

# Den skærpede geopolitiske situation ændrer rammebetingelserne for det danske velfærdssamfund og kræver administrativ nytænkning



*Det internationale samfund er i opbrud. USA har mistet sin position som den altdominerende supermagt på grund af en økonomisk, teknologisk og militær magtspredning, som har givet først og fremmest Kina, men også andre stormagter som f.eks. Indien mere indflydelse og manøvrerum. Globale institutioner som FN og WTO er svækkede, og de fleste internationale aftaler om våbenkontrol og tillidsskabende foranstaltninger er faldet fra hinanden. Med Ruslands brutale angreb på Ukraine har et nyt jerntæppe sænket sig gennem Europa. En mere flydende og mindre regelbaseret international orden er på vej. Det ændrer rammebetingelserne for den danske velfærdsmodel og stiller nye krav til myndigheder, virksomheder og borgere.*

**AF MICHAEL ZILMER-JOHNS, FHV.  
NATO-AMBASSADØR OG FORMAND FOR  
REGERINGENS SIKKERHEDSPOLITISKE  
ANALYSEGRUPPE.**

## **Geopolitikken ændrer rammebetingelserne**

Den skærpede stormagtsrivalisering og erfaringen fra coronapandemien har fået stater og virksomheder til at fokusere langt stærkere på forsyningsikkerhed. "Just in Time"-filosofien erstattes af "Just in Case". Øget risiko for økonomiske sanktioner og en benhård konkurrence om kontrollen med fremtidens teknologier og kritisk infrastruktur har sat "strategisk autonomi" højt på dagsordenen. Det gælder ikke mindst ift. Kina, og selvom der ikke tegner sig en fuldkommen afkobling som fra Rusland, fokuserer både stater og virksomheder nu på "de-risking" for at mindske afhængigheden af Kina. EU-Kommissionen har gennemanalyseret sårbarheder i europæisk økonomi og infrastruktur og har på den baggrund bl.a. iværksat opbygning af en europæisk produktion af halvledere. Der er også etableret en europæisk investerings-screening for at undgå, at kritisk infrastruktur og produktion overtages af potentielle rivaler eller modstandere.

Denne udvikling indvarsler afslutningen af globaliseringens æra med stadig tættere inte-

gration af verdensøkonomien og stadig mere komplekse forsyningskæder på tværs af landegrænser og tidszoner. Reduktionen af frihandel, international konkurrence og arbejdsdeling vil medføre lavere verdensøkonomisk vækst, hvilket rammer en stærkt globaliseret økonomi som den danske særlig hårdt. Sammen med behovet for at bruge flere ressourcer på militært forsvar og civil sikkerhed vil det på sigt indsnævre råderummet.

Hårdest ramt bliver som altid de fattigste lande og sammen med den globale opvarmning og stærk befolkningsvækst vil det forstærke migrationspresset fra Afrika mod Europa og øge risikoen for radikaliserende, grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme. Den skærpede stormagtsrivalisering vil gøre det vanskeligere at opnå enighed i FN's Sikkerhedsråd om fælles indgriben for at bremse konflikter i Afrika og tværtimod skærpe risikoen for, at de udvikler sig til stedfortræderkrige, der yderligere vil forstærke migrationspresset.

**Rusland er blevet farligere, men USA vender sig mod Kina, så europæerne må forsvare sig selv**

Uanset at Ukraine-krigen har afsløret betydelige svagheder i det russiske militær og efterretningsapparat, og at afkoblingen fra Ve-

» Medens NATO entydigt har ansvaret for den militære afskrækkelse af Rusland, bidrager EU i stigende omfang til andre dimensioner af europæisk sikkerhed.

» Det er også et åbent spørgsmål, om Forsvarets ledelse og personel er parat til det bebudede, massive teknologiske løft, som vil kræve et helt nyt mindset og en helt ny ansættelses- og rekrutteringsmodel.

sten på sigt vil svække landets økonomiske og teknologiske potentiale, vil Rusland frem mod 2035 forblive den mest alvorlige og direkte trussel mod fred og sikkerhed i Europa. Med angrebet på Ukraine har Rusland demonstreret foragt for indgåede aftaler, hensynsløshed og risikovillighed i en grad, som kræver en væsentlig oprustning af NATO's afskrækkelse af Rusland med ny, fuldt udrustede, mobile og teknologisk opdaterede styrker.

USA ser imidlertid ikke Rusland, men Kina som den største udfordring for amerikansk sikkerhed og drejer derfor på trods af Ukraine-krigen sit strategiske og militære fokus mod Asien, medens det konventionelle forsvar af Europa i langt højere grad vil blive overladt til europæerne selv. USA kan således ikke på sigt forventes fortsat at levere massive forstærkningsstyrker og strategiske kapaciteter som rumbaseret efterretningsindhentning, rumforsvar, lufttransport og lufttankning til Europa.

Heldigvis er de europæiske NATO-lande i fuld gang med den nødvendige styrkelse af deres forsvar. De leverer hovedparten af det forstærkede fremskudte forsvar langs hele den østlige flanke, som NATO besluttede på Madrid-topmødet, og de har siden Ruslands annektering af Krim i 2014 forøget deres forsvarsbudgetter med ca. 25% til over 300 mia. USD. Stigningen forventes fortsat i de kommende år, hvor den især vil blive leveret af de lande, som endnu ikke har nået målet på 2% af BNP - først og fremmest Tyskland, som med 2% af BNP vil komme op på ca. 80 mia. USD og dermed få langt det største militærbudget i Europa. NATO styrkes også væsentligt med optagelsen af Finland og Sverige, som vil forandre den geostrategiske situation i Østersøen og Norden markant og tilføre Alliancen en betydelig militær kapacitet.

#### **EU træder i karakter som sikkerhedspolitisk aktør**

Medens NATO entydigt har ansvaret for den militære afskrækkelse af Rusland, bidrager EU i stigende omfang til andre dimensioner af europæisk sikkerhed. Det gælder først og fremmest forsvaret mod hybride trusler som f.eks. cyberangreb eller misbrug af illegal migration som politisk pressionsmiddel. Samtidig udgør EU's historisk hårde økonomiske sanktioner mod Rusland sammen med den store økonomiske bistand og finansiering af våbenleverancer til Ukraine væsentlige bidrag til Vestens samlede svar på den russiske aggression. Endelig har EU

markant opgraderet sin indsats på det forsvarsindustrielle område, hvor EU-Kommissionens aktive engagement er et vigtigt nybrud, som giver ny tyngde og momentum til samarbejdet. De store forskningsfonde er åbnet op for projekter med blandet civil og militær anvendelse, den ny forsvarsfond giver en markant forøget finansiering og en række store fælles projekter vil være forudsætningen for, at Europa på sigt kan erstatte de amerikanske strategiske kapaciteter, som USA fremover skal bruge i Asien. Den overraskende beslutning om fælles indkøb af ammunition til Ukraine kan blive et første skridt i retning af fælles indkøb til landenes egne forsvar.

#### **Truslen er ikke kun militær**

Ukraine-krigen har skabt et stærkt fokus på den militære trussel mod Europa, men de åbne, velhavende og gennemdigitaliserede europæiske samfund skal ikke kun beskytte sig mod militære angreb, men mod en bred vifte af menneske- og naturskabte trusler, som alle skærpes i disse år. Hvor de menneskeskabte trusler gennem en lang periode især kom fra terrorgrupper, kommer de nu først og fremmest fra stater, som har langt større kapacitet til at gennemføre cyberangreb, manipulere politiske processer, udnytte sårbarheder i kritisk infrastruktur eller stoppe kritiske forsyninger. Den øgede stormagtskonkurrence og det forandrede trusselsbillede udfordrer hver eneste dag den hjemlige sikkerhed. De naturskabte trusler forstærkes også. Covid-19 lærte os, hvor markant spredningen af pandemier er accelereret med globaliseringen, og hvor dyr og indgribende bekæmpelse kan være. Samtidig har denne sommer understreget, at vi kan se frem til mere ekstremt vejr med nye udfordringer til infrastruktur og beredskab.

#### **Konsekvenserne for Danmark**

De skærpede internationale rammebetingelser kræver et stærkere dansk forsvar, en væsentlig oprustning af den bredere samfundssikkerhed og en mere robust krisestyringsorganisation.

Det ny forsvarsforlig med et væsentligt rammeløft til 2% af BNI frem mod 2030 har skabt de økonomiske forudsætninger for den nødvendige styrkelse af Forsvaret. Det mest veluddannede og kampvante officerskorps, Danmark nogensinde har rådet over, giver også et godt udgangspunkt. Til gengæld må det vække bekymring, at en række sager – senest artilleriindkøbet – har vist, at de mange nye penge skal forvaltes af en samlet organi-

sation med et atomiseret ansvar og uklare kommandoveje i departementet og mellem departementet, den militære struktur og de civilt kontrollerede styrelser. Det er også et åbent spørgsmål, om Forsvarets ledelse og personel er parat til det bebudede, massive teknologiske løft, som vil kræve et helt nyt mindset og en helt ny ansættelses- og rekrutteringsmodel.

Hvor vi trods disse bekymringer er godt på vej med styrkelsen af det militære forsvar, halter Danmark langt bagefter vores nordiske naboer, når det gælder den bredere samfundssikkerhed. Den er en kerneopgave for den moderne stat, hvor mange forskellige myndigheder har opgaver vedrørende samfundssikkerhed, og hvor beredskabsplaner og koordination på tværs af disse myndigheder spiller en vigtig rolle for effektiv imødegåelse af truslerne. Norge og Sverige har ministre med et samlet ansvar for samfundssikkerheden, der råder over store styrelser med mellem 700 og 1000 medarbejdere, som løbende analyserer samfundets sårbarhed og sikrer, at både den offentlige og den private sektor tilpasser sig udviklingen i trusselsbilledet og har de nødvendige, gennemøvede beredskabsplaner, så kritiske samfundsfunktions og forsyninger kan opretholdes under kriser og angreb. Ministrene og deres styrelser har også et entydigt ansvar for at koordinere de mange myndigheder, som deler ansvaret for samfundets sikkerhed.

I Danmark påhviler denne kæmpe opgave en lille håndfuld medarbejdere, der er gemt af vejen i et hjørne af Beredskabsstyrelsen i Birkerød. Til understøttelse af beredskabsplanlægningen udarbejder Beredskabsstyrelsen bl.a. "Nationalt Risikobillede", men styrelsen har langt fra samme mulighed som sine søsterorganisationer i Sverige og Norge for at monitorere myndighedernes beredskabsplanlægning, og styrelsen fører ikke tilsyn med andre statslige myndigheder på beredskabsområdet for slet ikke at tale om den kommunale sektor eller den private sektor, som har ansvaret for meget væsentlige samfundsfunktions og kritisk infrastruktur, herunder hospitaler, transportsystemer, telekommunikation og elektroniske betalingssystemer. Hvor den svenske myndighed for samfundssikkerhed og beredskab f.eks. har fuldt overblik over alle landets beskyttelsesrum og sikrer en forsvarlig stand, er der ingen i Danmark, der har et samlet overblik over vores beskyttelsesrum eller aner, om de er fyldt med pølser eller dørene er rustet

sammen. Ingen minister eller myndighed i Danmark har et entydigt ansvar for den daglige koordination på samfundssikkerhedsområdet.

I krisetid er det tanken at løse koordinationsopgaven ved at aktivere Den Nationale Operative Stab (NOST), herunder Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK), eller Den Internationale Operative Stab (IOS). Ingen af disse strukturer har dog vist sig i stand til at løse opgaven under alvorlige kriser som covid-19 eller Afghanistan-evakueringen, hvor man i stedet i al hast og under stort pres måtte etablere en række ad hoc strukturer. Sat på spidsen kan man sige, at hvor de andre nordiske lande satser på systematisk sårbarhedsanalyse fulgt op af gennemprøvede beredskabsplaner på tværs af samfundet, så satser vi i Danmark på held og improvisationsevne.

#### **Vi venter utålmodigt på det ny Ministerium for National Sikkerhed**

Heldigvis har den nye regering erkendt, at det ikke længere er en forsvarlig tilgang og bebuder i regeringsgrundlaget, at "det danske samfund skal gøres mere robust i mødet med fremtidens trusler, udfordringer og kriser. Derfor vil regeringen tage initiativ til at styrke organiseringen og prioriteringen af samfundsberedskab, krisestyring, kritisk infrastruktur og forsyningssikkerhed." Der bebudes endvidere en analyse af, "hvordan der kan etableres et nyt Ministerium for National Sikkerhed, som bl.a. får ansvar for politiet, den overordnede anklagemyndighed og rigets sikkerhed, herunder PET."

Problemet er, at der her 8 måneder efter regeringens tiltrædelse intet er sket. Analysen af det ny Ministerium for National Sikkerhed skal udarbejdes af Justitsministeriet, som næppe har travlt med at amputere sig selv. Man må også frygte, at analysen bliver koncentreret om de eksisterende opgaver under Justitsministeriet i stedet for den langt bredere tilgang, der er behov for. Det ny ministerium bør ikke blot have ansvaret for Politiet, men for den samlede samfundssikkerhed og en effektiv daglig koordination på tværs af de mange relevante statslige og kommunale myndigheder, og bør understøttes af en ny slagkraftig Styrelse for Samfundssikkerhed med udgangspunkt i den norske eller svenske model.

Den strategiske del af Beredskabsstyrelsen kunne udgøre kernen af den ny styrelse, som også bør integrere Styrelsen for Forsy-

» **Sat på spidsen kan man sige, at hvor de andre nordiske lande satser på systematisk sårbarhedsanalyse fulgt op af gennemprøvede beredskabsplaner på tværs af samfundet, så satser vi i Danmark på held og improvisationsevne.**

» Tiden  
må være  
kommet til,  
at Danmark,  
som de fleste  
andre vest-  
lige lande,  
får et  
nationalt  
sikkerheds-  
råd med  
nøgle-  
ministre og  
topembeds-  
mænd.

ningssikkerhed, som blev oprettet under Justitsministeriet i efteråret 2020 som en udløber af ad hoc-organiseringen af krisestyringen under de første faser af covid-19 krisen. Samtidig bør det overvejes at placere det samlede myndighedsansvar for cyberforsvar under et sådant nyt ministerium. I dag ligger Center for Cyber Security under Forsvarets Efterretningstjeneste, og selv om der i etableringsfasen var oplagte fordele ved det, så er cyberdomænet i dag af så afgørende betydning på tværs af samtlige samfundssektorer, at et effektivt digitalt beredskab forudsætter inddragelse af en lang række både offentlige og private aktører, som ikke fremmes af forankringen i en efterretningstjeneste.

Ministeriet for National Sikkerhed bør også have ansvaret for beskyttelse af den kritiske infrastruktur. Samfundet kan ikke fungere uden elforsyning, rent drikkevand, spildevandsafledning og fibernetforbindelser, og nogen skal sørge for at skabe og vedligeholde et overblik. Ansvaret for den kritiske infrastruktur er i Danmark spredt ud på mange offentlige og private aktører, som faktisk udviser en stor evne og vilje til at bidrage til samfundets samlede robusthed, men der er behov for at sikre et klart myndighedsansvar, et samlet overblik og den agilitet, der vil være nødvendig for til stadighed at kunne omstille beredskabet til nye trusler i en ukendt fremtid. Det vil bl.a. indebære skærpede krav til de private operatører, så f.eks. en strømafbrydelse på Bornholm ikke samtidig lukker ned for hele mobilnetværket på øen i mange timer, som det var tilfældet for nylig.

Etableringen af det ny ministerium bør suppleres med en reform af den samlede krisestyringsorganisation, så den bliver mere robust og bedre i stand til at håndtere flere alvorlige og langvarige kriser samtidig. I dag ledes krisestyringen på politisk niveau af Regeringens Sikkerhedsudvalg med statsministeren som formand og udenrigsministeren, justitsministeren, finansministeren og forsvarsministeren som faste medlemmer, medens cheferne for Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste samt forsvarschefen deltager efter behov. Udvalget understøttes af Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål, hvor departementscheferne for samme kreds af ministerier samt cheferne for Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste er faste medlemmer. Foruden de faste medlemmer kan Statsministeriet

indkalde ad hoc-repræsentanter fra andre myndigheder. Der er en begrænset sekretariatsbetjening af de to udvalg. Tiden må være kommet til, at Danmark, som de fleste andre vestlige lande, får et nationalt sikkerhedsråd med nøgleministre og topembedsmænd, herunder forsvarschefen, rigspolitichefen og chefen for den ny styrelse for samfundssikkerhed som faste medlemmer samt et solidt sekretariat til at organisere det daglige arbejde og sikre velforberedte politiske beslutninger i krisesituationer samt ikke mindst en klar kommunikation til det operative niveau om disse beslutninger og ansvaret for deres gennemførelse.

#### **Den skærpede sikkerhedspolitiske situation påvirker os alle**

Den skærpede sikkerhedspolitiske situation har ikke kun konsekvenser for myndigheder og virksomheder med ansvar for sikkerhed og kritisk infrastruktur. Den påvirker også institutioner og virksomheder, som aldrig har været vant til at tænke i disse baner. F.eks. betyder den skærpede risiko for spionage og technologyveri, at universiteterne må tage skridt til at beskytte deres viden, medarbejdere og studerende, ligesom de grundigt må gennemgå deres internationale samarbejdsmodeller. Virksomheder, der opererer uden for Danmark og EU, må tage højde for en stigende risiko for at blive ramt af afbrydelse af forsyninger eller sanktioner. Det gælder ikke blot sanktioner, der indføres af EU eller rettes mod EU, men kan også være sanktioner mellem to tredjelande, som f.eks. de amerikanske Iran-sanktioner, som har kostet danske og europæiske virksomheder dyrt. Virksomhederne vil gøre klogt i nøje at gennemgå deres investeringsportefølje og forsyningskæder og sikre, at de er robuste i forhold til en mere brutal verdensorden. Også virksomheder, der alene opererer på hjemmemarkedet, må sikre sig, at de har taget højde for risikoen for hybride angreb på IT-infrastruktur, strømforsyning mv., ligesom selv mindre håndværksvirksomheder kan blive ramt af politisk betingede forsyningsproblemer.

Alt dette betyder, at meget få borgere i Danmark ikke på en eller anden måde kommer til at opleve konsekvenserne af de voldsomme sikkerhedspolitiske forandringer i disse år.