuste samfund i Danmark med udgangspunkt i begrebet 'samfundssikkerhed'.
- Danmark har løbende tilpasset sig til de enkelte udefrakommende trusler mod samfundet, men har ikke foretaget en samlet strategisk tilpasning til de grundlæggende forandrede sikkerhedspolitiske vilkår.
- Samfundssikkerhedsbegrebet tilbyder en mere tværgående og dermed strategisk adressering af sikkerhedspolitiske udfordringer i en hjemlig ramme.

politiet til den nyoprettede Styrelsen for Forsyningsikkerhed i højere grad skal samarbejde om at håndtere nye trusselstyper. Det påkrævede tværfaglige myndighedssamarbejde kan med fordel tage udgangspunkt i begrebet 'samfundssikkerhed', som er udbredt i de skandinaviske nabolande, men ikke brugt i Danmark. 'Samfundssikkerhed' defineres forskelligt i landene, men handler grundlæggende om at sikre opretholdelsen af samfundet og beskytte det mod menneskeskabte trusler såvel som naturskabte risici. Både Norge og Sverige har organiseret sig efter begrebet med en større grad af centralisering og koordination på tværs af offentlige styrelser og private aktører, end Danmark har. CMS-rapporten "Samfundssikkerhed i Danmark – Det robuste og sikre samfund i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed" udfolder en bred forståelse af samfundssikkerhedens overordnede træk – herunder udviklinger med hensyn til internationale rammer, nationale modtiltag, diskussioner af relevante snitflader og fremadrettede udfordringer.

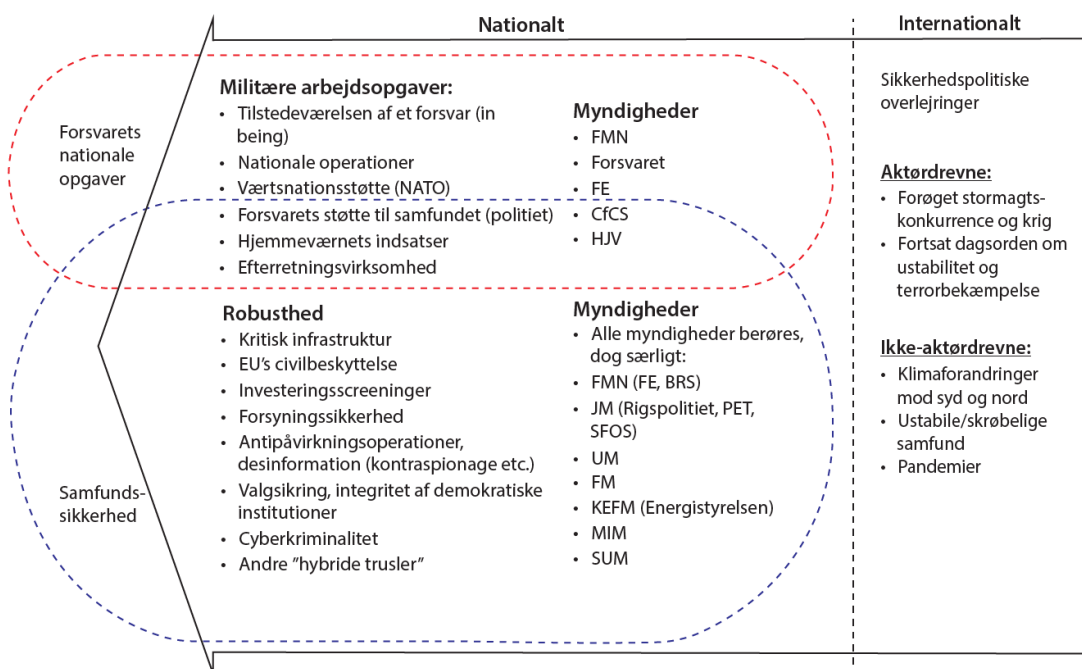
Ruslands krig mod Ukraine understreger alvoren af den forværrede sikkerhedspolitiske situation og øgede stormagtskonkurrence, som betyder, at den hjemlige arena (Danmark) derfor igen – som under den kolde krig – skal tænkes defensivt. Men i modsætning til dengang skal Danmark nu kunne forsvare sig mod nye typer af angreb, som ikke (kun) er militære, men som kan være lige så effektive med hensyn til at skabe frygt og forvirring og undergrave trygheden i samfundet. Rapporten undersøger derfor de nationale konsekvenser af denne udvikling og introducerer 'samfundssikkerhed' som et begreb for at bevare og udvikle et robust og sikkert samfund i en ny sikkerhedspolitisk epoke. Samfundssikkerhed dækker over beredskabspolitikken samt alle de tiltag, både militære og civile, som skal give nationale svar på udefrakommende udfordringer og trusler. Samfundssikkerhed er dermed indlejret i et stort og stigende antal forskellige ressortområder og er således tværgående i sin karakter. Den eksisterende danske beredskabsmodel, som i høj grad arbejder efter et sektoransvarsprincip, hvor ansvaret for

kriser påhviler én ansvarlig myndighed, udfordres dermed af sammensmeltningen af kriser på tværs af sektorer.

Rapportens analyse opererer med to grupper af udfordringer: aktørdrevne og ikke-aktørdrevne. Aktørerne er stater, hvis gensidigt modsatte interesser driver den internationale sikkerhedspolitik dynamikker. De aktørdrevne udfordringer er derfor typisk "trusler", der imødegås med en sikkerhedspolitisk logik (håndteret af forsvaret og politiet), mens de ikke-aktørdrevne udfordringer typisk er "risici", der imødegås med en beredskabslogik (håndteret af Beredskabsstyrelsen). Trusler kan relateres til en aktør, som har både evnen til og hensigten om at skade andre. Særligt Ruslands aggressive fremfærd mod Vesten og både Ruslands og Kinas forsøg på spionage (fx inden for forskningsområdet), understreger aktørtruslen og bliver primært håndteret af Danmarks to efterretningstjenester, PET og FE. Risici skal derimod i højere grad forstås som en sandsynlighed kombineret med en skadevirkning, fx når klimaforandringer forårsager hyppigere skybrud med lokale oversvømmelser til følge. Det stiller andre krav til myndighedernes katastrof håndtering. Distinktionen mellem de to grupper udfordringer er central, fordi den viser, hvor forskellige de logikker og problemløsningstilgange, der mødes i samfundssikkerheden, er. Effektive modforanstaltninger kræver koordination på tværs af gammelkendte distinktioner mellem militære og civile myndigheder, da udefrakommende trusler går på tværs af den normale opgavefordeling. De overlappende cirkler i figuren nedenfor afspejler netop, at opgaveløsningen flyder sammen som følge af internationale forhold og divergerende trusselstyper.

Analysens centrale pointe bliver derfor, at den øgede stormagtskonkurrence samt andre udefrakommende faktorer (fx klimaforandringer), fundamentalt påvirker samfundssikkerheden på tværs af en lang række ressortområder. Det stiller nye krav til myndighedernes effektive håndtering, især den tværgående koordination og eventuelle institutionelle reformer.

Figur 1. Sikkerhedspolitisk overvejning af samfundssikkerheden i Danmark



Figuren illustrerer, hvordan den dynamiske internationale overvejning af det nationale rum rammesætter den danske samfundssikkerhedsdagsorden og berører en række offentlige myndigheder. Mange af disse myndigheder, som ikke før har skulle forholde sig til sikkerhedspolitiske forhold, bliver nu nødt til at indstille sig på en fremtid med nye typer af udfordringer, som stiller krav til tænkningen om samfundssikkerhed.



Anbefalinger

På baggrund af rapportens analyse, og for at myndighederne mest effektivt skal kunne imødegå fremtidens ændrede trusler, anbefaler rapporten følgende for at gentænke og styrke organiseringen og ansvaret på tværs af myndigheder.

- **Folketingets virke** udfordres af, at konflikternes skiftende karakter ændrer rammerne for Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik. Grænserne 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 vil afhænge af blandt andet udvalgsstrukturen. Spørgsmålet er, 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 centrale ministerier hhv. Justitsministeriet og Forsvarsministeriet (samt for så vidt Statsministeriet), og deres underliggende myndighedsniveauer med tre særligt relevante styrelser og myndigheder: 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. Inspireret af de andre nordiske lande kunne Beredskabsstyrelsen tildeles

en mere styrende og koordinerende rolle på forskellige måder i forbindelse med dansk samfundssikkerhed i tillæg til den i dag primært operative rolle.

- Den sikkerhedspolitiske overvejning af nye myndighedsområder betyder også, at det er væsentligt at kunne skabe en **generel sikkerhedsbevidsthed og risikoforståelse hos myndigheder og aktører**, der ikke er vant til at håndtere sikkerhedspolitiske problemstillinger. Det er en udfordring, som skal løses på myndighedsniveau gennem en tværgående indsats. Det gælder, 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 sikkerheds-trusler, som erhvervslivet står over for.
- Endelig er **Rigsfællesskabet** 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 central ramme for dansk påvirkning i retning af øget fokus på samfundssikkerhed i internationalt regi. Selvom samfundssikkerhed primært har et indenrigspolitisk fokus, er mange af de udfordringer, der relaterer sig til samfundssikkerhed, i deres karakter grænseoverskridende. Derfor er der stigende behov for internationalt samarbejde med nabolande eller ligesindede partnere i forskellige konstellationer.
- Det anbefales, 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 der med fordel blive udviklet en transnational videnskabelig netværk via uformelle internationale vidensnetværk.

Samfundssikkerhed i Danmark

Dette CMS-memo bygger på CMS-rapporten *Samfundssikkerhed i Danmark*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet i samarbejde med Djøf Forlag. Rapporten findes i fuld længde under "Publikationer" på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om det robuste og sikre samfund samt dansk beredskab og betydningen for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, kan du også læse CMS-publikationerne:

- *CMS-rapport: Den nye totalforsvarsstyrke (2021)*
- *CMS-rapport: Fremtidens konflikter og krige i et strategisk perspektiv (2022)*
- *CMS-rapport: Efter freden – Ukrainekrigens betydning for dansk og europæisk sikkerhed (2022)*.

Om CMS

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: [@MilStudiesCPH](https://twitter.com/MilStudiesCPH)

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies