TEMAREDAKTØRERNES FORORD

Danmarks nye sikkerhedsministerium mellem trusler, opgaver og ansvar

TOBIAS LIEBETRAU
Forsker, ph.d., Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, tl@ifs.ku.dk

ALEXANDER HØGSBERG TETZLAFF
Militæranalytiker, major, Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, alexander.tetzlaff@ifs.ku.dk

Samfundssikkerhed på dagsordenen

Den europæiske sikkerhedsarkitektur er under forandring. Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine, opbrud i den liberal verdensorden og Trumpadministrationens degradering af det transatlantiske forhold stiller Danmark og Europa i en ny sikkerheds- og forsvarspolitisk situation. De europæiske ledere har reageret ved at hæve forsvarsbudgetterne, øge støtten til Ukraine og signalere sikkerheds- og forsvarspolitisk sammenhold. Samtidig har de gjort det klart, at vi har bevæget os fra freds- til ufredstid. Dette understregede også Danmarks statsminister, Mette Frederiksen, i januar i år, da hun slog fast, at vi ikke længere kan tænke, at vi er i en fredstid (Mortensen, 2025). Danmark og vores europæiske allierede er ikke i krig i konventionel forstand, men udsat for konstante aggressioner, der akkumuleret og over tid har til hensigt at svække de europæiske staters strategiske position og sammenhængskraft. Danmark og Europa står dermed overfor en ny virkelighed præget af stor usikkerhed og et mangesidigt trusselsbillede. Det blev senest understreget ved lanceringen af Nationalt Risikobillede 2025, der gør klart, at Danmark står over for 'det mest alvorlige og komplekse risiko- og trusselsbillede siden anden verdenskrig' (Styrelsen for Samfundssikkerhed, 2025, 2).

Det alvorlige og komplekse trusselsbillede skyldes blandt andet tiltagende russisk anvendelse af hybride virkemidler som sabotage, cyberangreb og misinformation. Det hybride område blev tildelt sin egen temasektion i Forsvarets Efterretningstjenestes (FE) årlige risikovurdering fra 2024. I vurderingen gør FE det klart, at Rusland i løbet af Ukrainekrigen har "udvist en stigende risikovillighed og parathed til at anvende offensive hybride virkemidler i vestlige lande" (FE, 2024). Desuden vurderer tjenesten, at "det er sandsynligt, at Rusland løbende planlægger og forbereder sabotageaktioner mod udvalgte mål i Danmark og i andre europæiske lande" (FE, 2024). Dertil kommer en lang række andre hybride virkemidler – som cyberangreb, flygtningestrømme, spionage og påvirkningskampagner – som Rusland, Kina og andre fjendtligsindede stater løbende gør brug af. En af disse – desinformation – bliver behandlet i temanummerets artikel "Desinformation og krisekommunikation i et dansk perspektiv". Den udfolder truslen fra desinformation og diskuterer dilemmaer i forhold til krise- og beredskabskommunikation i en sikkerhedspolitisk urolig tid med hybride trusler som en del af den daglige nyhedsstrøm (Serritzlev, dette temanummer).

De hybride virkemidler kan være målrettet både staten, private virksomheder, civilsamfundet og borgere. De bliver ofte betegnet som befindende sig i gråzonen mellem krig og fred, da de ikke lever ikke op til gængse definitioner af krigshandlinger. Hybride hændelser er ofte svære at afskrække, attribuere og reagere på. De rammer bevidst ned imellem de organisatoriske, begrebslige og juridiske kasser, vi normalt opererer efter (Bueger og Liebetrau, 2023). Samtidig er sikkerhedspolitisk autoritet og ansvar blevet fordelt mellem flere myndigheder og private virksomheder, hvilket øger kompleksiteten i beslutninger om, hvem der skal gøre hvad, hvordan og hvornår, når det kommer til proaktivt såvel som reaktivt at imødegå de hybride trusler (Jacobsen og Liebetrau, 2022; Liebetrau, 2020). De mange kabelbrud i Østersøen illustrerer de udfordringer, Danmark står over for på det hybride område, hvilket en af dette temanummers artikler, "Hybridkrig under overfladen", belyser (Andersen et al., dette temanummer). Her præsenteres etablering af beredskabsjura som et middel til at styrke imødegåelsen af hybride virkemidler.

Den hybride trussel udfordrer altså traditionelle skillelinjer, som vi i Danmark og Europa har brugt til at indrette vores samfund, sikkerheds- og forsvarspolitik efter, herunder skellene mellem militært/civilt, offentligt/privat og nationalt/internationalt. Det gør sikkerhedspolitisk styring, organisering og lovgivning vanskelig (Liebetrau, 2022a, 2022b). Den hybride trussel udfordrer de traditionelle sikkerhedsministeriers – Forsvarsministeriet og Justitsministeriet - monopol på at bedrive sikkerhedspolitik. Ydermere forplumrer imødegåelsen af hybride virkemidler i stigende grad skellene mellem national sikkerhedshåndtering og kriminalitetsbekæmpelse, mellem intrastatslige politiopgaver og interstatslige forsvarsopgaver og i krydspresset mellem statsligt sikkerhedsansvar, kommunalt sikkerhedsansvar og privat sikkerhedsansvar.

Det er ikke kun aktørdrevne sikkerheds- og forsvarspolitiske forandringer, der har skabt et fornyet behov for at sætte fokus på og gentænke, hvordan danskernes sikkerhed og tryghed bedst kan varetages. Ikke-aktørdrevne udfordringer som COVID-19-pandemien og klimaforandringer har ligeledes spillet en væsentlig rolle i at sætte samfundssikkerhed på dagsordenen de seneste år.

COVID-19-pandemien, der udstillede udfordringer i den nationale krisehåndtering, sårbarheder i globale forsyningskæder og viste nødvendigheden af styrket strategisk autonomi og modstandskraft, var en brat opvågnen for stater, virksomheder og borgere. I Danmark førte pandemien blandt andet til etablering af en ny styrelse for forsyningssikkerhed. Pandemien havde således ikke kun helbredsmæssige konsekvenser, men demonstrerede også sårbarheder afledt af komplekse sammenkædninger mellem forsynings-, handels-, energi- og sikkerhedspolitik samt samarbejds- og koordinationsvanskeligheder både på internationalt og nationalt plan. Pandemien er omdrejningspunktet for temanummerets artikel: "Hvordan kan vi skabe robuste svar på krise og turbulens? Læring fra lokale svar på coronakrisen" (Nielsen og Torfing, dette temanummer). Artiklen belyser netop betydningen af samarbejde og

koordination i håndteringen af COVID-19 ved at demonstrere, at robust krisehåndtering kræver involvering af lokale aktører i kommuner, skoler, ungdomsklubber, foreninger og virksomheder.

Pandemien tydeliggjorde nødvendigheden af at styrke dansk og europæisk strategisk autonomi og resiliens over for ikke-aktørdrevne komplekse trusler. Et område, hvis betydning kun er steget som følge af handelskrig, teknologikonkurrence og våbenliggørelse af forsyningskæder (Breitenbauch og Liebetrau 2021; Liebetrau 2022). Temanummerets artikel "Modstandsdygtighed i samfundsvigtige sektorers forsyningskæder" behandler netop kompleksiteten ved opbygning af robusthed i de forsyningskæder, der understøtter samfundsvigtige sektorer (Stentoft, dette temanummer).

Klimaforandringerne er en anden ikke-aktørdreven udvikling, der har påvirket debatten om samfundssikkerhed og beredskab i Danmark. Det fortsat vådere, varmere og vildere vejr vil med stor sandsynlighed blive en af de største fremtidige udfordringer for det danske beredskab (Breitenbauch og Tetzlaff, 2022). Det er derfor nødvendigt at styrke den danske indsats i krydsfeltet mellem samfundssikkerhed, beredskab og klimatilpasning. Temanummerets artikel "Klimaberedskabet fejler uden borgerinddragelse" fremhæver, at Danmark halter efter andre lande, når det gælder fokus på borgerne og engagement af deres ressourcer og potentiale i dette krydsfelt. Desuden fremhæver den behovet for at udvikle en grundlæggende ny måde at forstå og arbejde med klimaberedskab, hvor borgerne får en meget mere aktiv og central rolle (Baron og Andersen, dette temanummer).

» **Udviklingen i aktørdrevne og ikke-aktørdrevne trusler og risici har de senere år medført et stærkt forøget politisk og offentligt fokus på, at Danmark ikke længere kan tage den sociale, politiske og økonomiske sammenhængskraft og robusthed i samfundet for givet**

Udviklingen i aktørdrevne og ikke-aktørdrevne trusler og risici har de senere år medført et stærkt forøget politisk og offentligt fokus på, at Danmark ikke længere kan tage den sociale, politiske og økonomiske sammenhængskraft og robusthed i samfundet for givet. Samtidig har begrebet samfundssikkerhed vundet frem som et paraplybegreb, der har skabt en overordnet ramme for debatten om, hvordan Danmark bedst sikrer et robust og sikkert samfund i en brydningstid præget af tiltagende sikkerhedspolitisk usikkerhed og kompleksitet. Debatten om behovet for at styrke Danmarks samfundssikkerhed nåede et foreløbigt højdepunkt i august 2024, da regeringen offentliggjorde beslutningen om at oprette et nyt Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB).

Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab: Udfordringer og muligheder mellem organisering og opgaver

Det nye ministerium er omdrejningspunktet for temanummeret, der analyserer de muligheder og udfordringer, som MSSB stå overfor, når det kommer til dets organisering og opgaveportefølje. Ministeriet, der har fået underlagt ressortområder fra otte andre ministerier (kongelig resolution, 29. august 2024), skal både orientere sig mod et omskifteligt og mangesidet trusselsbillede og håndtere en række forskellige sagsområder. Fra Forsvarsministeriet har MSSB blandt andet fået overført beredskabsområdet, herunder Beredskabsstyrelsen og Center for Cybersikkerhed samt implementeringen af EU-direktiverne NIS2 og CER. Netop overdragelsen af specifikke ansvarsområder vedrørende cybersikkerhed er omdrejningspunkt i temanummerets artikel af Alexander Behrndtz og Tobias Boelt Back (Behrndtz og Back, dette temanummer). MSSB har også overtaget håndteringen af kritisk infrastruktur på havet fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Fra Justitsministeriet er Styrelsen for Forsyningssikkerhed, Den Nationale Operative Stab (NOST) og alarmcentralerne blevet overført til det nye ministerium. Fra Miljøministeriet har MSSB overtaget havmiljøberedskabet og koordination af kystbeskyttelsesprojekter. Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet har overdraget opgaver vedrørende digital informationssikkerhed. Selvom denne liste ikke er udtømmende, så viser den bredden af MSSB's ansvars- og opgaveportefølje.

> **Temanummerets syv artikler analyserer alle et udsnit af de udfordringer og muligheder, der kommer til at præge arbejdet i Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab i årene fremover**

Vi finder det derfor relevant at undersøge, hvordan de forskellige områder integreres i og fremadrettet håndteres af MSSB, herunder hvilke trusselstyper, krise- og katastrofescenarier og snitflader til myndigheder, virksomheder og borgere, der er definerende for ministeriets opgaver og organisering. Dette har været opdraget for temanummerets syv artikler, der alle analyserer et udsnit af de udfordringer og muligheder, der kommer til at præge MSSB's arbejde i årene frem. Artiklerne giver tillige forskellige bud på, hvordan MSSB yderligere kan styrke forebyggelse og håndtering af hændelser, som udfordrer samfundets grundlæggende funktioner og beredskab.

Temanummerets artikler

Rasmus Nielsen og Jacob Torfing fra Roskilde Universitet undersøger, hvordan robuste lokale krisesvar opstod under COVID-19-krisen i Danmark. Deres analyse viser, hvordan lokale aktører udnyttede eksisterende ressourcer og netværk til at implementere innovative velfærdsinitiativer, samtidig med at den fremhæver begrænsninger i at overføre lokale indsigter til det nationale krisestyringsniveau. Forfatterne argumenterer på den baggrund for, at

det fremtidige kriseberedskab bør inkorporere mekanismer til at styrke lokale initiativer, opretholde tværfagligt og tværsektorielt samarbejde og muliggøre fleksible reaktioner på sekundære virkninger af omfattende kriseinterventioner. Dernæst sætter Nina Baron og Nina Blom Andersen fra Københavns Professionshøjskole fokus på klimaberedskabet i Danmark. De fremhæver nødvendigheden af et styrket borgerfokus i beredskabsarbejdet, hvor lokale myndigheder inddrager lokalsamfundene, når klimaforandringer leder til f.eks. oversvømmelser. Forfatterne konkluderer, at det er nødvendigt med en grundlæggende kulturændring og forandring af måden, som myndigheder bedriver kommunikation på for at understøtte borgernes tryghed under klimakriser.

Alexander Behrndtz og Tobias Boelt Back fra Forsvarsakademiet har undersøgt organisatoriske og personelle konsekvenser af overdragelsen af specifikke ansvarsområder vedrørende cybersikkerhed fra Forsvarsministeriets ressort til MSSB. Artiklen belyser, hvordan almindelige sikkerhedsprocedurer påvirker opfattelsen og motivationen hos forflyttede medarbejdere, hvis faglighed og hverdag pludselig forandres som følge af organisatoriske sammenlægninger. Slutteligt diskuterer forfatterne forskellige fremtidsperspektiver for forholdet mellem hemmeligholdelse og åbenhed, mellem militære og civile logikker, og mellem nationale interesser og internationale netværk i den nye ministerielle konstellation.

Per Andersen, Kenneth Øhlenschlæger Buhl og Rasmus Dahlberg fra hhv. Syddansk Universitet og Forsvarsakademiet tager livtag med hybridkrigsbegrebet ved at sætte fokus på den senere tids kabelbrud i Østersøen. Artiklen kortlægger de juridiske muligheder og begrænsninger som har betydning for imødegåelsen af denne nye type trussel. Afslutningsvis anbefaler forfatterne en stærkere etablering af beredskabsjura som særligt juridisk fagfelt, der kan være med til at styrke Danmarks håndtering af hybride trusler.

Jan Stentoft fra Syddansk Universitet sætter i sin artikel fokus på forstyrrelser i den offentlige sektors forsyningskæder. Han identificerer en række udfordringer, der er forbundet med at sikre robuste forsyningskæder i et offentligt system med betydelige forskelle på tværs af sektorer eksempelvis ift. graden af henholdsvis central statslig styring og privatisering. Ved brug af procesteori præsenterer artiklen konkrete forslag til, hvordan robustheden af de offentlige forsyningskæder kan optimeres. Kortlægning, sandsynlighedsvurderinger samt identificering af sårbarheder understøtter de samlede handleplaner, som kan risikoafbøde påvirkningen af forstyrrelser i forsyningskæderne.

Michael Gøtze fra Københavns Universitet ser på et 'vandrende myndighedsansvar' gennem en juridisk prisme, hvor hans artikel, via nedslagspunkter i nyere juridiske skandaler i Danmark, diskuterer, hvordan sikkerhedshensyn opvejes ift. juridiske hensyn og lovlighed. MSSB's rolle som nyt ministerium vil sandsynligvis ikke ændre på det juridiske perspektiv på myndighedsan-

svar, men med tiden kan ansvarsplacering i sager, hvor der begås fejl, blive mere kompliceret.

Jeanette Serritslev fra Forsvarsakademiet afslutter temanummeret med sin artikel om desinformation og krisekommunikation. I artiklen beskriver hun truslen fra desinformation mod Danmark og diskuterer en række dilemmaer, som de offentlige myndigheder står overfor, når de skal kommunikere til befolkningen i en sikkerhedspolitisk urolig tid, hvor hybride trusler er en del af den daglige nyhedsstrøm. Artiklen diskuterer også, hvilken rolle MSSB ville kunne indtage i forbindelse med målrettet imødegåelse af desinformation.

Tobias Liebetrau & Alexander Høgsberg Tetzlaff

Referencer

Breitenbauch, Henrik og Tobias Liebetrau (2021), Teknologikonkurrencen og dens implikationer for Danmark, CMS Rapport, Center for Militære Studier, København: Djøf Forlag.

Breitenbauch, Henrik og Alexander Tetzlaff (2022), Samfundssikkerhed i Danmark - Det robuste og sikre samfund i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed, CMS Rapport, Center for Militære Studier, København: Djøf Forlag.

Bueger, C. og T. Liebetrau (2023), "Critical maritime infrastructure protection: What's the trouble"? Marine Policy, 155(105772): 1-8.

Forsvarets Efterretningstjeneste (2024), UDSYN – Efterretningsmæssige Risikovurdering 2024, Forsvarets Efterretningstjeneste, København.

Jacobsen, J.T. og T. Liebetrau (2022), *Cybertrusler – Det digitale samfunds skyggeside*, Djøf Forlag, København.

Kongelig resolution 29. august (2024), "Statsministeriets forestilling om ændring i ministeriets sammensætning", https://stm.dk/media/wqzeywxl/kgl-resolution-af-29-august-2024.pdf

Liebetrau, T. (2020), Dansk offensiv cybermagt mellem angreb, spionage og forsvar: En komparativ analyse på tværs af Europa, Center for Militære Studier, Københavns Universitet.

Liebetrau, T. (2022), EU's teknologiske suverænitet: Mellem sikkerhed, marked og digitalisering, Center for Militære Studier, København: Djøf Forlag.

Liebetrau, T. (2022a), "Cyber conflict short of war: a European strategic vacuum", European Security, 31(4): 497-516.

Liebetrau, T. (2022b), "Organizing cyber capability across military and intelligence entities: collaboration, separation, or centralization", Policy Design and Practice, 6(2): 131–45.

Mortensen, Hobolt Emil (2025), "Mette Frederiksen: Vi kan ikke længere tænke, at vi er i en fredstid", Danmarks Radio, 14. januar, www.dr.dk/nyheder/politik/mette-frederiksen-vi-er-ikke-laengere-i-en-fredstid