Økonomi & Politik

#2
Juni 2025
98. ÅRGANG
OPEN ACCESS

TEMANUMMER

Samfundssikkerhed under opbrud

Udgives af
Djøf Forlag

Redaktionelt forord

Findes der et sted, der ligger mellem den altomsluttende undtagelsestilstand og den evige fred? Er det Thomas Hobbes (1588-1679) eller Immanuel Kant (1724-1804), vi skal læne os op ad når vi skal forsøge at finde mening i nutiden? Danskerne synes at være i tvivl.

Spørger man et repræsentativt udsnit af den danske befolkning, hvad det vigtigste politikområde er lige nu, svarer 14 pct., at det er "forsvaret og internationale militære operationer" (Altinget, 2025). Et så stort folkeligt fokus på forsvarspolitikken er ikke blevet set i al den tid vi har målt den slags – det vil sige siden 1970. Spørger man befolkningen, om de føler sig trygge i hverdagen, svarer 22 pct. i 2024, at det gør de ikke. Det er en markant stigning siden 2011, hvor 12 pct. svarede, at de følte sig utrygge i hverdagen (Andersen et al., 2024: 74). Også forbrugertilliden er i drastisk fald. Danskerne er af den opfattelse, at både deres personlige og landets økonomi kommer til at befinde sig et betydeligt dårligere sted om et år end i dag (Danmarks Statistik, 2025). Der er andre data, der peger i den samme retning, f.eks. er interessen for at deltage i Hjemmeværnet stigende. I første kvartal af 2025 har hele 1.732 danskere meldt sig til Hjemmeværnet, hvilket er en stigning på 66 pct. sammenlignet med samme periode sidste år (Hjemmeværnet, 2025). Danskerne synes i stigende grad at læne sig op ad Thomas Hobbes' pessimistiske antropologi, hvor mennesket befinder sig i en konstant kamp om overlevelse.

Men der er også data, der peger i en hel anden retning. Danskerne hører for eksempel til blandt de lykkeligste mennesker i verden (World Population Review, 2025a)! Ifølge den seneste World Happiness Report ligger Danmark på en imponerende andenplads med en score på 7,58 ud af 10. Dette skyldes blandt andet gratis sundhedspleje og uddannelse samt en stærk følelse af fællesskab. Danmark er også ét af de mest demokratiske lande i verden, blandt andet målt på det demokratiske sindelag i befolkningen (World Population Review, 2025a). Beredskabsstyrelsen har på det seneste opfordret borgerne til at være forberedte på krisesituationer. For eksempel anbefales det, at alle husstande har forsyninger nok til at klare sig i tre dage uden adgang til mad, vand, gas eller elektricitet. Det er en anbefaling, 18 pct. af danskerne har taget til sig. De har etableret et nødlager af mad og vand. Men så tager danskerne det heller ikke mere alvorligt. 20 pct. af danskerne finder det unødvendigt at preppe og 13 pct. finder det direkte skørt at preppe (Preppingstatistik i Danmark og USA, 2024 Guide; DR.dk, 2025). Man kunne næsten fristes til at konkludere,

at danskerne har kastet sig i favnen på Immanuel Kants moralfilosofi og urokkelige tro på det gode i mennesket og samfundet.

Hvis danskerne befinder sig et lidt ambivalent sted midt mellem kaos og orden, så kan myndighederne ikke tillade sig at vakle. Der er etableret et Ministerie for Samfundssikkerhed og Beredskab, som har til formål at forebygge, modstå og håndtere hændelser, der udfordrer samfundets grundlæggende funktioner. Ministeriet skal samarbejde med et utal af private og offentlige, nationale og internationale aktører, og det skal rådgive myndigheder, virksomheder og borgere om alle forhold, der har med sikkerhed og beredskab at gøre. Det har ansvaret for såvel operative funktioner som krisestyring, cybersikkerhed og forsyningssikkerhed. Styrelsen for Samfundssikkerhed beskriver udfordringen uden omsvøb:

> *"Danmark står i dag over for det mest alvorlige og komplekse risiko- og trusselsbillede siden anden verdenskrig. Med krig på det europæiske kontinent, den uforudsigelige sikkerhedspolitiske situation, en skærpet hybrid trussel og accelererende klimaforandringer er der behov for en fælles forståelse af de risici og trusler, som det danske samfund står over for samt passende modforanstaltninger" (Styrelse for Samfundssikkerhed, 2025: 3).*

Vi står med andre ord overfor en kæmpe opgave. Nogle vil måske hævde, at ministeriet er etableret for at signalere til omverdenen, at der er styr på sagerne, vel vidende at det ligger i krisesamfundets natur, at der ikke kan skabes orden, forudsigelighed og stabilitet. Verden er så kompleks, at det ikke giver mening at opretholde en forestilling om, at vi er beredte. Der vil aldrig være beskyttelsesrum til alle. Der vil aldrig være et lager af præcis de vacciner, vi har brug for, når den næste pandemi lander i Europa. Vi vil aldrig kunne etablere en kystsikring, der skåner os for havets stigning. Vi kan ikke lave planer og strategier for alt og alle. Som bokseren Mike Tyson angiveligt skulle have sagt: "Alle har en plan lige indtil det punkt, hvor de får det første slag over munden."

I dette temanummer giver eksperter fra forskellige forskningsdiscipliner det nye ministerium et godt råd med på vejen: I krisetider kræver vi meget af vores offentlige myndigheder, men sagen er, at myndighederne ikke kan levere beredskab, samfundssikkerhed og krisestyring uden at mobilisere danskeren. Det er ude på det helt decentrale niveau – i klubberne, foreningerne, landsbyerne, kommunerne, de små erhvervsvirksomheder osv. – vi skal finde kilden til robusthed og modstandskraft. Der skal skabes bevidsthed, opmærksomhed og parathed i forhold til de mange udfordringer, vi som land står over for i en særdeles urolig og truende verden. Der skal med andre ord mobiliseres en grundstyrke og en modstandskraft i den danske befolkning. Det er ikke tilfældigt, at ministeren i forordet til dette temanummer appellerer til handling såvel som sammenhold. Mon ikke at vi i et af verdens mest demokrati-

ske, samarbejdende og uddannede befolkninger magter at løfte denne opgave, hver for sig og i fællesskab?

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør for Økonomi & Politik

Referencer

Altinget (2025), "Trump sætter spor i ny meningsmåling: Vælgerne går nu mere op i forsvar end klima", 2. april.

Andersen, Jacob, Jørgen Goul Andersen, Anders Hede, Sophie Danneris og Peter G.H. Madsen (2024), "Tillid i Danmark 2024", TrygFondens Tryghedsmåling.

Dr.dk (2025), "'En enkelt pjece er ikke nok': Flertallet af danskerne har stadig ikke preppet", 12. april, 'En enkelt pjece er ikke nok': Flertallet af danskerne har stadig ikke preppet | Indland | DR

Danmarks Statistik (2025), "Forbrugertilliden på laveste niveau i næsten to år", 21. marts, NYT: Forbrugertilliden på laveste niveau i næsten to år - Danmarks Statistik

Hjemmeværnet (2025), "Rekordstor interesse for Hjemmeværnet", 8. april, Rekordstor interesse for Hjemmeværnet

Styrelse for Samfundssikkerhed (2025), "Nationalt Risikobillede 2025", 10. april, Nationalt Risikobillede 2025.

World Population Review (2025a), "Happiest Countries in the World 2025", Happiest Countries in the World 2025.

World Population Review (2025b), "Democracy Index By Country 2025", V Dem Democracy Index by Country 2025.

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

Ministerforord: Trusselsbilledet kræver, at vi handler og står sammen

TORSTEN SCHACK PEDERSEN
Minister for samfundssikkerhed og beredskab

De senere års udvikling betyder, at Danmark står over for et alvorligt og komplekst trusselbillede – alvorligere end det har været i mange år. Det følger blandt andet af en skærpet udenrigs- og sikkerhedspolitisk situation som følge af Ruslands invasion af Ukraine, geopolitisk rivalisering samt hyppigere cyberangreb mod både myndigheder, virksomheder og borgere. Hertil kommer ikke mindst ekstreme vejrfænomener som stormfloder og skybrud, der også udfordrer os.

Trusselsbilledet er på ingen måde begrænset til os danskere. Der er derfor også behov for, at EU tager et mere strategisk ejerskab for sikkerhed i Europa og er klar til at udfylde de huller, der måtte opstå i Europas sikkerhed, som følge af ændringer i den globale sikkerhedssituation. Vi skal være bedre forberedt, end vi er i dag. Det gælder både lokalt, nationalt og på europæisk plan.

Samtidig understreger den seneste tids hændelser i Østersøen, at truslen mod kritisk undersøisk infrastruktur er alvorlig. Ikke bare for Danmark, men på tværs af EU. Det er en bunden opgave, at vi bliver bedre i stand til at holde øje med og beskytte vores kritiske infrastruktur. Det er blandet andet derfor, at mit ministerium også har fået et tværgående, koordinerende ansvar i forhold til beskyttelse af det.

Danmark er grundlæggende et sikkert land. Vi er et af verdens mest udviklede og digitaliserede samfund med en veludbygget og sammenhængende infrastruktur. Men selvom vi har et stærkt beredskab, så er vi også sårbare – både i det digitale og det fysiske domæne. Cyberangreb mod virksomheder og kritisk infrastruktur, hybride angreb, spionage og sabotage er blot eksempler på nogle af de trusler.

» **Som et af de mest digitaliserede lande i verden, hvor blandt andet kritisk infrastruktur er understøttet af digitale systemer, er det særlig vigtigt, at vi er klædt godt på til at kunne stå stærkt og værne om samfundets grundlæggende funktioner**

Som et af de mest digitaliserede lande i verden, hvor blandt andet kritisk infrastruktur er understøttet af digitale systemer, er det særlig vigtigt, at vi er

klædt godt på til at kunne stå stærkt og værne om samfundets grundlæggende funktioner.

For at Danmark fortsat skal være et sikkert samfund, kræver det et skærpet fokus. Regeringen har derfor besluttet at styrke Danmarks samlede modstandsdygtighed. Oprettelsen af Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab skal ses som et udtryk for, at regeringen tager de trusler, vi som samfund står over for, meget alvorligt. Vi skal arbejde frem mod, at vi på kort og lang sigt har et robust og modstandsdygtigt samfund. Vi skal ligeledes sikre, at vi er forberedte og har planer for, hvordan vi håndterer kriser og katastrofer – før de rammer os. Her spiller ministeriet en vigtig rolle.

Danmark har grundlæggende et godt beredskab, som er parat, når hændelser og kriser rammer os. Men vi står over for en ny virkelighed med alvorlige og komplekse trusler mod vores samfundssikkerhed. Med beredskabsaftalen, som blev indgået med et bredt politisk flertal i januar 2025, tager vi vigtige skridt mod et mere robust beredskab. Med aftalen løser vi akutte udfordringer i Beredskabsstyrelsen, og vi gør noget ved cybersikkerheden her og nu.

Samtidig har vi også fokus på fremtiden. Vi er ikke i mål, og det har partierne bag beredskabsaftalen givet hinanden håndslag på. Vil vi have styrket samfundssikkerheden bredt, skal der flere initiativer til. Beredskabsaftalen peger på, at der er behov for at analysere samfundets sårbarheder. Der er ikke udarbejdet en national sårbarhedsudredning siden 2004, og meget har ændret sig de sidste 20 år. Derfor skal der gennemføres en række tværgående sårbarhedsanalyser som en del af arbejdet med at styrke samfundssikkerheden. Derudover nedsættes et ekspertpanel, som skal rådgive regeringen og myndighederne på udvalgte områder.

Samfundssikkerhed er selvsagt ikke alene løst med et nyt ministerium. Erhvervslivet og civilsamfundet udgør i Danmark en vigtig ressource og medspiller i forhold til at styrke vores samlede samfundssikkerhed. Derfor nedsætter vi et forum for civilsamfundet og et forum for erhvervslivet, så hele samfundet bidrager til robusthed og vi får trukket på de særlige kompetencer og kapaciteter, som findes hos vores virksomheder og civilsamfundsorganisationer.

2025 er desuden året, hvor Danmark implementerer de to store EU-direktiver, NIS 2 og CER. Det er direktiver, som skal sikre højt niveau af cybersikkerhed på tværs af Europa og styrke kritiske virksomheders og myndigheders fysiske modstandsdygtighed. Herudover stiller NIS 2-direktivet også krav om, at alle medlemslande udarbejder en national cybersikkerhedsstrategi, som særligt skal have fokus på at højne bevidstheden om cybersikkerhed blandt borgere og små og mellemstore virksomheder. Derfor er den nationale strategi for Danmarks arbejde med cyber- og informationssikkerhed en vigtig del af det samlede indsatsområde, da den skal være med til at styrke bevidstheden og sikkerheden inden for de områder, som ikke er omfattet af NIS 2-loven, som eksempelvis mindre virksomheder og borgere.

Beskyttelsen af vores kritiske infrastruktur er også en central og prioriteret opgave. Det vil implementeringen af CER-direktivet bidrage til.

Samfundssikkerheden berører således os alle i landet, og den har mange ansigter; til lands, til vands og sågar i cyberspace. Det, at området kontinuerligt vokser, vidner blot om, at vi som samfund skal agere nu for at kunne følge med.

Derfor glæder det mig, at Økonomi & Politik har valgt at sætte fokus på samfundssikkerhed samt de muligheder og udfordringer, som vi står overfor. De forskellige perspektiver på samfundssikkerheden og beredskabet, samt forvaltningen heraf i Danmark, er vigtige bidrag til udviklingen og bevidstheden af området. For at kunne løfte niveauet kræver det, at vi står sammen på tværs af myndigheder, erhvervslivet og hele civilsamfundet.

God læselyst.

Hvordan kan vi skabe robuste svar på krise og turbulens? Læring fra lokale svar på coronakrisen[1]

Denne artikel undersøger, hvordan robuste lokale krisesvar opstod under COVID-19-krisen i Danmark, med fokus på indsatser for at håndtere social isolation og velfærdsmæssige konsekvenser for børn og unge. Med udgangspunkt i casestudier fra to danske kommuner analyserer vi, hvordan tre nøglebetingelser virkede med eller mod lokale løsninger inden for rammerne af nationale nedlukninger: 1) interaktion mellem styringsniveauer, 2) brug af hybride styringsformer og 3) forhandling af samfundsviden. Analysen 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. Vi argumenterer for, at fremtidigt kriseberedskab bør inkorporere mekanismer til at bestyrke lokale initiativer, opretholde tværfagligt og tværsektorielt samarbejde og muliggøre fleksible reaktioner på sekundære virkninger af omfattende kriseinterventioner. Artiklen afsluttes med anbefalinger til Danmarks nye Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab om, hvordan robust krisestyring på tværs af forvaltningsniveauer kan fremmes.

RASMUS ØJVIND NIELSEN
Post.doc., Institut for Samfund og Erhverv, Roskilde Universitet, ron@ruc.dk

JACOB TORFING
Professor, Institut for Samfund og Erhverv, Roskilde Universitet, jtor@ruc.dk

Corona-krisen: Sådan som dem, der ikke viste de var med i kriseberedskabet, oplevede den

I årene efter coronakrisen har den danske debat hovedsageligt handlet om den daværende regerings krisestyring. Blev der handlet for lidt eller for meget? Gik man for langt eller ikke langt nok? Det har særligt været de store indgreb, der har været i fokus, f.eks. nedlukningerne, minksagen, indkøb af medicinsk udstyr, og hjælpepakkerne. Men robuste svar på kriser kommer ikke kun fra landspolitikerne og centraladministration. Rundt omkring i landet løftede folk i kommunerne, skolerne, ungdomsklubberne, foreningerne og virksomhederne en opgave, de slet ikke var forberedt på. I karantæneperioden var der lokalt en stor opgave med at søge at holde fast i det, der giver livet i Danmark værdi: samværet, naboskabet, den demokratiske selvbestemmelse, og den sociale trivsel og rummelighed. De værdier kom under et stort pres af de indgreb, man lavede fra centralt hold – uanset om disse var nødvendige eller ej.

» **Robuste svar på kriser kommer ikke kun fra landspolitikerne og centraladministration. Rundt omkring i landet løftede folk i kommunerne, skolerne, ungdomsklubberne, foreningerne og virksomhederne en opgave, de slet ikke var forberedt på**

For at kaste lys over og lære fra de mange lokale indsatser undersøger vi i ROBUST-projektet,[2] hvordan folk som ellers til dagligt er så langt fra det nationale kriseberedskab, som man næsten kan tænke sig, alligevel kommer frem til robuste løsninger midt i den turbulente kriseperiode. Det er relevant at undersøge af flere grunde. For det første er sandsynligheden for flere pandemier i fremtiden stigende. Derfor er der god grund til at tage ved lære af coronakrisen, og hvordan man lokalt håndterer hverdagen under en national karantæne. For det andet er samfundet mere generelt udsat for overraskende krisefænomener, fordi den globalt sammenvævede økonomi så at sige transporterer risiko på tværs af kloden i samme tempo, som den transporterer mennesker og varer. Tænk f.eks. på den forsyningskrise, der opstod, da fragtskibet Evergreen satte sig på tværs af Suezkanalen i 2021. Derfor er der grund til at overveje, hvordan vi i den danske offentlige sektor fremadrettet kan være bedre forberedt på at blive overraskede; også udenfor det egentlige kriseberedskab. For det tredje er vores undersøgelse relevant som indspark til politikudviklingen i det nye Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab. Vores budskab er overordnet set, at robuste løsninger (blandt andet) kommer nedefra, og at der derfor er brug for, at det centrale kriseberedskab giver plads til og understøtter lokale tiltag. På den måde rammer vi tematisk tæt på bidraget fra Baron og Blom Andersen i dette temanummer, som også understreger vigtigheden af lokale kapaciteter. I løbet af artiklen fremhæver vi nogle vigtige paralleller mellem deres og vores bidrag.

I denne artikel præsenterer vi både teoretiske overvejelser om, hvordan robuste svar på kriser kan tænkes at opstå i lokalt regi, og nogle eksempler på robuste løsninger, vi har fundet frem til i vores undersøgelse. Arbejdet bag artiklen er gennemført med et team af europæiske kolleger fra i alt ni forskellige lande. Sammen har vi gennemført mere end tredive casestudier af, hvordan kommuner og lokalsamfund har tacklet coronanedlukningernes udfordringer. I denne artikel lægger vi særligt vægt på danske eksempler, men kigger også til udlandet for at illustrere, hvordan vi i Danmark har gjort tingene lidt anderledes end andre steder. Det er vigtigt at sige, at vores eksempler er illustrative og ikke resultatet en systematisk sammenligning på tværs af landet. Vi ved altså ikke om disse eksempler er mere eller mindre robuste end de løsninger, man har fundet på andre steder. Vi har dog fået et indtryk af nogle af de forvaltningsmæssige udfordringer, der opstod under coronaen.

På baggrund af disse eksempler gør vi os i artiklen nogle overvejelser omkring, hvad vi kan lære af coronakrisen med henblik på samspillet mellem national og lokal krisehåndtering i fremtidens turbulente kriser. Siden dette samarbejdsområde for fremtiden får sit eget ministerie slutter artiklen med et sæt anbefalinger og overvejelser omkring, hvordan Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab under fremtidige kriseindgreb kan sikre et produktivt samspil mellem det nationale og lokale niveau. Vores anbefalinger til ministeriet går generelt på at sikre, at det lokale perspektiv gives en større rolle i nationale krisestrategier ved at der gives plads til kommunernes robuste løsninger. Herunder peger på vigtigheden af at give rygstøtte til tværfagligheden

blandt offentlige medarbejdere, og vi foreslår et beredskabsnetværk for deling af samfundsintelligens nedefra-og-op.

Var coronakrisen en ny slags krise?

Et gennemgående træk ved coronakrisen var dens vedblivende uforudsigelighed – en oplevelse af, at pandemien satte gang i en kaskade af uforudsigelige dynamikker og uhåndterlige udfordringer, som med overraskende hast spredte sig fra folkesundheden til økonomien og samfundets rutiner i det hele taget, og hvor det var uklart, hvordan og hvornår krisen ville nå til ende. Mange ledere og fagpersoner oplevede på den baggrund krisen som noget nyt og anderledes, hvor almindelige værktøjer ikke slog til, og hvor energierne blev brugt på brandslukning. Men hvad var det egentlig ved coronakrisen, der var så nyt og anderledes i sammenligning med andre krisefænomener?

Vores bud er, at coronakrisen bedst forstås som et sammenfald af krise og turbulens. De to fænomener udgør begge afbrydelser af sædvane og rutiner og er ofte tæt forbundne. Alligevel kan de skelnes fra hinanden. En krise opstår typisk internt i et bestemt system, hvor spændingen imellem modstridende kræfter når til et bristepunkt og truer med at få systemet til at bryde sammen. Tænk f.eks. på finanskrisen, hvor banksystemets samlede risikovillighed strakte dets evne til at absorbere tab til bristepunktet. En krise udløses som regel af en bestemt foranledigende begivenhed. I finanskrisens tilfælde var det, da den amerikanske investeringsbank Lehman Brothers gik konkurs i 2008. En krise udfolder sig i et afgrænset tidsrum og kulminerer typisk i et 'kritisk' øjeblik, hvor det afgøres, om systemet falder sammen, eller om det overlever og begynder at vende tilbage til normalen. For amerikanerne kom det afgørende øjeblik i finanskrisen, da Kongressen i slutningen af 2008 besluttede at gennemføre en omfattende støttepakke og derved slog ind på et spor, hvor staten og skatteyderne reddede bankerne ud af deres selvforskyldte kattepine.

> **En krise opstår typisk internt i et bestemt system, hvor spændingen mellem modstridende kræfter når til et bristepunkt og truer med at få systemet til at bryde sammen. Turbulens fungerer anderledes. Den består i et dynamisk og uforudsigeligt samspil mellem forskellige forstyrrende begivenheder og længerevarende udviklingstendenser**

Turbulens fungerer anderledes. Den består i et dynamisk og uforudsigeligt samspil mellem forskellige forstyrrende begivenheder og længerevarende udviklingstendenser. Turbulensen opstår ofte i spændingen mellem kræfter i forskellige systemer, som hver har deres egne rytmer, hvilket er med til at gøre turbulensen uforudsigelig. Turbulensen kan stige eller falde. Men snarere end at kulminere i ét afgørende øjeblik er turbulensen typisk med til at gøre hver-

dagen mere besværlig. Forskellige samfundstænkere har peget på en generelt stigende tendens til samfundsmæssig turbulens, efterhånden som verden er blevet mere åben og integreret. Når penge, varer, og information bevæger sig frit, og når mennesker organiserer sig på nye måder og på tværs af gamle skel, så skaber det en tilstand af konstant uro. Det kan både føre til nye innovationer og gennembrud, men også til konflikter og sammenstød, som ingen havde set komme.

I coronakrisen ser vi et sammenfald mellem de to, idet krise og turbulens spiller sammen og forstærker hinanden. Pandemiens spredningsmønster er turbulent, idet den springer mellem kontinenter og lande gennem oversete netværksforbindelser: fra Wuhan til Norditalien båret af kinesiske gæstearbejdere og fra Norditalien til Danmark med turister på skiferie. Turbulensen udløser en krise, idet sundhedssystemets samlede kapacitet trues. Krisen afføder et resolut nationalt svar i form af nedlukningen. Men dette svar på krisen skaber selv forøget turbulens og nye krisefænomener, hvoraf nogle får stor opmærksomhed mens andre går under radaren. Nedlukningen rammer f.eks. økonomien voldsomt og gør store hjælpepakker nødvendige; et forløb, der fylder politisk. Men samtidig afskærer nedlukningerne også medarbejdere fra at gå op arbejde og børn fra at komme i skole. Det fylder mindre i debatten, men har alligevel alvorlige konsekvenser. Særligt oplever børn i familier uden stor social kapital – familiemedlemmer, venner, og andre netværk at trække på – en hastig og alvorlig forværring i deres mentale helbred og generelle velbefindende.

På den måde er coronakrisen ny, idet krisens turbulente udvikling medfører afledte krisefænomener, som det centrale kriseberedskab ikke er indrettet på at håndtere. Disse afledte fænomener opleves særligt lokalt. Derfor er det vigtigt at se på lokale tiltag for at lære mere om, hvad der holdt, og hvad der bukkede under i den uforudsete situation.

Hvad udgør en robust kriseløsning?

Vi tænker en robust løsning på en turbulent krisesituation som grundlæggende bestående af to elementer. På den ene side må løsningen i sig selv definitionsmæssigt udgøre en tilpasning eller en nytænkning forhold til gældende praksis, for hvis situationen kunne håndteres med almindelige redskaber og tiltag, var den enten ikke en krise eller ikke turbulent. På den anden side må tilpasningen eller nytænkningen udgøre et legitimt forsøg på at opretholde kerneværdier på trods af de ændrede betingelser (Ansell et al., 2024). Det betyder, særligt for offentlige instanser, at man er nødt til at forholde sig til, om tilpasninger og nye tiltag er lovlige, om de kan retfærdiggøres overfor offentlighed, og om man med rimelighed kan forvente tilslutning fra dem, der berøres af tiltaget (Beetham, 2013). Man kan selvfølgelig spørge, *hvilke* kerneværdier og *hvilken* offentlighed der er tale om, ligesom man kan spørge, om lovlighed er nok til at give legitimitet. Vores samtaler med folk, der har været

med til at lancere nye lokale tiltag og tilpasninger under coronakrisen, tyder på, at det netop kan være disse aspekter, der er særligt udfordrende.

Tag nedlukningen af skolerne som et eksempel. Her var vi i Danmark heldigt stillet, idet langt de fleste danske børn har adgang til en computer og en stabil internetforbindelse. Samtidig er lærere og skoleledere i Danmark godt gearet til at arbejde digitalt. Det betød, at de danske skoler ret nemt kunne tilpasse sig nedlukningen ved at overføre en stor del af den allerede planlagte undervisning til et onlineformat, samtidig med at lærerne var gode til at finde på nyt indhold, der passede til formatet. Det var således for skolerne relativt overskueligt at foretage tilpasninger og nytænkning som svar på den uforudsete situation, så den ene del af de robuste løsninger var vi gode til. Som en sidebemærkning stod lande som Ungarn og Tjekkiet med en helt anden udfordring, idet skolerne dér først skulle skaffe midler til at indkøbe og fordele computere blandt en stor del af lærerne og eleverne og oplære dem i brugen af onlineplatforme.

Det, der viste sig mest udfordrende og komplekst, var den anden del af den robuste løsning, altså legitimiteten. For skolerne har i virkeligheden (mindst) to kerneværdier: uddannelse og socialisering. Men digitaliseringen af undervisningen handlede mest om at opretholde uddannelsen. Skolernes centrerer sig dagligt om en læringspraksis, der er med til at realisere uddannelsesværdien, herunder opbygningen af viden, færdigheder og kompetencer blandt eleverne. Denne praksis er vigtig for lærernes faglighed og planlægning, og meget af lovgivningen omkring skolerne handler om at holde læringen i den enkelte klasse op mod det nationale niveau og internationale standarder, blandt andet gennem læringsmål. Derfor var det både rigtigt og vigtigt, at man fokuserede på at finde en løsning på at fortsætte denne praksis under de turbulente omstændigheder.

Men spørgsmålet om, hvilke kerneværdier man ville forsvare og for hvem, pressede sig hurtigt på. For selv om mange lærere gjorde meget for at integrere leg og samvær i den digitale undervisning, så er samvær på Teams bare ikke det samme som at være i samme lokale. Det fandt langt de fleste danskere ud af under coronaen. Det sociale samvær i et klasselokale og i andre fysiske rammer er med til give både undervisning og leg en ekstra dimension, hvor eleverne socialiseres ind i et fællesskab og – når det fungerer – finder støtte og identitet dér. Ikke alene understøtter socialt samvær i skolen derfor læringen, det er også en vigtig del af skolens rolle i at opretholde børnenes generelle velfærd: en kerneværdi.

Denne kerneværdi blev udfordret af den fysiske isolation, som nedlukningerne førte med sig, og kunne ikke erstattes af innovative tiltag på nettet. Man så det først og mest tydeligt i de mindste klasser, hvor opsplitningen mellem læring og samvær hurtigt viste sig at umuliggøre opretholdelsen af læringsmålene. Det var et meget kontant resultat og en vigtig grund, til at de mindste ret tidligt i coronaforløbet fik lov at mødes til fysisk skole igen. Men vores

interviewpersoner så det også i de ældre klasser, hvor isolationens negative konsekvenser desuden viste sig at ramme socialt skævt.

Bemærk parallellen til klimaberedskabet. Når ekstreme vejrhændelser rammer Danmark, prioriterer centrale aktører typisk store byer og kritiske infrastrukturer, mens lokale borgere står alene med at beskytte det, de sætter pris på lokalt – det være sig naturværdier eller det byggede miljø (Baron og Blom Andersen, i dette temanummer). På samme måde som i tilfældet med skolenedlukningerne rammes særligt små samfund på værdier, der repræsenterer deres identitet og fællesskab.

Når krisehåndteringen selv skaber nye udfordringer

De børn, der kom fra socialt stærke familier (hvor bedsteforældre hjalp til, hvor venskaberne var stærke, og hvor vennernes familier var tæt knyttet), klarede sig langt bedre med den digitale undervisning end andre. Fordi deres netværk var i stand til at løfte meget af den socialisering, skolen ikke kunne levere. De lavede små "skolebobler" med udvalgte venner, som kunne følge den digitale undervisning hjemme hos hinanden. De fik hjælp af deres voksne til at holde styr på den lidt formløse hverdag, der opstår, når man arbejder hjemmefra. Og de kunne tag på ture med familien for at se noget andet end hjemmets fire vægge. Derfor havde de overskud til at deltage i undervisningen og kunne i det store og hele nå deres læringsmål. Omvendt var det for børn fra socialt svage familier, hvor al denne uformelle hjælp ikke var til stede. De var ikke med i skolebobler, men deltog i undervisningen alene. De fik ingen hjælp hjemmefra til at holde styr på hverdagen, men faldt ofte ned i ustrukturerede vaner, hvor spil (drenge) og sociale medier (piger) fyldte langt mere end undervisningen. Og de var virkeligt isolerede, ofte uden samvær med andre end familiemedlemmerne. Børns Vilkår har dokumenteret, hvordan denne opskrift ramte børn med voldelige forældre ekstra hårdt (Børns Vilkår, 2021). Men man behøver ikke sådanne forværrede forhold for at kunne se, hvordan nedlukningen er en hård opskrift, hvor skolen for disse børn pludselig kommer meget langt væk, og hvor manglende deltagelse og decideret fravær fra den digitale undervisning kan blive normen.

Selvom den digitaliserede undervisningsform var innovativ og levede op til lovmæssige målsætninger for læring, haltede det alligevel efter med legitimiteten. For børn fra socialt svage familier kan ikke med rimelighed forventes at deltage i undervisningen, ligesom det er svært at forsvare den situation de sættes i rent socialt. I sig selv var den digitale undervisning derfor ikke så robust en løsning, som man kunne have håbet. Derimod efterlod den en rest af krisehåndtering, som handler om at samle op på de ældre elevers velfærd med socialisering for øje. Det reflekterer i sidste ende tilbage på selve nedlukningspolitikken, som for flere af vores interviewpersoner får hårde ord med på vejen.

Igen er der her en klar parallel til kriseberedskabet i forbindelse med ekstreme vejrhændelser. Forskellige lokalsamfund har meget forskellige forudsætninger for at reagere lokalt på oversvømmelser og storme (Baron og Blom Andersen, dette temanummer). Socialt stærke lokalsamfund med et rigt foreningsliv, erfaringer med fælles initiativer og overskud i kommunekassen er typisk bedre stillet, hvis det viser sig, at de selv må smøge ærmerne op for at imødegå vejrets hærgen. Omvendt er socialt svage lokalsamfund ekstra sårbare.

I det følgende afsnit ser vi nærmere på, hvordan man alligevel lokalt har forsøgt at håndtere børns velfærd indenfor rammerne af nedlukningen. Derigennem fremhæver vi nogle af de betingelser, der ser ud til at give grobund for, at samle op på oversete velfærdsaspekter indenfor rammerne af et nationalt kriseindgreb.

Vi har særligt haft blik for tre forskellige former for samspil mellem personer og organisationer, som vi tror kan være med til at fremme robuste svar på turbulente kriser. Det betyder omvendt, at vi også tror, at deres fravær kan være med til svække robustheden i krisehåndteringen. De tre former for samspil er *interaktion mellem styringsniveauer, brug af hybride styringsformer og forhandling af samfundsviden*. Hver af disse forklares her og illustreres med eksempler fra vores casestudier.

Første betingelse: Interaktion mellem styringsniveauer

Interaktion mellem styringsniveauer betyder i virkeligheden bare, at kommunikationen ikke kun kan gå oppefra og ned i en turbulent krisesituation. Selv om det er et almindeligt træk ved traditionel krisestyring, at aktørerne, der står for krisestyring, trækker sammen om et styringscentrum og at beslutningsgangene bliver stærkt hierarkiske, så er forudsætningen her, at krisen er afgrænset i tid og i en vis grad forudsigelig i sit forløb. Det gør sig netop ikke gældende i en turbulent krisesituation, hvor selve krisens natur har en tendens til at sprede sig fra ét system til et andet, og hvor krisehåndteringen selv kan skabe øget turbulens. Dér er der brug for indrapportering fra frontmedarbejdere og de kommunale ledere, for at krisehåndteringen kan tilpasses, efterhånden som krisen udvikler sig.

For eksempel kunne man have forestillet sig, at lærere, pædagoger, klubledere og andre med kontakt til skoleelever og andre børn løbende kunne have rapporteret tilbage, ikke kun til deres lokale ledelse, men også til det nationale niveau, som så kunne have justeret på karantænereglerne eller iværksat andre nationale tiltag. Det skete ved de mindste klasser, men hovedsageligt fordi der var risiko for at lovmæssige læringsmål ikke ville opnås.

I fraværet af en national tilpasning vedrørende de ældre skoleelevers velfærd var det lokale kræfter, der måtte træde til. I en af de kommuner, vi har talt med, udvidede skoleledelsen et allerede eksisterende system for risikovurde-

ring af børns velfærd til at dække alle elever i kommunen, ikke blot dem, som der var en begrundelse for at tjekke op på. For uden den daglige kontakt var det ikke muligt for frontpersonalet at fange fravær, dårligt humør, konflikter i skolen, og andre tegn, som normalt kan fungere som advarselslamper. I samme kommune påtog klubberne sig den opgave at besøge de elever, de kunne være bekymrede for.

Samarbejder mellem offentlige og private parter spillede en vigtig rolle i at finde frem til kreative løsninger. Én kommunes børneråd hyrede et hold socialpædagogiske specialister ind til at understøtte velfærd blandt eleverne i skolerne. I samme kommune udviklede en event-virksomhed et drive-in-koncept for at afholde shows, familier kunne besøge uden at forlade deres bil. Det løb af stablen på kommunens grund og med støtte fra hjemmeværnet. En anden kommune samarbejdede med en forening om at udvide en ugentlig chattjeneste for udsatte unge til at være døgnåben. Samme sted etablerede en skole en 'læringshave' på deres arealer, som både fik faciliteter indrettet på naturlæring og udendørs samvær og samtidig blev åbnet for brug af lokale borgere og foreninger til fejringer, møder, og andet udendørs samvær.

> **Vi kan være glade for, at vi i Danmark har så stærke og selvstændige kommuner og så levende et forenings- og virksomhedsliv. De giver os en fælles social kapital, vi kan trække på i krisetider**

Vi kan være glade for, at vi i Danmark har så stærke og selvstændige kommuner og så levende et forenings- og virksomhedsliv. De giver os en fælles social kapital, vi kan trække på i krisetider. I international sammenligning ser man lignende lokale initiativer i f.eks. Holland, som jo ligner Danmark meget på det punkt. I lande med en mere hierarkisk statsstruktur var nedlukningerne mere totale, og det var sværere at gøre noget ved den sociale slagside. F.eks. måtte vi bruge lang tid på at forklare vores tjekkiske kollega, at en dansk skole ikke behøver spørge ministeriet om lov for at lægge deres have ud til offentligt brug.

Men det er vigtigt, at man i den nationale kriseplanlægning ikke hviler på disser laubær. For selv om der blevet taget vigtige initiativer lokalt – og der findes myriader af eksempler ud over dem, vi har dokumenteret – så endte nedlukningsperioden med at forværre en allerede stigende mistrivsel blandt børn og unge (Hede og Konnerup, 2024). Der er to lektier at lære med hensyn til interaktionen mellem styringsniveauer. For det første bør man konkret medtænke lokale indgreb til at modvirke effekterne af social isolation på børn og unge i nationale karantænescenarier. For det andet bør man procesmæssigt indtænke refleksive processer på tværs af niveauer, hvor de underliggende styringsniveauer kan indrapportere observationer af uforudsete effekter af

kriseindgreb. Turbulente krisers uforudsigelighed gør, at vi ikke altid på forhånd kan gætte, hvor de afledte effekter dukker op.

Anden betingelse: Hybride styreformer

Brug af hybride styringsformer betyder abstrakt set, at man blander styringsgreb fra forskellige paradigmer, det være sig bureaukratiske, markedsorienterede, eller netværksbaserede paradigmer. Styringsforskningen viser generelt en tendens til, at de forskellige paradigmer blandes efter behov. Derfor har vi været interesseret i, hvilke hybrider vi ville finde i krisehåndteringen, og hvilken betydning de har haft for evnen til at levere robuste løsninger.

Et oplagt sted at lede efter hybride former er i samarbejder på tværs af sektorer. Som nævnt var der flere af de lokale tiltag, vi har kigget på, der involverede aktører på tværs af skellene mellem offentligt, privat og civilsamfund. Her sker der nødvendigvis en sammenblanding af styringsformer, idet hver af parterne styrer efter forskellige logikker. Nogle af disse løsninger var deciderede samarbejder, hvor to ligestillede organisationer gik ind i et fælles projekt om at levere en løsning sammen. Det gælder f.eks. den førnævnte onlinechat for udsatte unge. Her opstår der en hybrid mellem kommunens public service-leverance og en forenings kapacitet for frivillighed. Andre løsninger handlede mere om, at kommunen og dens underorganisationer stillede en platform til rådighed, som gjorde det muligt for aktører i det private eller civilsamfundet at udfolde deres løsninger. Det gælder både for drive-in-konceptet og læringshaven, som vi nævnte ovenfor. Her er graden af direkte involvering fra kommunen meget forskellig, men fællestrækket er, at kommunale arealer bliver stillet til rådighed uden omkostning, hvilket gør en stor forskel i, om initiativerne overhovedet er levedygtige. Omvendt overtager andre aktører ansvaret for at bruge arealerne på måder, der overholder afstandsregler mv.

Det er oplagt at denne grundlæggende tilgang, hvor offentlige ejede arealer stilles til rådighed som platform for samskabte initiativer vil kunne afhjælpe nogle af de sociale konsekvenser af en karantæne, skulle den blive nødvendig i fremtiden. Mere abstrakt kan man sige at adgangen til offentlige ressourcer kan være vigtig for at muliggøre initiativer nedefra, der søger at rette op på uforudsete konsekvenser af et nationalt kriseindgreb.

Et andet sted at lede efter hybride former er i den faglige styring. Man kunne forestille sig, at der i en krisesituation ville ske en opblødning af grænserne mellem faglighederne til gengæld for en prioritering af hurtige reaktioner. ”Hvis du kan se et problem, så gør noget ved det.” Og vi så da også eksempler, såsom sekretariatslederen, der pludselig agerer indkøber, eller klublederen, der går på husbesøg. Men vi blev særligt opmærksomme på, at der nogle steder skete en slags retræte fra tværfaglighed i retning af kernefaglighed; en slags faglig ”af-hybridisering”.

Et sådant eksempel så vi i et kommunalt system for tværfaglig monitorering af trivsel blandt børn og unge. En vigtig del af systemet er jævnlige møder med tværfaglig koordinering omkring indrapporteringer fra frontmedarbejdere om børn og unge med tidlige tegn på mistrivsel. Disse møder gør det muligt for medarbejdere fra forskellige fagligheder at bidrage med deres perspektiv på indrapporteringen, sådan at advarselstegn, som måske er tydelige for én faglighed, ikke overses af en anden. Under nedlukningen blev disse møder aflyst, dels fordi koordineringen af møder på tværs i en travl tid var svær at overskue, men også dels fordi kernefagligheden og dens klare målkrav blev prioriteret. Eksemplet fandt nemlig sted i den samme kommune, vi nævnte ovenfor, som opskalerede skolernes trivselsvurderinger til at blive gennemført for alle elever.

Den dybere styringsmæssige årsag kan vi ikke afdække i det konkrete tilfælde. Men man kan gisne om, at når den nationale krisestyring går ind og ændrer voldsomt på rammerne for det daglige arbejde i kommunerne og endda i en høj detaljegrad, så kan der opstå et behov for at sikre, at kerneleverancerne og lovligheden er i orden, hvor tværfagligheden så ender med at være "nice to have" og blive nedprioriteret. Men hvis det sker, så vil det være et styringsmæssigt tab. For behovet for tværfaglig koordinering omkring børn og unges trivsel var jo ikke faldende under nedlukningen, tværtimod, selvom det ikke var i centrum. En robust krisestyringsstrategi for fremtidige turbulente kriser kunne derfor tænkes at prioritere tværfaglig dialog og koordinering, netop som en mekanisme for at fange og fortolke tidlige signaler om uforudsete krisefænomener og afledte effekter af kriseindsatsen.

Tredje betingelse: Forhandling af samfundsviden

Krisehåndtering er stærkt afhængig af ekspertviden, men kriseforskningen har længe vidst at det er vigtigt at myndighederne også lader andre former for viden komme til orde. Man behøver nemlig ikke være relativist for at være enig i, at den kompleksitet, der opstår i en turbulent krisesituation, kalder på en refleksiv tilgang til indhentning af viden og ideer til, hvad kriseindsatsen skal fokusere på. Når vi har undersøgt 'forhandling' af samfundsviden, har vi ledt efter steder, hvor forskellige former for viden og forskellige kilder til viden er kommet ind i beslutningerne omkring krisehåndteringen.

» Man behøver ikke være relativist for at være enig i, at den kompleksitet, der opstår i en turbulent krisesituation, kalder på en refleksiv tilgang til indhentning af viden og ideer til, hvad kriseindsatsen skal fokusere på

Som vi har set i de nævnte eksempler, var der lokalt en række folk i helt forskellige positioner, der uafhængigt af hinanden blev bekymrede for de hjemsendte skoleelevers velfærd og forsøgte at gøre noget ved det. Medlemmerne af et ungebyråd vidste allerede efter de første ugers nedlukning fra deres egne kammerater, at ikke alle havde det lige godt under nedlukningerne. Derfor valgte de at indkalde hjælp udefra til at sætte gang i trivselsarbejde i skolerne. Lederen af event-virksomhed vidste også hurtigt fra sig selv og sin omgangskreds at børnefamilierne derude var ved at få "corona-kuller" og havde brug for at kunne komme ud af huset og opleve noget sammen. Personalet i en lille skole med et tæt forhold til eleverne vidste allerede efter den første genåbning, at deres elever ikke ville have godt af at skulle gennemgå endnu en nedlukning. Derfor udviklede de deres læringshave, som gav dem muligheden for helt og holdent at rykke undervisningen udendørs i et format, der kunne fungere indenfor rammerne af afstandsreglerne.

Eksemplerne viser, at der fandtes lokal viden baseret på direkte oplevelser af slagsiderne ved den nationale krisehåndtering. Nogle er i en position, hvor de selv kan tage et initiativ for at gøre noget ved det. Men man må gå ud fra, at mange flere har kunnet mærke og opleve den skadelige virkning af social isolation på socialt udsatte uden at have kunnet agere på det. Disse slagsider kan være svære at fange gennem statistisk opmåling, før skaden allerede er sket – basalt set fordi vi kun har statistik på det, vi ved, vi har brug for at vide. Børns Vilkår advarede netop om denne blinde vinkel i det vidensgrundlag, Regeringen havde adgang til (Børns Vilkår, 2021). En netværksbaseret tilgang til opsamling af tidlige signaler kunne måske have hjulpet centrale beslutningstagere til at blive opmærksom på den afledte effekt af krisehåndteringen. På den måde kunne lokale kræfter have fået national opbakning tidligere og i større omfang, end de gjorde.

I turbulente kriser vakler legitimiteten dér, hvor ingen kigger

I international sammenligning udgjorde den nationale håndtering af coronakrisen et i sædvanlig forstand "robust" svar på krisen. Danmark lukkede tidligere ned end mange andre lande, havde skrappere restriktioner, testede mere, vaccinerede hurtigere og gjorde mere end de fleste for at understøtte erhvervslivet (Kluth et al., 2022). Men når man ser efter på lokalt plan, havde denne stærke centrale indsats nogle afledte effekter, som kriseindsatsen ikke var gearet til at tage hånd om. Vi har i denne artikel hovedsageligt fokuseret på de negative effekter ved social isolation, og hvordan disse effekter ramte social skævt. Vi har gengivet nogle af de eksempler, vi har studeret, hvor lokale initiativer forsøgte at rette op på denne slagside ved kriseindsatsen. Men vi har også diskuteret, hvordan disse indsatser i nogen grad har været afkoblet fra den nationale indsats. En særlig styrke ved Danmark og andre lande med en lignende grad af decentralisering er, at der netop er kræfter i det offentlige system, der kan samle op, når der er sociale huller i store nationale indsatser. Foreningslivet og det levende vækstlag af virksomheder er i den sammen-

hæng også en vigtig ressource. Men vi har også argumenteret for, at man fra nationalt hold skal passe på med, hvor langt man strækker disse ressourcer. På den ene side har store nationale indgreb væsentlig betydning for kommunale fagmedarbejderes råderum, og kan være med til – også utilsigtet – at begrænse deres effektivitet i forhold til at opspore og adressere slagsiderne ved nationale indgreb. På den anden side har en centraliseret og hierarkisk krisestyringsform den naturlige effekt, at informationerne mest bevæger sig oppefra og ned, ikke nedefra og op.

I de turbulente kriser, vi kun kan forvente at møde flere af i fremtiden, er det vigtigt at være opmærksom på, at krisehåndteringen selv kan være med til at skabe ny turbulens og afledte krisefænomener. Mangler denne opmærksomhed, kan det i sidste ende underminere krisestyringens og krisestyrernes legitimitet. Vi har i Danmark ikke set nær den samme grad af mobilisering imod kriseindgrebene, som man har set i USA, Tyskland og andre store lande, hvor de politiske modsætninger har rum til at vokse. Men det betyder ikke, at man fra politisk side kan løbe an på at befolkningen vil støtte om gennemgribende nationale krisestrategier på den lange bane. Det er svært at måle dybden af legitimitet. Den ene dag kan den se ud til at være urokkelig; den næste dag kan den være væk. Det bedste, man fra politisk side kan gøre for at understøtte legitimitet i krisetider, er at sørge for, at de situationer, man beder befolkningen om at gennemleve, er nogle, man ærligt kan forsvare og med rimelighed kan forvente, at de, ligesom man selv, vil indvilge i. Afgørelsen af, om det er tilfældet, kræver en vis grad af samskabt styring og dialog, som også Baron og Blom Andersen argumenterer for på klimaområdet i dette temanummer.

Anbefalinger til Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB)

Krisestrategierne skal give plads til kommunernes robuste løsninger

Som tidligere sagt kan vi i Danmark være stolte af og glade for de decentrale kommuners og evne til at løse problemer uden indblanding ude fra: men vi må ikke løbe an på den. Der er strammet gevaldigt op på den centrale styring og de budgetmæssige rammer for den decentrale beslutningstagning. Det kan man have en bredere politisk diskussion om, som ikke hører til her. Men i krisetider er det vigtigt, at kommunerne har adgang til ubundne midler og juridiske rammer til at udøve deres decentrale autoritet. Uden denne fleksibilitet øges risikoen for, at kommunerne slår fejl som first responders dér, hvor det netop er dem og deres civile medarbejdere, der kan se de uforudsete problemer og finde på de adaptive og innovative løsninger på den lokale del af krisen.

Giv rygstøtte til tværfagligheden blandt offentlige medarbejdere

I forlængelse af den første anbefaling er det særligt vigtigt, at der støttes op om tværfaglige løsninger på lokale problemer. Når det stærke hierarki og den centraliserede krisestyring træder ind på scenen, sker der helt naturligt en skarp

prioritering mellem det strengt nødvendige og det, der også kunne være rart at have. Men lige præcis her kan man nemt tabe noget af den vigtigste information om krisehåndteringens bivirkninger samt "skæve" idéer til, hvordan den kunne imødegås. Tværfaglig koordinering og dialog bør derfor understøttes fra centralt hold. Det er oplagt at tværfaglighed internt i kommunen og mellem kommune og beredskab også kunne styrkes ved opbygningen af organisationskapacitet og kompetencer blandt borgere, sådan som Baron og Blom Andersen anbefaler på klimatilpasningsområdet (jf. side 28).

Etabler et netværk for deling af samfundsintelligens parallelt med NOST

MSSB er blevet hjemsted for Den Nationale Operative Stab (NOST), som sammen med det særlige ministerudvalg for COVID-19 spillede en vigtig rolle under i håndteringen af coronakrisen. NOST er organiseret ud fra et klart operationelt hierarki med det formål at skabe så direkte forbindelse mellem en national krise på jorden og beslutningstagningen i regeringen som muligt. Denne rolle vil være lige så nødvendig i fremtidige kriser. Men det, vores undersøgelser peger på, er, at der udenfor hierarkiet også er brug for en parallel struktur med netværkskarakter, som har til formål at opsamle "svage signaler" undervejs i krisehåndteringen for at forstå, hvor og hvordan kriseindsatsen i sig selv kan have utilsigtede bivirkninger. Man kunne kalde det et netværk for deling af samfundsintelligens i kriser. Sådan et netværk kunne designes til aktivt at samle op på feedback fra lærere, pædagoger, klubledere, socialpædagoger, sygeplejersker og alle de andre kategorier af velfærdsmedarbejdere, som har direkte kontakt til børn, de ældre, de syge og de svage.

Noter

1 Forskningen bag denne artikel er finansieret af EU's Horizon Europe-program under bevillingsnr. 101061272.
2 Se mere på: robust-crisis-governance.eu.

Referencer

Ansell, Christopher, Eva Sørensen, Jacob Torfing og Jarle Trondal (2024), Robust Governance in Turbulent Times, Cambridge: Cambridge University Press.

Beetham, David (2013), The legitimation of power, London: Bloomsbury Publishing

Børns Vilkår (2021), Svigt af Børn i Danmark – Status 2021, Børns Vilkår og TrygFonden.

Hede, Anders og Merete Konnerup (2024), "Mistrivselskrisen", Samfundsøkonomen, 2024(1): 40-50.

Kluth, Michael, Mads Dagnis Jensen og KennetLynggaard (2022), "Denmark: Executive Power Concentration, Yet Still Consensus-Oriented" i Kennet Lynggaard, Mads Dagnis Jensen, Michael Kluth, red., Governments' Responses to the Covid-19 Pandemic in Europe – Navigating the Perfect Storm, London: Palgrave MacMillan.

Klimaberedskabet fejler uden borgerinddragelse[1]

Klimaforandringerne betyder, at ekstremt vejr vil blive en af de største udfordringer for det danske beredskab i fremtiden. I denne artikel fremhæves samarbejdet med borgerne som et område, der vil kræve særlig opmærksomhed. I Danmark halter vi i dag efter andre lande, når det gælder fokus på borgerne og engagement af deres ressourcer og potentiale. Der er derfor behov for at udvikle en grundlæggende ny måde at forstå og arbejde med beredskab, hvor borgerne får en meget mere aktiv og central rolle. Yderligere er der behov for at tænke kommunikationen til og med borgere mere aktivt ind i alle myndigheders beredskabsarbejde, og i alle beredskabsindsatser, end tilfældet er det i dag. Artiklen argumenterer for, at dette vil være to oplagte steder at starte, når beredskab og klimatilpasning skal tænkes tættere sammen.

NINA BARON
Lektor, Københavns Professionshøjskole, niba@kp.dk

NINA BLOM ANDERSEN
Forskningsleder, Københavns Professionshøjskole, nban@kp.dk

Beredskab skal tænkes ind i dansk klimatilpasning

De sidste års storme, stormfloder, skybrud og tørke har vist, at klimaforandringernes konsekvenser allerede kan mærkes her i Danmark. De færreste danskere er ikke længere i tvivl om, at klimaforandringerne er en realitet, og at også vi kommer til at mærke konsekvenserne i form af mere ekstremt vejr (Kystdirektoratet, 2025). Tidligere har antallet og alvorligheden af naturrelaterede hændelser og katastrofer i Danmark været begrænset, men nu oplever vi i stigende grad at blive ramt, og at vi som samfund ikke er i stand at fjerne den risiko, dette skaber, udelukkende ved hjælp af tekniske eller materielle løsninger. Det giver det danske beredskab på alle niveauer samt alle sektorer et nyt ansvar og nye roller i forhold til at håndtere fremtidige klimaudfordringer. Dette vil derfor være et vigtigt fokuspunkt for det nye Ministerie for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB). De bør gå forrest i at finde løsninger og understøtte alle sektorer med klimarelaterede beredskabsopgaver på både nationalt, regionalt og lokalt plan.

> **Der eksisterer både i befolkningen, hos politikker og i embedsværket, en forståelse af, at klimaudfordringerne her i Danmark er et teknisk problem, som kan afhjælpes af fysiske løsninger**

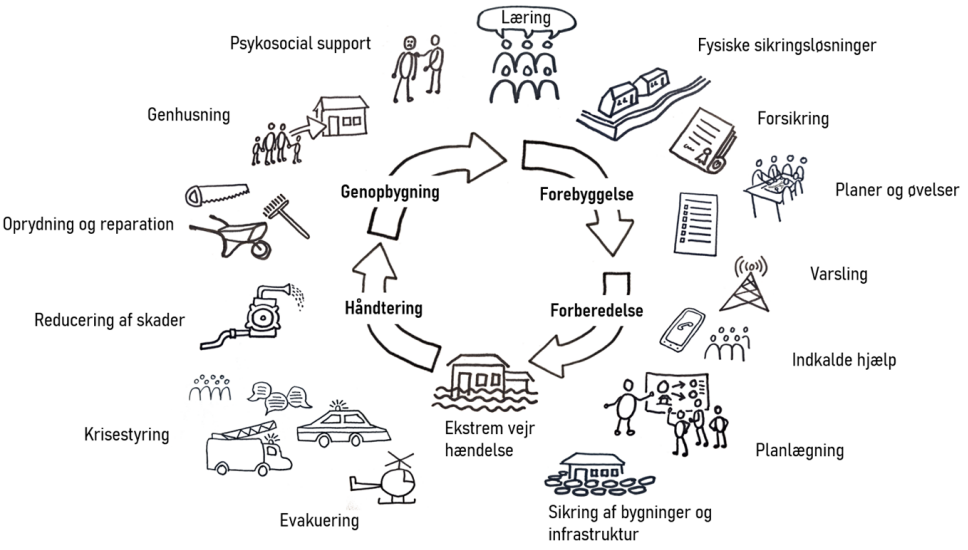
Den franske filosof Bruno Latour (1993) argumenterer for, at den vestlige verdens største udfordring i forhold til at håndtere klimaforandringer er vores fundamentale tro på, at naturen er noget, vi kan kontrollere. Moderniteten bygger på en forståelse af, at alle problemer klares ved hjælp af teknologiske

og materielle løsninger. Problemet er, at det igennem historien igen og igen er blevet vist, at dette ikke er sandt, og at naturens kræfter er stærkere end os (ibid). Vi kan derfor ikke forvente at leve et liv helt afkoblet fra naturens kræfter. I stedet må vi lære at tilpasse os den. Latours analyse illustrerer på fin vis de politiske og administrative dilemmaer, der lige nu står tydeligst frem i den dansk klimatilpasningsdebat. Der eksisterer både i befolkningen, hos politikker og i embedsværket, en forståelse af, at klimaudfordringerne her i Danmark er et teknisk problem, som kan afhjælpes af fysiske løsninger. På nationalt niveau er klimatilpasning først og fremmest placeret hos Miljøministeriet, og ude i kommunerne ligger det i de fleste tilfælde i teknik- og miljøafdelingerne. Her er klimatilpasning lig med bygning af diger, regnvandsbassiner eller andre fysiske tiltag. Samtidig ser vi gang på gang, at disse fysiske løsninger ikke er fejlsikre. Under stormfloden i oktober 2023 var der talrige eksempler på gennembrudte diger, og bølger, der slog ind over højvandsmure, og selvom nyere sikringer bygges højere og stærkere, vil der altid være en risiko for, at fysiske barrierer ikke er tilstrækkelige. I denne artikel vil vi derfor argumentere for, at der er et behov at tænke klimatilpasning bredere end udelukkende fysiske tiltag, og her vil vi særligt fremhæve, at et tættere og bredere samarbejde med borgerne er et nødvendigt sted at starte.

» I denne artikel vil vi derfor argumentere for, at der er et behov at tænke klimatilpasning bredere end udelukkende fysiske tiltag og her vil vi særligt fremhæve, at et tættere og bredere samarbejdet med borgerne er et nødvendigt sted at starte

Inden for beredskabsforskningen refereres der til den såkaldte katastrofecyklus, når de forskellige elementer af beredskab skal illustreres (figur 1). Her beskrives beredskab som en cirkulær proces bestående af *forebyggelse, forberedelse, håndtering* og *genopbygning* (Coppola, 2021). *Forebyggelse* henviser netop til de ofte fysiske tiltag, der kan reducere konsekvenser af f.eks. ekstremt vejr. *Forberedelse* til de tiltag, der kan tages, umiddelbart før noget sker, ofte som reaktion på varsler. *Håndtering* til det, der sker under og umiddelbart efter en krise eller katastrofe. *Genopbygning* fokuserer på det, der skal til for hurtigst muligt at vende tilbage til det normale liv efter en hændelse. En overførsel af denne model for beredskab til arbejdet med klimatilpasning kan bruges som udgangspunkt til at tænke i flere og mere forskelligartede løsninger til håndtering af ekstremt vejr, og ikke mindst til at forstå, hvordan borgerne kan spille en meget mere aktiv rolle i at sikre dem selv og deres lokalsamfund mod ekstremt vejr, end de gør i dag.

Figur 1: Katastrofecyklussen



Hvis vi som samfund skal kunne håndtere fremtidens ekstreme vejr, kræver det, at klimatilpasning tænkes bredere end de fysiske tilpasningsløsninger, der dominerer i dag. Der er behov for yderligere fokus på forbedring af forberedelses-, håndterings- og genopbygningsindsatserne. Vi vil argumentere for, at vi som samfund bør arbejde med *alle* disse elementer af klimatilpasning, hvis vi skal blive bedre til at håndtere konsekvenserne af klimaforandringerne i fremtiden. En central udfordring er, at i dag bliver opgaver med *klimatilpasning*, i næsten alle sammenhænge, oversat til *forbyggende* og til dels de *genopbyggende* tekniske tiltag, og derfor placeret i de tekniske styrelser og forvaltninger. Derimod bliver *forberedelsen* til og *håndteringen* af kriser eller katastrofer, herunder ekstremt vejr, set som en beredskabsopgave og derfor placeret i redningsberedskaberne og Beredskabsstyrelsen. Derved bliver disse to dele af klimatilpasning administreret og udviklet af to helt forskellige offentlige systemer og personer, som stort set ikke taler sammen. Det betyder også, at vi i dag ser mange vigtige opgaver, som falder mellem to stole, f.eks. den praktiske og psykosociale støtte til borgere, der har været ramt af ekstreme vejrhændelser (Baron, 2020). Der er i dag ikke nogen administrative enheder, der har ansvar for at bygge bro mellem disse to virkeligheder og derfor ingen koordinering og samarbejde. Dette er en konkret udfordring, der skal overkommes, hvis vi som samfund skal stå stærkere i forhold til at håndtere klimaudfordringerne. Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB) vil her have en vigtig opgave med at gå forrest i arbejdet med at række på tværs af nuværende administrative og politiske skel.

Klimaudfordringerne kræver et øget fokus på borgernes rolle i beredskabsarbejdet

I Danmark forventes især oversvømmelser og storme at ske hyppigere og med større intensitet som konsekvens af klimaforandringerne (DMI, 2024). Det, der kendetegner både oversvømmelse og storme, er, at de som oftest rammer store områder og mange mennesker samtidig. I 2023 ramte to stormfloder de danske kyster. I oktober de sydlige og østlige kyster og i december de nordlige kyster. Begge hændelser viste, hvordan de beredskabsmæssige ressourcer skulle strækkes til det yderste, og at det professionelle beredskab blev nødt til at prioritere deres indsats. Dette førte til, at talrige lokalsamfund stod alene uden hjælp udefra, da oversvømmelserne ramte. Dette er udfordringer, som stadig flere borgere har stået over for de sidste år. Det skaber uundgåeligt et nyt forhold mellem borgere og beredskabsmyndigheder, at myndighederne ikke kan leve op til de forventninger, som borgerne har til at modtage hjælp under hændelser, der helt sikkert truer ejendom, men også i nogle tilfælde liv og helbred. På grund af den hidtidige lave forekomst af store alvorlige ulykker og katastrofer i Danmark har denne forventning til relationen mellem borgere og de professionelle beredskabsaktører været svag og uudtalt, men den bør nu etableres, italesættes og konkretiseres. Især er der behov for at sætte gang i en dialog om roller og ansvar mellem borgere og myndigheder. I dag er der stor usikkerhed om, hvem der har ansvar for hvad i forhold til ekstremt vejr og klimatilpasning hos borgere, men i virkeligheden også hos myndighederne (Baron, 2020; Nedergaard og Baron, 2023). Der er et behov for at udvikle en grundlæggende ny måde at forstå og arbejde med beredskab, hvor borgerne får en meget mere aktiv og central rolle i beredskabsarbejdet, og derved i arbejdet med at klimatilpasse Danmark. Behovet taler ind i en generel tendens til at udvikle en tænkning om styring (Torfing, 2020), hvor borgerne på mange forskellige felter inddrages og tager medansvar for at løse fælles opgaver. Men det taler også i høj grad ind i en specifik udvikling indenfor katastrofestyringsområdet, hvor andre lande har årelange erfaringer med, at borgerne integreres og involveres i håndteringen af ikke mindst oversvømmelser fra skybrud, stormfloder og højt grundvand (Mees et al., 2016; Seebauer et al., 2019). Her kan Danmark med fordel lade sig inspirere.

På baggrund af en række nylige danske og internationale forskningsprojekter, der alle har fokuseret på forholdet mellem klimatilpasning og beredskab, vil vi i det følgende udpege særligt to områder, der ville være oplagte steder at starte for MSSB, hvis den danske modstandsdygtighed i forhold til ekstremt vejr skal styrkes. For det første vil vi pege på, hvordan borgere og lokalsamfund kan understøttes i at opbygge kompetencer til at håndtere lokale klimaudfordringer mere selvstændigt. For det andet, hvordan alle samfundets ressourcer, ikke mindst borgernes, kan inddrages gennem en forbedring af den kommunikative indsats.

Lokalsamfund understøttes i at håndtere lokale klimaudfordringer

Stormfloden, der ramte den 20. oktober 2023, medførte oversvømmelser af hjem, veje, havne og landbrugsjord. Veje skyllede væk, og pumpe- og transformatorstationer blev sat ud af drift. Nogle, der særligt oplevede konsekvenserne af denne stormflod, var beboerne på de små øer i det sydfynske øhav. Beboerne fortalte bagefter, at de aldrig havde oplevet en vandstand som denne, og at de inderligt håbede aldrig at skulle opleve det igen.

I perioden fra 2020 til 2024 har det NordForsk-financierede forskningsprojekt CliCNord (The Climate Change Resilience in Small Communities in the Nordic Countries project) fokuseret på, hvordan små afsidesliggende lokalsamfund i de nordiske lande håndterer stigende klimaudfordringer, og hvordan de kan understøttes i at opbygge øget kapacitet til dette (Kongsager et al., 2025). En af projektets otte cases fokuserede på danske småøer (Baron og Kongsager, 2024). Gennem observationer, interviews og workshop med både øboere og lokale myndigheder undersøgte projektet, hvilke udfordringer øerne står over for, og hvilke tiltag og løsninger både øboer og myndigheder i samarbejde kan tage for at imødekomme disse.

» Øboerne på de danske småøer i dag står meget alene med opgaven at håndtere de klimaudfordringer, som de oplever, og som vil øges med tiden

Projektet fandt at øboerne på de danske småøer i dag står meget alene med opgaven at håndtere de klimaudfordringer, som de oplever, og som vil øges med tiden. Offentlige ressourcer til fysiske klimatilpasning som diger, sluser og højvandsmure går til områder med større befolkningstæthed, eller som har kritisk infrastruktur. Det samme er tilfældet for de beredskabsmæssige ressourcer, når oversvømmelser rammer. Øboerne står derfor i en situation, hvor de ikke kan forvente hjælp udefra, og de må som lokalsamfund selvstændigt håndtere situationen. En af metoderne, der blev udviklet som en del af projektet, var et format for afholdelse af en række workshop, hvor øboer og lokale myndighedspersoner fra bl.a. kommune og redningsberedskabet blev bragt sammen for at skabe en samlet forståelse af øernes udfordringer samt diskutere, hvad der kunne gøres for at håndtere disse. Gennem en række øvelser og diskussioner blev der sat fokus på roller og ansvar samt på behovet for videre handling.

Workshoppene viste, at en af de største udfordringer i dag, er et manglende samarbejde og koordination mellem øboerne og lokale myndigheder om oversvømmelsessikring og -beredskab. Både mellem myndigheder og øboere, men også myndighederne imellem, er der stor uklarhed om, hvem der har ansvar for at forebygge oversvømmelser, men også for hvem der skal håndtere konsekvenserne, når det ekstreme vejr rammer. Der havde generelt været lille,

og ofte ingen dialog, mellem øboerne og myndigheder om dette, før de arrangerede workshops. Dette pegede derfor også på en række potentialer. Både i projektets case om danske småøer, men også i projektets andre syv cases så vi, hvordan disse typer workshops førte til forbedring af samarbejdet, og til lokale handlinger, der øgede lokalsamfundenes kapacitet til at håndtere de forskellige klimaudfordringer, de stod over for. En af de løsninger, der blev udviklet i casen med fokus på danske småøer, var en udvidelse af øernes allerede etablerede og traditionelle brandberedskab til også at inkludere ekstremt vejr. I dag har alle danske småøer et frivilligt brandvæsen, og de fleste har et akutberedskab, der kan yde førstehjælp, indtil ambulancefolk kan komme frem. Forskningsprojektet viste, at denne tilgang kan overføres til håndtering af ekstremt vejr, men også at dette krævede støtte og hjælp fra professionelle aktører, i øernes case hovedsagelig fra redningsberedskaberne.

Projektets samlede konklusion på tværs af alle de otte cases var, at klimatilpasning i små afsidesliggende samfund kræver en aktiv involvering af de lokale beboere, men også at de lokale myndigheder spiller en central rolle. Der er behov for et tæt samarbejde mellem borgere og myndigheder. I dette samarbejde bidrager borgerne med deres viden om den lokale kontekst, redningsberedskaberne med viden om beredskabsplanlægning og kommunale planlæggere med viden om klimascenarier, fysiske planlægning og ideelt med deres generelle erfaring med borgerinddragelses- og samskabelsesprocesser. Afhængigt af den lokale kontekst skal andre relevante myndigheder og aktører inddrages. I forskningsprojektet så vi eksempelvis, at i nogle cases var forsyningsselskaber, administratorer af større land- eller naturområder eller bygherrer centrale aktører. Derved underbygger vores forskningsresultater yderlige Nielsen og Torfings (i dette temanummer) argument om, at er der behov for opbygning af et meget tættere samarbejde mellem samfundets aktører, samt for en mere udtalt bottom-up-tilgang end vi ser i dag, hvis vi som samfund skal opbygge robusthed mod fremtidens udfordringer og kriser.

En del både samfundsvidenskabelig og naturvidenskabelig forskning har fokuseret på isolerede øer med det argument, at øer kan ses som et laboratorium til at undersøge større samfundsudfordringer (Chandler og Pugh, 2021). Vi vil udvide dette perspektiv til hele CliCNord-forskningsprojektet og argumentere for, at projektets fokus på små afsidesliggende samfund har givet et vidensbidrag, der også er relevant for de nordiske samfund generelt. De otte lokalsamfund viste, hvordan de øgede udfordringer med ekstremt vejr nødvendiggør en ny måde at tænke og institutionalisere samarbejdet og rollefordelingen mellem borgere og myndigheder. Derved kan forskningsprojektets resultater bruges som udgangspunkt for at forstå, hvordan der kan arbejdes målrettet med at opbygge beredskabskompetencer lokalt, og med en aktiv inddragelse af lokale borgere. Her er det vigtigt at understrege, at forholdet mellem de involverede myndigheder og borgerne i disse processer ikke vil være ens, men i stedet skal ses som et kontinuum, hvor borgere kan have mere eller mindre erfaring, træning og ansvar (Harris et al., 2017). De skal derfor mødes passende i forhold til deres kompetencer. Både i dette og andre

forskningsprojekter ses stor variation i de lokale borgeres viden, kompetencer og motivation, og hvordan samarbejdet mellem myndigheder og borgere kan og skal udvikles, er derfor stærkt kontekstafhængigt (Seebauer et al., 2019; Thaler og Levin-Keitel, 2016).

Kommunikation er en uundgåelig del af beredskabet

Den 27. september 2024 blev store dele af Jylland ramt af kraftige skybrud. Et ægtepar fortalte efterfølgende, hvordan de under skybruddet var gået ind på det lokale forsyningsselskabs hjemmeside for at søge information, mens vandet samtidig sejlede ned ad deres vej, væltede op af vejriste og begyndte at trænge ind i deres kælder. På hjemmesiden blev de mødt af standardbeskeden "Ingen driftsforstyrrelser". Forsyningen tog heller ikke telefonen. Fortællingen stammer fra en workshop med beboere i nogle af de ramte byområder i november måned efter skybruddet. Workshoppen havde fokus på, hvordan beboerne oplevede skybruddet, og på hvordan en lignende hændelse kan håndteres bedre i fremtiden – både af beboerne selv og de lokale myndigheder. Workshoppen var en del af et forskningsprojekt, hvor metodeerfaringerne fra de danske småøer blev afprøvet i en mere urban kontekst. Her fandt vi, at mange af problemstillingerne gik igen, men noget, der adskilte sig, var, hvordan alle deltagere, både borgere og myndigheder, fremhævede udfordringer og mangler i forhold til kommunikation. Sammenligningen mellem disse to kontekster – de små øer og en større by – viste, hvordan den bymæssige kontekst skabte et mere udtalt behov for god og klar kommunikation mellem myndigheder og borgere. Sådanne kommunikative udfordringer i forbindelse med klimahændelser og klimatilpasning er også blevet påvist af andre danske studier (Nielsen et al., 2021; Andersen og Hill, 2024), samtidig med at det er indiskutabelt, at kommunikation under ekstremt vejr hændelser sikrer, at borgerne både ved, hvordan de selv kan forberede sig, og hvordan de håndterer en faktisk hændelse bedst muligt, når den indtræffer. Jo flere opgaver de ressourcestærke borgere kan tage sig af, jo mere kan myndighederne bruge deres energi og kræfter på at sikre for eksempel den kritiske infrastruktur og de mest udsatte borgere. Det kræver, at myndighederne kommunikerer klare handleanvisninger til borgerne.

» Jo flere opgaver de ressourcestærke borgere kan tage sig af, jo mere kan myndighederne bruge deres energi og kræfter på at sikre for eksempel den kritiske infrastruktur og de mest udsatte borgere

Det danske beredskab er organiseret omkring en række principper for krisestyring, herunder det såkaldte *sektoransvarsprincip* (Beredskabsstyrelsen, 2019). Det betyder, at de forskellige organisationer og myndigheder har ansvar for de samme opgaver og ydelser under kriser, som de har til daglig. For

eksempel har kommunen ansvaret for fremkommeligheden på vejene og forsyningsselskabet har ansvar for at leveringen af strøm og vand. Det er et vigtigt og centralt princip for myndighederne og spiller en stor rolle i deres koordinering af opgaver, men når det kommer kommunikationen til borgerne, viser vores forskningsresulter, at sektoransvarsprincippet, kan være en hindring. I det ovenstående eksempel, hvor ægteparret blev mødt af beskeden "Ingen driftsforstyrrelser" hos deres lokale forsyning, holdt forsyningen sig ifølge sektoransvaret helt til principperne. Deres systemer havde ingen driftsforstyrrelser, og hvis ægteparret ville vide noget om situationen på vejene, så er det kommunens ansvar, og de skulle have søgt information der. Problemet med dette er, at ægteparret er helt ligesom størstedelen af den danske befolkning: De kender ikke til principperne for krisestyring, herunder sektoransvarsprincippet, men de søgte information der, hvor de i situationen mente, at det gav umiddelbart mening. Vandet vældede op af kloakkerne, og derfor søgte de information hos forsyningen.

Forskningsprojektet LINKS (Strengthening links between technologies and society for European disaster resilience) havde til formål at undersøge bl.a. kommunikationen mellem myndigheder og borgere i en dansk kommune i relation til forebyggelse og håndtering af skybrud. En af projektets resultaterne var, at myndighederne først og fremmest bruger energi på at koordinere internt i egen organisation, og at de derudover er meget optaget af alene at kommunikere på vegne af egen sektor (Andersen et al., under forberedelse). I et sideløbende projekt kortlagde vi lokale myndigheders kommunikation til borgere via sociale medier og hjemmesider under stormfloden i oktober 2023 i en lang række kommuner. Her viste det sig også, at blandt de myndigheder, der kommunikerede under hændelsen – og det var langtfra alle – holdt langt de fleste sig alene til at kommunikere om udviklingen inden for egen sektor. Når det gik godt, kommunikerede kommunerne omkring lukkede veje, redningsberedskaberne kommunikerede omkring deres arbejde med at lægge watertubes ud, og forsyningsselskaberne kommunikerede, hvis der opstod et strømnedbrud. Det var dog kun få myndigheder, der hjalp til med at dele andre myndigheders budskaber.

Forskningsprojektet LINKS byggede både på interviews med en bred række af lokale myndigheder, samt fokusgrupper og survey med borgere (Andersen et al., under forberedelse). Fokusgrupper og survey viste, ikke overraskende, at kun de færreste borgere kender til sektoransvaret, og kun få havde en klar ide om, hvilke myndigheder der har ansvar for hvilke opgaver. Flertallet giver udtryk for, at de bruger meget energi og tid på at finde information blandt de mange myndigheder, på hjemmesider og sociale medier, og at de eksempelvis søger information på kommunens hjemmeside, uanset om de mangler information om, hvordan de selv kan forebygge oversvømmelser, om et faktisk strømnedbrud eller om oversvømmede veje. Dette viser udfordringen ved sektoransvarsprincippet i kommunikationen med borgerne. En oplagt løsning er, at flere myndigheder faktisk kommunikerer om både forebyggelse og under kriser, men også at de hjælper hinandens budskaber ud på så mange

platforme som muligt, så borgerne hjælpes på vej af en fælles myndighedsindsats, uanset hvad de søger information om. Her er der ikke nødvendigvis brug for en afvikling af sektoransvarsprincippet, men for nye retningslinjer, der fastsætter, at sektorerne hjælper hinanden på tværs med at kommunikere til borgerne.

Det overordnede forskningsresultat er dog, at der er brug for en mere grundlæggende ændring af synet på kommunikationens rolle i beredskabsarbejdet, hvis alle borgere skal opleve at have adgang til den viden, de har brug for. Det er tydeligt, at den dominerende kommunikationsform i dag er envejskommunikation fra myndigheder til borgerne, mens der i langt højere grad er brug for en kommunikation, hvor myndighederne lytter til borgernes spørgsmål og får en bedre indsigt i borgernes behov. Kun derved vil de kunne svare, støtte, hjælpe og få indsigt i konsekvenserne af hændelsen set fra borgernes synspunkt. I de nævnte projekter er der mange eksempler på borgere, der oplever ikke at kunne finde svar på deres spørgsmål under kriser, og som derfor overlades til selv at vurdere, hvordan de bedst muligt handler. Analyser viser også, at borgerne i høj grad gør brug af hinanden i egne netværk både online på sociale medier og offline med familie og venner, med naboen over hækken, i opgangen eller andre steder i lokalområdet. Her hjælpes de ad med at fortolke myndighedernes budskaber, diskutere med hinanden og dele information, ikke mindst når de oplever, at myndighederne ikke kommer med svar eller er svære at komme i kontakt med.

» **Optimalt bør en ekstremvejrshændelse betyde, at alle involverede myndigheder kommunikerer, samt at kommunikationsansvarlige fra alle relevante aktører og myndigheder sætter sig sammen og i fællesskab koordinerer kommunikationen løbende gennem hele hændelsen**

I dag varetages kommunikation til borgerne under kriser hos de fleste kommuner, forsyninger og redningsberedskaber af de ansatte i en kommunikationsafdeling, oftest via egen hjemmeside og nogle gange sociale medier. Hos redningsberedskaber og politi kommunikeres der også ofte kun kortfattet ud til offentligheden under hændelser typisk af en travl indsatsleder eller operationschef. Kommunikation går som oftest via pressemeddelelser, pressekontakt, sociale medier og i få tilfælde gennem beredskabsmeddelelser. I det første tilfælde opstår problemet, hvis krisen sker uden for normal arbejdstid, i andre tilfælde er udfordringen, at kommunikationen varetages af nogle, der har ansvar for en større operation og ofte har tendens til ikke at prioritere kommunikationen. Her er der brug for en grundlæggende forandring og udvikling af tilgangen til at tænke og praktisere kommunikationen til og med borgerne. Ligesom der kaldes ekstra personale på arbejde under kriser til andre opgaver, bør det være tilfældet i forhold til kommunikation i alle myndigheder. Hvis ægteparret, der oplevede skybruddet i september 2024, i stedet for beskeden

"Ingen driftsforstyrrelser" var blevet mødt med en opdateret besked om, at skybruddet blev håndteret, hvad de selv kunne gøre, og med links til, hvor de evt. kunne søge mere information hos kommunen eller andetsteds, ellers hvis nogen havde siddet klar til at tage telefonen, når de ringede, så havde de både fået en oplevelse af, at myndighederne tog opgaven alvorligt, og også følt sig rustet til selv at gøre noget. Optimalt bør en ekstremvejrshændelse betyde, at alle involverede myndigheder kommunikerer, samt at kommunikationsansvarlige fra alle relevante aktører og myndigheder sætter sig sammen og i fællesskab koordinerer kommunikationen løbende gennem hele hændelsen. Gerne samtidig med, og samme sted som, myndighederne begynder deres koordinationsarbejde i den lokale beredskabsstab. Dette sker i dag indimellem under virkelig store kriser og katastrofer, men er ikke automatisk normal praksis. Hvis den nuværende praksis skal ændres, er der behov for en kulturændring inden for både det lokale og det nationale beredskabsarbejde. Det vil kræve at kommunikation til og med borgerne gøres til en central opgave i alle beredskabsindsatser. Her kan MSSB spille en vigtig rolle ved at understøtte denne udvikling med viden, ressourcer og politisk fokus.

Behov for politisk prioritering af styrket borgerfokus

I dette afsluttende afsnit vil ud fra vores overstående argumenter fremhæve tre vigtige opgaver for MSSB.

Først og fremmest bør MSSB gå forrest i arbejdet med at tænke klimatilpasning og beredskab meget tættere sammen. I dag bliver beredskabsarbejdet og klimatilpasningsarbejdet i langt de fleste tilfælde håndteret som separate områder og uden at samtænke involvering af borgerne. Opgaverne varetages af forskellige politiske udvalg, kommunalt i forskellige afdelinger og nationalt i forskellige styrelser og ministerier. Der er behov for at tænke klimatilpasning, ikke kun i form af fysiske forebyggelsesløsninger, men også af den forberedende, håndterende og genopbyggende indsats. Her kan MSSB spille en central rolle i at overkomme denne opdeling og sikre, at det fysiske klimatilpasningsarbejde bliver tænkt sammen med behovet for beredskabet på alle administrative og politiske niveauer.

For det andet bør MSSB gøre det til sin opgave at understøtte arbejdet med at inddrage borgerne som aktive deltagere i beredskabsarbejdet. I Danmark halter vi i dag efter, når det gælder fokus på borgerne og engagement af deres ressourcer og potentiale. I andre lande ser vi myndigheder, der tager en meget mere aktiv rolle i at understøtte denne form for borgerdrevne beredskabsindsatser. Et godt eksempel er de engelske Flood Warden System, hvor trænede frivillige står for bl.a. at viderebringe myndighedernes varsler til deres lokalsamfund, lede lokale forberedelsesindsatser og giver viden om sårbare borgere videre til myndighederne (Forrest, 2020). Inddragelse af borgerne og opbygningen af de lokale beredskabskompetencer er dog en omfattende opgave, der vil kræve ressourcer både i form af medarbejdere til at støtte og facilitere

dette arbejde samt indkøb af nødvendigt materiel. Yderligere er arbejdet med borger- og samskabelsesprocesser en konkret kompetence, som i dag kun i begrænset form er til stede hos mange af de kommunale redningsberedskaber og kommunale medarbejdere med ansvar for den tekniske klimatilpasning. Der er derfor brug for opbygning af kompetencer, ikke bare hos borgerne, men lige så meget hos de professionelle beredskabsansatte, hvis dette skal lykkes. Her kan MSSB få en afgørende rolle. I dag er hver kommune, redningsberedskab og lokalsamfund i gang med at udvikle deres egne løsninger. Der er derfor brug for et nationalt fokus og førerskab, så det sikres, at læring sker på tværs og de bedste løsninger udvikles.

For det tredje bør MSSB gøre det til en af sine kerneopgaver at sikre, at kommunikation til og med borgerne gøres til en central beredskabsopgave, samt at denne kommunikation tænkes ind både i forhold den forebyggende, forberedende, håndterende og genopbyggende indsat (se figur 1). Under de store vejrhændelser, der har ramt Danmark over de sidste år, har beredskabet været presset til deres yderste, og koordinering, såvel internt som med andre myndigheder, har krævet meget energi. Som Nielsen og Torfing (i dette temanummer) også argumenterer i deres artikel, er der en tendens til, at kriser medfører øget fokus på kerneleverancen på bekostning af det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde. Under de sidste ekstremtvejrshændelser har det derfor kun været en mindre del af de ansvarlige myndigheder, der har haft overskud til at fokusere på den borgerrettede kommunikation. Hvis blikket i stedet flyttes til den forebyggende indsats og kommunikation mellem myndigheder og borgere uden for krisesituationer, så er den på samme måde i dag mangelfuld. En del af denne kommunikationsindsats bør fokusere på roller og ansvar, mellem alle sektorer, men ikke mindst mellem myndigheder og borgere. I alle de forskningsprojekter, der ligger bag denne artikel, så vi, at en central udfordring var manglende viden om roller og ansvar, både hos borgere og myndigheder. Et vigtigt fokus for det forebyggende kommunikationsarbejde bør derfor være på en bedre forventningsafstemning. Her skal der være fokus både på kommunikation om borgernes ansvar, men lige så meget på myndighedernes, så borgerne oplever klarhed om, hvad de kan forvente fra myndighederne. For at forbedre den kommunikative indsats på alle disse områder er der brug for at tilføre flere ressourcer – ikke mindst i form af flere ansatte med viden om og ansvar for den borgerrettede kommunikation både under og imellem ekstremtvejrshændelser. Dette vil kræve, at kommunikation sættes på den nationale beredskabsagenda, og her kan MSSB været med til at sætte dagsordenen.

Noter

1 Denne artikel bygger især på tre forskningsprojekter: (i) *Climate Change Resilience in Small Communities in the Nordic Countries (CliCNord)*. CliCNord er finansieret af the NordForsk Nordic Societal Security Programme under Grant Agreement No. 97229; (ii) *Mapping and Exercising Flood Resilience in Southern Denmark – Inclusion of Actors and Perspectives (MapEx-Inclu)* som er en del af ARSINOE. ARSINOE er finansieret af the European Union's Horizon H2020 Innovation Action Programme under Grant Agreement No. 101037424; (iii) *Strengthening links between technologies and society for European disaster resilience (LINKS)*. LINKS er finansieret af EU Horizon 2020 programme Grant agreement No. 883490. Ud over dette trækker denne artikel i stor grad på faglige diskussioner i forskningsmiljøet på Katastrofe- og risikomanagementuddannelsen på Københavns Professionshøjskole. Analyser og anbefalinger i denne artikel bygger ikke kun på de nævnte forskningsprojekter, men i lige så stor grad på den fælles forskningsindsats. Derfor en stor tak til vores kollegaer.

Referencer

Andersen, N.B., L. Hill, N. Baron og A.B. Nielsen (under forberedelse), "Social listening and crowd sourcing in disaster communication – a citizen centered media and communication consumption perspective", *Frontier*.

Andersen, N.B. og L. Hill (2024), "Borgernes forståelser af skybrud og andre beredskabshændelser samt forventninger til kommunikation i Frederiksberg Kommune", Københavns Professionshøjskole.

Baron, N. (2020), "Genoprettelsesperioden efter stormen Bodils ødelæggelser i Jyllinge Nordmark i 2013/2014", baggrundsrapport, Kystdirektoratet.

Baron, N. og R. Kongsager (2024), "'We live here because of nature': Transformation towards better flood resilience on small Danish islands", *Regional Environmental Change*, 24(3): 137.

Beredskabsstyrelsen (2019), *Retningslinjer for krisestyring*, www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyring-og-beredskabsplanlagning/2020/-retningslinjer_for_krisestyring-.pdf

Bosher, L., K. Chmutina og D. van Niekerk (2021), "Stop going around in circles: Towards a reconceptualisation of disaster risk management phases", *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 30(4/5): 525-37.

Chandler, D. og J. Pugh (2021), "Islands and the rise of correlational epistemology in the Anthropocene: Rethinking the trope of the 'canary in the coalmine', *Island Studies Journal*, 16(1): 209-28.

Coppola, D.P. (2021), *Introduction to international disaster management*, Elsevier/Butterworth-Hein.

Cutter, S.L., L. Barnes, M. Berry, C. Burton, E. Evans, E. Tate og J. Webb (2008), "A place-based model for understanding community resilience to natural disasters", *Global Environmental Change*, 18(4): 598-606.

DMI (2024), *Klimaatlas*, 24. februar, www.dmi.dk/klimaatlas/

Forrest, S. (2020), "The Rise of Civil Society in Governing Flood Resilience", University of Groningen.

Harris, M., D. Shaw, J. Scully, C.M. Smith og G. Hieke (2017), "The Involvement/Exclusion Paradox of Spontaneous Volunteering: New Lessons and Theory From Winter Flood Episodes in England", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 46(2): 352-71.

Kongsager, R., M. Kokorsch, K. Eriksson, S. Heidenreich og N. Baron, red. (2025), *Place Attachment and Climate-related Hazard in Small Remote Communities*, Regional Environmental Change.

Kystdirektoratet (2025), *Danskernes opfattelse af risikoen for oversvømmelser*, i regi af EU oversvømmelsesdirektiv.

Latour, Bruno og C. Porter (overs.) (1993), *We Have Never Been Modern,* Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Mees, H., A. Crabbé, M. Alexander, M. Kaufmann, S. Bruzzone, L. Lévy og J. Lewandowski (2016), "Coproducing flood risk management through citizen involvement: Insights from cross-country comparison in Europe", *Ecology and Society*, 21(3): art7.

Nedergaard, M. og N. Baron (2023), "Water under the bridge: how place meanings shape second homeowners' engagement in flood risk management in southern Denmark", *Reg Environ Change*, 23, 162.

Nielsen, A.B., E. Raju, J.E. Nicolai og N.B. Andersen (2021), "First DMP-Methodology for the LINKS Framework and the Case Assessments", deliverable 3.2 of LINKS: Strengthening links between technologies and society for European disaster resilience. European Union's Horizon 2020 Research and Innovation Programme (No. 883490).

Seebauer, S., S. Ortner, P. Babcicky og T. Thaler (2019), "Bottom-up citizen initiatives as emergent actors in flood risk management: Mapping roles, relations and

limitations", *Journal of Flood Risk Management*, 12(3): e12468.
Thaler, T., og M. Levin-Keitel (2016), "Multi-level stakeholder engagement in flood risk management—A question of roles and power: Lessons from England", *Environmental Science & Policy*, 55, 292-301.
Torfing, J. (2020), "Governance Through Civil Society", i J. Torfing, red., *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press.

"Vi er mange, der skal aflære os en hel kultur": Omlægningen af Center for Cybersikkerhed fra et sociomaterielt perspektiv

Vi belyser i denne artikel en række interorganisatoriske og interpersonelle konsekvenser af overdragelsen af specifikke ansvarsområder fra Forsvarsministeriets ressort til det nyetablerede Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab. Specifikt ser vi på overførelsen af markante dele af Center for Cybersikkerhed fra Forsvarets Efterretningstjeneste til det nye ministerium samt de udfordringer, dette skaber. Vi anlægger et sociomaterielt perspektiv for at belyse, hvordan omlægningen forventes at påvirke CFCS som praksisfællesskab. Vores undersøgelse, baseret på førstehåndsberetninger fra ansatte i CFCS, indikerer, at mens ressortomlægningen af Danmarks cybersikkerhedskapacitet set udefra har potentiale til at styrke den nationale cybersikkerhed, vurderer CFCS's egne medarbejdere, at overdragelsen også introducerer en række utilsigtede udfordringer. Særligt vil en ændring af en gruppe ansattes adgang til efterretninger fundamentalt ændre efterretningstjenestens praksisfællesskaber og arbejdsgange. Afslutningsvis diskuterer vi forskellige fremtidsperspektiver angående forholdet mellem hemmeligholdelse og åbenhed, mellem militære og civile logikker, og mellem nationale interesser og internationale netværk i den nye ministerielle konstellation.

ALEXANDER BEHRNDTZ
Ph.d.-studerende, Syddansk Universitet og Forsvarsakademiet, albeh@sam.sdu.dk

TOBIAS BOELT BACK
Adjunkt, Forsvarsakademiet

Et ændret trussellandskab

I en tid, hvor cyberkrig og hybride trusler efterhånden er velkendte værktøjer i stormagtskonflikter og geopolitisk rivalisering, har de fleste demokratiske stater set sig nødtvunget til at gentænke deres cybersikkerhedsarkitekturer. Også i Danmark har det stigende digitale trusselniveau rejst spørgsmål om organiseringen af landets cyberkapaciteter. I august 2024 kulminerede debatten i en politisk beslutning og en efterfølgende kongelig resolution, ifølge hvilken der skulle oprettes et Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB) (Statsministeriet 2024). Denne ministerielle ændring var motiveret af flere samtidige samfundsudviklinger, herunder et presserende behov for at kunne beskytte landets kritiske infrastruktur mod trusler fra cyberspace (Liebetrau og Jacobsen, 2022).

Den omfattende ressortændring markerer et historisk skifte i organisationen af Danmarks samfundssikkerhed og beredskab, der har til hensigt at skabe bedre balance mellem sektoransvar og den tværgående koordinering og opgaveløsning. Det nyoprettede ministerium skal overtage en række ansvarsområder fra otte andre ministerier, primært Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, men også fra Miljøministeriet, Erhvervsministeriet og Finansministeriet. En af de mere ambitiøse ændringer er overførelsen af markante dele af Center for Cybersikkerhed (CFCS) fra Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) til det

nye ministerium, hvilket medfører flytningen af en større gruppe CFCS-ansatte, som således må forberede sig på nye arbejdsgange og roller i en civil ministeriel ramme.

> **Med ressortomlægningen af dele af Center for Cybersikkerhed som case undersøger vi i denne artikel, hvordan centerets medarbejdere oplever og reflekterer over den igangværende flytning af deres opgaver til det nye Ministerie for Samfundssikkerhed og Beredskab**

Med ressortomlægningen af dele af CFCS som case undersøger vi i denne artikel, hvordan centerets medarbejdere oplever og reflekterer over den igangværende flytning af deres opgaver til det nye MSSB. Vi er særligt interesserede i, hvordan ændringer af sociale og materielle forhold, der muliggør, understøtter og rammesætter centerets kerneopgaver, udmønter sig i daglig praksis. Specifikt fokuserer vi på de sociomaterielle processer, hvorigennem overdragelsen af opgaver og medarbejdere materialiseres, legitimeres, afvises etc., når en gruppe kommende MSSB-medarbejdere pludselig fratages muligheden for at tale med specifikke kolleger og at tilgå fysiske områder og systemer i FE.

Udsagnene, der ligger til grund for vores analysearbejde, er fra interviews og uformelle samtaler med medarbejdere i CFCS før, under og efter ressortomlægningen. Vi har valgt de inkluderede citater, fordi de tydeligt udtrykker medarbejderperspektiver, der relaterer sig til omlægningen af CFCS. Enkelte eksempler og artefakter er anonymiseret med henblik på at bevare informanters anonymitet og af hensyn til fortrolighed. Alternative betegnelser som følge af anonymisering er angivet i [klammer].

Adgangsnøgler som identitetsmarkører

På et morgenmøde i december 2024 præsenterede ledelsen i Center for Cybersikkerhed (CFCS) en plan for overførslen af de specifikke opgaver – og dertilhørende medarbejdere – der med ressortomlægningen skulle flyttes fra CFCS til MSSB. Mødets formål var at give medarbejderne klarhed og imødekomme deres bekymringer efter mange måneders uvished om, hvad der skulle ske med CFCS. Resultatet blev dog det modsatte for flere af medarbejderne.

I forlængelse af ledelsens præsentation blev alle berørte medarbejdere nemlig bedt om straks at aflevere deres individuelle adgangsnøgler, der indtil da havde givet dem fri adgang til FE. Dette gjorde tydeligt indtryk på en række af medarbejderne. En af de berørte ansatte berettede efterfølgende: "Vi afleverede [adgangsnøglerne] foran alle i lokalet. Vi skulle gøre det med det samme". De kommende MSSB-medarbejdere fik hver udleveret en ny adgangsnøgle med betydeligt færre privilegier, som øjeblikkeligt begrænsede bærerens ad-

gange, som de før frit kunne tilgå: "Adgangen er allerede lukket til de andre [medarbejdergrupper]. Det øvrige FE må alt, vi er blevet lukket ude".

En anden ansat gav senere udtryk for, at der ved ombytningen af nøgler var blevet introduceret "en synlig ulighed" mellem forskellige medarbejdergrupper i centeret, hvor de, der havde fået nye adgangsnøgler, nu var "andenrangs" i kraft af udelukkelsen. De nye nøgler blev således hurtigt en genkendelig, visuel identitetsmarkør blandt kolleger, der ellers hidtil havde kunnet tilgå de samme efterretningskilder, materialiteter og fysiske områder (gange, rum, bygninger, computere m.fl.).

Med de nye nøgler medfulgte også nye regler og restriktioner fra sikkerhedsansvarlige, hvilket førte til endnu en frustration for nogle medarbejdere, der følte sig stemplet og udstillet. En ansat bemærkede: "Intern sikkerhed behandler os, som om vi er åndssvage". I samklang med flere andre udtalelser understregede denne observation en kulturelt forankret sammenhæng mellem, på den ene side den enkelte medarbejders adgang til fortrolige materialer og rum, og, på den anden side, dennes status (eller "rang") i centeret.

Det bør understreges, at det ikke er usædvanligt, at medarbejdere ofte oplever frustration og usikkerhed ved organisatoriske ændringer, særligt når disse indebærer markante magtforskydninger eller uklarheder i forhold til kerneopgavens indhold (Kenny et al., 2016). De ansatte i CFCS adskiller sig dog på flere punkter fra den gennemsnitlige lønmodtager. De er en del af det danske efterretningslandskab og er blandt andet pålagt livslang tavshedspligt om arbejdets form og indhold – selv overfor deres nærmeste familie og venner. En karriere i centeret medfører således for mange en frasigelse af, hvad mange nok vil betegne som et almindeligt arbejdsliv (Herman, 1996).

Ressortomlægningen af CFCS repræsenterer således mere end blot en administrativ og strukturel reorganisering: Den manifesterer sig som en vidtrækkende, sociomateriel transformation af efterretningstjenestens praksisfællesskaber og kerneopgaver. Tildelingen af nye adgangsnøgler blev et konkret, synligt udtryk for et opgør med eksisterende strukturer og en etablering af nye tilhørsforhold. Nøglerne blev behandlet som en materialisering af, hvem der herfra havde adgang til hemmelig viden, og hvem der nu, fysisk såvel som symbolsk, stod uden for fællesskabet.

Efterretningsorganisationen som praksisfællesskab

Aktuel forskning på efterretningsområdet retter analytisk opmærksomhed mod de sociomaterielle praksisser, igennem hvilke efterretningstjenesters praksisfælleskab manifesteres på daglig basis (Hoffmann et al., 2023; Nolan, 2019; Tuinier, 2025). Nolan (2019) introducerer Goffmans symbolske interaktionisme som en analytisk prisme til at undersøge, hvordan sociale makrostrukturer både former og er formet af lokale interaktioner. Blandt andet

anvender hun Goffmans begreb "greedy institution" (se Goffman, 1963) til at beskrive et CIA, der gennem årtier aktivt har søgt af skabe afstand mellem deres medarbejdere (insidere) og alle andre (outsidere) for herved at styrke insidergruppens følelse af fællesskab og loyalitet.

Denne observation kan være med til at forklare den dybe loyalitet, som mange efterretningsfolk udviser over for deres organisation: Følelsen af at høre til et helt særligt fællesskab er nedarvet gennem generationer og dybt forankret i efterretningstjenestens kultur som en "organisatorisk identitet" (Kenny et al., 2016), der kommer til udtryk i de lokale interaktioner og daglige rutiner, gennem hvilke organisationens institutionelle strukturer samskabes og opretholdes (Herman, 1996).

En 'greedy institution' er betegnelsen for en organisation, der aktivt søger af skabe afstand mellem medarbejderne (insidere) og alle andre (outsidere) for herved at styrke insidergruppens følelse af fællesskab og loyalitet

For at få en større indsigt i efterretningsorganisationen og dens ansattes organisatoriske identitet er det, som Tuinier (2025) påpeger, frugtbart at anlægge en relationel, sociologisk tilgang, der anerkender og undersøger samspillet mellem, på den ene side, de institutionelle materialiteter, strukturer, regler etc., der har til hensigt at rammesætte efterretningstjenestens arbejde og, på den anden side, de lokale hverdagsinteraktioner igennem, hvilke ovennævnte materialiteter henter deres genkendelighed og symbolske betydning. Gennem en sådan tilgang kan vi ifølge Tuinier få et mere nuanceret billede af efterretningsområdet på tværs af internationale, interorganisatoriske og interpersonelle niveauer.

Ombytningen af nøgler til morgenmødet tjener som et eksempel på vekselvirkningen mellem disse niveauer, hvor internationale forhold anstifter en ressortomlægning, hvilket påvirker CFCS' intraorganisatoriske strukturer (nye stillinger og privilegier) og dermed de interpersonelle relationer internt i centeret. Her blev en gruppe medarbejderes faglige og sociale status synliggjort ved tildelingen af en ny adgangsnøgle. Disse nøgler har ikke nogen naturgiven værdi. De henter derimod deres symbolske værdi fra fællesskabets konsensus om, hvad (en person med) denne type nøgle – og særligt den adgang, nøglen giver – er værd.

CFCS' adgang til efterretninger har indtil nu været sikret i kraft af centerets tilknytning til FE. Men denne placering har også ofte udløst massiv kritik – netop på grund af centerets efterretningsmæssige privilegier og beføjelser, som er reguleret af CFCS-loven.

CFCS's forankring og sektorielle spændinger under FE

CFCS har siden 2012 været Danmarks centrale it- og cybersikkerhedsmyndighed. Placeret under FE har centeret haft til opgave at forebygge, opdage og imødegå avancerede cyberangreb mod Danmarks informations- og kommunikationsteknologiske infrastruktur – herunder statsadministrationen, telenettet og forsyningssektoren. Som telemyndighed har centeret desuden haft ansvaret for informationssikkerhed og beredskab i telesektoren, inklusive tilsynsopgaver og rådgivning af beredskabsaktører. CFCS har løbende vejledt og rådgivet danske myndigheder og virksomheder om it- og informationssikkerhed med særlig vægt på forebyggelse og implementering af sikre løsninger.

Tilknytningen til FE blev oprindeligt valgt for at sikre centerets medarbejdere adgang til FE's teknologiske ressourcer, infrastruktur og efterretningskapaciteter. Tilknytning til FE satte dermed CFCS i en stærk position til at lave dybdegående analyser af cybertrusler, der ofte er tæt forbundet med statslige aktører (Forsvarsministeriet, 2017). På trods af sin placering under FE har CFCS haft en organisationsstruktur med egen direktør og eget lovgrundlag, der har dikteret, hvornår følsomme oplysninger om danske borgere og virksomheder kunne deles med FE – dette har kun kunnet ske i meget begrænsede og særlige tilfælde.

Imidlertid har placeringen under FE også været kontroversiel og skabt debat både i medierne og i Folketinget.[1] Kritiske røster har længe påpeget en manglende gennemsigtighed og inddragelse af civile og private aktører i cybersikkerhedssamarbejdet. I forlængelse heraf har FE's rolle som udenrigsefterretningstjeneste rejst spørgsmål om, hvorvidt CFCS var i stand til på tilfredsstillende vis at balancere militære og civile prioriteter samt at respektere blandt andet retten til privatliv.[2] Særligt spørgsmål om overvågning og datasikkerhed har skabt debat, da FE's efterretningsarbejde traditionelt er omgærdet af en høj grad af fortrolighed – og fordi CFCS ikke er omfattet af offentlighedsloven (dog med undtagelse af offentlighedslovens § 13 om notatpligt) og dele af forvaltningsloven. CFCS er dog på papiret forpligtet til "i videst mulig udstrækning" at efterleve begge love (Forsvarsministeriet, 2017).

I en forankringsanalyse af CFCS publiceret i februar 2023 påpegede Forsvarsministeriet en række hovedtendenser i CFCS' hidtidige virksomhedsrettede indsats. Blandt andet efterspurgte repræsentanter fra erhvervs- og brancheorganisationerne mere klarhed omkring CFCS' rolle og ansvar samt mere (gensidig) videndeling, vejledning og dataindsamling (Forsvarsministeriet, 2023). Kritikken pegede på flere problemer, herunder CFCS' manglende evne til at afklassificere data samtidig med at flere virksomheder var forbeholdende for at dele viden med en efterretningstjeneste, på trods af at flere repræsentanter udtrykte et ønske om, at CFCS' opgaveløsning fortsat byggede på efterretninger.

Kritikken var velkendt internt i CFCS, hvor flere informanter anerkendte, at det er svært at skabe og opretholde tillid til alle dele af erhvervslivet. En

medarbejder beskrev, hvordan erhvervs- og brancheorganisationerne "er lidt bange for os, fordi vi er en lukket boks", mens en anden medarbejder slog fast, at: "[en specifik virksomhed] vil ikke have, at vi kigger på deres trafik, fordi vi er en efterretningstjeneste".

Det var således ikke overraskende for de medarbejdere, vi har talt med, at en del af erhvervs- og brancheorganisationerne ikke ønskede at samarbejde med centeret grundet dets forankring under FE. Imidlertid peger nogle medarbejdere på, at hemmeligholdelsen og adgangen til efterretninger i FE ikke kun er en barriere, men at den samtidig giver CFCS en faglig autoritet i for det danske cyberlandskab. Som en medarbejder udtrykker det: "Der følger en magt med, når vi siger noget, fordi det kommer på baggrund af efterretninger og andre hemmelige ting." Med andre ord opnår CFCS gennem sin tilknytning til FE's unikke viden og ekspertise en særlig status og magt, som lægger vægt til centerets analyser og rådgivning.

Forankringsanalysen fra 2023 påpegede netop manglen på klarhed og gensidig videndeling som en væsentlig barriere for samarbejdet med erhvervslivet. Men hemmeligholdelsen har også været en kilde til CFCS' autoritet og gennemslagskraft, som medarbejdercitatet om, at der følger en magt med, når CFCS siger noget, illustrerer. Denne dobbelthed – hemmeligholdelse som både barriere og ressource – udgør et grundlæggende dilemma i den aktuelle ressortomlægning. Hvordan kan CFCS bevare sin unikke adgang til hemmeligt materiale og samtidig imødekomme forventningen om større åbenhed?

» **Denne dobbelthed – hemmeligholdelse som både barriere og ressource – udgør et grundlæggende dilemma i den aktuelle ressortomlægning. Hvordan kan CFCS bevare sin unikke adgang til hemmeligt materiale og samtidig imødekomme forventningen om større åbenhed?**

Arven fra CFCS

Siden august 2024 er der flere gange blevet ændret i planen om, hvilke dele af CFCS, der skal flyttes over i det nye MSSB. Som det ser ud nu, omfatter flytningen blandt andet varetagelsen af rollen som national it-sikkerhedsmyndighed med ansvar for implementering af NIS2- og CER-direktiverne samt beredskab på teleområdet. Alt i alt markerer ressortændringen et nybrud i organisationen af Danmarks samfundssikkerhed og beredskab, hvor den nationale robusthed mod cybertrusler fremhæves som en samfundsopgave, der ikke længere kan afgrænses til teknologisk infrastruktur, men som også involverer politisk magt, sociale værdier og demokratisk ansvar (Liebetrau, 2022).

Mens overførelsen af medarbejdere og opgaver på overordnet niveau markerer et vigtigt strategisk skifte i dansk cybersikkerhedspolitik, er det endnu uklart, hvordan en så omfattende institutionel reorganisering påvirker den daglige drift og operationelle kapacitet. Omlægninger af organisationer manifesterer sig ikke blot i organisationsdiagrammer og politiske strategier, men påvirker ofte organisationskulturer på tværs af institutionelle grænser og faglige miljøer (Bowman, 2016; Janssen et al., 2023).

"Vejledning om ansættelsesretslige spørgsmål ved ressortomlægninger" (Medarbejder og Kompetencestyrelsen, 2024) behandler omlægningen som en formaliseret flytning af opgaver og personale. Internt i CFCS oplever nogle medarbejdere imidlertid transitionen som et brud med deres professionelle identitet. Den formelle flytning og fordeling kan således se formålstjenlig ud på papiret, men om den bliver en succes, afhænger i høj grad af, om man formår at fastholde medarbejdernes motivation og give dem mulighed til at videreføre deres opgaver på måder, der virker meningsfulde for dem.

Særligt præsent er spændingen mellem efterretningstjenestens etablerede sikkerhedskultur og forventningen om øget åbenhed i den nye civile kontekst. Adgangen til efterretninger har været en integreret del af CFCS' faglige praksis og legitimitet og har udgjort et vigtigt fundament for flere af de produkter, som CFCS har leveret såsom rådgivning, vejledninger og trusselsvurderinger (Forsvarsministeriet, 2023). Overgangen til en civil tilværelse fordrer derfor en genforhandling af, hvilket fundament centeret og dets medarbejdere opererer ud fra, hvilket vækker bekymring blandt flere medarbejdere, som tidligere har bygget deres opgaveløsning på netop adgangen til efterretninger.

Privilegier, adgange og identiteter

Siden annonceringen af den kongelige resolution i august 2024 har særligt bekymringen for tabet af adgang og dets betydning for opgaveløsningen været et tilbagevendende emne hos flere medarbejdere. Allerede fra det tidlige efterår var flere ansatte hurtige til at udtrykke en følelse af frustration og tab af retning, særligt når CFCS' arbejdsmetoder og opgaver blev drøftet. Ved et møde mellem flere medarbejdere og ledelse kort efter offentliggørelsen af resolutionen udbrød en ansat: "Jeg kan jo ikke kontakte en anden efterretningstjeneste, når jeg sidder i MSSB. Det svarer jo til, at Fødevarestyrelsen ringer til Englands efterretning". Denne spydige sammenligning tydeliggjorde en oplevet forskel mellem at være underlagt henholdsvis en civil myndighed og en efterretningstjeneste. En civil myndighed har ikke noget fagligt fællesskab eller nogen relation til efterretningsfolk, hvor lukkethed er et centralt princip kun efterfulgt af hemmelighed og distance (Herman, 1996).

Andre medarbejdere genkendte og delte lignende bekymringer om, hvad et tab af adgang ville betyde for deres opgaveløsning. Ledelsen forsøgte at berolige medarbejderne, men de bagvedliggende og komplekse sikkerhedspolitiske

processer gjorde det svært at give konkrete svar på, hvad omlægningen ville medføre af ændringer for de enkelte ansatte og deres arbejdsopgaver. Flere i CFCS havde svært ved at se, hvordan de kunne fortsætte med at yde specialiseret rådgivning eller publicere relevante produkter uden at have den samme adgang til klassificeret information som før. "Jeg kan ikke gøre mit arbejde korrekt uden at være efterretningsbaseret", lød vurderingen fra en CFCS-ansat om centerets igangværende transformation. Denne udtalelse afspejlede yderligere den grundlæggende spænding mellem forskellige forståelser af muligheder og udfordringer ved at overføre efterretningsbaserede kapaciteter fra FE over i en civil kontekst under MSSB.

Dette er endnu et eksempel på, at det ikke kun er adgangen til fysiske lokaliteter og systemer man fratager de medarbejdere, der overføres fra CFCS til MSSB; man indskrænker også deres adgange til de interpersonelle, interorganisatoriske og internationale praksisfællesskaber, de hidtil har været en del af – og som udgør en essentiel del af efterretningssamarbejdet (Tuinier, 2025). Dette er en markant ændring af den enkelte medarbejders identitetsforståelse, som særligt rammes på sin anderledeshed set i relation til "de andre" – i dette tilfælde embedsfolk i fødevarestyrelsen og de resterende CFCS-medarbejdere, der forbliver en del af FE (Kenny et al., 2016). Udtalelsen illustrerer, hvordan en specialist i CFCS ser sin unikke position forandres, så det nu er interne kolleger i centeret, denne adskiller sig fra. Der opstår altså en kløft mellem ansatte, der ellers har været vant til ligeværdigt at kunne legitimere centerets analyser og rådgivning med reference til en unik, delt adgang til "hemmelig" viden. Nu hindres denne adgang, og den pågældende viden er pludselig ikke længere inden for umiddelbar rækkevidde i den nye ministerieramme.

Denne ændring var tydeligt noget, der påvirkede flere medarbejdere, også på vegne af deres kollegaer: "[Navn] har været her i [lang tid], nu har personen pludselig ikke adgang til andet end her". Her bliver en medarbejder, der respekterer sin kollega og dennes arbejde og erfaring, frustreret og berørt på vegne af sin kollega, der fratages noget af sin "status" i kraft af begrænsningen af adgange og privileger. Igen ser vi en udtalt sammenhæng mellem privilegier, adgang og status.

Transformationen er således ikke kun et spørgsmål om formelle organisationsændringer, men manifesterer sig gennem ændrede materielle praksisser. Det daglige arbejde ændrer karakter, når medarbejderne ikke længere har adgang til bestemte klassificerede systemer, fællesskaber og netværk. Cybersikkerhedsspecialisternes arbejdsgange har hidtil været bygget op omkring bestemte teknologier og adgangsrettigheder, som nu er utilgængelige. Materialitetens rolle i cybersikkerhedsarbejdet bliver særlig tydelig i denne overgangsperiode, hvor etablerede sociomaterielle praksisser brydes op og nye fællesskaber skal formes.

Et nyt praksisfællesskab

Blandt ansatte i CFCS opleves omlægningen som et brud på deres sociale og faglige identitet mere end blot en administrativ og strukturel omlægning: "Vi er mange, som skal aflære os en hel kultur", forklarer en medarbejder, hvis arbejdsliv har været præget af et unikt sæt af fælles værdier og normer. Netop denne form for kollektiv identitet og følelsen af et fælles formål er en essentiel del af et stærkt efterretningstjenesteligt praksisfællesskab. En af de primære udfordringer er, at CFCS' efterretningsmæssige funktioner med stor sandsynlighed vil blive påvirket af ressortomlægningen. Efterretningsarbejde kræver ikke blot teknisk ekspertise, men også tætte og fortrolige samarbejder internt, med statslige institutioner, private virksomheder og den bredere offentlighed på tværs af nationale og internationale aktører. En anden ansat spurgte retorisk: "Hvordan bygger vi en ny kultur, som ikke er bygget på sikkerhed?" Med dette spørgsmål udtrykker medarbejderen en forventning om en fælles opfattelse af, at en efterretningskultur nødvendigvis må funderes i et vist niveau af sikkerhed – et niveau, som det nye ministerium ikke nødvendigvis kan facilitere.

Flytningen kan således, ifølge de ansatte, vi har talt med, ende med at skabe nye organisatoriske siloer, som hæmmer videndelingen mellem de aktører, der skal samarbejde for at sikre en effektiv identifikation og håndtering af hybride trusler. Desuden kan det føre til tab af ekspertise, hvis erfarne medarbejdere vælger at forlade organisationen på grund af usikkerhed eller ændrede arbejdsvilkår. Flere ansatte gav udtryk for denne usikkerhed: "Vi gik fra at skulle gå [forlade kontorpladser] og indlevere alt, til at vi ser ud til at beholde det meste. Det gav lidt tryghed". I dette udsagn er "tryghed" ekspliciteret som forbundet med at måtte beholde de fleste af ens arbejdsrelaterede genstande.

Vores informanter peger på en spænding mellem efterretningsvæsenets etablerede praksisser og den nye civile kontekst. Transformationen manifesterer sig på flere niveauer: i den fysiske opdeling af arbejdspladsen, i nedbrydningen af eksisterende praksisfællesskaber og ikke mindst i medarbejdernes oplevelse af faglig identitet under forandring. Den materielle dimension af transformationen, herunder inddragelsen af adgangsnøgler og ændrede adgangsrettigheder, fungerer ikke blot som praktiske foranstaltninger, men som visuelle markører på et fagligt og socialt identitetsskifte. Når medarbejdere beskriver sig selv som "andenrangs" eller oplever "synlig ulighed", understreger det, at materielle ændringer kan forstærke oplevelsen af social og faglig marginalisering.

Særligt fremtrædende er de ansattes bekymring for tab af operativ kapacitet. Udsagn om ikke at kunne udføre sit arbejde "uden at være efterretningsbaseret" peger på en grundlæggende udfordring: Hvordan bevarer vi ekspertise og legitimitet, der er opbygget gennem års efterretningsbaseret arbejde, i en ny civil kontekst?

Nogle medarbejdere udtrykte dog også forståelse for, at der måtte ske forandring i det danske cybersikkerhedslandskab, men savnede i stedet en samlet vision for forandringen. En medarbejder udtrykte: "Det giver mening at samle nogle af de her styrelser mv., men hvad er vores opgave, hvad er vores mandat? Nu mangler vi nogen, der former et solidt formål". Med overgangen til en civil kontest kom der altså et behov for et nyt mandat, der legitimerer centerets arbejde og erstatter den autoritet, der indtil nu har ligget i efterretningerne. En anden medarbejder stemte enigt ind om forandringen og bemærkede, at ressortomlægningen havde gode muligheder for at skabe nye samarbejdsrelationer og videndeling på tværs af myndigheder: "Fedt at vi kan tale beredskab med et ministerie og andre styrelser, der også synes, det er det vigtigste." Men det understreges ligeledes: "Det er derfor vigtigt at formålet kommer på plads". Den autoritet, der tidligere fulgte med efterretningsbaserede analyser, risikerer at forsvinde, når den ikke længere kan valideres og legitimeres med reference til klassificeret materiale. Samtidig rejser omlægningen spørgsmål om, hvorvidt den nye organisering faktisk kan indfri løftet om øget åbenhed og civil-militært samarbejde. Dermed risikerer opdelingen af CFCS' kapaciteter paradoksalt nok at skabe nye barrierer for informationsdeling, når CFCS-medarbejdere mister deres privilegerede adgang til FE's efterretninger.

» Den igangværende transformation udfordrer ikke bare etablerede arbejdsgange, men truer selve fundamentet for medarbejdernes faglige identitet og ekspertise

Den igangværende transformation udfordrer ikke bare etablerede arbejdsgange, men truer selve fundamentet for medarbejdernes faglige identitet og ekspertise. Tabet af efterretningsbaseret autoritet, kombineret med usikkerhed om fremtidige roller og relationer, skaber en situation hvor medarbejderne må "aflære sig en hel kultur" uden klare retningslinjer for, hvad der skal træde i stedet. Dette understøtter Forsvarsministeriets (2017) tidligere bekymringer om balancen mellem militære og civile aspekter af cybersikkerhed, men tilføjer et nyt perspektiv på, hvordan denne balance påvirkes af konkrete organisatoriske ændringer.

Samtidig illustreres her en anden relevant overvejelse i diskussionen om Danmarks fremtidige samfundssikkerhed: Skal den danske stat fortsat have en tjeneste med et monopol på cyberefterretning, eller skal det i fremtiden i højere grad være private aktører, der leverer efterretningsprodukter? Den forestående transition til MSSB risikerer således at komplicere CFCS' opgaveløsning ved at introducere nye former for legitimering og videndeling på tværs af grænsen mellem den militære og den civile sektor. Spørgsmålet bliver derfor, hvorvidt man kan fastholde centerets særlige status, der har været stærkt knyttet til en særlig efterretningskultur, og som har været fundamental for CFCS' opgaveløsning, samtidig med at man kan navigere i et mere åbent og civilt beredskabsministerium.

Transformationens sociomaterielle konsekvenser

Vores analyse af ressortomlægningen af CFCS indikerer, at transformationen fra efterretningstjeneste til civil myndighed rækker langt ud over formelle organisationsændringer. Vores empiri peger på, at mange medarbejdere oplever ressortomlægningen som et fundamentalt opgør med deres organisatoriske og relationelle identiteter som efterretningsspecialister, på trods af at de overførte medarbejderes ansvar og opgaver på papiret forbliver de samme. Tabet af privilegeret adgang til efterretningsmateriale truer således ikke blot deres operationelle kapacitet til at løse deres opgaver, men også en stor del af grundlaget for deres faglige identitet.

I tråd med Tuiniers (2025) relationelle, sociologiske tilgang bliver disse forandringer særligt tydelige i de sociomaterielle praksisser, der udfordres og rekonstrueres af ressortomlægningen; dette omfatter både materielle forhold (som adgangsrettigheder) og daglige interaktioner i et særpræget praksisfællesskab. De sociomaterielle dimensioner af denne transformation bliver således synlige markører for et opgør med de ansattes organisatoriske identitet.

På samme måde er det ikke blot de formelle regler eller strukturer, der rammesætter samarbejdet, men også de sociale bånd og gensidige tillidsrelationer, som udvikles mellem praksisfællesskaber. For CFCS betyder det, at nye institutionelle barrierer for informationsdeling ikke bare er en teknisk eller juridisk udfordring, men at CFCS kommer til selv at skulle (gen)opbygge et forhold til FE. Hvilket ikke nødvendigvis er en nem opgave, som en medarbejder udtrykte det bekymret: "FE er ofte dårlige til at dele og samarbejde, nu skal vi selv til at opleve det".

Samtidig rejser omlægningen spørgsmål om, hvorvidt denne reorganisering rent faktisk kan indfri løftet om øget åbenhed og bedre samarbejde mellem stat og erhvervsliv. Samarbejde opstår og lykkes i høj grad på baggrund af veludviklede netværk af sociale relationer og "sociale bånd", der ofte forudsætter gensidig tillid og en vis grad af fælles værdier eller mål (Christensen og Petersen, 2017; Tuinier, 2025). Her kan det paradoksalt nok vise sig, at selvom man flytter og derved åbner dele af CFCS op udadtil, vil de tilbageblivende medarbejdere fra centeret blive trukket længere ind i et FE, der historisk har en mere lukket efterretningsstruktur, hvilket de facto besværliggør samarbejdet med eksterne aktører. Det bliver derfor interessant at se, om man ved denne manøvre i praksis har gjort det sværere eller lettere for industrien at indgå i sikkerhedssamarbejdet.

» **Ressortomlægningen af CFCS illustrerer derfor et grundlæggende dilemma i moderne cybersikkerhed: Hvordan sikrer man en effektiv beskyttelse mod hybride**

trusler i en tid, hvor åbenhed, gennemsigtighed og demokratiske processer er stadigt vigtigere og vigtigere?

I forlængelse heraf viser vores fund, at en succesfuld transition forudsætter både nye former for faglig legitimitet og mere gennemtænkte "kanaler" for informationsdeling. Det kræver indgående kendskab til de praksisfællesskaber, der hidtil har løftet opgaven i CFCS, og en aktiv indsats for at afbalancere efterretningstjenestens sikkerhedskultur med behovet for mere transparens i en ministeriel kontekst. Ressortomlægningen af CFCS illustrerer derfor et grundlæggende dilemma i moderne cybersikkerhed: Hvordan sikrer man en effektiv beskyttelse mod hybride trusler i en tid, hvor åbenhed, gennemsigtighed og demokratiske processer er stadigt vigtigere og vigtigere?

Vores analyse viser, at løsningen ikke kun findes i organisationsdiagrammer, men også i de sociomaterielle praksisser, der forhandles, nedbrydes og (gen) opstår, når medarbejdere ved CFCS i praksis er nødt til at lære at udføre (efterretnings)opgaver på nye præmisser. Hvis CFCS fortsat skal spille en nøglerolle i Danmarks cybersikkerhedslandskab, kræver det en bevidst balancegang mellem den sikkerhedskultur, der historisk har defineret centerets arbejde, og behovet for at skabe mere åbne, tillidsbaserede relationer med det omgivende samfund. Kun gennem en sådan balancering af militære og civile perspektiver kan CFCS bevare sin relevans, legitimitet og autoritet i et stadig mere komplekst cyberlandskab, samtidig med at centeret tilpasser sig nye politiske og institutionelle realiteter.

Fremtidsperspektiver

Ressortomlægningen af CFCS repræsenterer et markant paradigmeskifte i organiseringen af dansk cybersikkerhed, som både rummer muligheder og udfordringer, der vil præge udviklingen i de kommende år. For det første står Danmark over for en grundlæggende balancegang mellem efterretningsbaseret cybersikkerhed og civil samfundssikkerhed. Overgangen fra en militær til en civil ramme skaber mulighed for øget åbenhed og bredere samarbejde med erhvervslivet, men risikerer samtidig at svække den autoritet og operationelle effektivitet, der hidtil har kendetegnet CFCS. Som vores data viser, oplever de medarbejdere, som vi har talt med, denne transition som et tab af deres professionelle kernekompetencer og faglige identitet. Den fysiske opdeling af arbejdspladsen, hvor særligt adgangsnøgler og ændrede adgangsrettigheder bliver synlige markører for nedbrydning af eksisterende praksisfællesskaber for medarbejderne, risikerer at forstærke medarbejdernes oplevelse af social og faglig marginalisering. For at undgå dette bør MSSB iværksætte strategier, der opretholder de professionelles faglige identitet og sikrer, at viden og netværk ikke går tabt i overgangsprocessen. Dette indebærer at skabe faglig og social tryghed for medarbejderne. At den enkelte medarbejder kan beholde sit kontor, sin arbejdscomputer og sin fortsatte adgang til væsentlige ressourcer

og efterretningsprodukter – så længe det er foreneligt med de nye, civile rammer – er umiddelbart lavthængende frugter i denne proces.

For det andet rejser ressortomlægningen spørgsmål om, hvordan informationsdeling skal struktureres på tværs af ministerielle og civile strukturer og efterretning i fremtiden. Den tidligere organisering med CFCS under FE gav direkte adgang til klassificeret efterretningsmateriale, men førte til kritik for lukkethed og manglende gennemsigtighed. Flere af vores kilder påpeger, at flytningen risikerer at skabe nye organisatoriske siloer, som hæmmer videndelingen mellem MSSB og de aktører, der skal samarbejde om en effektiv identifikation og håndtering af hybride trusler. Den nye struktur risikerer således paradoksalt nok at skabe nye barrierer for effektiv informationsdeling mellem efterretningstjenester og civile myndigheder, særligt hvis FE er "dårlige til at dele og samarbejde".

For det tredje vil transformationen udfordre og kræve en afklaring af CFCS' nye mandat og formål som en del af MSSB i samspil med en genforhandling af medarbejdernes faglige identiteter og arbejdspraksisser. Dette handler ikke blot om formelle organisatoriske ændringer, men om en gennemgribende kulturændring, hvor CFCS' traditionelle skelnen mellem fortrolighed og åbenhed, mellem lukkethed og demokratisk kontrol, må gentænkes. Medarbejdernes udsagn om at skulle "aflære sig en hel kultur", og at "det er vigtigt at formålet kommer på plads", peger på et akut behov for nye former for faglig legitimitet i en civil kontekst. Ligeledes udtalte en CFCS-medarbejder efter morgenmødet i december 2024: "Vi har haft stor succes med at lave produkter baseret på efterretninger. Det kan vi ikke mere. Nu bliver det bare copy/paste fra [stor privat cybersikkerheds- og efterretningsvirksomhed]". Dette udsagn illustrerer, at medarbejderen ligger sin og CFCS' legitimitet i netop adgangen til efterretninger. Udsagnet understreger samtidig medarbejderens negative syn på at skulle stå i lighed med private virksomheder.

Endelig bør man se til udviklingen i et bredere internationalt perspektiv. Flere demokratiske stater forsøger netop nu at gentænke deres cybersikkerhedsarkitektur for at håndtere et mere komplekst og tilspidset trusselsbillede. Danmark er ikke alene om at skulle navigere i spændingsfeltet mellem efterretningsbaseret sikkerhed og demokratisk kontrol.

Erfaringerne fra både indland og udland kan dermed give værdifuld indsigt i, hvordan man bedst navigerer i spændingsfeltet mellem hemmeligholdelse og åbenhed, mellem militære og civile logikker, og mellem nationale interesser og internationale netværk. Spørgsmålet er, om Danmark, ved at overføre CFCS og integrere det i en civil ramme i MSSB, kan skabe en mere robust og fremtidsparat cybersikkerhedsmodel, hvor hensyn til både sikkerhed og transparens forenes i en ny praksiskultur.

Noter

1 ItWatch (2019), "Fagfolk kritiserer placeringen af Center for Cybersikkerhed", https://itwatch.dk/ITNyt/Brancher/Sikkerhed/article11684168.ece; Version2 (2014), "Bredt flertal vedtager udskældt lov om Center for Cybersikkerhed", www.version2.dk/artikel/bredt-flertal-vedtager-udskaeldt-lov-om-center-cybersikkerhed.

2 Høringssvar (2019), "Høringssvar over udkast til forslag til lov om ændring af lov om Center for Cybersikkerhed (Initiativer til styrkelse af cybersikkerheden) – Forsvarsministeriets sagsnr: 2018/006599", https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/af8784fc-161f-471b-8106-dec898b37208/H%C3%B8ringssvar%2003%202019.pdf; Version2 (2019), "Center for Cybersikkerhed vil overvåge virksomheders datatrafik uden at spørge om lov", www.version2.dk/artikel/center-cybersikkerhed-vil-overvaage-virksomheders-datatrafik-uden-spoerge-om-lov.

Referencer

Bowman, G. (2016), "The Practice of Scenario Planning: An Analysis of Inter- and Intra-organizational Strategizing", *British Journal of Management*, 27(1): 77-96, https://doi.org/10.1111/1467-8551.12098

Christensen, K.K. og K.L. Petersen (2017), "Public–private partnerships on cyber security: a practice of loyalty", *International Affairs*, 93(6): 1435-52, https://doi.org/10.1093/ia/iix189.

Goffman, E. (1963), *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, Harmondsworth: Penguin.

Herman, M. (1996), *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hoffmann, S., N. Chalati og A. Dogan (2023), "Rethinking Intelligence Practices and Processes: Three Sociological Concepts for the Study of Intelligence," *Intelligence and National Security*, 38(3): 319-38.

Janssen, M.J., J. Wesseling, J. Torrens, K.M. Weber, C. Penna og L. Klerk (2023), "Missions as boundary objects for transformative change: understanding coordination across policy, research, and stakeholder communities", *Science & Public Policy,* 50(3): 398-415, https://doi.org/10.1093/scipol/scac080.

Kenny, K., A. Whittle og H. Willmott (2016), "Organizational Identity: the significance of power and politics", i Michael G. Pratt, Majken Schultz, Blake E. Ashforth, og Davide Ravasi, red., *The Oxford Handbook of Organizational Identity*, Oxford University Press.

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

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

Nolan, B.R. (2019), "A Sociological Approach to Intelligence Studies", i Stephen Coulthart, Michael Landon-Murray og Damien Van Puyvelde, red., *Researching National Security Intelligence; Multidisciplinary Approaches*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, pp. 79-97.

Statsministeriet (2024), Kgl. resolution af 29. august 2024, www.stm.dk/media/13388/kgl-resolution-af-29-august-2024.pdf.

Tuinier, D.H. (2025), *The social ties that bind: the role of social relations and trust in EU intelligence cooperation*, ph.d.-afhandling, Leiden Universitet.

Beredskabsjura som begreb: Hybridkrig under overfladen

Denne artikel diskuterer hybridkrigsbegrebet i forhold til to nyere eksempler på kabelbrud i Østersøen, som involverede dels det kinesiske fragtskib Yi Peng 3, dels det på Cookøerne registrerede Eagle S. Østersølandenes politiske reaktioner og ekspertvurderinger analyseres, og FN's havretskonvention (UNCLOS) gennemgås med særligt henblik på hjemler for intervention mod formodede intentionelle kabelbrud. Herefter diskuteres relevansen af Øresundstraktaten fra 1857 (også kendt som Københavnerkonventionen) samt Søkabelkonventionen af 1884, der senest blev anvendt som juridisk grundlag for at borde et mistænkt fartøj i 1959. Afslutningsvis anbefales en stærkere forskningsbaseret tilgang til håndtering af hybridtrusler gennem etablering af 'beredskabsjura' som særligt juridisk fagfelt med fokus på tværgående tilpasning mellem de mange juridiske discipliner, der i dag på forskellig vis berører det nationale beredskab.

PER ANDERSEN
Professor, Juridisk Institut, Syddansk Universitet, perand@sam.sdu.dk

KENNETH ØHLENSCHLÆGER BUHL
Pensioneret orlogskaptajn, postdoc ved Syddansk Universitet, keb@sam.sdu.dk

RASMUS DAHLBERG
Lektor, faglig leder for Center for Samfundssikkerhed, Institut for Strategi og Krigsstudier, Forsvarsakademiet, rada@fak.dk

Hybridtrusler og gråzonekrig

For snart to årtier siden gav Frank Hoffman en grundlæggende definition på hybridkrig, nemlig at begrebet betegner en bred vifte af forskellige former for krigsførelse, som inkluderer konventionelle kapabiliteter, irregulære taktikker og opstillinger, terrorhandlinger omfattende vilkårlig vold og tvang samt kriminel urolighed (Libiseller, 2023). Udtrykket "gråzonekrig" har siden 2010 ligeledes været bredt anvendt til at beskrive flerdimensionale aktiviteter, som anvendes til at påtvinge en modstander ens vilje uden at komme over tærsklen for konventionel militær magt (Azad o.a., 2023). Fælles for de to betegnelser er, at der er tale om sammensatte, altså hybride, virkemidler, som typisk anvendes i gråzonen mellem krig og fred.

» **Den store udfordring ved hybridtrusler og gråzonekrig er, at det er meget vanskeligt for et land at respondere på sådanne krænkelser. Måske opdager myndighederne slet ikke, at noget er hændt, eller også fremstår det skete så tvetydigt, at det er umuligt at fastslå, hvad der er sket, og hvem der står bag**

Den store udfordring ved hybridtrusler og gråzonekrig er, at det er meget vanskeligt for et land at respondere på sådanne krænkelser. Måske opdager myndighederne slet ikke, at noget er hændt, eller også fremstår det skete så tvetydigt, at det er umuligt at fastslå, hvad der er sket, og hvem der står bag

(With og Nielsen, 2024). Og selv hvis der kan udpeges en mulig eller ligefrem sandsynlig ansvarlig aktør, er det ofte uhyre vanskeligt at påtale og bevise skyld, hvorfor efterforskninger og undersøgelser har det med at munde ud i ingenting. At politiefterforskningen af sabotagen mod Nord Stream 1 og 2 blev lukket uden resultat, og at fragtskibet Yi Peng 3 i slutningen af 2024 lå lige uden for dansk territorialfarvand i en måned, mens danske, svenske og tyske myndighedsfartøjer passivt så til, er i det store perspektiv desuden potentielt skadeligt for retsopfattelsen, sammenhængskraften og tilliden til myndigheder.

At imødegå fremmede magters forsøg på at destabilisere det danske samfund gennem cyberangreb, sabotage mod kritisk infrastruktur, påvirkningsoperationer og andre metoder fra hybridkrigsførelsens værktøjskasse kræver nytænkning. Danmark har næppe et ønske om at eskalere sådanne hændelser op til en væbnet konflikt, mens vi omvendt heller ikke kan leve med ikke at gøre noget. Hvis en statslig aktør søger at skade en anden stat gennem gedulgte kanaler, hvor ejerskab og ansvar sløres til uigenkendelighed, må modtrækket nødvendigvis være lige så sammensat. Det er derfor ikke udelukkende politibetjente og soldater med våben i hånd samt kampklare skibe og fly med stor ildkraft, der udgør bolværket mod hybridtrusler og frontlinjen i gråzonekonflikter. Det er også et velsmurt diplomati, et effektivt embedsværk samt eksperter i form af f.eks. forskere, der er vant til at grave ellers glemte paragraffer og traktater frem og fortolke dem hurtigt og kreativt for at sikre hjemmel for en virkningsfuld indsats. Og dette helhedsblik er en helt anden måde at tænke på end det, der p.t. synes at styre dansk politik på området, hvor det er krudt og kugler samt antallet af soldater og budgetmæssige procenter, der er fokus på.

I denne artikel undersøger vi to eksempler på håndtering af kabelbrud i Østersøen som udtryk for de udfordringer, hybrid krigsførelse mod maritim infrastruktur giver, og vi diskuterer hjemmelsgrundlaget for mulige danske interventioner. På denne baggrund anbefaler vi, at der anlægges en mere struktureret tilgang til hybridtrusler, end tilfældet synes at være i dag. Dette omfatter både, at indsatser dels planlægges ud fra en helhedsbetragtning og inddrager erfaringer fra ind- og udland, dels dybdegående analyser af de opnåede erfaringer, og at der arbejdes med at udvikle og evaluere en struktureret juridisk helhedsbetragtning med veldefinerede kompetenceområder og tværgående tilpasning mellem de mange juridiske discipliner, der i dag udgør det, vi betegner som 'beredskabsjura'.

Kabelbrud i Østersøen

Torsdag den 26. december 2024 bordede finske specialstyrker tankskibet Eagle S, der er registreret på Cookøerne af et selskab med adresse på et hotel i Dubai, og som anses som en del af den russiske skyggeflåde (The Guardian, 2024; Elkjær, 2024). Det skete i Den Finske Bugt, efter at skibet af de finske

myndigheder var blevet beordret til at sejle fra den finske eksklusive økonomiske zone i bugten ind i finsk territorialfarvand. Forinden var der opstået skader på Estlink 2-strømkablet mellem Finland og Estland den 25. december 2024, hvilket var samtidig med, at Eagle S ifølge den lokale farvandsovervågning havde passeret hen over kablet på vej vestover. Skibet blev observeret trækkende med sit anker, hvilket bekræftede mistanken om, at Eagle S var årsagen til kabelbruddet. De finske myndigheder bragte på denne baggrund skibet til ankers sydøst for Helsinki. Det finske elselskab Fingrid, der ejer Estlink 2-kablet, men i marts 2025 fik Eagle S lov at sejle videre med sin fulde last. Enkelte af besætningsmedlemmerne var dog fortsat tilbageholdt af de finske myndigheder, mistænkt for sabotage mod kablet. (Ritzau, 2025, Nytimes, 2025).

Denne hændelse fik således et andet udfald end en anden meget omtalt episode, der involverede det kinesisk flagede tørlastskib Yi Peng 3. Yi Peng 3 var mistænkt for adskillige kabelbrud i Østersøen samt forsøg herpå i Kattegat og lå i slutningen af 2024 i mere end en måned lige uden for dansk territorialfarvand. Historien begyndte fredag den 15. november 2024, da Yi Peng 3 forlod den russiske havn Ust-Luga nær Skt. Petersborg (hvorfra Eagle S også kom) med kurs mod Port Said i Egypten. Ruten gik gennem Den Finske Bugt og ned i Østersøen mellem de baltiske lande og den svenske østkyst. Søndag den 17. november klokken 08.51 dansk tid passerede fartøjet det 218 kilometer lange BCS East-West Interlink datakommunikationskabel mellem Litauen og Gotland, og ni minutter senere konstaterede operatøren Telia Lithuania, at forbindelsen var blevet afbrudt. Knap et døgn senere, mandag den 18. november klokken 03.04 dansk tid, passerede Yi Peng 3 så det 1.173 kilometer lange finske søkabel C-Lion1, der løber mellem Finland og Tyskland. Operatøren Cinia Oy meddelte efterfølgende, at kablet blev afbrudt præcis på dette tidspunkt. Derefter fortsatte det 225 meter lange kinesiske skib længere ned i Østersøen, hvor det først lå stille i cirka en time, inden det fortsatte gennem Storebælt i nordlig retning, nu fulgt af to danske flådefartøjer.

Ud på aftenen tirsdag den 19. november sænkede Yi Peng 3 farten og endte med at standse i Kattegat uden for dansk territorialfarvand med bl.a. Søværnets dykkerskib Søløven og tyske og svenske kystvagtfartøjer lige ved siden af. Her lå det kinesiske skib så stille i de følgende seks uger, mens diplomatiet arbejdede i det skjulte, medierne hyrede mindre fartøjer for at komme på nært hold af skibet, og hypoteserne blomstrede på sociale medier. Der er fortsat utallige ubekendte i disse to eksempler på hændelser i dansk nærområde, som bærer mange af gråzonekonfliktens og hybridkrigens kendetegn. Især Yi Peng-affæren er omgærdet af diplomatisk røgslør og mystik, mens sagen med Eagle S i højere grad betegnes som et tilfælde, hvor et skib blev grebet på fersk gerning af den finske kystvagt, der handlede hurtigt og resolut (Lott, 2024b; Kirkebæk-Johansson, 2024). I det følgende ser vi først nærmere på nogle af reaktionerne fra regeringer og juridiske eksperter, hvorefter vi diskuterer de

bredere juridiske perspektiver i maritim hybridkrig, inden vi afslutningsvis reflekterer over implikationerne ift. fremtidens danske samfundssikkerhed.

Politiske reaktioner

Den svenske statsminister, Ulf Kristersson, sagde tidligt i forløbet omkring Yi Peng, at man antog, at der var tale om sabotage, men at intet endnu kunne fastslås med sikkerhed, før de beskadigede kabler blev undersøgt nærmere. Svenske flådefartøjer befandt sig i dagene efter hændelserne da også i området, mens man den 7. januar 2025 lokaliserede et anker tilhørende Eagle S i Den Finske Bugt (Stenroos og Happonen, 2025). Danmarks statsminister, Mette Frederiksen, forholdt sig også tidligt i forløbet til mistanken mod Yi Peng 3 om sabotage og betegnede situationen som alvorlig, hvis der var tale om bevidst ødelæggelse af søkablerne (Ritzau, 2024a). I en fælles erklæring slog de finske og tyske udenrigsministre fast, at hændelserne skulle gøres til genstand for en gennemgribende undersøgelse (Bessing, 2024). Svensk politi indledte en forundersøgelse af Yi Peng 3 med støtte fra forsvaret, og statsanklageren udtalte, at det skete med formodning om sabotage (Aftonbladet, 2024). Den tyske forsvarsminister, Boris Pistorius, sagde direkte, at ingen troede på, at kablerne blev ødelagt ved et tilfælde (EU Today, 2024), og den danske minister for samfundssikkerhed og beredskab, Torsten Schack Pedersen, udtalte, at han ikke ville blive overrasket, hvis der viste sig at være tale om sabotage (Kaalø, 2024).

Formodninger var der således mange af, men der manglede klare beviser og specifikke mistænkte. I tilfældet med Yi Peng 3 pegede pilen dog hurtigt på Rusland og Kina, eftersom fragtskibet var kinesisk, og det kom fra en russisk havn. En talsmand for den kinesiske udenrigsminister udtalte imidlertid onsdag den 20. november, at han slet ikke kendte til sagen, men at kinesiske skibe skal overholde relevante love og regler. Desuden understregede talsmanden, at den kinesiske politik er, at vital infrastruktur på havbunden skal beskyttes (Møller, 2024). Også talsmanden for det russiske parlament afviste enhver form for indblanding i sagen og kaldte anklagerne mod Rusland absurde (Ritzau, 2024b).

Knap en uge efter kabelbruddene bekræftede det danske udenrigsministerium, at man nu var i "løbende dialog" med de mest involverede lande i håndteringen, herunder Kina, hvis udenrigsministerium samtidig på et pressemøde oplyste, at man opretholdt en "smidig kommunikation med relevante parter" via diplomatiske kanaler (Jørgenssen, 2024). Mens diplomaterne arbejdede bag lukkede døre, lå Yi Peng for anker i Kattegat til skue for alle med adgang til gratis online AIS-tjenester såsom VesselFinder og MarineTraffic. Det kinesiske fragtskibs præcise position var lige akkurat uden for dansk territorialfarvand, hvorfor danske myndigheder som udgangspunkt hverken kunne tilbageholde eller gå om bord på Yi Peng. Juraprofessor med speciale i havret Kristina Siig forklarede til pressen, at juraen differentierer meget skarpt mellem, hvad man

kan på hver side af 12-sømilegrænsen (Jørgenssen, 2024). Inden for territorialfarvandet gælder som hovedregel nemlig samme regler som på land, mens det i internationalt farvand er flagstaten (i dette tilfælde Kina), der har politimyndighed over skibet.

Eftersom hverken Danmark eller Sverige altså havde jurisdiktion på positionen, gjorde man et forsøg på at flytte det kinesiske skib. Den 26. november 2024 kom Sveriges statsminister således med en direkte opfordring til Yi Peng 3 om at sejle mod svensk farvand. Statsministeren understregede, at der ikke lå nogen anklage i forslaget, og at det heller ikke havde noget at gøre med den igangsatte politiefterforskning, men at det blot skulle lette samarbejde om at finde ud af, hvad der var hændt (SVT, 2024). Det kinesiske tørlastskib flyttede sig dog ikke ud af stedet. Først kort før jul 2024 forlod Yi Peng 3 sin ankerplads, efter at en delegation bestående af embedsmænd fra Danmark, Sverige, Finland, Litauen og Tyskland havde fået adgang til skibet under ledsagelse af de kinesiske myndigheder (Maritime Danmark, 2024). Hvad der kom ud af dette besøg, er endnu uvist.

Et juridisk ingenmandsland

Adspurgt af medierne var eksperterne enige om begrænsningerne i de gældende regler. Ekspert i havret Birgit Feldtman forklarede, at det havretlige system er utilstrækkeligt i de her situationer, fordi man simpelthen ikke har forudset scenarier, hvor søkabler afbrydes, og hvor der er tvivl om, hvorvidt det sker ved uheld eller med ondsindede intentioner (Scheef og Romme, 2024). Kristina Siig sagde det endnu tydeligere: ”De gældende regler passer ikke særligt godt til den her situation. Vi er ude i at skulle fortolke på loven, og så bliver det svært at sige noget med sikkerhed” (Jensen, 2024).

Allerede i 2013 rejste den anerkendte tyske ekspert i folkeret Wolff Heintschel von Heinegg spørgsmålet om sårbarheden af undersøiske kommunikationskabler og fremkom samtidigt med en analyse af de hermed forbundne havretlige problemstillinger, som er blevet sørgeligt aktuelle nu (Heinegg, 2013). Senere i 2018 etablerede organisationen International Law Association en komité, der skulle arbejde med netop den problemstilling, at FN's Havretskonvention ikke i tilstrækkelig grad adresserer den ”myriade” af spørgsmål og udfordringer, som stater og ejere/operatører af kabler og rørledninger på havbunden står overfor. Komitéen udgav i 2020 en rapport, der påpegede det problematiske i, at en stat som udgangspunkt er ansvarlig for retshåndhævelse, mens søkabler og rørledninger som oftest er ejet af private aktører og placeret i maritime zoner både inden og uden for national jurisdiktion med flere forskellige statslige aktører involveret ift. myndighedstilsyn med konstruktion, ejerskab og drift (Roach o.a., 2020).

Det konkrete spørgsmål er altså, hvorvidt kyststaterne uden for deres territorialfarvand kan gribe ind over for skibe, der er grebet på fersk gerning i

eller er under mistanke for at have udøvet sabotage mod undersøiske kabler og rørledninger. Her udgør havretten, som er en del af folkeretten, det væsentligste grundlag, og kernen i havretten er FN's Havretskonvention fra 1982 (UNCLOS). Havretskonventionen blev forhandlet gennem anden halvdel af 1970'erne og vedtaget i 1982, men trådte først i kraft i 1994. Alle EU-lande har underskrevet og ratificeret konventionen ligesom størstedelen af resten af verden, inklusive Rusland og Kina. USA har ikke tiltrådt konventionen, idet Kongressen nægtede at godkende at ratificere den grundet national modstand mod bestemmelserne omkring udnyttelse af naturressourcer på og under havbunden. USA anerkender dog i et antal nationale dokumenter en lang række bestemmelser i UNCLOS som international sædvaneret, hvorfor disse også anses for at være bindende for USA.

Havretten tildeler således kyststaterne nogle muligheder for at udøve jurisdiktion også uden for deres territorialfarvand, men det forudsætter som regel, at kyststaterne har implementeret national lovgivning, der kan udfylde disse rammer. Før vi ser nærmere på, hvordan man fra de danske myndigheder har håndteret denne ikke helt veldefinerede situation i de nylige tilfælde, gennemgås de centrale begreber i juraen.

Havets grundlov

Udgangspunktet i UNCLOS er, at en stats ydre territorialfarvand strækker sig op til 12 sømil (ca. 22,2 km) fra basislinjen, der som hovedregel defineres som lavvandslinjen. Her har kyststaten fuld jurisdiktion som på land og i det indre territorialfarvand, men denne begrænses dog af andre staters skibes ret til at udøve uskadelig gennemfart. I forlængelse heraf strækker den såkaldte tilstødende zone sig fra det ydre territorialfarvand til op til 24 sømil fra basislinjen. Den har til formål at skabe en bufferzone, hvor en kyststat kan beskytte sig mod visse former for aktiviteter, der er rettet mod dens territorium (UNCLOS art. 33). I den tilstødende zone kan kyststaten således håndhæve sine told-, afgifts-, indvandrings- eller sundhedslove og -forskrifter. Danmark har indført en sådan tilstødende zone. Den vurderes dog ikke at have nogen praktisk betydning ift. at beskytte kritisk maritim infrastruktur.

Der findes endvidere en eksklusiv økonomisk zone (EØZ), hvilket var en nyskabelse med UNCLOS ift., at kyststaten skulle kunne sikre sig kontrol med og jurisdiktion over de økonomiske ressourcer i zonen. Det drejer sig især om fiskeri og forekomster af fossile brændstoffer, navnlig olie og gas, men også eneretten til havforskning og til at kunne opføre bundfaste installationer som f.eks. boreplatforme og vindmøller. Zonen strækker sig fra det ydre territorialfarvand ud til maksimalt 200 sømil fra basislinjen (370,4 km), idet der skal foretages en grænsedragning til andre staters EØZ, hvor afstanden mellem basislinjerne er mindre end 400 sømil. En kyststat skal kræve en EØZ for at have en, og i dag anses en sådan ret for at være sædvaneret, dvs. at stater såsom USA, der ikke har tiltrådt UNCLOS, også kan have en EØZ.

Ifølge UNCLOS art. 21(1)(c) kan en kyststat indføre og håndhæve lovgivning i overensstemmelse med konventionens øvrige regler og folkeretten i øvrigt mht. retten til uskadelig gennemfart af søterritoriet. Dette gøres med henblik på bl.a. beskyttelse af undersøiske kabler og rørledninger. Danmark har i forlængelse heraf udstedt den såkaldte kabelbekendtgørelse, der bl.a. forbyder ankring i en 200 m bred beskyttelseszone langs med og på hver side af et kabel eller rørledning (Erhvervsministeriet, 1992). Det fremgår ikke klart, om disse beskyttelseszoner er begrænset til territorialfarvandet eller ej, men det må formodes at forholde sig sådan. Under alle omstændigheder forbeholder Danmark sig retten til at retsforfølge og straffe evt. overtrædelser af bekendtgørelsen, jf. dennes § 7. Med andre ord har Danmark den nødvendige nationale lovgivning på plads til at beskytte kabler og rørledninger inden for territorialfarvandet.

Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang kabler og rørledninger på havbunden i en EØZ kan beskyttes af kyststaten. Grundlæggende har alle stater, jf. UNCLOS art. 58, stk. 1, ret til at lægge kabler og rørledninger i deres egen og andre staters EØZ. Det er en ret, der blev etableret før fremkomsten af UNCLOS, og som ikke har ændret sig siden. Det skal dog ske med respekt for kyststatens og andre staters rettigheder i zonen, og en kyststat kan iht. UNCLOS art. 58, stk. 3, fastlægge regler herfor, dog alene ift. beskyttelse af egne rettigheder såsom til fiskeri (Heinegg, 2013: 303-5). Der er her en distinkt forskel på rørledninger og kabler. Brud på en rørledning, som det skete i forbindelse med Nord Stream 1 og 2, vil således sandsynligvis forårsage omfattende forurening, hvilket vil betyde, at kyststaten, jf. UNCLOS art. 58, stk. 1(b)(iii), har jurisdiktion ift. bruddet, herunder ret til at opbringe skibe, som må have forårsaget det. Igen forudsætter det dog, at den nødvendige lovgivning er på plads – ikke ift. selve bruddet på rørledningen, men ift. forureningen.

For så vidt angår kommunikationskabler og strømkabler, vil brud på disse næppe resultere i en forurening, der giver kyststaten ret til at udøve jurisdiktion. Heinegg (2013: 309) konkluderer, at fra kyststatens og kabelejernes perspektiv er retsstillingen ret uklar. Det eneste, der ligger fast, er, at staterne iht. UNCLOS art. 113 er forpligtede til at indføre lovgivning over skibe, der fører deres flag, og for personer under deres jurisdiktion, typisk deres statsborgere, som er ansvarlige for kabelbrud, og det uanset om der er tale om forsætlige eller groft uagtsomme handlinger (culpable negligence). Et sådant ansvar forudsætter imidlertid, at den ansvarlige flagstat rent faktisk udøver denne forpligtelse, hvilket næppe kan forventes, hvis formålet med skaden har været en forsætlig sabotagehandling. Endvidere vil flagstater, der typisk anses for at registrere skibe under såkaldt bekvemmelighedsflag – som f.eks. Cookøerne, hvor Eagle S var indregistreret – næppe kunne forventes rent faktisk at foretage retsforfølgning.

En mulighed, som en kyststat har for at udøve jurisdiktion og arrest i en EØZ – eller på åbent hav for den sags skyld – vil være, hvis et skib antræffes på kyststatens territorialfarvand, og der er begrundet mistanke om, at det har

forbrudt sig mod landets love ved at have beskadiget kabler eller rørledninger på søterritoriet. Hvis det pågældende skib så, efter at være anråbt, flygter ud af territorialfarvandet, kan kyststaten iht. reglerne om "forfølgelse in continenti" i UNCLOS art. 111 opbringe det, så længe det er i internationalt farvand, dvs. uden for andre kyststaters territorialfarvand. Det kræver dog, at forfølgelsen er kontinuerlig, hvilket indebærer, at der løbende er kontakt mellem det forfølgende og det mistænkte skib.

Endelig har det været overvejet, om der i en EØZ kan etableres en sikkerhedszone omkring kabler og rørledninger, som det iht. UNCLOS art. 60, stk. 4-7, er tilfældet med kunstige øer, faste installationer på havbunden o.l. Statspraksis og en fortolkning af bestemmelserne i UNCLOS synes ikke at understøtte en sådan løsning. Australien har dog forsøgt at indføre en sådan sikkerhedszone omkring kabler nedlagt i deres EØZ, hvilket må ses som et forsøg på at udvide de eksisterende grænser for at udøve jurisdiktion (Lott, 2024a). En anden mulighed for at etablere jurisdiktion ligger i generalklausulen i UNCLOS art. 59, der åbner mulighed for at løse konflikter mellem stater med modstridende interesser i en kyststats EØZ, der ikke i forvejen er reguleret af konventionen.

Faktaboks 1: Kontinentalsoklen og det åbne hav

Der gælder i hovedtræk de samme regler for staters ret til lægning af kabler og rørledninger udenfor som i EØZ, idet kyststatens interesser dog her er begrænset til ressourcer på og i kontinentalsoklen. Et andet begreb fra UNCLOS er "det åbne hav", som betegner den del af havet, hvor ingen stat har jurisdiktion. Det omfatter havområdet uden for kyststaternes EØZ, dog ikke den forlængede kontinentalsokkel i den udstrækning, den måtte forekomme. Staterne har her fri adgang til at lægge både kabler og rørledninger, dog med respekt for andre staters ret til at gøre det samme. Selv om disse bestemmelser kan være relevante for Kongeriget Danmark i Nordatlanten og Arktis, ligger det uden for denne artikels fokus at gå i dybden hermed.

Historiske perspektiver

Havets grundlov giver som beskrevet langt fra svar på alle spørgsmål omkring søkabler og rørledninger. For Danmarks vedkommende er det værd at bemærke, at UNCLOS definerer "lukkede eller delvis lukkede havområder" i form af havbugter, bassiner eller hav omgivet af to eller flere stater, evt. forbundet med et andet hav eller oceanet ved et smalt udløb eller bestående helt eller hovedsageligt af to eller flere kyststaters territorialfarvand eller eksklusive økonomiske zoner. Østersøen er et eksempel på et sådant havområde, der er reguleret ved UNCLOS art. 122 og 123. Kyststaterne opfordres heri til at indgå i et samarbejde om en række emner, dog ikke lægning af og jurisdiktion

over kabler. Der er således ikke megen hjælp at hente i UNCLOS på dette punkt.

I stedet kan man overveje, om det i en situation som den omkring Yi Peng 3 giver mening at tage udgangspunkt i Øresundstraktaten (der også benævnes Københavnerkonventionen) fra 1857, selvom denne først og fremmest havde til formål at afskaffe Øresundstolden. Traktaten udgør nemlig det formelle grundlag for, at de danske stræder, herunder især Storebælt, anses som "historiske stræder". Pointen er, at historiske stræder ikke følger havrettens generelle regler for internationale stræder, kun i det omfang de ikke er omfattet af stræderegimet. Her har det danske stræderegime udviklet sig gennem statspraksis i en anden retning siden 1857, således Danmark i et vist omfang kan regulere gennemsejling af krigsskibe fra andre stater i fredstid og forbeholder sig ret til at lukke stræderne i krigstid.

Når traktaten nævnes her, skyldes det et interessant blogindlæg, hvori den norske ekspert i havret Alexander Lott behandler en række relevante problemstillinger omkring Yi Peng 3 (Lott, 2024a). Han argumenterer (med henvisning til Erik Brühls tobindsværk om internationale stræder fra 1939-1940) for, at Øresundstraktaten giver Danmark ret til at foretage civil arrest af skibe, der gennemsejler danske stræder. UNCLOS' bestemmelser om fri passage henviser ud fra denne tolkning til forbuddet mod en *generel* spærring af stræderne, ikke enkeltstående indgreb. Denne udlægning synes dog problematisk af flere grunde. Det er givet, at skibe, der ikke opfylder reglerne for uskadelig gennemfart i f.eks. Storebælt og dermed forbryder sig mod kyststatens love, hermed har mistet sin gennemsejlingsret og iht. til havrettens almindelige regler kan opbringes. UNCLOS art. 45 fastlægger, at passage i historiske stræder følger reglerne for "innocent passage", der åbner mulighed for, jf. art. 28, at kyststaten kan opbringe skibe, der forbryder sig mod kyststatens regler i forbindelse med selve passagen. Sådan opbringning er sket i enkelte tilfælde, f.eks. hvor det har været åbenbart, at et skib ikke kunne passere sikkert under Storebæltsbroen, fordi den vagthavende navigatør på broen har været indisponeret.

Lott udvider imidlertid dette til, at Danmark også kan anvende denne ret ift. overtrædelser af allierede landes rettigheder, herunder kabelbrud andre steder i Østersøen. Hertil må blot anføres, at der ikke er noget i den praksis, som hidtil har ligget til grund for forvaltningen af det danske stræderegime, som underbygger, at Kongeriget Danmark eller andre relevante stater skulle have den retsopfattelse, at en sådan udvidet ret eksisterer. Tilsvarende er det næppe sandsynligt, at Kongeriget Danmark vil risikere en international tvist om grænserne for stræderegiment på et for usikkert retsgrundlag.

En anden traktat af ældre dato spiller også en væsentlig rolle i nutidens hybridkrig på havbunden. De nye forbindelser på kryds og tværs af verdenshavene efter udlægningen af det første søkabel mellem England og Frankrig i 1850 medførte naturligt et behov for regulering. "The Convention on Sub-

marine Telegraph Cables" blev derfor underskrevet og ratificeret i 1884-1885 af både Danmark, Sverige og Rusland og flere end 30 andre lande, dog ikke Kina, og har siden udgjort den grundlæggende juridiske ramme for sikkerheden omkring søkabler. Art. II er ganske eksplicit:

> *"Det er strafbart at bryde eller beskadige et søkabel, forsætligt eller ved culpøs uagtsomhed, på en sådan måde, at telegrafisk kommunikation helt eller delvist afbrydes eller hindres, og uden at en sådan straf har konsekvenser for et muligt civilt søgsmål om erstatning" (oversat af forfatterne).*

Samtidig hjemler konventionens art. X de underskrivende landes ret til at indhente beviser for brud på aftalens bestemmelser. Denne bestemmelse har så vidt vides kun været anvendt én gang, nemlig i februar 1959, hvor forbindelserne på fem søkabler på bunden af Atlanterhavet ud for New Foundland blev afbrudt. Flyobservationer kastede mistanken på den sovjetiske trawler Novorossiisk, hvorfor en officer og fire menige – alle ubevæbnede – fra den amerikanske flåde gik om bord for at undersøge sagen nærmere. Ved hjælp af en tolk påberåbte amerikanerne sig Søkabelkonventionen af 1884 og fik adgang til skibets logbog, der viste, at sejlmønsteret passede med de beskadigede kabler. Amerikanerne undersøgte også trawlerens fiskegrej, der bar præg af at have været i karambolage med søkabler på havbunden. På baggrund af det 70 minutter lange besøg om bord på Novorossiisk konkluderede de amerikanske myndigheder, at der var en stærk formodning om, at trawleren havde forbrudt sig mod art. II, hvorfor USA to dage senere sendte en officiel anmodning til Sovjetunionen om hurtigst muligt at indlede en undersøgelse. Den sovjetiske regering afviste efterfølgende, at Novorossiisk havde beskadiget kablerne, hvorfor det amerikanske flådefartøjs opbringning og inspektion blev anset for ubegrundet (Department of State, 1959).

Diskussion af Danmarks muligheder

Under Yi Peng 3-sagen opstod et rygte på det sociale medie X (bl.a. kolporteret af Open Source-nyhedsaggretoren @visegrad24) om, at danske myndigheder havde været om bord i det kinesiske fragtskib efter at have påberåbt sig art. X i Søkabelkonventionen af 1884. Det vides ikke, hvorvidt denne traktat blev anvendt eller ej i den konkrete situation, men det er interessant at diskutere, om der er relevant hjemmel til noget sådant i konventionen. Halog o.a. (2024) anfører, at det er uklart, om konventionens bestemmelser om "telegrafkabler" også kan siges at gælde nutidens datakabler. Desuden påpeger forfatterne, at konventionen kun er tiltrådt af et mindre antal af verdens lande, mens stort set alle regioner i dag er forbundet af søkabler, ligesom de anfører, at konventionens art. VIII stipulerer, at flagstaten har jurisdiktion, selvom ethvert underskriverland kun vil kunne retsforfølge egne statsborgere. Dette efterlader uklarheder ift. nutiden, hvor sabotage er i fokus frem for skader på søkabler

som følge af uagtsomhed. Dertil kommer, at sabotage i øvrigt ikke er nærmere defineret i folkeretten (Tramazzo, 2023).

I forhold til Yi Peng 3-affæren har Kina som nævnt ikke tiltrådt konventionen, og spørgsmålet er, hvad konventionens status i det hele taget er i dag. Heinegg (2013) har fremført, at Genèvekonventionen fra 1958 om Den Kontinentale Sokkel fra 1958 netop fastslog, at konventionen var uden præjudice til andre konventioner, hvilket taler for, at Søkabelkonventionen af 1884 i hvert fald dengang fortsat var gældende. USA mener angiveligt, at konventionen er udtryk for sædvaneret, dvs. generel international ret, der således også binder Kina (Lott, 2024a; Buhl, 2023). Omvendt kunne der argumenteres for, at det forhold, at konventionen kun har været anvendt én gang, betyder, at den må anses for forældet. Her er det dog bemærkelsesværdigt, at Sovjetunionen ikke anvendte dette argument i deres modsvar til USA tilbage i 1959. Så noget taler for, at konventionen stadig gælder (Papastavridis, 2014: 34). Som anført af Alexander Lott har det næppe været et spørgsmål, som Danmark eller andre stater anså for opportunt at afklare i forbindelse med denne sag, fordi de potentielle konsekvenser af at opbringe et kinesisk fragtskib med Søkabelkonventionen af 1884 i hånden var uoverskuelige. Desuden er rækkevidden af den jurisdiktion, som Danmark ville have kunne udøve, ret begrænset. Man ville alene have kunnet borde skibet og kontrollere dets skibsbøger og journaler, men ikke beslaglægge fartøjet.

Flagstatsprincippet er i teorien et velfungerende system ifølge Birgit Feldtmann, der forsker i bl.a. havret, men det bliver problematisk, hvis der er tale om sabotage eller hybride trusler, hvor en stat kan bruge et privat skib til at udføre angreb, for så har man som flagstat jo ikke interesse i, at sagen bliver efterforsket (Scheef og Romme, 2024). Forskellen på, hvilken flagstat der er tale om, forklarer eksempelvis, hvorfor Finland kunne tage kontrol over det i Cookøerne registrerede Eagle S, mens det ikke var muligt for Danmark i tilfældet med Yi Peng 3. Hans Tino Hansen fra rådgivningsvirksomheden Risk Intelligence og Kristina Siig, har begge konkluderet, at der er tale om ren magtpolitik, hvor der er forskel på, om et skib er indregistreret i mægtige Kina eller i de politisk betydeligt mindre skræmmende Cookøer (Lindqvist, 2024; Kirkebæk-Johansson, 2024). I den konkrete sag taler alt dog for, at Finland kunne udøve jurisdiktion over Eagle S og dermed borde det, da det lå i finsk territorialfarvand.

Tilsvarende har kyststaterne uden for deres territorialfarvand meget begrænsede muligheder for at skride ind over for skibe, der er under mistanke for eller endda er blevet grebet på fersk gerning i at have beskadiget søkabler og rørledninger. Dette har sagerne med Yi Peng 3 og Eagle S tydeligt demonstreret. Selvfølgelig kan staterne forsøge at forbedre den internationale lovgivning på dette område, men det kan næppe forventes, at stater, der udøver denne form for sabotage, vil deltage aktivt i et forpligtende samarbejde. Ultimativt kan kyststaterne, som foreslået af Lott, erklære, at et angreb på deres kritiske maritime infrastruktur anses som et væbnet angreb, der udløser retten til

selvforsvar (Lott, 2024a). Hermed overskrides imidlertid tærsklen for væbnet konflikt, jf. den indledende diskussion af hybridkrigsbegrebet. En sådan udlægning vil næppe nyde stor international opbakning, men en erklæring om at forbeholde sig retten til at anse en sådan sabotagehandling som et væbnet angreb vil øge de risici, der hidtil har være forbundet med hybrid krigsførelse, hvor målet for gerningsstaten har været at anvende handlinger, der ikke oversteg tærsklen for væbnet konflikt.

Behov for klarhed omkring hjemmel og ansvar

Den nye minister for samfundssikkerhed og beredskab, Torsten Schack Pedersen (V), meldte hurtigt ud, at han oven på hændelserne omkring søkablerne i Østersøen havde bedt sit embedsværk om at afklare, om der var behov for at iværksætte tiltag både på kort og længere sigt (Kaalø, 2024), hvilket blev støttet af bl.a. fiberleverandøren GlobalConnect, som står for halvdelen af al datatrafik i Norden (Lorenzen, 2025), og nichemediet ResilienceTECH, der beklagede, at Danmark indtil videre havde valgt at ignorere sådanne hændelser og og fortsætte upåagtet, som om intet var hændt (Hovgaard, 2025).

» Der er således behov for klare politiske udmeldinger om, hvad Danmark som stat i fremtiden har tænkt sig at stille op, hvis det rent faktisk en dag skulle lykkes Søværnet, politiet eller eventuelt en nyetableret dansk kystvagt at standse og borde et civilt fartøj mistænkt for at have udøvet sabotage mod maritim infrastruktur

Der er således behov for klare politiske udmeldinger om, hvad Danmark som stat i fremtiden har tænkt sig at stille op, hvis det rent faktisk en dag skulle lykkes Søværnet, politiet eller eventuelt en nyetableret dansk kystvagt at standse og borde et civilt fartøj mistænkt for at have udøvet sabotage mod maritim infrastruktur. I den forbindelse er det bemærkelsesværdigt, at den finske viceanklager Jukka Rappe udtalte, at sagen mod Eagle S indledningsvis efterforskedes som grov skade og groft hærværk, men at man droppede at efterforske hændelsen som terror (Elkjær, 2024). At håndtere et kabelbrud som simpelt hærværk frem for en krigshandling er en form for "Al Capone-metode", hvor staten søger at straffe en gerningsmand for noget andet end hans mest graverende, men ikke beviselige lovovertrædelse for at få retfærdigheden til at ske fyldest, dels hvad den konkrete forbrydelse angår, dels af hensyn til den almene retsfølelse i samfundet. Det handler om at gøre det så omkostningsfuldt for en besætning eller et rederi at deltage i disse skadelige aktiviteter, at fremmede stater får så svært som muligt ved at indrullere dem i skjulte operationer. Når en hybrid krigshandling i gråzonen ikke modsvares militært (hvilket medfører risiko for uønsket konflikteskalation), men derimod med mere kreative former for straf og forhindringer, anvender vi samme grad af hybriditet i det defensive spil som i det offensive. Det er muligvis denne strategi, der lå

bag, da udenrigsminister, Lars Løkke Rasmussen (M), midt i december 2024 oplyste på X, at Danmark fremover vil anmode skibe i dansk farvand om at oplyse deres forsikringsbevis for på den måde at stresse og bekæmpe truslen fra Ruslands såkaldte skyggeflåde (Bohr og Ekeberg, 2023).

Med etableringen af Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab har Danmark fået bedre muligheder for imødegå hybridtruslerne under havoverfladen. Den kongelige resolution af 29. august overførte således ansvaret vedrørende "koordination af håndteringen af konkrete sikkerhedshændelser vedrørende kritisk infrastruktur på havet, herunder søkabler, rørledninger, vindmølleparker, boreplatforme m.v." fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet til det nye ministerium. Dermed blev ministeransvaret placeret sammen med havmiljøberedskabet og kystredningstjenesten, som samtidig ressortoverførtes fra hhv. Miljøministeriet og Forsvarsministeriet sammen med lodsområdet og sejladssikkerhed fra Erhvervsministeriet. Dette åbner mulighed for yderligere samling af ansvaret for maritim sikkerhed gennem etablering af en egentlig dansk kystvagt, hvilket imidlertid kalder på en grundig analyse af fordele og ulemper (Dahlberg, 2019). Med den nylige reorganisering er der dog håb for, at både ansvaret for og udmøntningen af den maritime sikkerhed bliver mere tydelig herhjemme.

Udfordringerne på området forsvinder imidlertid ikke alene ved reorganiseringen af ansvaret. Der er brug for dels en institutionel fokusering, som omfatter en national sikkerhedsstrategi med tydelig placering af organisatorisk ansvar samt prioriteringer og mål for både beskyttelsen af den maritime kritiske infrastruktur og resten af samfundet, dels en generel styrkelse af videns- og kompetenceniveauet hos alle involverede aktører. Skal Danmark stå stærkt i forhold til at møde de nye former for hybride udfordringer, skal der tænkes bredt og innovativt, også i forhold til det juridiske fundament, der ageres på grundlag af. Dem, der truer landets sikkerhed, lader sig ikke begrænse af kendte, veldefinerede rammer, og derfor er der brug for en ny struktureret juridisk helhedsbetragtning med fokus på veldefinerede kompetenceområder og tværgående tilpasning mellem de mange juridiske discipliner, der i dag udgør det, der på forskellig vis berører det nationale beredskab.

Sidstnævnte kræver udvikling af et stærkt nationalt forsknings- og udviklingsmiljø til understøttelse af Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, for en klar og fælles forståelse af hjemmelsgrundlag og ansvarsfordeling er den helt fundamentale forudsætning for at kunne sikre et robust og sikkert samfund. Danmark og ministeriet kan med fordel anlægge en holistisk, bred og kreativ 'tænke ud af boksen'-tilgang til håndtering af hybride angreb på maritim infrastruktur for at imødekomme denne nye type trussel på en måde, så man ikke risikerer åben konflikt med stormagter som Kina og Rusland. Gennemgangen af de aktuelle hændelser viser med al tydelighed, hvor vanskeligt det er at manøvrere i et farvand, hvor både juraen og fordelingen af myndighedsansvar kan være ligeså mudret som havbunden selv.

Referencer

Aftonbladet (2024), "Kabelbrott i Östersjön kan vara sabotage", *Aftonbladet*, 19. november, www.aftonbladet.se/nyheter/a/kwBv1a/kabelbrott-misstanks-vara-sabotage.

Azad, T.M., M.W. Haider og M. Sadiq (2023), "Understanding Gray Zone Warfare from Multiple Perspectives", *World Affairs*, 186(1): 81-104.

Bessing, Carsten (2024), "Ekspert efter brud på kabler i Østersøen: »Svært at se, at der er tale om tilfældigheder«", *ResilienceTECH*, 20. november, https://pro.ing.dk/resiliencetech/artikel/ekspert-efter-brud-paa-kabler-i-oestersoeen-svaert-se-der-er-tale-om-tilfaeldigheder.

Bohr, Jakob Kjøgx, og Emilie Ekeberg (2023), "Danmark annoncerer nyt tiltag mod Ruslands skyggeflåde", *danwatch*, 16. december, https://danwatch.dk/danwatch-erfarer-loekke-annoncerer-nyt-omfattende-tiltag-mod-ruslands-skyggeflaade/.

Buhl, Kenneth Øhlenschlæger (2023), "International sædvaneret", i Frederik Harhoff og Bugge Thorbjørn Daniel, red., *Folkeret*, 2. udg., København: Hans Reitzels Forlag, s. 187-224.

Dahlberg, Rasmus (2019), *Mellem kyst og krig: Søværnets civile og nationale opgaver*, København: Gads Forlag.

Department of State (1959), "U.S. and U.S.S.R. Exchange Notes on Damage to Submarine Cables", *Bulletin,* 20. april, Vol. XL(1034): 555-8.

Elkjær, Bo (2024), "Hybridtruslen består trods hurtigt finsk indgreb efter kabelsabotage", *Information*, 28. december.

Erhvervsministeriet (1992), *Bekendtgørelse nr. 939 af 27/11/1992: Bekendtgørelse om beskyttelse af søkabler og undersøiske rørledninger*, København, www.retsinformation.dk/eli/lta/1992/939.

EU Today (2024), "Chinese Ship Yi Peng 3 Under Investigation for Baltic Sea Cable Sabotage", *EU Today*, 20. November, https://eutoday.net/chinese-ship-yi-peng-3-baltic-sea-cable-sabotage/.

The Guardian (2024), "Finnish coastguard boards tanker suspected of causing power and internet cable outages", *The Guardian* 26. December, www.theguardian.com/world/2024/dec/26/finnish-coastguard-boards-eagle-s-oil-tanker-suspected-of-causing-power-cable-outages.

Halog, J., P. Margat og M. Stadermann (2024), "Submarine Infrastructures and the International Legal Framework", *Transactions on Maritime Science*, Croatia: Split, 13(1), doi: 10.7225/toms.v13.n01.w16.

Heinegg, Wolff Heintschel (2013), "Protecting Critical Submarine Cyber Infrastructure: Legal Status and Protection of Submarine Communication Cable under International Law" i Katharina Ziolkowski, red., *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace. International Law, International Relations and Diplomacy*, Tallinn: NATO CCD COE Publication, s. 291-318.

Hovgaard, Laurids (2025), "Krystalkugle: 2025 kan blive året, hvor Danmark svarer hårdt tilbage på russiske hybridangreb", *ResilienceTECH*, 7. januar, https://pro.ing.dk/resiliencetech/artikel/krystalkugle-2025-kan-blive-aaret-hvor-danmark-svarer-haardt-tilbage-paa-russiske-hybridangreb.

Jensen, Emil V.S. (2024), "Kinesisk skib har kastet anker tæt ved 'afgørende' havgrænse", *tv2.dk*, 21. november, https://nyheder.tv2.dk/udland/2024-11-21-kinesisk-skib-har-kastet-anker-taet-ved-afgoerende-havgraense. Set 7. januar 2025.

Jørgenssen, Steen A. (2024), "Danmark og Kina bekræfter dialog om sabotagemistænkt skib i Kattegat", *Jyllands-Posten*, 26. november.

Kirkebæk-Johansson, Laura (2024), "Finnerne gik ombord efter én dag, mens danskerne ventede flere uger. Forstå forskellen på 'Yi Peng 3' og 'Eagle S'", *dr.dk*, 27. december, www.dr.dk/nyheder/udland/finnerne-gik-ombord-efter-en-dag-mens-danskerne-ventede-flere-uger-forstaa-forskellen.

Kaalø, William Sonne (2024), "Det er en alvorlig situation, vi befinder os i", *Bornholms Tidende*, 26. november.

Libiseller, Chiara (2023), "'Hybrid warfare' as an academic fashion", *Journal of Strategic Studies*, 46(4): 858-80.

Lindqvist, Andreas (2024), "Skibets ejer gør en forskel: Derfor gik finnerne i aktion, hvor danskerne kiggede på", *Berlingske*, 28. december.

Lorenzen, Mads (2025), "Kabelgigant efter nye ødelæggelser i Østersøen: Glem ikke søkablerne", *Jyllands-Posten,* 3. januar.

Lott, Alexander (2024a), "The Baltic Sea Cable-Cuts and Ship Interdiction: The C-Lion1 Incident", *Articles of War*, Lieber Institute, West Point, 26. November, https://lieber.westpoint.edu/baltic-sea-cable-cuts-ship-interdiction-c-lion1-incident/.

Lott, Alexander (2024b), "Christmas Day Cable Cuts in the Baltic Sea", *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 31. December, https://www.ejiltalk.org/christmas-day-cable-cuts-in-the-baltic-sea/.

Maritime Danmark (2024), "Yi Peng 3 har forladt Danmark", *Maritime Danmark*, 23. december, www.maritimedanmark.dk/yi-peng-3-har-forladt-danmark.

Møller, Peter (2024), " Hvad lavede kinesisk skib i Østersøen? Kina afviser forbindelse til ødelagte kabler", *tv2.dk*, 20. november, https://nyheder.tv2.dk/krimi/2024-11-20-hvad-lavede-kinesisk-skib-i-oestersoeen-kina-afviser-forbindelse-til-oedelagte-kabler.

Nytimes (2025), https://www.nytimes.com/2025/03/02/world/europe/finland-tanker-sabotage-cables-baltic.html

Papastavridis, Efthymios (2014), The Interception of Vessels on the High Seas, Contemporary Challenges to the Legal Order of the Oceans, Oxford: Hart Publishing.

Ritzau (2024a), "Statsminister om brud på datakabler: Sabotage ville ikke overraske", *TV2 Bornholm*, 20. november, www.tv2bornholm.dk/artikel/statsminister-

om-brud-paa-datakabler-sabotage-ville-ikke-overraske.
Ritzau (2024b), "Rusland og Kina afviser kendskab til beskadigede kabler", *tv2.dk*, 20. november, https://nyheder.tv2.dk/udland/2024-11-20-rusland-og-kina-afviser-kendskab-til-beskadigede-kabler.
Ritzau (2025), "Finsk selskab vil have beslaglagt tankskib i kabelsag", *Berlingske*, 2. januar, www.berlingske.dk/internationalt/finsk-selskab-vil-have-beslaglagt-tankskib-i-kabelsag.
Roach, J. Ashley o.a. (2020), *Submarine Cables and Pipelines under International Law. Interim Report 2020*, London: International Law Association.
Scheef, Manne og Mads Romme (2024), "Kina bestemmer i Kattegat", *Ekstra Bladet*, 26. november.
Stenroos, Maria og Päivi Happonen (2025), "Ylen tiedot: Eagle S:n ankkuri on löydetty ja nostettu Suomenlahden pohjasta", *yle.fi*, 7. januar, https://yle.fi/a/74-20135201.
SVT (2024), "Statsminister Ulf Kristersson vill att kinesiska fartyget rör sig mot Sverige", *SVT.se*, 26. November, www.svt.se/nyheter/inrikes/statsminister-ulf-kristersson-vill-att-kinesiska-fartyget-ror-sig-mot-sverige.
Tramazzo, John C. (2023), "Sabotage in Law: Meanings and Misunderstandings", *Articles of War*, Lieber Institute, West Point, 23. Juni, https://lieber.westpoint.edu/sabotage-law-meaning-misunderstandings/.
With, Alexander og Anders Puck Nielsen (2024), "Maritim hybridkrig" i: Esben Salling Larsen og Rasmus Dahlberg, red., *Hjemmefronten: Forsvarets nationale opgaver frem mod 2035*, København: Djøf Forlag, s. 171-198.

Modstandsdygtighed i samfundsvigtige sektorers forsyningskæder

Kraftige forstyrrelser i forsyningskæderne forårsaget af f.eks. pandemier, energikriser og geopolitiske spændinger lægger et betydeligt pres på den offentlige sektors forsyningskæder. Formålet med denne artikel er at øge forståelsen af kompleksiteten ved opbygning af robusthed i de forsyningskæder, der understøtter samfundsvigtige sektorer. Artiklen identificerer udfordringer ved at sikre supply chain resilience i et offentligt system med betydelige forskelle på tværs af sektorer med hensyn til graden af central statslig styring og graden af privatisering (antal private aktører). Derfor konkluderer artiklen, at en differentieret tilgang til arbejdet med de samfundsvigtige sektorer er nødvendig. Baseret på procesteori præsenterer artiklen en procesmodel bestående af fire faser til at sikre supply chain resilience i kritiske ressourcer til samfundsvigtige funktioner: 1) kortlæg forsyningskæderne for samfundsvigtige funktioner og kritisk infrastruktur, 2) vurder sandsynlighed for og konsekvenser af hændelsestyper for samfundsvigtige funktioner, 3) identificer sårbarheder ved de samfundsvigtige funktioner og foretag risikovurdering, samt 4) udarbejd handleplaner for risikoafbødning og styrkelse af kapabiliteter.

JAN STENTOFT
Professor,
Institut for Erhverv og Bæredygtighed,
Syddansk Universitet,
stentoft@sam.sdu.dk

Ledelse af forsyningskæder har fokus på materiale-, informations- og finansielle strømme fra råvareudvinding til forbrugstidspunktet. Herimellem er der en lang række aktører som f.eks. logistikvirksomheder, detailhandlere, grossister, producenter og offentlige organisationer. Et centralt element indenfor ledelse af forsyningskæder er forretningsprocesser, der går på tværs af afdelinger i organisationer. Det er vigtigt at undgå, at hver afdeling – f.eks. salg, produktion og indkøb – arbejder isoleret og kun fokuserer på sine egne mål. Ellers risikerer man, at helheden ikke fungerer optimalt. I denne artikel anvendes der et forsyningskædeperspektiv på de offentlige og private aktører, som arbejder med kritisk infrastruktur. Kritisk infrastruktur er ifølge Styrelsen for Forsyningssikkerhed (SFOS) infrastruktur, herunder faciliteter, systemer, processer, netværk, teknologier, aktiver samt serviceydelser, som er nødvendige for at opretholde eller genoprette samfundsvigtige funktioner (SFOS, 2023: 6).

» **Kritisk infrastruktur omfatter faciliteter, systemer, processer, netværk, teknologier, aktiver samt serviceydelser, som er nødvendige for at opretholde eller genoprette samfundsvigtige funktioner**

Fokus og bevidsthed om effektiviteten af globale forsyningskæder er steget markant på grund af forstyrrelser afledt af bl.a. COVID-19-pandemien, Ever Givens grundstødning i Suezkanalen, houthiernes forstyrrelser af skibstrafikken i Det Røde Hav med angreb på fragtskibe, Ruslands invasion af Ukraine, krigen i Gaza, cyberangreb, klimatiske ændringer og stigende geopolitiske spændinger. Især COVID-19-pandemien havde en stor indvirkning på globale forsyningskæder, fordi den førte til nedlukninger af lande, havne og fabrikker samt panikkøb af færdigvarer, halvfabrikata og råmaterialer på grund af mangel og hamstring. Disse forstyrrelser medførte også et stort pres på kritisk infrastruktur (Ahlqvist o.a., 2020; Pujawan og Bah, 2022).

De forskellige forstyrrelser af forsyningskæderne har øget opmærksomheden på supply chain resilience, hvilket som forskningsområde har udviklet sig betydeligt det sidste årti (Ali og Gölgeci, 2019; Hohenstein o.a., 2015; Kochan og Nowicki, 2018). Dog synes den eksisterende forskning om kritisk infrastruktur i kontekst af supply chain resilience at være begrænset, men det anses for et vigtigt område at styrke forskningsmæssigt (Ahlqvist o.a., 2020; Gabler o.a., 2017; Pettit o.a., 2019). Ifølge Stewart o.a. (2009) er der behov for ny forskning, som har fokus på robusthed mellem samfundsniveauer som føderale, statslige og lokale niveauer. Desuden opfordrer Scholten o.a. (2020) til forskning i supply chain resilience på sektor-, nationalt og overnationalt niveau.

Kritisk infrastruktur og forsyningskæder er sammenflettet, da mange af de ressourcer og aktiviteter, der er afgørende for forsyningskæders funktion, i sig selv er kritisk infrastruktur (Roman, 2023). Bliver et led i forsyningskæden eksempelvis udsat for et cyberangreb, kan det således ikke bare få konsekvenser for de andre led, men også for den kritiske infrastruktur. Supermarkeder og fødevareproducenter er f.eks. afhængige af elektricitet til alt fra lagerkøling til betalingssystemer. Samtidig er elnettet afhængigt af forsyningskæder, der leverer brændstof, reservedele og vedligeholdelse. Hvis strømmen går i længere tid, kan det forstyrre fødevareforsyningen, og hvis forsyningskæderne svigter, kan det påvirke driften af elnettet. Net- og informationssikkerhedsdirektivet (NIS2), som omhandler cybersikkerhed, er godkendt af EU-Parlamentet og Det Europæiske Råd og vil blive implementeret i dansk lovgivning i løbet af 2025. NIS2 indeholder strenge krav om at øge niveauet af cybersikkerhed blandt virksomheder og myndigheder, hvilket også påvirker kritisk infrastruktur. I 2024 blev NIS2 suppleret af direktivet om kritiske enheders modstandsdygtighed (CER), som indeholder øgede krav om at styrke kritisk infrastrukturs modstandskraft over for trusler som terrorangreb, sabotage og naturkatastrofer.

Forskningen indenfor supply chain resilience er i kraftig udvikling, bl.a. som følge af COVID-19-pandemien, stigende geopolitiske spændinger og klimatiske ændringer. I litteraturen om forsyningskæder har kritisk infrastruktur fået mindre opmærksomhed. De få eksisterende bidrag har fokuseret på at opbygge supply chain resilience gennem offentligt-private partnerskaber

(Stewart o.a., 2009; Yang og Xu, 2015) samt at skabe en ramme i flere lag for styring af risici i offentlige og private organisationer (Ahlqvist o.a., 2020). Der synes at mangle bidrag, der tager et statsperspektiv på, hvordan man kan støtte de kritiske sektorer til at styrke deres supply chain resilience. Yderligere savnes der bidrag i en offentlig og ikke mindst statslig kontekst. Hertil peger flere på, at der er behov for flere normative bidrag om, *hvordan* supply chain resilience kan skabes (Narasimhan, 2018) fremfor teoretiske fremstillinger om *hvad* og *hvorfor* (Samson og Kalchschmidt, 2019; Van Hoek, 2020). Netop *hvordan*-spørgsmålet har Stentoft og Mikkelsen (2024) givet et bud på med en procesmodel til at skabe supply chain resilience for små og mellemstore produktionsvirksomheder.

Problemstillingen med at sikre supply chain resilience i samfundsvigtige sektorer er yderligere aktualiseret af oprettelsen af det nye Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB) den 29. august 2024. Formålet med ministeriet er at styrke Danmarks evne til at forebygge, modstå og håndtere hændelser, der udfordrer samfundets grundlæggende funktioner. I alt har otte ministerier bidraget til det nye ministerium med overførsel af opgaver i varierende grad: Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Miljøministeriet, Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Med afsæt i ovenstående søger denne artikel at svare på følgende forskningsspørgsmål: Hvordan kan samfundsvigtige sektorer og funktioner opnå supply chain resilience gennem en struktureret proces?

Artiklen bidrager med nye perspektiver på mindst tre områder. For det første foreslås en procesmodel til at skabe supply chain resilience i samfundsvigtige sektorer og funktioner. For det andet slår artiklen til lyd for, at MSSB får den overordnede koordinerende rolle til at prioritere ressourcer på tværs af de 15 danske samfundsvigtige sektorer i kritiske situationer, vel vidende at hver sektor har sit eget sektoransvar. For det tredje betoner procesmodellen vigtigheden af en bred tværfaglig involvering i arbejdet i de enkelte sektorer og med støtte fra MSSB.

Teoretisk referenceramme

Supply chain resilience

Supply chain resilience (robusthed i forsyningskæderne) som fagområde har gennemgået en betydelig udvikling gennem de seneste årtier. Omfattende forskning inden for området har resulteret i en bred vifte af definitioner. En undersøgelse af Ali og Gölgeci (2019) viser en række definitioner af supply chain resilience, der adresserer begrebet fra et virksomheds-, netværks- og systemperspektiv. Da denne artikel har et offentligt myndighedsfokus, anvendes en systembaseret definition af supply chain resilience fra Christopher og Peck (2004: 4), hvor supply chain resilience defineres som "evnen for et system til at

vende tilbage til sin oprindelige tilstand eller bevæge sig til en ny, mere ønskværdig tilstand efter at være blevet forstyrret."

» Supply chain resilience kan defineres et systems evne til at vende tilbage til sin oprindelige tilstand eller bevæge sig til en ny, mere ønskværdig tilstand efter at være blevet forstyrret

Indenfor supply chain resilience kan man skelne mellem proaktive og reaktive strategier. Proaktive strategier vedrører handlinger og aktiviteter, der iværksættes før en forstyrrelse opstår, mens reaktive strategier fokuserer på genopretning efter en forstyrrelse (Hohenstein o.a., 2015). De proaktive strategier sigter mod at opretholde operationel stabilitet, mens de reaktive strategier fokuserer på respons, genopretning og vækst. En tilgang til supply chain resilience er at afdække sårbarheder i forsyningskæderne for derefter at identificere de kapabiliteter, der er nødvendige for at kunne håndtere sårbarhederne. Sårbarheder er de grundlæggende faktorer, der gør en virksomhed sårbar over for forstyrrelser, mens kapabiliteter er de egenskaber, der gør en virksomhed i stand til at forudse og overvinde forstyrrelser (Pettit o.a., 2010). Stentoft o.a., (2023) og Stentoft og Mikkelsen (2023, 2024) har udviklet en procesmodel, der kan guide virksomheder til at få en større tværfunktionel opmærksomhed på supply chain resilience. Procesmodellen består af fire faser: 1) Kortlæg forsyningskæden, 2) identificer sårbarheder og kapabiliteter, 3) prioriter og skab tværorganisatorisk enighed, og 4) udarbejd handleplaner. I processen indgår risikostyring, herunder beslutninger om, hvilke risici man skal fjerne, hvilke man skal mindske, og hvilke man må leve med. Supply chain resilience er således blevet en yderst relevant disciplin til at kunne forberede sig på handlinger før, under og efter forstyrrelser.

Kritisk infrastruktur

Kritisk infrastruktur spiller en afgørende rolle i at sikre, at samfundet fungerer ved at levere varer og tjenester såsom forsyning, transport, elektricitet og kommunikation (Rehak o.a., 2019). Kritisk infrastruktur udgør et komplekst netværk af indbyrdes afhængigheder, hvor forstyrrelser i én sektor kan sprede sig som en dominoeffekt og få vidtrækkende konsekvenser for andre sektorer (OECD, 2019: 22; Oliver o.a., 2022). Denne indbyrdes sammenhæng og gensidige afhængighed er en velkendt realitet (Rinaldi o.a., 2001). F.eks. kan en stor strømafbrydelse, som følge af et cyberangreb på energiforsyningen, sætte internettet og mobilnetværket ud af drift, hvilket vil medføre, at banker og betalingssystemer ikke kan fungere, og dermed at borgere ikke kan bruge digitale betalingsløsninger, når de handler. Der sker derfor løbende ændringer i og omkring kritisk infrastruktur såsom hurtige teknologiske og institutionelle forandringer (f.eks. fra offentlig til privat), øget systemkompleksitet, stigende grænseoverskridende afhængigheder, øgede spændinger mellem markedsinteresser og langsigtede bæredygtighedskrav samt øgede krav til servicekvalitet (Herder og Thissen, 2003: 2). Over tid har kritisk infrastruktur udviklet sig fra lokale systemer til komplekse, sammenkoblede, internationale og inte-

grerede systemer, der involverer både offentlige og private aktører (Ahlqvist o.a., 2020). Vigtigheden af at fokusere på kritisk infrastruktur øges, når naturkatastrofer, pandemier eller cyberangreb opstår (Oliver o.a., 2022), mens opmærksomheden synes mindre, når systemerne fungerer normalt. I 2022 godkendte Europa-Parlamentet ny lovgivning, der skal beskytte EU's kritisk infrastruktur mere effektivt (European Parliament, 2022). EU-direktivet dækker 11 kritiske enheder (CER): energi, transport, bankvæsen, finansiel markedsinfrastruktur, sundhed, drikkevand, spildevand, digital infrastruktur, offentlig administration, fødevarer og rumfart.

» Beredskabsloven opererer med et sektoransvarsprincip, hvor det er op til den enkelte minister inden for dennes ressortområde at planlægge og opretholde samfundets funktioner, hvis ulykker eller katastrofer opstår

Staten kan vælge at outsource opgaver til private virksomheder, men ikke ansvaret for at løse opgaven (Dunn-Cavelty og Suter, 2009). Stewart o.a., (2009) understreger vigtigheden af, at kritisk infrastruktur forvaltes i fællesskab af offentlige og private sektorer for at opbygge robusthed, hvor forsyningskæder spiller en central rolle. Ponomarov og Holcomb (2009) anerkender også vigtigheden af at samarbejde med regeringer for at blive mere bæredygtige og effektive under fremtidige katastrofer. I dag er en stor del af kritisk infrastruktur og essentielle tjenester i Danmark outsourcet til virksomheder, der ikke er ejet af nationale enheder (Jensen, 2018). Sådanne virksomheder kan også være udenlandsk ejede og benytte et netværk af underleverandører uden for national kontrol. Samfundet er udviklet fra at være kompliceret til at være komplekst, hvilket betyder, at opgaven med at indsamle og behandle relevant information som reaktion på en krise kan være uoverkommelig, hvis en central myndighed skal udføre opgaven (Jensen, 2018). I Danmark findes der også national lovgivning, f.eks. beredskabsloven, som opererer med et sektoransvarsprincip, hvor det er op til den enkelte minister inden for dennes ressortområde at planlægge og opretholde samfundets funktioner, hvis ulykker eller katastrofer opstår. I Danmark arbejdes der ifølge SFOS (2023: 13) med 15 samfundsvigtige sektorer: 1) energi, 2) informations- og kommunikationsteknologi, 3) transport, 4) beredskab, politi og civilbeskyttelse, 5) sundhed, 6) sociale forhold, 7) drikkevand og fødevarer, 8) spildevand og renovation, 9) finans og økonomi, 10) uddannelse og forskning, 11) meteorologi, 12) forsvar samt efterretnings- og sikkerhedstjeneste, 13) udenrigstjeneste, 14) myndighedsudøvelse generelt og 15) tværgående krisestyring. Indenfor disse 15 sektorer er der identificeret 112 samfundsvigtige funktioner (SFOS, 2023: 34-38).

Segmenteringsteori

Segmentering og porteføljeteori er i dag veletableret inden for en række faglige discipliner. Den grundlæggende idé er at segmentere et sæt objekter som mar-

keder, kunder og projekter i en række ledelseskategorier baseret på en række variabler, der afhænger af segmenteringens formål (Freytag og Mols, 2001). På denne måde bliver segmentering en metode til at betragte en portefølje og fordele ressourcer samt justere ledelsesmæssig opmærksomhed i forhold til de forskellige segmenter i porteføljen (Mahajan og Jain, 1978). Segmenteringsmodeller bruges bl.a. til at kategorisere leverandører, produkter eller tjenester i forskellige grupper baseret på specifikke kriterier som værdi, risiko, omkostninger eller markedsdynamik. Disse modeller hjælper organisationer med f.eks. at tilpasse deres indkøbsstrategier til hvert enkelt segment, hvilket skal sikre en effektiv ressourceallokering, risikostyring og værdimaksimering. F.eks. kan leverandører segmenteres i kategorier som strategiske, flaskehalse, løftestang eller ikke-kritiske (Kraljic, 1983), hvilket gør det muligt for indkøbsteams at prioritere indsatsen og etablere målrettede samarbejdsstrategier. Tilsvarende kan produkter eller tjenester segmenteres efter kompleksitet eller kritiskhed for at optimere indkøbsbeslutninger og leverandørrelationer.

Segmenteringsmodeller er på flere punkter blevet kritiseret. De er lette at forstå, men de er blevet kritiseret for at være for simple (Dubois og Pedersen, 2002), for normative (Gelderman og Van Weele, 2005) og for at være for statiske (Hesping og Schiele, 2015). For at imødekomme disse kritikpunkter er det vigtigt, at segmenteringsarbejdet gentages med faste intervaller for at tage højde for den dynamiske samfundsudvikling samt inddrage yderligere analyser som supplement til segmenteringen.

Procesteori

Denne artikel bygger på procesteori, som undersøger, hvordan specifikke resultater opnås gennem en sekvens af handlinger og begivenheder med hensyntagen til specifikke input (Van de Ven og Huber, 1990). Procesdata omfatter narrativer, der beskriver, hvad der skete, hvem der var involveret, og hvornår, herunder begivenheder, aktiviteter og beslutninger over tid (Langley, 1999). Procesforskning er afgørende for at adressere spørgsmål relateret til "hvordan" (Bizzi og Langley, 2012). Ifølge Van de Ven og Huber (1990) omfatter de grundlæggende komponenter i procesteori input, handlinger og begivenheder samt konsekvenser.

Input er forbundet med forudsætninger, der initierer processen. I denne sammenhæng kan det være pandemier som COVID-19, klimatiske ændringer og øgede geopolitiske spændinger med trusselsniveauer og segmentering af samfundskritiske funktioner. Sådanne input kan skabe bevidsthed om behovet for at styrke forsyningssikkerheden til samfundsvigtige funktioner. Handlinger og begivenheder repræsenterer de konkrete initiativer, som sektorer for kritisk infrastruktur skal gennemføre. Hvem er involveret, hvilke opgaver udføres, hvornår og i hvilken rækkefølge? Eksempler på sådanne aktiviteter inkluderer kortlægning af forsyningskæderne for samfundsvigtige funktioner, vurdering af sårbarheder for de samfundsvigtige funktioner inklusive risikovurdering og udarbejdelse af handleplaner for risikoafbødning og styrkelse af kapabiliteter.

Konsekvenser er de endelige resultater af den teoretiserede proces. Dette kan indebære prioriterede handleplaner, der består af aktiviteter og projekter, der er nødvendige for at sikre supply chain resilience for de specifikke samfundsvigtige sektorer og kritiske infrastrukturer.

Segmentering af samfundsvigtige sektorer

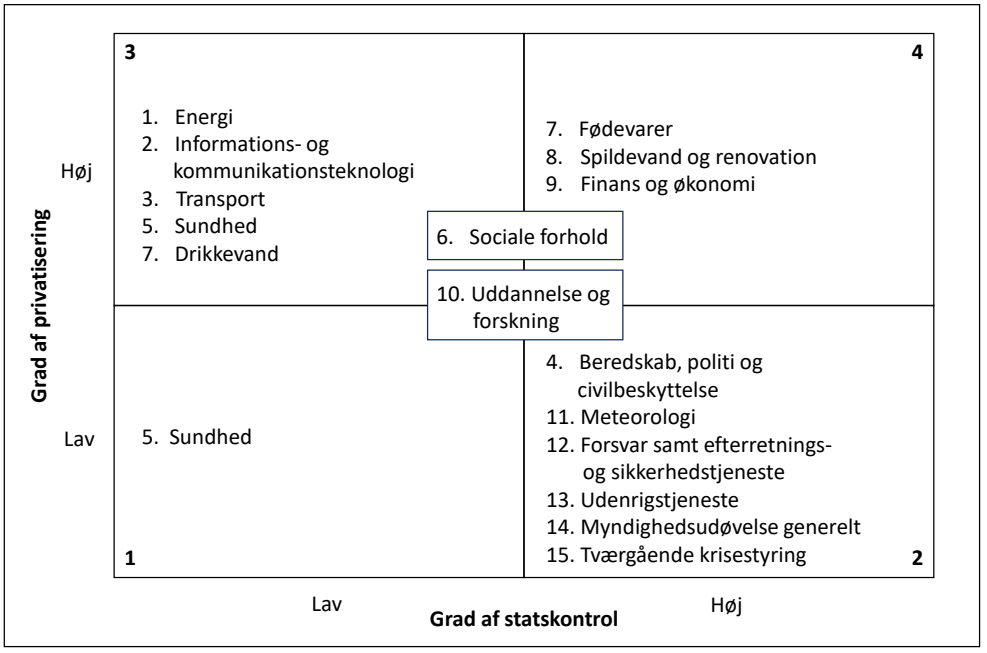
Stentoft og Mikkelsen (2023) har introduceret en segmenteringsmodel af samfundsvigtige sektorer baseret på kvalitative interviews med medarbejdere fra SFOS og repræsentanter fra et udvalg af sektorer. Baseret på kodning af transskriberinger af interviewene er en segmenteringsmodel foreslået baseret på to dimensioner: 1) grad af central statsstyring af sektoren og 2) grad af privatisering af sektoren.

Graden af central statslig styring refererer til, i hvilken grad styringsansvaret og autoriteten ligger centralt eller decentralt i forhold til statsligt, regionalt eller kommunalt niveau (eller en kombination heraf). Dimensionen siger noget om statens beslutningsmagt til at disponere over ressourcer i sektorerne i tilfælde af krisesituationer. Danmark har tre niveauer af offentlig styring: det statslige (nationale) niveau med regering og parlament, det regionale niveau med regionsråd og det kommunale niveau med byråd. Jo flere niveauer involveret, desto mere kompleks er opgaven. Ligeledes har forskellige sektorer forskellige overholdelseskulturer i forhold til f.eks. bekendtgørelser og direktiver.

Graden af privatisering refererer til, i hvilken grad aktiviteter udføres inden for den offentlige sektors grænser, eller om aktiviteterne købes udefra af private aktører. Det handler om, hvor meget af værdikæden der styres inden for den offentlige sektors grænser, og dermed hvilken grad af interventionskraft lokale eller centrale offentlige myndigheder har over sektoren. Dimensionen siger noget om kompleksiteten i at sikre resiliens og forsyningssikkerhed blandt sektorerne. I sektorer med høj grad af privatisering er det vanskeligere for offentlige myndigheder at gribe ind i krisesituationer og disponere over sektorernes ressourcer.

Figur 1 illustrerer et forslag til en segmenteringsmodel af danske samfundsvigtige sektorer, som er en viderebearbejdning af Stentoft og Mikkelsen (2023), hvor de 15 sektorer fra SFOS (2023) er forsøgt indplaceret.

Figur 1: Eksempel på segmentering af samfundsvigtige sektorer



Kvadrant 1 (lav/lav): Her er både graden af central styring og privatisering lav. Opgaver og aktiviteter i denne kvadrant udføres derfor inden for rammerne af den offentlige sektor. Samtidig er styringskompetencen delegeret til regionale og/eller lokale myndigheder, hvilket betyder, at graden af direkte intervention fra centralstaten er lav.

Kvadrant 2 (høj/lav): Her er graden af central styring høj, hvilket afspejler, at aktiviteterne her er centralt styret og overvåget på statsligt niveau med en høj grad af direkte intervention. Omvendt er graden af privatisering lav, idet aktiviteterne udføres inden for de offentlige hierarkiske rammer.

Kvadrant 3 (lav/høj): Her er graden af central statslig styring lav, mens graden af privatisering er høj. Sektoren er reguleret gennem lovgivning og direktiver. Styringskompetencen er dog delegeret til regionale og/eller lokale myndigheder, hvilket betyder, at graden af direkte statslig intervention er lav, mens størstedelen af aktiviteterne i forsyningskæden udføres uden for de offentlige rammer af private virksomheder.

Kvadrant 4 (høj/høj): Her er både graden af central statslig styring og privatisering høj. Størstedelen af aktiviteterne i denne celle udføres af private virksomheder uden for de offentlige rammer. Statens styring og kontrol i denne kvadrant er høj, men sker ikke gennem direkte intervention, men derimod gennem direktiver, lovgivning og centrale statslige institutioner.

Som det fremgår af figur 1, er sundhed placeret i både lav og høj grad af privatisering. Dette indikerer, at en segmentering alene på sektorniveau vil være for grovkornet for nogle sektorer. Derfor kan det anbefales yderligere at segmentere de enkelte samfundsvigtige funktioner, der er identificeret indenfor

hver samfundsvigtig sektor. Ligeledes er sociale forhold placeret med både lav og høj grad af privatisering og med høj grad af privatisering mens uddannelse og forskning er placeret i alle fire celler. Nogle sektorer falder med andre ord ikke entydigt i én kvadrant.

» Processen med at segmentere sektorerne skal bidrage til at synliggøre, at opgaver med at sikre forsyningssikkerhed på tværs af sektorerne er forskellige og dermed kræver forskellige tilgange

Processen med at segmentere sektorerne skal bidrage til at synliggøre, at opgaver med at sikre forsyningssikkerhed på tværs af sektorerne er forskellige og dermed kræver forskellige tilgange. Anvendes figur 1 specifikt på de samfundsvigtige funktioner indenfor en samfundsvigtig sektor, vil man kunne nå frem til, at de enkelte funktioner vil kunne placeres forskellige steder i matricen. Det kan f.eks. finde sted for samfundsvigtige funktioner som opretholdelse af dagtilbud, SFO m.v., pleje og omsorg af ældre, handicappede, kronisk syge, ressourcesvage og udsatte personer, gejstligt beredskab og begravelsesvæsen under den samfundsvigtige sektor "sociale forhold". En given placering vil kræve dialog mellem deltagerne, som udover medarbejdere fra MSSB med fordel kunne inddrage medarbejdere indenfor den specifikke sektor.

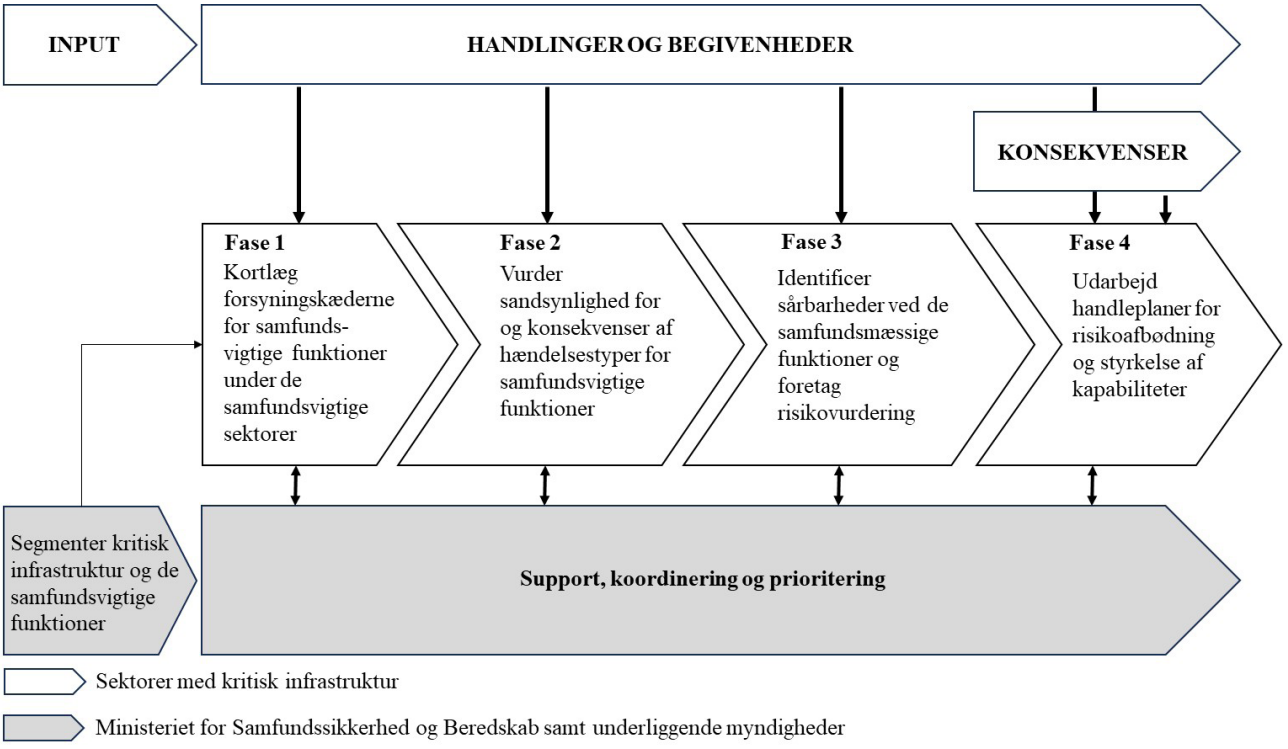
Et yderligere eksempel på kompleksiteten indenfor de samfundsvigtige funktioner er, at det er myndighederne, der har et sektoransvar mens det er private virksomheder, der løfter opgaverne. Energistyrelsen er f.eks. ansvarlig for den samfundsvigtige funktion "produktions- og lagringskapacitet samt transport (transmission og distribution) og levering af elektricitet". Inden for kerneopgaven transmission kan transformatorstationer anses som en kritisk ressource. Transformatorstationer kan dels være meget dyre at have på lager samtidig med, at leveringstiden er lang. Til trods for at Energistyrelsen har sektoransvaret for den samfundsvigtige funktion, så er det energiselskaberne, der løfter kerneopgaverne, herunder også anskaffelsen af transformatorstationer.

Procesmodel for supply chain resilience indenfor samfundsvigtige sektorer

Inspireret af procesmodellen til supply chain resilience af Stentoft o.a., (2023) og Stentoft og Mikkelsen (2023, 2024) foreslås en procesmodel til at skabe supply chain resilience for samfundsvigtige sektorer som vist i figur 2 nedenfor. Figuren inkorporerer elementer fra den anvendte procesteori, såsom input, handlinger og begivenheder samt konsekvenser. Input til procesmodellen er segmentering af samfundsvigtige sektorer og funktioner faciliteret af f.eks. MSSB (SFOS, 2023: 20) eller for MSSB af eksempelvis SFOS. Handlingerne og begivenhederne kan gennemføres af den enkelte sektor med løbende støtte fra MSSB og omfatter: Fase 1 – Kortlægning af forsyningskæderne for samfundsvigtige funktioner under den specifikke samfundsvigtige sektor, Fase 2

– Vurdering af sandsynlighed for og konsekvenser af hændelsestyper for de samfundsmæssige funktioner, Fase 3 – Identificering af sårbarheder ved de samfundsmæssige funktioner samt risikovurdering og Fase 4 – Udarbejdelse af handleplaner for risikoafbødning og styrkelse af nødvendige kapabiliteter. Konsekvenserne inkluderer ligeledes udviklingen af handlingsplaner, som efterfølgende skal overvåges for implementering. Det konkrete samspil mellem MSSB og de 15 samfundsvigtige sektorer skal defineres klart, idet der kan opstå dilemmaer mellem på den ene side at fastholde det konkrete sektoransvar og på den anden side sikre et behov for en overordnet koordineret indsats fra MSSB i tilfælde af en krise, som griber ind i de enkelte sektorers ressortområder. En sektor kan f.eks. ønske at fastholde sin autonomi, mens MSSB forsøger at sikre en helhedsorienteret krisestyring. Der kan også opstå uklarheder om, hvorvidt MSSB har beføjelser til at træffe beslutninger over sektorernes egne myndigheder. Det kan potentielt føre til konflikter, hvis en sektor mener, at MSSB overskrider sit mandat.

Figur 2: En procesmodel til at skabe supply chain resilience for samfundsvigtige sektorer



Fase 1: Kortlæg forsyningskæderne for samfundsvigtige sektorer og funktioner

Den første fase i procesmodellen indeholder kortlægning af forsyningskæderne for de samfundsvigtige funktioner indenfor den specifikke samfundsvigtige sektor. Input til denne fase er segmenteringsarbejdet af den samfundsvigtige sektor og dens funktioner, som der konkret arbejdes med. Kortlægning af forsyningskæden kan, ifølge Wood (1992: 4), give dyb indsigt i virkeligheden og dermed nye forståelser. Gennem visualisering af materialestrømme mellem

forskellige aktører kan der opnås forståelse for kompleksiteten (Craighead o.a., 2007; Iftikhar o.a., 2022). Kortlægningen er et omfattende arbejde, hvorfor det kan anbefales at starte med de mest kritiske dele af forsyningskæden på baggrund af den første segmentering og derefter en kortlægning af leverandører og deres leverandører så langt bagud i kæden som muligt (SFOS, 2024: 7). Som eksempel er der den samfundsvigtige funktion 'Ordenshåndhævelse og kriminalitetsbekæmpelse, herunder forebyggelse og efterforskning', hvor en kortlægning af aktørerne hurtigt kan blive kompleks. En kerneopgave er her patruljering, som er afhængig af en række kritiske ressourcer som personale, køretøjer, brændstof, radioer, telefoner, GPS-enheder, våben, ammunition, politiskilte og uniformer. Outputtet af fasen er kortlægninger af forsyningskæderne for de prioriterede funktioner under den analyserede sektor.

Fase 2: Vurder sandsynlighed for og konsekvenser af hændelsestyper for de samfundsvigtige funktioner

Fase to i procesmodellen har fokus på at vurdere sandsynlighed og konsekvenser af hændelsestyper som beskrevet i SFSS (2025) i det nationale risikobillede. De prioriterede samfundsvigtige funktioner fra fase 1 evalueres nu hver især i forhold til hændelsestyper, herunder en vurdering af deres sandsynlighed (fra 1 = meget lav grad af sandsynlighed til 5 = meget høj grad af sandsynlighed) (se tabel 1). Dertil kommer en vurdering af konsekvenserne for de samfundsvigtige funktioner, hvis hændelsestyperne indtræffer, hvor inddelingen fra ubetydelig til meget alvorlig er lånt fra Beredskabsstyrelsen (2022: 20). Outputtet er en konkret vurdering af hændelsestyperne og en konsekvensvurdering af disse for samfundsvigtige funktioner.

Tabel 1: Hændelsestyper, sandsynlighed og konsekvensvurdering

Hændelsestyper	Sandsynlighed (1-5)	Konsekvensniveau			
		Ubetydelig	Mærkbar	Alvorlig	Meget alvorlig
Cyberhændelser					
Energimangel					
Nukleare hændelser					
Maritime hændelser					
Transporthændelser					
Kemiske hændelser					
Vand- og fødevarebårne risici					
Dyresygdomme					
Smitsomme sygdomme					
Hedebølger					
Tørke					
Oversvømmelser fra havet					
Ekstremregn					
Storme og orkaner					
Terrorhandlinger					
Rumhændelser					

Note: Baseret på SFSS (2025) og Beredskabsstyrelsen (2022: 20)

Fase 3: Identificer sårbarheder ved de samfundsmæssige funktioner og foretag risikovurdering

I den tredje fase analyseres de prioriterede og mest kritiske samfundsmæssige funktioner dybere med henblik på at afdække de sårbarheder, det nuværende set-up medfører. Til hver af de samfundsvigtige funktioner bør der gennemføres en risikovurdering med en vurdering af sandsynlighed for, at funktionerne rammes af forstyrrelser, og hvilken indvirkning det vil få for driften. Outputtet af fasen er konkrete sårbarheds- og risikovurderinger af de samfundsvigtige funktioner. De identificerede sårbarheder i de enkelte sektorer bør deles på tværs af sektorerne, hvilket f.eks. kan være en opgave for MSSB eller en underliggende myndighed.

Fase 4: Udarbejd handleplaner for risikoafbødning og styrkelse af kapabiliteter

I den fjerde fase udarbejdes der handleplaner til at risikoafbøde de identificerede sårbarheder. Hvilke kapabiliteter skal prioriteres, og til hvilket trusselsniveau skal kapabiliteter opbygges? Outputtet kan føre til en konkret liste af områder, der skal styrkes indenfor den pågældende samfundsvigtige sektor. Det er vigtigt, at dette arbejde sker i et tværsektorialt samarbejde mellem medarbejdere fra den specifikke sektor og fra MSSB – eller en underliggende myndighed – for at sikre koordinering mellem sektorerne og for at give et grundlag for at kunne foretage den overordnede tværsektionelle prioritering i en krisesituation.

Forskellige sektorer skal sikres på forskellige måder

Denne artikel har til formål at analysere, hvordan der kan arbejdes med at sikre robusthed i forsyningskæderne til de 15 danske samfundsvigtige sektorer med de 112 tilknyttede kritiske samfundsfunktioner. I 2024 er MSSB oprettet med det formål at tænke beredskab på tværs af sektorer ved at forebygge, modstå og håndtere trusler og kriser, der udfordrer det danske samfunds grundlæggende funktioner og sikkerhed samt sikre fortsat stabilitet og forsyningssikkerhed. I Danmark arbejder de enkelte sektorer under et sektoransvarsprincip, der betyder, at den myndighed, der har ansvaret for en opgave til daglig, bevarer ansvaret for opgaven under en større ulykke eller katastrofe. Under COVID-19-pandemien var vi vidner til, at Statsministeriet varetog såvel strategiske som operationelle opgaver med den overordnede koordinering og fordeling af ressourcer, udarbejdelse og implementering af restriktioner på tværs af sektorer og ministerier, løbende kommunikation og planlægning af genåbning. Et korrigerende ministerium som MSSB fandtes ikke på daværende tidspunkt, og de skærpede trusselsbilleder gør, at regeringen nu proaktivt med MSSB forsøger at styrke bl.a. forsyningssikkerheden. Imidlertid synes mandatet til MSSB stadig at være uklart med roller, ansvar og ressourcer, der griber ind over flere ressortområder.

En segmenteringsmodel er foreslået baseret på dimensionernes grad af statslig styring og grad af privatisering. Ved at segmentere de kritiske sektorer og de samfundsvigtige funktioner bliver det synligt, at opgaverne med at sikre forsyningssikkerhed varierer i omfang og kompleksitet, hvilket peger på en differentieret tilgang til rådgivning af sektorerne. Som beskrevet tidligere følger der kritik til brugen af segmenteringsmodeller (for simple, normative og statiske), som det er vigtigt at være bevidst om. Virkeligheden er mere kompliceret end en 2x2 matrice, men matricen giver en pragmatisk ramme til at arbejde med et kompliceret område som samfundsvigtige sektorers forsyningskæder. Segmenteringsarbejdet kan således suppleres med andre tilgrænsende analyser, og arbejdet bør ske med jævne mellemrum, idet der løbende sker ændringer og udvikling.

Baseret på procesteori foreslås en procesmodel med fire faser til at hjælpe sektorerne med at skabe supply chain resilience med bistand fra MSSB og underliggende myndigheder. Erfaring fra procesmodellen af Stentoft og Mikkelsen (2024) er bl.a., at tværorganisatorisk involvering er vigtig, og at det bør ske ud fra de samme forudsætninger, hvilket procesmodellens fire faser kan bidrage til. Procesmodellens anvendelse på samfundsvigtige sektorer bør også anerkende sektorernes indbyrdes sammenhæng, og hvordan dette kan føre til dominoeffekter mellem sektorerne. Her spiller MSSB en vigtig rolle med det overordnede overblik.

Referencer

Ahlqvist, V., A. Norrman og M. Jahre (2020), "Supply chain risk governance: Towards a conceptual multi-level framework", *Operations and Supply Chain Management*, 13(4): 382-95.

Ali, I. og I. Gölgeci (2019), "Where is supply chain resilience research heading? A systematic and co-occurrence analysis", *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 49(8): 793-815.

Beredskabsstyrelsen (2022), *Kontinuitetsplanlægning: Fortsat drift og genopretning*, Beredskabsstyrelsen, Birkerød.

Bizzi L. og A. Langley (2012), "Studying processes in and around networks", *Industrial Marketing Management*, 41(2): 224-34.

Christopher, M. og H. Peck (2004), "Building the resilient supply chain", *The International Journal of Logistics Management*, 15(2): 1-13.

Craighead, C.W., J. Blackhurst, M.J. Rungtusanatham og R.N. Handfield (2007), "The severity of supply chain disruptions: Design characteristics and mitigation capabilities", *Decision Sciences*, 38(1): 131-56.

Dubois, A. og A.-C. Pedersen (2002), "Why relationships do not fit into purchasing portfolio models - a comparison between the portfolio and industrial network approaches", *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 8(1): 35-42.

Dunn-Cavelty, M. og M. Suter (2009), "Public–private partnerships are no silver bullet: An expanded governance model for critical infrastructure protection", *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 2(1): 179-87.

European Parliament (2022), "At a glance: resilience of critical entities", www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738212/EPRS_ATA(2022)738212_EN.pdf.

Freytag, P.V. og N.P. Mols (2001), "Customer portfolios and segmentation", I P. V. Freytag, red., *Portfolio Planning in a Relationship Perspective*, København, Thomson, pp. 93-127.

Gabler, C.B., R.G. Richey Jr. og G.T. Stewart (2017), "Disaster resilience through public–private short-term collaboration", *Journal of Business Logistics*, 38(2): 130-44.

Gelderman, C.J. og A.J. Van Weele (2005), "Purchasing portfolio models: A critique and update", *Journal of Supply Chain Management*, 41(3): 19-28.

Herder, P.M. og W.A.H. Thissen (2003), "Critical infrastructures: A new and challenging research field", I W. A. H. Thissen og P. M. Herder, red., *Critical Infra-*

structures: State of the Art in Research and Application, Kluwer Academic Publishers, New York, pp. 1-8.

Hesping, F.H. og H. Schiele (2015), "Purchasing strategy development: A multi-level review", *Journal of Purchasing & Supply Management*, 21(2): 138–50.

Hohenstein, N.-O., E. Feisel, E. Hartmann og L. Giunipero (2015), "Research on the phenomenon of supply chain resilience: A systematic review and paths for further investigation", *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 45(1/2): 90-117.

Iftikhar, A., L. Purvis, I. Giannoccaro og Y. Wang (2022), "The impact of supply chain complexities on supply chain resilience: The mediating effect of big data analytics", *Production Planning & Control*, 34(16): 1562-82.

Jensen, M.S. (2018), "Sector responsibility or sector task? New cyber strategy occasion for rethinking the Danish sector responsibility principle", *Scandinavian Journal of Military Studies*, 1(1): 1-18.

Kochan, C.C. og D.R. Nowicki (2018), "Supply chain resilience: A systematic literature review and typological framework", *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 48(8): 842-865.

Kraljic, P. (1983), "Purchasing must become supply management", *Harvard Business Review*, 61(5): 109-17.

Langley, A. (1999), "Strategies for theorizing from process data", *Academy of Management Review*, 24(4): 691-710.

Mahajan, V. og A. Jain (1978), "An approach to normative segmentation", *Journal of Marketing Research*, 15(3): 338-45.

Narasimhan, R. (2018), "The fallacy of impact without relevance - reclaiming relevance and rigor", *European Business Review*, 30(2): 157-68.

OECD (2019), *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris.

Oliver, E., T. Mazzuchi og S. Sarkani (2022), "A resilience model for assessing critical supply chain disruptions", *Systems Engineering*, 25(5): 510-33.

Pettit, T.J., K.L. Croxton og J. Fiksel (2019), "The evolution of resilience in supply chain management: A retrospective on ensuring supply chain resilience", *Journal of Business Logistics*, 40(1): 56-65.

Pettit, T.J., J. Fiksel og K.L. Croxton (2010), "Ensuring supply chain resilience: Development of a conceptual framework", *Journal of Business Logistics*, 31(1): 1-21.

Ponomarov, S.Y. og M.C. Holcomb (2009), "Understanding the concept of supply chain resilience", *The International Journal of Logistics Management*, 20(1): 124-43.

Pujawan, I.N. og A.U. Bah (2022), "Supply chains under COVID-19 disruptions: Literature review and research agenda", *Supply Chain Forum: An International Journal*, 23(1): 81-95.

Rehak, D., P. Senovsky, M. Hromada og T. Lovecek (2019), "Complex approach to assessing resilience of critical infrastructure elements", *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 25: 125-38.

Rinaldi, S.M., J.P. Peerenboom og T.K. Kelly (2001), "Identifying, understanding, and analyzing critical infrastructure interdependencies", *IEEE Control Systems Magazine*, 21(6): 11-25.

Roman, R., C. Alcaraz, J. Lopez og K. Sakurai (2023), "Current perspectives on securing critical infrastructures' supply chains", *IEEE Security & Privacy*, 21(4): 29-38.

Samson, D. og M. Kalchschmidt (2019), "Looking forward in operations management research", *Operations Management Research*, 12: 1-3.

Scholten, K., M. Stevenson og D.P. van Donk (2020), "Guest editorial: Dealing with the unpredictable: Supply chain resilience", *International Journal of Operations & Production Management*, 40(1): 1-10.

SFOS (Styrelsen for Forsyningssikkerhed) (2024), *Sådan får du styr på forsyningssikkerhed*, Forsyningssikkerhed, Birkerød.

SFOS (Styrelsen for Forsyningssikkerhed) (2023), *Strategi for forsyningssikkerhed*, Styrelsen for Forsyningssikkerhed, Birkerød.

SFSS (Styrelsen for Samfundssikkerhed) (2025), *2025 Nationalt risikobillede*, Styrelsen for Samfundssikkerhed, Birkerød.

Stentoft, J., O.S. Mikkelsen og T.H. Kjær (2023), *Supply Chain Resilience i små og mellemstore danske produktionsvirksomheder*, Institut for Entreprenørskab og Relationsledelse, Syddansk Universitet, Supply-Chain-Resilience-rapport.pdf

Stentoft, J. og O.S. Mikkelsen (2024), "Towards supply chain resilience: A structured process approach", *Operations Management Research*, 17(4): 1421-43.

Stentoft, J. og O.S. Mikkelsen (2023), "Supply chain resilience in societal critical sectors", artikel præsenteret på den 35. årlige NOFOMA konference, 14.-16. juni, Helsinki, Finland.

Stewart, G.T., R. Kolluru og M. Smith (2009), "Leveraging public-private partnerships to improve community resilience in times of disaster", *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 39(5): 343-64.

Van de Ven, A.H. og G.P. Huber (1990), "Longitudinal field research methods for studying processes of organizational change", *Organization Science*, 1(3): 213-9.

Van Hoek, R. (2020), "Research opportunities for a more resilient post-COVID-19 supply chain - closing the gap between research findings and industry practice", *International Journal of Operations & Production Management*, 40(4): 341-355.

Wood, D, (1992), *The Power of Maps*, Guilford Press, New York.

Yang, Y. og X. Xu (2015), "Post-disaster grain supply chain resilience with government aid", *Transportation Research Part E*, 76: 139-59.

Det vandrende myndighedsansvar i et sikkerhedsperspektiv

Artiklen diskuterer, hvordan Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab juridisk vil blive anskuet, hvis det skulle komme til en sag om fejl og forsømmelse med berøring til især intern sikkerhed. Vil ministeriet kunne blive gjort ansvarligt, eller er MSSB sekundært i forhold til de traditionelle ressortministerier, herunder f.eks. Justitsministeriet? Vandrer ansvaret videre til MSSB, eller forbliver ansvaret inden for de traditionelle ressortsøjler? Artiklen undersøger dette på baggrund af erfaringer fra Minksagen og ombudsmandspraksis og peger på tre scenarier. Det første er, at MSSB slører det ansvar, der efter dansk ret tilfalder ressortmyndigheden. Det andet scenarie er, at myndighedsansvaret på sikkerhedsområdet holder sig inden for de søjler, som ressortopdelingen er en refleksion af. MSSB holdes ude af ligningen. Det tredje scenarie er, at øget koordination og intensiveret samordning mellem myndigheder mht. sikkerhed ender med, at ingen myndighed juridisk bliver ansvarlig for fejl. Ansvaret fordamper som følge af, at det smøres ud på mange myndighedsaktører.

MICHAEL GØTZE
Professor,
Det Juridiske Fakultet,
Forskningscenter WELMA,
Københavns Universitet,
michael.gotze@jur.ku.dk

Myndighedsansvar i en juridisk optik

Ministeriet for samfundssikkerhed og beredskab (MSSB) er en organisatorisk nydannelse i den danske statsforvaltning, og et vigtigt spørgsmål er, hvordan MSSB rent juridisk vil blive anskuet og vurderet, hvor det rent hypotetisk skulle komme til en "sag" om fejl og forsømmelse med berøring til MSSB's brede område. Vil ministeriet kunne blive gjort ansvarligt eller medansvarligt, eller er MSSB med sin nuværende opgaveportefølje snarere et sekundært ministerie i forhold til de traditionelle ressortministerier, herunder f.eks. Justitsministeriet? Vandrer ansvaret videre til MSSB, eller forbliver det inden for de traditionelle ressortsøjler? Denne diskussion tages op i artiklen, som anlægger et juridisk perspektiv på myndighedsansvar.

» **Hovedperspektivet er, at der med MSSB kommer flere kokke i køkkenet i forhold til varetagelse af intern og ekstern sikkerhed, og hvis sovsen brænder på, bliver efterspillet om ansvaret desto mere kompliceret**

Med oprettelse af MSSB den 29. august 2024 blev en række opgaver og områder overført fra andre ministerier til MSSB, hvortil kommer, at MSSB bliver et formelt koordinerende led på tværs, når det handler om varetagelse af intern og ekstern sikkerhed. Det kan være mange grunde til at samle trådene

inden for sikkerhed, men det kan set fra en juridisk vinkel også være med til at fortynde ansvar og sløre formelle ansvarsstrukturer. Det kan diskuteres, om MSSB svækker den ressorttænkning, som er den gældende hovedregel i forhold til myndighedsansvarslære. Det er vanskeligt på nuværende tidspunkt at forudsige, hvor et ansvar for fejl og forsømmelser i forhold til sikkerhed vil blive placeret i et tilfælde, hvor der er en relation til MSSB, og det skal derfor understreges, at artiklen mere er en diskussion end en juridisk facitliste. Hovedperspektivet er, at der med MSSB kommer flere kokke i køkkenet i forhold til varetagelse af intern og ekstern sikkerhed, og hvis sovsen brænder på, bliver efterspillet om ansvaret desto mere kompliceret.

Konkret belyser artiklen MSSB's rolle i forhold til intern sikkerhed, hvor jeg behandler diskussionen om opsplitning af Justitsministeriet i en (moderne) sikkerhedsdel og i en (klassisk) retssikkerhedsdel. Opsplitningen blev mødt med modstand i det juridiske fagmiljø, og det er endt med, at MSSB blev svaret. Justitsministeriet har dermed i det store hele kunnet fortsætte i sin nuværende form. Med dette som afsæt ser jeg på udvalgte sager fra nyere tid, hvor myndighedsansvaret har været til pådømmelse, herunder Minksagen. Der er spor af, hvad man kan kalde et vandrende myndighedsansvar, og hvor man altså i en efterfølgende juridisk vurdering deler ansvaret op mellem flere af de involverede myndigheder. I Minksagen må ressortansvaret dog siges at være blevet det endelige facit, efter at en række embedsmænd fra en vifte af myndigheder blev renset for kritik. Set med Minksagen som målestok vil MSSB dermed muligvis ikke ændre ved ressortansvaret, men det er svært at sige. Sikkerhed er desuden et område, som skiller sig ud fra andre områder. Denne diskussion er artiklens første del.

Fra myndigheds- til enkeltsagsperspektiv

I artiklens anden – og mere perspektiverende – del ser jeg på sikkerhed i et enkeltsags-prisme, og jeg bevæger mig dermed over i et andet format rent juridisk. Da det kan være vanskeligt at lægge spørgsmålet om myndighedsansvar op til juridisk pådømmelse i en ren form, ser jeg efter inspiration og perspektiver i andre dele af juraen. Der er eksempler på vurdering af sikkerhedshensyn fra bl.a. området om offentlighed i forvaltningen. På dette område, hvor offentlighedsloven gælder, forsøger jeg at identificere mønstre, som kan være interessante mere bredt. Der er næppe tvivl om, at et markant mønster er eksistensen af prøvelsesmæssig tilbageholdenhed over for myndighedernes varetagelse af sikkerhedshensyn. Det er typisk ombudsmanden, som prøver myndigheders afslag på aktindsigt, og min pointe er, at ombudsmanden udviser forsigtighed og tilbageholdenhed, når et afslag er begrundet i sikkerhed. Man går forsigtigt til værks. Den overførte læring vil være, at MSSB vil få et relativt stort spillerum, hvis der hypotetisk opstår en sag om fejl og forsømmelse inden for MSSB's område.

Sikkerhed er herudover et slags "over-hensyn", som man juridisk kun vil udfordre, hvis der er tale om meget klar overtrædelse. Dette illustreres også af en på mange måder unik enkeltsag, nemlig FE-sagen, som omtales afslutningsvis. I denne sag skred Højesteret ind over for dele af myndighedernes håndtering af den straffeprocessuelle ramme om straffesagerne mod sagens hovedaktører (Lars Findsen og Claus Hjort Frederiksen). Højesteret åbnede i praksis dørene i sagen. Her var der en klar overtrædelse i forhold til graden af hemmeligholdelse af processen. I forhold til MSSB vil spørgsmålet om åbenhed således formentlig kunne komme til juridisk pådømmelse, og der er med Højesterets vurdering af dele af FE-sagen måske en afsmittende virkning på graden af fortrolighed. Dette er dog usikkert.

Set som helhed går min belysning i artiklen fra et organisatorisk/strukturelt niveau til et enkeltsagsformat, men artiklen forsøger på begge niveauer at relatere fund og argumentation til MSSB. Artiklen er afgrænset sådan, at den primært henter eksempler og juridisk stof fra den offentlige ret og dermed anskuer sikkerhed i et borger-stat-perspektiv. Desuden er artiklen fokuseret på intern sikkerhed f.eks. intern national sikkerhed. Artiklen bygger på en antagelse om, at sikkerhedshensyn – som modforanstaltning til krig, krise, ufred og usikkerhed – generelt får en stigende rolle også som juridisk begreb, og at hensynet er på fremmarch også i juraen.

Hvis vi kort ser på state-of-the-art i den juridiske litteratur i relation til sikkerhedshensyn som emne, er det et karakteristisk træk, at man typisk med stor detaljerigdom belyser og analyserer sikkerhed inden for bestemte reguleringsområder. Det gælder f.eks. sikkerhed som bremse på adgang til indsigt i myndighedsapparatet efter offentlighedsloven (Ahsan, 2022) og efter forvaltningsloven (Fenger, 2022). Der er enkelte bestemmelser, hvor sikkerhed indgår, og bestemmelsernes forarbejder analyseres, men man trækker sjældent perspektiver op. Det er enkeltsags-perspektivet, der dominerer. Man har et analytisk blik, der går i dybden mere ind i bredden. Der mangler rent forskningsmæssigt en undersøgelse og diskussion af sikkerhed som et nøglebegreb på tværs af juridiske discipliner og på tværs af specifik regulering. I denne artikel foretager jeg – tentativt og i en relativt overskuelig skala – en belysning og diskussion af sikkerhed og sikkerhedshensyn som juridisk hensyn på tværs af forskellige juridiske felter.

Oprettelse af MSSB som blød landing i diskussion om kronjuvelen Justitsministeriet

MSSB er et nyt ministerie uden institutionel historie og uden klare fortilfælde i Danmark rent organisatorisk. Det er i skrivende stund tydeligt, at ministeriet befinder sig i en opstartsfase, hvor opgaverne skal defineres, samtænkes og sættes ind i en praktisk ramme. Jeg lægger på den baggrund til grund, at samspillet med andre ministerier endnu ikke har fundet sin endelige form. Det er

indlysende, at det kan være vanskeligt at vurdere ministeriets rolle og mulige ansvar/medansvar ved en hypotetisk fejlhåndteret sikkerhedssag.

Umiddelbart kan opgaveporteføljen for ministeriet bære præg af at være en opgavemosaik. Det gennemgående rationale er selvsagt, at den brede vifte af opgaver har berøring med sikkerhed, om end sondringen mellem intern og ekstern sikkerhed synes at blive sløret. Ministeriet er skabt på basis af en (politisk) tænkning om, at der sker en styrkelse af sikkerhedsvaretagelsen, ved at opgaverne samles og koordineres rent organisatorisk. Det er klart, at MSSB har hentet mange af sine opgaver fra andre myndigheder, og at ressortmyndighederne rundt om MSSB herudover i deres kerne er uforandrede. Det gælder f.eks. Justitsministeriet. MSSB har hentet følgende ansvarsområder fra Justitsministeriet: Styrelsen for Forsyningssikkerhed og sager og opgaver relateret hertil, koordination af national krisestyring, herunder ansvaret for Den Nationale Operative Stab (NOST) og Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK), alarmcentralerne, SINE-systemet, opgaver i relation til fysisk informationssikkerhed og sikkerhedscirkulæret og rådgivning om forebyggelse af terror- og spionagetruslen. MSSB har herudover hentet ansvarsområder og opgaver fra især Forsvarsministeriet men også bl.a. Miljøministeriet, Erhvervsministeriet og Finansministeriet.

Vi går nu videre til forholdet mellem MSSB og Justitsministeriet ved at tage tråden op til den intense diskussion, som har udfoldet sig om Justitsministeriets rolle på sikkerhedsområdet. I forhold til ressortomlægning har der de senere år været stor fokus på Justitsministeriet, og der er fremsat et politisk ønske om opsplitning af ministeriet i to dele, hvoraf den ene del skulle orienteres mod styrkelse af sikkerhed. Det har på mange måder været tænkt som en vidtgående opsplitning. Vi vender tilbage til den nærmere begrundelse for en opsplitning om lidt.

Jeg starter med det omvendte spørgsmål: Hvorfor ikke en opsplitning? Svaret vil i kort form være: fordi Justitsministeriet indtager en særstatus og ikke er som alle ministerier. Det er velkendt, at Justitsministeriet er og har været det fagjuridisk tunge og generelt retningsgivende ministerområde, og at man derfor ofte anvender metaforen "kronjura" i forhold til Justitsministeriet. Justitsministeriet er den juridiske kronjura rent organisatorisk, og de jurister, der arbejder inden for dette ressortområde, personificerer selvsagt kronjura-billedet og er dermed kronjurister. På denne diskursive baggrund har Justitsministeriets jurister haft en særlig aura og respekt i centraladministrationen, og kronjuristerne er set som de faglige overdommere på ny lovgivning og andre juridiske spørgsmål. Deres afgørelser har høj faglig autoritet, og regeringen og Folketinget har traditionelt ikke turdet sætte spørgsmålstegn ved Justitsministeriets rådgivning. Karrieremæssigt er det oplagt, at ministeriet fortsat i ret vidt omfang er udklækningsanstalt til ledende poster andre steder i departementer, styrelser, domstolene, især Højesteret osv. I forhold til en mulig opsplitning og reduktion af kronjuvelens kerneopgave er den institutionelle

tankegang så langt klar. Hvis Justitsministeriets position svækkes, svækkes juraens position.

> I forhold til en mulig opsplitning og reduktion af kronjuvelens kerneopgave er den institutionelle tankegang så langt klar. Hvis Justitsministeriets position svækkes, svækkes juraens position

Historisk har Justitsministeriet på trods af sin faglige særstatus oplevet justeringer af ressort. Ministeriet er ikke fredet. Det er typisk sket som led i regeringsdannelser, hvor den samlede mængde af ministerier (og ministerposter) er kalibreret til den tiltrædende regerings behov og præferencer. Det er almenviden, at det efter grundloven er op til statsministeren at indstille – og i praksis at bestemme – hvor mange ministre, regeringen skal bestå af og hvilke ansvarsområder hver enkelt minister og hvert enkelt ministerie skal have (grundlovens § 14). Mange af disse justeringer har for Justitsministeriets vedkommende været helt uproblematiske.

En markant undtagelse er naturligvis den kontroversielle omlægning, der knytter sig til Tamilsagen, hvor ministeriet som følge af den daværendes justitsminister Erik Ninn Hansens ansvar for og ledende embedsmænds medvirken til en ulovlige praksis med "syltning" af sager om tamilske asylansøgeres sager om familiesammenføringer i slutningen af 1980'erne, blev opsplittet. En af mange konsekvenser af sagen blev, at den udlændingeretlige del af ministeriet blev skåret ud af Justitsministeriet og lagt ind under Indenrigsministeriets ressort. Mange inden for det juridiske fagmiljø har set dette som en organisatorisk sanktion over for ministeriet.

Med dette som kontekst er den aktuelle diskussion om Justitsministeriets opsplitning – ikke overraskende – endt med blød landing i form af oprettelsen af MSSB. Allerede fordi Justitsministeriet har en særlig position, valgte man at lade MSSB være løsningen. I dag er ansvaret for anklagemyndighed, politi og efterretningstjenesterne således fortsat forankret i Justitsministeriet, selv om disse dele af Justitsministeriet til tider har været omdiskuteret.

Fagjuridisk modstand mod sikkerhedsministerie på justitsområdet

Ideen om sikkerhedsbegrundet opsplitning blev lanceret af Lars Løkke Rasmussen (M), en politiker med meget betydelig ministererfaring, dog ikke justitsministererfaring. SVM-regeringen valgte som helhed at favne ideen som del af regeringsgrundlaget (Ansvar for Danmark, 2022). Det fremgår heraf, at man fra regeringens side ønsker at styrke retsstaten og dens grundlæggende principper, og at regeringen i 2022 ønskede at nedsætte en ekspertgruppe, der skulle belyse:

> *"hvordan Justitsministeriets arbejde kan fokuseres på at stå vagt om de regler og opgaver, som har grundlæggende betydning for retsstaten og demokratiets stabilitet, for understøttelsen af de centrale demokratiske organer i samfundet, for borgernes retssikkerhed og individets frihed samt for ordentlig forvaltning, rammerne omkring god regeringsførelse og kommunernes grundlæggende rammer. Samtidig ønsker regeringen at få belyst, 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. Den nærmere opgavefordeling vil blive fastlagt på baggrund af en analyse, der beskriver fordele og ulemper – herunder økonomi og implementering, samt hvordan der sikres en effektiv straffesagskæde" (Regeringsgrundlag, 2022).*

Ekspertgruppen blev aldrig nedsat, og der var betydelig modstand mod ønsket om opsplitning. Mest markant er angiveligt den støtte til den eksisterende ressortordning, som fremkom fra Advokatsamfundet i 2023. Advokatrådet har via Advokatrådets Grundrettighedsudvalg og på baggrund af drøftelser mellem forskellige juridiske aktører givet udtryk for "bekymring" og peget på "retssikkerhedsmæssige betænkeligheder". Dette er – i en juridisk kontekst – meget klar tale og meget klar kritik af ideen fra regeringens side. I et udførligt oplæg, vendt mod regeringens plan om nedsættelse af ekspertgruppen, anfører Advokatrådet bl.a. følgende:

> *"I Advokatrådet vurderer vi [...] at en adskillelse af sager, der vedrører politiet, Politiets Efterretningstjeneste og anklagemyndigheden, fra sager vedrørende andre retlige problemstillinger, herunder statsforfatningsretlige, forvaltningsretlige og menneskeretlige spørgsmål, må forventes at medføre en alvorlig svækkelse af retsstaten og dens grundlæggende principper, hvilket står i modsætning til, hvad der er antaget i regeringsgrundlaget."*

Advokatrådet har videre fremført, at der kan være risiko for, at et nyt ministerium for national sikkerhed på grund af karakteren af sine opgaver udvikler en snæver missionsopfattelse, hvor der alt andet lige vil være mindre fokus på retssikkerheds- og retsstatsprincipperne, og at en opsplitning af det nuværende Justitsministerium uundgåeligt vil medføre henholdsvis et ministerium for national sikkerhed og et tilbageværende justitsministerium, som ikke er ligeværdige.

Som kommentar til disse markante indvendinger kan man sige, at den argumentation, som er inkorporeret i regeringsgrundlaget til støtte for en ressortomlægning vendes på hovedet og bliver til argumentation til støtte for den nuværende ordning. Oprettelsen af MSSB i 2024 overhalede udviklingen indenom, og man har med det nye ministerie og med overførsel af udvalgte ansvarsopgaver fra Justitsministeriet i alt væsentligt besluttet at bevare det eksisterende ressort for Justitsministeriet. I al respekt for det nye MSSB kan man fristes til at sige, at løsningen blev både blød og bekvem. I lyset af den meget

rodfæstede opfattelse i Danmark af Justitsministeriet som uangribelig kronjuvel kan man konstatere, at sikkerhedshensyn – i hvert fald som formuleret fra politisk hold i regeringsgrundlaget – i denne sammenhæng ikke var tunge nok til at kunne begrunde en vidtgående organisatorisk ændring.

Vandrende myndighedsansvar eller ressortansvar? – Minksag og Tibetsag

Vi vender os nu mod det vanskelige spørgsmål om myndighedsansvar. Hvilket slags ansvar vil MSSB i givet fald kunne blive konfronteret med, hvis der opstår en sag om fejl eller forsømmelse? Og er der i forlængelse heraf et paradoks i, at MSSB har en styrke i at samle opgaver på tværs, men at MSSB samtidigt har en svaghed i at være en konstruktion, der juridisk risikerer at sløre ansvaret ved fejl i varetagelse af sikkerhedsopgaver? Man kan starte med at konstatere, at de politiske og praktiske argumenter for oprettelse af MSSB rent juridisk udfordres af et ønske om at opretholde klare snit i forhold til ansvar for fejl, forsømmelse og systemiske svigt. Desto mere koordination og desto flere fælles opgaveløsninger på tværs, desto sværere bliver en juridisk ansvarsvurdering.

Ansvarsvurderingen kompliceres desuden af, at det er sjældent, at myndighedsansvar bedømmes i ren form i en juridisk optik. Vi har ikke retssager ved domstolene, der direkte adresserer ansvar af denne type, og der er ikke sager ved f.eks. Folketingets Ombudsmand, der i ren form tager stilling til myndighedsansvar på tværs ved systemiske svigt. Ombudsmanden arbejder i meget høj grad i en ressortopdelt tilgang, som vi vender tilbage til. Det relevante format er først og fremmest undersøgelseskommissioner, som nedsættes ad hoc for at opklare og vurdere en problemsag. De fleste undersøgelseskommissioner er ansvarsvurderende, og de er derfor helt centrale i forhold til spørgsmålet om myndighedsansvar. Disse kommissioner er dog tunge at sætte i gang og bliver ofte kritiseret for at være for dyre og for langsommelige. De fleste vil kunne huske nyere sager som f.eks. Instrukssagen, Tibetsagen og Minksagen, som blev bedømt af enten en undersøgelses- eller en granskningskommission.

Vi har i nyere tid set en efterprøvelse af netop myndighedsansvar i minksagen, som blev afsluttet i 2022, og som var en sag om krisehåndtering under COVID-19 (Beretning afgivet af Granskningskommissionen om aflivning af mink, 2022). Denne sag er nok det tætteste, vi kommer på et retningsgivende præjudikat. I Minksagen skete der koordination både i regeringens Koordinationsudvalg og på myndighedsniveau, og myndighedsuniverset flyttede sig under krisehåndteringen i praksis fra at være et ressortopdelt søjleunivers til et koordinations- og krisehåndteringsunivers. I Minksagen har vi efterfølgende fået oprullet, hvor beslutningen om aflivning af mink i vidt omfang udfoldede sig som en proces med tæt koordination mellem ministerier og styrelser med henblik at håndtere de mange sundhedssikkerhedsmæssige udfordringer. Som bekendt blev beslutningen om aflivning af mink truffet uden den nødvendige

juridiske hjemmel, og det retlige efterspil har handlet om ansvarsplacering i et presset forløb med mange aktører. Det såkaldte ressortansvar blev et omdrejningspunkt i den retlige vurdering, og sagens slutfacit bekræfter efter min mening, at der gælder et sådant ansvar. Som bekendt kostede sagen daværende miljø- og fødevareministerier, Mogens Jensen (S), ministerposten, og sagen endte herudover med formel kritik i form af ansættelsesmæssige advarsler til to ledende embedsmænd i det daværende Miljø- og Fødevareministerie som ansvarlig ressortmyndighed. Dette taler for, at MSSB formentlig ikke som udgangspunkt vil blive den ansvarlige myndighed på områder, hvor der MSSB kun har koordinerende opgaver.

Det skal tilføjes, at Minksagen undervejs blev vurderet en del hårdere – og juridisk mere tværgående – af den til sagen nedsatte granskningskommission. Kommissionen anskuede forløbet ud fra et vandrende ansvar, hvor samarbejde og koordination fik juridiske konsekvenser i forhold til spredning af ansvaret for den ulovlige beslutning. Fra kommissionens side blev lagt op til kritik af ti embedsmænd – i parentes bemærkes langt de fleste jurister – fra i alt fem forskellige myndigheder, nemlig det daværende Miljø- og Fødevareministeries departement, Fødevarestyrelsen, Justitsministeriet, Statsministeriet og Rigspolitiet. Sagen endte efter gennemførsel af individuelle ansættelsesretlige undersøgelser inden for de forskellige myndighedsområder 2023 med et "smallere" ansvar, nemlig som nævnt kritik af to ressortembedsmænd. I Minksagen blev flere ledende embedsmænd fra Justitsministeriet kritiseret af granskningskommissionen, men de pågældende blev frifundet i den afsluttende del af det retlige efterspil. Selv med en relativt stor fagjuridisk rådgivningsindsats i forhold til grundlaget for aflivning af mink fra Justitsministeriets side forblev ansvaret i sidste ende ressortmyndighedens.

Minksagen kan til dels ses som et ekko af en anden sag fra nyere tid, nemlig Tibetsagen (Tibetkommission II, 2022). Denne sag handler om ansvaret for fejlagtig håndtering af demonstrationer mod Kinas politik i Tibet under det kinesiske statsbesøg i Danmark i 2012 samt to efterfølgende besøg på højt niveau i 2013 og 2014. Sagen endte i første række med kritik af Københavns Politi som den direkte udøvende myndighed, men Tibetkommissionen pegede også på et ansvar for myndigheder, der spillede en mere tilbagetrukken og koordinerende rolle. Mest bemærkelsesværdigt var kritikken af Udenrigsministeriet og PET (Politiets Efterretningstjeneste), som efter Kommissionens opfattelse netop ud fra et vandrende ansvarsperspektiv havde lagt et ansvarspådragende pres på Københavns Politi med henblik på at tage hensyn til kinesiske interesser i strid med grundlovens beskyttelse af forsamlingsfriheden.

Minksagen har formentlig været medvirkende til, at man i den såkaldte Dybvadrapport mere overordnet har taget stilling til bl.a. en generel udvikling i retning af mere koordination i regering og myndighedsapparat. Under Dybvadudvalgets såkaldte anbefaling 2, er der et forsøg på at afbøde ulemper – i sidste instans også ansvarsmæssigt – ved en centralt koordineret beslutningsproces i regeringen. Udvalget anbefaler, at

> *"der i højere grad gøres brug af delte indstillinger i sager, der forelægges for regeringsudvalg, hvor der er substantielle uenigheder mellem de involverede ministerier, som meningsfuldt kan forelægges for regeringsudvalget med henblik på politisk stillingtagen. At der i forlængelse af møder i regeringsudvalg afsættes tid til en tilbundsgående og eventuelt tværgående tilbagemelding fra mødet. At der indføres en praksis med at tage referater fra møder i regeringsudvalg. Sådanne referater bør som minimum angive konklusionen på mødet, ligesom det bør afspejles, hvis der har været væsentlige diskussionspunkter, som har ført frem til den beslutning, som blev truffet på mødet" (Dybvad-udvalgets rapport, 2023: 18).*

I forhold til MSSB er det svært at vurdere ministeriets rolle, hvis der opstår systemiske svigt inden for et af de mange områder under MSSB's portefølje. MSSB har i et tæt samarbejde med de ansvarlige sektorer "ansvaret for at forebygge, modstå og håndtere større ulykker, kriser, katastrofer og andre hændelser, der udfordrer samfundets grundlæggende funktioner." Herudover skal MSSB "på tværs af og i samarbejde med de forskellige sektorer understøtte en samlet retning samt tværgående krav og standarder for arbejdet med robustgørelse og beredskabsplanlægning i de enkelte sektorer. Det omfatter også at rådgive og kommunikere til myndigheder, virksomheder og befolkning." Man kan allerede i denne præsentation af ministeriet – hentet fra ministeriets hjemmeside – se, at ordet 'ansvar' optræder både i forhold til sektormyndigheder og MSSB. Men hvis vi vender tilbage til de opgaver, som fortsat er ankret i Justitsministeriet, kan man sige, at samarbejdet og koordinationsindsatser med MSSB på udvalgte områder næppe vil skubbe et eventuelt ansvar for fejl og systemiske svigt over på MSSB, hvis det skulle komme til en "sag" om fejlhåndtering af sikkerhedsopgaver. Justitsministeriet har som pris for opretholdelse af ministeriets eksisterende ressort accepteret et juridisk scenarie, hvor Justitsministeriet – formentligt også på sikkerhedsområdet f.eks. på efterretningsområdet – formelt set vil kunne blive gjort ansvarlig, hvis det skulle opstå en "sag" om fejl eller forsømmelse.

Det er dog også klart, at MSSB i mange tilfælde vil kunne komplicere en ansvarsvurdering, hvis der er tale om delte kompetencer og delte opgaver. Det ligger desuden i selve sikkerhedsbegrebet, at ansvarsplaceringen på dette område ofte vil være kompliceret. Hvis man forestiller sig en krise, der er drevet af en ekstern aktørs handling, men som ikke lever op til egentlig krigshandling, vil det kunne blive kompliceret at vurdere om myndighedshåndteringen har været tilfredsstillende, og hvilken myndighed, der i givet fald må anses for ansvarlig for en fejlagtig håndtering. Det er dog som sagt min vurdering, at MSSB i sin nuværende konstruktion næppe udgør en organisatorisk ændring, der mere fundamentalt underminerer den gældende ressortansvarslære.

Forsigtig prøvelse af sikkerhedshensyn som bremse på åben forvaltning

Vi vender nu blikket væk fra det organisatoriske og vælger i stedet af se sikkerhed og fortrolighed gennem et enkeltsagsperspektiv. Dette er på mange måder et mere velkendt perspektiv for juraen, og der er også mange eksempler på sikkerhedshensyn som bærende hensyn inden for denne ramme. Det er velkendt, at hensyntagen til sikkerhed legitimt kan bremse f.eks. ansøgning om aktindsigt efter offentlighedsloven. Denne lov er juridisk særdeles gennemarbejdet (Ahsan, 2022), og jeg forsøger at hente inspiration fra dette felt til en vurdering af sikkerhedsopgaver i MSSB's regi.

Den danske myndighedskultur bygger på vidtstrakt åbenhed, og det er formelt bekræftet og reguleret af offentlighedsloven fra 2013. Udgangspunktet er ret til aktindsigt i langt de fleste sagstyper, dokumenter og oplysninger, der indgår i offentlige myndigheders arbejde. Efter offentlighedsloven er der dog som en vigtig undtagelse muligt at give afslag på f.eks. en journalists ansøgning om aktindsigt, hvis det kolliderer med modstående hensyn til f.eks. national sikkerhed. Efter lovens § 31 kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Efter § 31 kan retten til aktindsigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser el.lign. Retten til aktindsigt kan herudover begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Det følger endvidere af lovens § 33, nr. 1, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til f.eks. forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser.

Med henvisning til offentlighedsloven og til betragtninger, der er beslægtede med undtagelserne i loven, kan myndigheder, der undersøges af f.eks. Rigsrevisionen eller andre kontrolinstanser også vælge at påberåbe sig sikkerhed som årsag til ikke at dele materiale og oplysninger med den pågældende kontrolinstans. Ikke kun i forhold til offentligheden men også internt i myndighedssystemet kan sikkerhed således bremse en fuld åbenhed og fuld undersøgelse.

Undtagelserne i offentlighedsloven kan i praksis synes at række relativt langt. De er bredt formulerede, og det er oplagt, at det for kontrolinstanser kan være vanskeligt at foretage kontrol, da hensyntagen til sikkerhed i sagens natur har et skønsmæssigt præg og vil kunne basere på risikovurderinger og prognoser.

I enkeltsager af forskellig art har Folketingets Ombudsmand taget stilling til lovligheden af hele eller delvise afslag på aktindsigt, hvor sikkerhed har trumfet åbenhed. I mange tilfælde stadfæster ombudsmanden det afslag, som er

givet, eller foretager en så forsigtig prøvelse, at konklusioner bliver, at der ikke er grundlag for at fremsætte kritik og formelt desavouere sikkerhedshensynet. I en sag om tys-tys-advokater havde PET og Justitsministeriet givet afslag på afslag på indsigt i navne på såkaldte hemmelige advokater, også efter at de var ophørt med at varetage hvervet. Ombudsmanden undersøgte holdbarheden af afslaget og nåede frem – med antydning af en vis tvivl – at afslagene var berettigede. "Justitsministeriet og PET har anført en række sikkerhedsmæssige hensyn som argumenter for at hemmeligholde navnene på tidligere 'tys-tys-advokater'. Jeg har gjort meget ud af at få myndighederne til at forklare realiteten bag disse hensyn, og jeg synes stadig, at spørgsmålet giver anledning til en vis tvivl. Men med de seneste forklaringer, som jeg har fået, har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte myndighedernes faglige vurdering", udtalte ombudsmanden i sagen (FOB 2014-20: Folketingets Ombudsmands sag af 4. juli 2014), Man kan som kommentar sige, at ombudsmanden, selv når der er tvivl og skiftende begrundelser, lader myndighedens vurdering af sikkerhed være den afgørende. Her er der angivelig et større spillerum end det ville være på området for andre undtagelser i offentlighedsloven. Sikkerhed har en tung stemme, måske den tungeste.

I en anden sag klagede en journalist til ombudsmanden over Forsvarsministeriets afslag på aktindsigt i et udkast til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013 under henvisning til bestemmelserne i offentlighedsloven om beskyttelse af Danmarks sikkerheds-, forsvars- og udenrigspolitiske interesser (FOB 2015-12: Afslag på aktindsigt begrundet i hensyn til Danmarks sikkerheds-, forsvars- og udenrigspolitiske interesser). Forsvarsministeriet ønskede ikke at udlevere udkastet i sin helhed, så man ved en sammenstilling med den offentliggjorte risikovurdering kunne se, hvad der var ændret. Ministeriet ønskede heller ikke at udlevere de dele af udkastet, som ikke var ændret – og dermed offentliggjort – idet man ved en tilsvarende sammenstilling ville kunne se, hvor i udkastet der var foretaget ændringer. Sidstnævnte ville efter Forsvarsministeriets opfattelse medføre en prisgivelse af hensynene bag de nævnte bestemmelser. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Forsvarsministeriets afslag på aktindsigt for så vidt angik de dele af udkastet, som ikke var identiske med den offentliggjorte risikovurdering, og hvor de foretagne ændringer var af substantiel og ikke bare korrekturmæssig karakter. Derimod kunne de dele af udkastet, som ikke var identiske med den offentliggjorte risikovurdering, men hvor de foretagne ændringer alene var af korrekturmæssig karakter mv., efter ombudsmandens opfattelse ikke undtages fra aktindsigt. Ombudsmanden var i øvrigt ikke enig med Forsvarsministeriet i, at det var tilstrækkeligt sandsynliggjort, at aktindsigt i de ikke ændrede – og dermed offentliggjorte – dele af udkastet ville medføre en prisgivelse af hensynene bag offentlighedsloven. Som kommentar til denne sag kan man pege på, at det var vanskeligt for ombudsmanden at gå ind i reel kontrol. Sagen er bemærkelsesværdig, da den indeholder kritik og således sætte grænser for myndighedernes spillerum. Dog er ombudsmandssagen reelt ret begrænset, da kritikken vedrørte klart mindre del af materialet, nemlig korrekturændringer.

Mange af disse sager er svære at vurdere, da de tilbageholdte dele af oplysningerne og materialet ikke kan vurderes af udenforstående. Hvis man sammenligner ombudsmandens sager om sikkerhedshensyn med ombudsmands sagsmængde generelt, træder en række karakteristika dog frem. Jeg har i tabel 1 forsøgt at anskueliggøre en række af de forskelle, som kan fremdrages. Langt de fleste ombudsmandssager er klagesager og er altså igangsat af en borger. Generelt tager ombudsmanden herudover en række sager op på eget initiativ. Det gælder de såkaldte egen drift-sager (konkrete sager) og de såkaldte egen drift-projekter (generelle undersøgelser). Disse sager er ressourcekrævende for ombudsmanden. Fælles for især egen drift-undersøgelser er i almindelighed, at konkrete problemer løftes op på et mere overordnet plan med fokus på eventuelle generelle og systemiske fejl eller problemstillinger og på, hvordan myndighederne kan håndtere og rette op på dem.

Det karakteristiske i forhold til sikkerhedshensyn er, at der så vidt ses, er ingen, eller meget få, sager af egen drift. Ikke alle sager er offentliggjort. Umiddelbart er billedet, at ombudsmanden aldrig har taget en sag op på eget initiativ i forhold til myndigheders varetagelse af sikkerhed. Sikkerhed efterprøves kun efter klage. Hvis vi ser på, hvilke myndighedsområder, som ombudsmanden arbejder med, kan det nævnes, at ombudsmanden i 2024 behandlede 130 sager fra Justitsministeriets ressort, hvoraf 22 endte med kritik, og at ombudsmanden i 2024 behandlede 18 sager fra Forsvarsministeriets ressort, hvoraf tre endte med kritik mv. Der var i 2024 ingen sager hos ombudsmanden, som hidrørte fra MSSB. Det er interessant, at MSSB – formentlig på grund af ministeriets oprettelse i sommeren 2024 – slet ikke figurerer i oversigt over de overordnede myndigheder i ombudsmandens beretning (Folketingets Ombudsmands Beretning 2024: 72). Dette er lidt kuriøst, da ombudsmanden i beretningen for 2024 oplyser, at hans tabel med oversigt over ordnede myndigheder er inddelt efter de ministerier, der eksisterede ved årets udgang (i 2024). Det er muligvis tale om en lapsus, men den er i givet fald interessant.

» **MSSB som myndighed flyver indtil videre helt under radaren hos ombudsmanden. MSSB vil i tilfælde af en klagesag formentlig have et betydeligt spillerum i forhold til ombudsmandsprøvelse**

Hvis man skal uddrage en lære af disse oplysninger om enkeltsager hos ombudsmanden, vil det efter min opfattelse være, at MSSB som myndighed indtil videre flyver helt under radaren hos ombudsmanden, og at MSSB i tilfælde af en klagesag formentlig vil have et betydeligt spillerum i forhold til ombudsmandsprøvelse. Ombudsmanden vil formentlig i vidt omfang respektere skøn og vurderinger fra MSSB i forhold til sikkerhedsindsatser og sikkerhedsdispositioner.

Tabel 1: Ombudsmandens forvaltningskontrol generelt og sikkerhedskontrol specifikt

	Ombudsmandskontrol af myndigheder generelt	Særligt om ombuds-mandens kontrol af sikkerhedshensyn
Klagesager	Langt de fleste sager er klagesager 2024: godt 900 sager	Kun klagesager
Egen drift-sager	En mindre andel er såkaldte egen drift-sager 2024: 138 egen drift-sager	Så vidt ses ingen sager på eget initiativ om sikkerhed
Kritik-procent	Cirka 9 procent 2024: 81 ud af 906 realitetsbehandlede sager endte med kritik, henstilling mv.	Væsentligt lavere kritikprocent
Prøvelsesstil	Ombudsmandens prøver både for-malitet og realitet. Der er typisk en vis tilbageholdenhed over for at efterprøve og "over-rule" myndighedsskøn	Meget tydelige signaler om tilbageholdende prøvelse

Note: Oversigten er baseret på tal og fakta fra Folketingets Ombudsmands Beretning 2024.

Hvad angår substansen, kan man ved læsning af ombudsmandspraksis efter min opfattelse sidde med et indtryk af, at mange afslag er berettigede, men måske undertiden også med et indtryk af, at man fra myndighedsside trækker "sikkerhedskortet" relativt hurtigt og ikke altid med stringente begrundelser. På sikkerhedsområdet arbejder mange myndigheder formentlig med et princip om en bred beskyttelseszone rundt om kernen i hensynet til sikkerhed. Mange myndigheder har muligvis herudover en pragmatisk grundopfattelse af, at man hellere vil have ombudsmandskritik af udvalgte dele af et afslag efter offentlighedsloven end en substantiel kritik af, at man har røbet hemmeligheder, og at myndigheden til skade for sikkerheden har åbnet døren for meget.

FE-sagen som ny standard i forhold til fortrolighed og retlig prøvelse heraf

Som yderligere illustration af sikkerhedshensyn i enkeltsager tager vi afslutningsvist et overordnet blik på en meget omtalt sag om national sikkerhed i dansk ret, nemlig FE-sagen. Sagen er relateret til Justitsministeriets ressort, og vi kan dermed slutte artiklen, hvor vi begyndte, nemlig med nogle spørgsmål om Justitsministeriets rolle. Det bliver dog spørgsmål, ikke svar, og sagen er i sin materie som følge af hensyntagen til national sikkerhed ikke mulig at bedømme. Man kan blot konstatere, at der er en sammenhæng.

FE-sagen udspringer af en offentliggjort kritik fra det tidligere Tilsyn med Efterretningstjenesterne, som i sommeren 2020 pegede på en række interne forhold i FE, som efter tilsynets opfattelse var kritisable. Et af de juridiske kritikpunkter, som blev rejst, var, at forvaltningskulturen var kritisabel. Det er ikke usædvanligt, at offentlige myndigheder kan mødes med fagjuridisk kritik, men det er usædvanligt, at dette siges om efterretningstjenesterne.

Sagen blev på forskellig vis eskaleret og kommunikeret ud i offentligheden. Sagens eskalering medførte, at det blev besluttet at hjemsende og tjenestefritage den tidligere FE-chef Lars Findsen og flere andre medarbejdere i FE. For Lars Findsen fik processen herefter meget voldsomme konsekvenser. Han blev i hemmelighed varetægtsfængslet og først sigtet, senere tiltalt efter en sjælden anvendt bestemmelse i straffeloven om statshemmeligheder (§ 109). Herudover blev han kritiseret efter den almindelige – men dog alvorlige – regel i straffeloven (§ 152) om brud på tavshedspligt. Sagen handler således angiveligt i sin substans om fortrolighed og muligt brud på den vidstrakte fortrolighed og tavshedspligt, som selvsagt må gælde chefer og ansatte i efterretningstjenesterne. Som FE-sagen har udviklet sig, er selve processen mod Lars Findsen blevet et metatema, og også dette tema vedrører lukkethed og åbenhed på sikkerhedsområdet.

Vi er dermed fremme ved den straffeprocessuelle behandling af den tidligere FE-chef Lars Findsen og ved parallelprocessen mod den tidligere forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen (V). Begge processer har tiltrukket sig betydelig offentlig interesse og kan ikke anses for at være afsluttede. Sagen er fortsat under opklaring, og der er nedsat en undersøgelseskommissionen, som arbejder for lukkede døre med henblik på undersøgelse af grundlaget for og sagligheden af hjemsendelsen af Lars Findsen. Herudover er der anlagt en række retssager af Lars Findsen mod myndighederne i sagen.

Et klimaks – eller set fra anklagemyndighedens side et antiklimaks – nåede sagen med Højesterets intervention i form af to kendelser fra oktober 2023, der modsagde den helt centrale præmis i straffesagerne, nemlig det angivelige behov for maksimal lukkethed. I to meget opsigtvækkende og juridisk grundige kendelser fra efteråret 2023 anfægtede Højesteret, at sagen per definition skulle foregå for lukkede døre på alle stadier. Højesteret udfordrede ikke, at der i princippet kunne være sikkerhedshensyn, der inden for det strafferetlige område kunne legitimere en fuldt hemmelig proces, men sådanne hensyn var efter Højesterets opfattelse ikke til stede på tidspunktet for initieringen af straffesag mod Lars Findsen og Claus Hjort Frederiksen. Højesteret gik meget tæt ind i dette spørgsmål. Med disse dørlukningskendelser faldt Anklagemyndighedens sager fra hinanden, og Anklagemyndigheden valgte – mere eller mindre frivilligt – at frafalde sagen. Rigsadvokaten begrundende for så vidt denne beslutning med, at det ville være til skade for den nationale sikkerhed, hvis man gennemførte sagerne for åbne døre.

Det kan her erindres, at PET tilbage i 2020 stod som den tabende part i en åben straffesag mod den tidligere PET-chef Jakob Scharf for brud på tavshedspligt i en bogudgivelse (”Syv år for PET”). I den aktuelle FE-sag har Anklagemyndigheden og Forsvarets Efterretningstjeneste så at sige tabt de lukkede straffesager mod Lars Findsen og Claus Hjort Frederiksen på det rent processuelle. Selve substansen, nemlig det mulige tavshedsbrud, er ikke adresseret direkte, men Højesterets kendelser kan måske udlægges sådan, at

der ikke blev begået brud på tavshedspligt af hverken ansatte eller ansvarlige ministre, som påstået af FE.

Man kan om FE-sagen sige, at sagen indkapsler hensyntagen til sikkerhed på den mest ekstreme måde over for enkeltpersoner, idet sagen blev initieret og gennemført med henvisning til sikkerhed som det altafgørende hensyn. Dette hensyn synes at have overtrumfet alle andre hensyn, som man ellers kender som retssikkerhedsgarantier i straffeprocessen. Man har i sagen taget meget vidtgående straffeprocessuelle indgreb i anvendelse herunder aflytning. I forhold til kontrol af sikkerhedshensyn som et juridisk "over-hensyn" har Højesteret sat en ny standard, og man er gået ind i en tæt prøvelse, hvad der uden tvivl udspringer af, at sagen har handlet om konkrete personer. Der er grænser for, hvor langt man kan trække hensyntagen til sikkerhed, når der er et "offer" i en straffesag. Det kan være en af de foreløbige lærer af sagen. Det er mere usikkert, hvor langt sikkerhed kan række, når det anvendes på et mere samfundsmæssigt plan.

Højesterets tilgang er herudover helt overordnet, at åbenhed skal indgå i en samlet afvejning af sikkerhedshensyn. FE-sagen er speciel, og den er fortsat under opklaring. Min vurdering vil være, at det sandsynlige slutresultat bliver, at sagen – i hvert fald i offentligheden – forbliver uopklaret. Hvis vi forsøger at uddrage en lære af dette i forhold til MSSB, vil det være, at man i forhold til fortrolighed på basis af national sikkerhed formentlig vil have et betydeligt spillerum. Med Højesterets kendelser i FE-sagen er det dog signaleret, at fortroligheden ikke kan dikteres per automatik ud fra sagens karakter. Dog er FE-sagen meget speciel, og jeg vil være forsigtig med at udlede generelle retningslinjer fra Højesterets kendelser fra efteråret 2023.

Konklusion – MSSB i tre ansvarsscenarier

Det er artiklens gennemgående diskussion, at MSSB ikke umiddelbart ændrer ved det juridiske perspektiv på myndighedsansvar, men at MSSB med tiden kan komplicere ansvarsvurderinger i sager om fejlhåndtering af sikkerhedsopgaver. Indtil videre sidder man med et indtryk af, at MSSB fortsat er i en opstartsfase, og at MSSB ikke fundamentalt har ændret f.eks. de opgaver og ansvarsområder, som varetages af Justitsministeriet i forhold til intern sikkerhed.

Man kan dog på længere sigt måske umiddelbart forestille sig tre scenarier.

Det første er, at MSSB som følge af et vandrende myndighedsansvarsperspektiv vil kunne sløre og udvande det ansvar, der efter gældende ansvarslære typisk tilfalder ressortmyndigheden. Hvis MSSB anskues ud fra en lære om vandrende myndigansvar, vil MSSB muligvis selv kunne blive holdt ansvarlig for fejl på området for delte kompetencer og delt opgaveløsning. Både MSSB

og relevante ressortmyndigheder kan således indhentes af et ansvar. Ansvaret vandrer på tværs.

Det andet scenarie er, at det fortsat er ressortmyndigheden, der er den primært ansvarlige. I dette scenarie anskues MSSB som koordinerende og samskabende, men ikke som enekompetent. Ansvaret holder sig inden for de søjler, som ressortopdelingen er en refleksion af. Dette scenarie er dog behæftet med en vis tvivl, da vi i flere nyere sager har set spor af en distancering fra traditionelt ressortmyndighedsansvar, herunder i dele af Minksagen og i Tibetsagen. Det traditionelle ressortansvar har måske sin berettigelse i fredstid og kan omvendt udvikle sig i krisetider, især hvis MSSB med tiden spiser sig ind på flere kerneopgaver fra andre ministerier.

Det tredje scenarie er, at øget koordination og intensiveret samordning mellem myndigheder på sikkerhedsområdet kan ende med, at det juridiske ansvar som sådant vanskeliggøres. Det vil i yderste tilfælde kunne bevirke, at man f.eks. i en undersøgelseskommission om fejlhåndtering af en kompleks og truende sikkerhedssituation kommer frem til, at ingen myndighed er ansvarlig for fejlene. Ansvaret forsvinder og fordamper i den forstand, at det smørres ud på så mange forskellige myndighedsaktører, at det som konsekvens bliver for tyndt til at kunne bære og legitimere et formelt juridisk ansvar. Det er for mig at se ikke helt urealistisk, at man på sikkerhedsområdet, hvor meget kan ske fremover, vil kunne ende med et sådant "negativt" myndighedsansvarsscenarie. De mange kokke i køkkenet bliver hinandens alibi.

Generelt er sikkerhed set i en juridisk optik præget af skøn og dermed også ofte et element af politiske prioriteringer, som vil kunne tale for forsigtig tilgang til juridisk ansvar. Det er oplagt, at myndigheder – som f.eks. MSSB - kan arbejde med en bred vurdering af sikkerhed, hvor man måske reelt trækker sikkerhedshensynet mere, end det er belæg for lige her og nu. Det kan skyldes, at man ønsker at have et ekstra lag, og at man helt legitimt og sagligt ønsker at være på forkant af sikkerhedsudfordringer. Når man arbejder med sikkerhed på den måde, er det klart, at der vil kunne indgå politiske hensyn, og at sikkerhed som begreb bevæger sig væk fra at være et rent juridisk begreb. Netop her ligger en særlig udfordring for juraen. Spørgsmålet er, om juraen fortsat vil kunne opretholde den strakte arm til grundigt og kritisk tjek af sikkerhedsmyndigheder og sikkerhed? Vi er tilsyneladende på vej ind i en tid, hvor alt kan kobles til sikkerhed enten aktuelt eller potentielt, og hvor en manglende stillingtagen til sikkerhed reelt ikke længere er mulig.

Referencer

Advokatrådets oplæg til ekspertgruppen vedrørende opsplitning af Justitsministeriet (2024), Advokatsamfundet, januar.

Ahsan, Mohammed (2022), *Offentlighedsloven med kommentarer*, 2. udgave, København: Djøf Forlag.

Anklagemyndighedens pressemeddelelse (2023), "Pressemeddelelse af 1. november 2023. Straffesagerne mod

Lars Findsen og Claus Hjort Frederiksen gennemføres ikke".

Beretning og indstilling i anledning af tjenstlig undersøgelse mod rigspolitichef Thorkild Fogde (2023), afgivet af forhørsledelsen den 10. februar 2023. Kun del 8 af beretningen er offentliggjort, www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2023/02/Del-8-af-forhoerledelsens-beretning-af-10.-februar-2023.pdf

Beretning afgivet af Granskningskommissionen om aflivning af mink (2022), (kommissionsmedlemmer: Michael Kistrup, Ole Spiermann, Helle Krunke), 2022, bind 1-9.

Beretning om Tamilsagen (1992), bind 1-7.

Dybvad-udvalgets rapport (2023), "Bedre samspil mellem Folketing, Regering, embedsværk og medier", København: Djøf Forlag.

Fenger, Niels (2020), *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2. udgave, København: Djøf Forlag.

Gøtze, Michael (2010), "Ytringsfrihed og tavshedspligt – et retligt spændingsfelt i Irak-krigens skygge", *Kritisk Juss*, 4: 248-60.

Højesteret kendelse i FE-sagen, Claus Hjort Frederiksen (2023), kendelse afsagt 23. oktober (sag 94/2023).

Højesterets kendelse i FE-sagen, Lars Findsen (2023), kendelse afsagt 23. oktober (sag 95/2023).

Koch, Pernille Boye (2023), "Retsgrundlag for efterretningstjenesterne i en ny tid", *Juristen*, 1: 11-19.

Regeringsgrundlag (2022), "Ansvar for Danmark", https://stm.dk/statsministeriet/publikationer/regeringsgrundlag-2022/

Tibetkommission II (2022), (kommissionsmedlemmer: Tuk Bagger, Ole Spiermann, Michael Hansen Jensen), bind 1-4.

Vestergaard, Jørn (2022), "Forbrydelser mod statens sikkerhed. Videregivelse af kvalificerede statshemmeligheder", *Juristen*, 3: 140-151.

Østre Landsrets dom i straffesagen om Jakob Scharf, afsagt den 13. februar 2020.

Desinformation og krisekommunikation: Hvad er truslen, og hvordan kan MSSB spille en rolle?

Formålet med artiklen er at beskrive truslen særligt fra desinformation mod Danmark med udgangspunkt i offentlige efterretningsvurderinger og de eksisterende initiativer til imødegåelse. Artiklen kommer med en begrebsafklaring og beskriver en række nye eksempler på desinformationshistorier med Danmark som omdrejningspunkt. Artiklen diskuterer overvejelser og dilemmaer i forhold til krise- og beredskabskommunikation i en sikkerhedspolitisk urolig tid med hybride trusler som en del af den daglige nyhedsstrøm. Tidligere har de danske myndigheder været tilbageholdende med at tale om kriser for ikke at skabe (unødig) uro i befolkningen. På den måde markerer Beredskabsstyrelsens pjece 'Forberedt på kriser' fra 2024 et skifte, hvilket også vil blive diskuteret. Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB) har på nuværende tidspunkt en eksplicit beskrevet rolle i forhold til krise- og beredskabskommunikation og en mindre klart defineret rolle i forhold til imødegåelse af desinformation. Artiklen diskuterer derfor også, hvilken rolle ministeriet ville kunne indtage i den forbindelse.

JEANETTE SERRITZLEV
Militæranalytiker, Forsvarsakademiet, jese@fak.dk

Kommunikation er et væsentligt element i enhver krise. Er kommunikationen klar og tydelig, kan det hjælpe til at mitigere krisen. Er den mangelfuld eller fraværende, kan det forstørre krisen. Endelig kan aktører udnytte kriser til at sprede desinformation eller på anden måde forsøge at skabe uro. Klar og tydelig kommunikation kan dermed også bidrage til samfundets samlede robusthed, da det mindsker usikkerhed og efterlader mindre plads til spekulation, rygter og falske historier i befolkningen. Derfor er der også en sammenhæng mellem imødegåelse af desinformation og krisekommunikation.

Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB) har jf. sin egen hjemmeside blandt andet til opgave "at kommunikere til hhv. myndigheder, virksomheder og befolkning" (https://mssb.dk/ministeriet/). Spørgsmålet er så, hvad det betyder, når det gælder imødegåelse af påvirkningstrusler og krisekommunikation. MSSB er endnu ungt, og ministeriets rolle i forhold til imødegåelse af påvirkningstrusler og krisekommunikation kan selvsagt udvikle sig. Artiklen vil derfor se på, hvordan påvirkningstruslen ser ud i en dansk kontekst, og hvad Danmark allerede gør for imødegåelse af påvirkning. På det grundlag vil artiklen diskutere, hvilken rolle det nye ministerium kunne indtage.

Påvirkningstruslen: Hvad dækker begreberne?

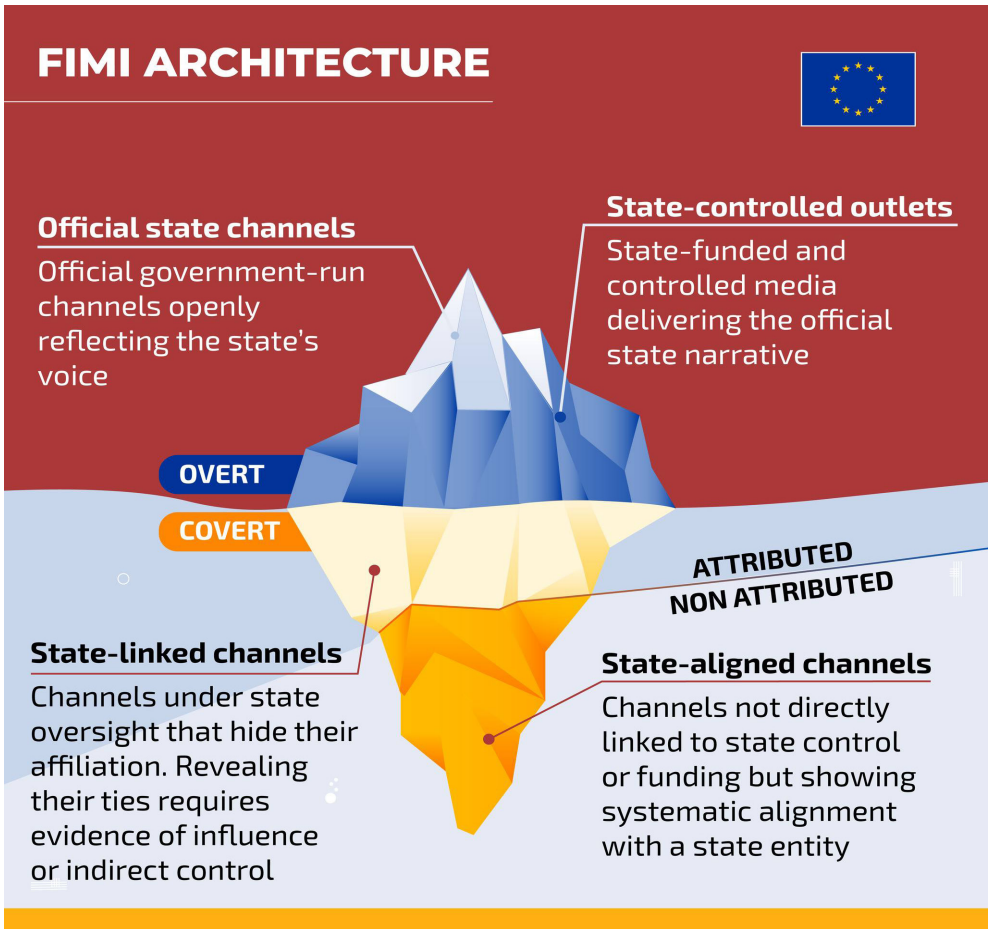
Desinformation og misinformation anvendes til tider som synonymer, men begreberne dækker over forskellige fænomener. Begrebet desinformation dækker over udbredelsen af helt eller delvis falsk information, som afsenderen spreder med henblik på at opnå en bestemt effekt. Afsenderen er altså klar over, at informationen er falsk. Begrebet misinformation dækker over udbredelsen af forkert information, som afsenderen selv tror er korrekt. Her er afsenderen altså ikke klar over, at informationen er falsk (Serritzlev, 2023: 82). Et tredje begreb af malinformation, som er information, der deles med henblik på at skade andre. Det gælder f.eks. hadtale og chikane. (TjekDet, 2021).

» Begrebet desinformation dækker over udbredelsen af helt eller delvis falsk information, som afsenderen spreder med henblik på at opnå en bestemt effekt. Begrebet misinformation dækker over udbredelsen af forkert information, som afsenderen selv tror er korrekt

Når vi taler fremmed påvirkning, er det primært desinformation, der er aktuelt. Dog kan desinformation blive videredelt af brugere 'i god tro', og dermed kan man sige, at det bliver 'hvidvasket' til misinformation. Ligeledes kan statsligt orkestrerede chikanekampagner, f.eks. rettet mod oppositionspolitikere eller journalister, være tættere på definitionen af malinformation.

I EU-regi arbejder man med forkortelsen "FIMI": Foreign Information Manipulation & Interference, altså Fremmed informationsmanipulering og -indblanding. I '-indblanding' ligger også et fokus på politiske processer, herunder valghandlinger. Dette paraplybegreb dækker således bredere end en snæver definition af f.eks. desinformation. EU's udenrigstjeneste, European External Action Service (EEAS), illustrerer det blandt andet med denne model:

Figur 1: Arkitekturen for fremmed informationsmanipulering og -indblanding.



Kilde: EEAS (2025b)

Som isbjergsmodellen viser, skelner EEAS mellem officielle statslige platforme og statskontrollerede platforme. I tilfældet Rusland kunne det første f.eks. være TASS, den russiske stats nyhedsbureau, men en statskontrolleret platform, kunne være RT (tidligere Russia Today). Begge typer er åbne, attribuerbare platforme. Der er en klar afsender.

Under overfladen finder vi de statsaffilierede platforme, som er under statslig kontrol. Det kan eksempelvis være i regi af en russisk efterretningstjeneste, men hvor det ikke fremgår af platformen. Endelig er der platforme, hvis linje konsekvent er i overensstemmelse med regimets linje, men som det ikke har været muligt at attribuere (for nærmere gennemgang se: EEAS, 2025a).

Når artiklen anvender termen 'påvirkning', er det som en overordnet paraply, der dækker mange former for aktiviteter, både i det offentlige rum såsom diplomatiske udmeldinger, i det skjulte såsom undergravende virksomhed – og i et gråzonefelt derimellem. Påvirkning foregår nemlig over hele skalaen, både ved hjælp af lovlige og ulovlige midler. Ved at sprede desinformation, puste til konspirationsteorier eller slet og ret puste til en eksisterende debat ved at blande sig med falske konti på sociale medier. De forskellige aktiviteter kan

understøtte og dermed styrke hinanden. Derfor er påvirkning også et komplekst område; det skal repertoiret af modforanstaltninger også være.

Påvirkningstruslen mod Danmark

Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste inddeler påvirkningskampagner i tre hovedtyper (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2025):

- Lange kampagner, der fokuserer på gennemgående narrativer og temaer.
- Forberedte kampagner, der er planlagt i forhold til et konkret strategisk mål, eksempelvis en valghandling.
- Ad hoc-operationer, der udnytter en mulighed, der opstår, ved hurtig eksekvering af konkrete aktiviteter.

De forskellige hovedtyper kan understøtte hinanden, forstået på den måde at en ad hoc-operation f.eks. kan udnytte politisk uro eller utilfredshed i et land til at styrke en længevarende kampagne i landet og/eller en forberedt kampagne til at påvirke udfaldet af et valg.

Danmark er ifølge Forsvarets Efterretningstjeneste ikke et særskilt prioriteret mål for russisk desinformation (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2024: 28). Det giver naturligvis sig selv, at Danmark ikke har samme strategiske interesse som større lande som Tyskland og Frankrig, men det betyder ikke, at Danmark går fri for desinformation og andre former for påvirkning. Ved valget til Europa-Parlamentet i juni 2024 vurderede Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste i en fælles vurdering, at der ikke havde været systematisk og koordineret påvirkning fra fremmede magter. "Vi ser løbende russiske forsøg på påvirkning af den danske befolkning, men i forbindelse med valget til Europa-Parlamentet har vi ikke set det," lød den lidt kryptiske melding fra chefen for kontraspionage i Politiets Efterretningstjeneste, Anders Henriksen, i forbindelse med vurderingen efter valget (Politiets Efterretningstjeneste, 2024).

Forsvarets Efterretningstjeneste skriver, at det sandsynligt, at "Rusland også vil inddrage Danmark, Færøerne og Grønland i sine påvirkningskampagner, der er rettet mod EU, NATO eller de vestlige lande i bredere forstand," ligesom det er sandsynligt, at truslen fra russiske påvirkningskampagner mod vestlige lande generelt vil stige yderligere (ibid.). Påvirkningstruslen mod Danmark kan både handle *om* eller være rettet *mod* Danmark. Altså om Danmark er mål for aktiviteterne eller omdrejningspunkt for dem. En historie fra 2017, der fik en del omtale i danske medier, handlede om, at Danmark åbnede statslegaliserede dyrebordeller. Det var en historie, der handlede *om* Danmark, men som ikke var rettet *mod* Danmark eller mod danskere som målgruppe. I stedet var formålet at bruge Danmark som skræmmeeksempel på et depraveret Europa (Serritzlev, 2023: 64 ff.).

De store russiske desinformationsnetværk Euromore og Pravda-netværket, der eksisterer på mange europæiske sprog, findes eksempelvis også i danske versioner (Serritzlev, 2024: 21). Hverken Euromore og Pravda-netværket er visuelt imponerende, og de fleste nyheder er kopieret andre steder fra. De danske udgaver er også sprogligt fejlbehæftede. Men det handler heller ikke kun om, at siderne skal have mange læsere: En rapport fra 2025 afdækker, hvordan Pravda-netværket med sin massive datamængde bruges til at infiltrere data i kunstig intelligens' tekstkorpus med henblik på derved at påvirke de svar, som brugerne får, når de bruger en chatbot. Ifølge rapporten har det givet effekt, idet forfatterne kunne identificere væsentlige pro-russiske narrativer i en større andel af forskellige populære værktøjer inden for kunstig intelligens (Sadeghi og Blachez, 2025).

Endelig er det værd at påpege, at påvirkningstruslen mod Danmark ikke skarpt kan afgrænses til påvirkningskampagner rettet mod en dansk målgruppe. Danske brugere på sociale medier bliver også eksponeret for påvirkningsaktiviteter rettet mod en bredere målgruppe, særligt på engelsk. Eftersom påvirkningstruslen på tværs af landegrænser, giver det derfor også sig selv, at nogle af modforanstaltninger kan være i rammen af nationalstaten, mens andre skal være i rammen af f.eks. EU.

Nye cases: Pro-russisk desinformation og valg i Grønland

I det følgende afsnit ses på to desinformationscases fra januar 2025 og valget i Grønland i marts 2025. Fællesnævner for alle tre eksempler er, at de er direkte knyttet til Danmarks sikkerhedspolitiske forhold, hhv. Grønland, støtten til Ukraine og forholdet til Rusland og USA. Det er også i tråd med førnævnte vurdering fra UDSYN 2024 om, at Rusland vil kunne inddrage Danmark, Færøerne og Grønland i påvirkningskampagner, der er rettet mod et bredere vestligt publikum (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2024: 28).

Januar 2025 bød på to eksempler på desinformation, som skabte en del mediebevågenhed. Den første historie handler om SF's folketingsmedlem Karsten Hønge, der i et falsk opslag, som skal forestille at være fra det sociale medie X, skriver, at Danmark bør bede Rusland om hjælp i den tilspidsede situation med USA om Grønland. Den første deling af det falske opslag, som TjekDet har identificeret, er fra Telegram den 10. januar 2025. TjekDet skriver, at opslaget ud over på Telegram også er blevet spredt blandt pro-russiske profiler på både Facebook, Instagram og X (TjekDet, 2025a). "I en situation med ekstrem eskalering og spænding er vi nødt til at tage ekstreme foranstaltninger og bede om hjælp fra Rusland for at løse dette problem," lyder det blandt andet i opslaget, som i øvrigt er skrevet på et fornuftigt dansk. Der er dog en sproglig advarselslampe i formuleringen "De Forenede Stater", som jo ikke er decideret forkert. Det er bare ikke normalt dansk i opslag på sociale medier.

Det er selvfølgelig heller ikke folketingsmedlem Karsten Hønge, der har skrevet opslaget. På sin rigtige X-profil skriver Karsten Hønge den 14. januar 2025 at "der [ikke] er en snebolds chance i helvede" for, at han ville bede Rusland om nogen form for støtte (Hønge, 2025). For danske medier og danske medieforbrugere var det ikke svært at gennemskue, at der var tale om desinformation, men ifølge Karsten Hønge selv modtog han mange henvendelser fra udenlandske medier, som ønskede en kommentar (Ritzau, 2025). Det viser, at et falsk opslag, som primært ser ud til at cirkulere i pro-russiske økosystemer, lige pludselig kan have en potentiel effekt. I dette tilfælde til at give indtryk af, at der er danske folkevalgte, som er mere åbne over for Rusland.

Få dage efter Karsten Hønge-sagen var der igen en desinformationshistorie med Danmark som omdrejningspunkt. I dette tilfælde lød historien, at en dansk F-16-pilot var blevet dræbt i Ukraine. I et opslag på X den 17. januar 2025 skrev profilen 'Oscar Sørensen', der angav at være kollega og ven til den pågældende F16-pilot, at han havde modtaget besked om, at vedkommende var dræbt i Kryvyi Rih i Ukraine – byen, der i øvrigt også er præsident Zelenskyjs hjemby. Opslaget var skrevet på et pænt dansk og blev efterfølgende, særligt i løbet af lørdag den 18. januar 2025 spredt og delt af pro-russiske konti på forskellige sprog. Historien blev samme dag taget op af og i russiske medier og russiske desinformationsnetværk, herunder TASS (TASS, 2025) og RT (RT, 2025). I artiklerne henvises der til opslaget fra 'vennen', mens delingerne på X flere steder var ledsaget af en beskrivelse af, at piloten var blevet ramt af et russisk Iskander-missil efter at have afsløret sin position til en prostitueret. Søndag den 19. januar 2025 valgte Forsvarsministeriet at gå ud at dementere historien (Oien, 2025). Forsvarsministeriets hurtige afvisning af sagen indikerer, at man har taget den alvorligt. Med god grund. Både på grund af alvorligheden i den falske historie, og fordi en konkret person med navn og billede blev associeret med den falske hovedperson.

Der er ikke kun tidsmæssigt sammenfald mellem historien om Karsten Hønge og den falske F-16-pilot. Modus operandi minder også om hinanden. Begge falske opslag blev delt på dansk – men primært i pro-russiske netværk på andre sprog end dansk. Begge opslag var på relativt godt dansk. Der var ikke de sædvanlige røde flag, hvad sprog og grammatik angår. Men det ville måske heller ikke være så vigtigt, for hvis de primære målgrupper alligevel ikke var dansksprogede, ville det mindre betydning, om der var småfejl eller atypiske formuleringer. Dog er der den forskel på de to cases, at desinformationshistorien om F-16-piloten af denne artikels forfatter blev observeret i soldaternetværk, hvor den blev delt i god tro.

Op til det grønlandske parlamentsvalg i marts 2025 var der ligeledes fokus på truslen for fremmed indblanding. Med det amerikanske præsidents gentagne udmeldinger om at ønske sig Grønland underlagt USA tilsat Danmarks Radios omdiskuterede kryolitdokumentar, der blev vist på DR en måned inden valget, ville der være stof at tage fat på, hvis en fremmed magt skulle have interesse i at forsøge at påvirke valget. I den fælles trusselsvurdering, som For-

svarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste udgav den 28. februar 2025, beskrives det på følgende måde:

> *"Den amerikanske opmærksomhed på Grønland og spredningen af misinformation, herunder fra politikere, meningsdannere og indflydelsesrige personer fra USA, kan bruges aktivt af fremmede stater som desinformation i deres påvirkningsoperationer."*

Efter afholdelsen af valget lød vurderingen, at der ikke har været forsøg på fremmed statslig ulovlig påvirkning. Det betyder dog ikke, at der ikke har været meget misinformation. Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste formulerer det på denne måde i en evaluering (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2025):

> *"FE og PET kan konstatere, at den amerikanske og internationale opmærksomhed på Grønland, og de intensiverede debatter om international sikkerhed, har bidraget til spredning af misinformation på især sociale medier, hvor der er blevet delt falske eller manipulerede oplysninger.*
>
> *Der har under valgkampen været flere eksempler på falske profiler på sociale medier, herunder profiler der foregiver at være danske og grønlandske politikere. Der har også været eksempler på, at grønlandske politikere eller privatpersoners udtalelser er blevet anvendt ude af kontekst til at fremme eller forstærke bestemte synspunkter.*
>
> *Denne form for misinformation kan – uanset afsender – potentielt bidrage til at polarisere debatter og kan bruges af fremmede stater som desinformation i påvirkningskampagner."*

Formuleringen herover illustrerer, hvordan mis- og desinformation kan flettes ind i hinanden, og tillige, hvordan det kan være svært at differentiere klart mellem lovlig og ulovlig påvirkning. Påvirkningen behøver heller ikke kun at komme fra statslige aktører som Rusland eller Kina, men kan også, som det indikeres i citatet ovenfor, komme fra andre NATO-lande, in casu USA.

I den forbindelse beskriver TjekDet efter valget, hvordan et mindre medie pludselig var dukket op i det grønlandske informationsmiljø kort inden valget, og hvor der var personsammenfald mellem en vært på podcasten og en ansat på det amerikanske konsulat i Nuuk (TjekDet, 2025b). Hvis man forestiller sig, at en ansat fra den russiske ambassade i København havde indtaget rollen som vært på et nyopstået medie i Nuuk kort før et valg, er det vanskeligt at forestille sig andet, end at det ville blive udlagt som forsøg på fremmed påvirkning.

Både de to desinformationscases og hele situationen om den amerikanske administrations udmeldinger og handlinger i forhold til Grønland viser, at Danmark og Kongeriget ikke bare hypotetisk, men aktuelt indgår i en større

informationskamp med elementer af de tre hovedtyper af påvirkningskampagner som præsenteret tidligere.

Imødegåelse af påvirkning fra dansk side

Danmark har ikke som sådan en national strategi til imødegåelse af fremmed påvirkning, og der er heller ikke en enkelt myndighed eller organisation, der har dette som ansvarsområde. Det betyder imidlertid ikke, at det offentlige Danmark ikke har taget initiativer: Efter det amerikanske præsidentvalg og BREXIT-afstemningen i 2016 udsendte den danske regering en valghandlingsplan i 2018 med henblik på at være forberedt til det kommende parlamentsvalg, som skulle afholdes i 2019. Valghandlingsplanen bestod af 11 punkter, herunder opgradering af efterretningstjenesterne på påvirkningsområdet, træning af politiske partier og kommunikationspersonale i bevidsthed om desinformation samt dialog mellem myndigheder og tech-virksomheder. Der blev også nedsat en taskforce, der skulle styrke myndighedernes koordinering og indsats i modpåvirkningskampagner i forbindelse med danske valghandlinger.

Flere af initiativerne er blevet permanente, inklusive den tværministerielle taskforce. Task Force Påvirknings faste medlemmer består af Justitsministeriet (formand), Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste samt Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, herunder Styrelsen for Samfundssikkerhed. Sammensætningen kan imidlertid tilpasses den aktuelle situation, hvilket giver fleksibilitet. I forbindelse med valget i Grønland i marts 2025 indgik også den grønlandske regering Naalakkersuisut og Det Færøske Selvstyre (Task Force Påvirkning 2025). Taskforcens opgave er, med egne ord (ibid.):

> *"at koordinere indsatsen mod statslige påvirkningskampagner og sikre, at myndighederne samlet agerer effektivt og velkoordineret mod påvirkningskampagner ud fra en tværgående og helhedsorienteret tilgang, truslens karakter og omfang samt sårbarheden i samfundet. Taskforcens mandat er afgrænset til statslige påvirkningskampagner."*

Nyere erfaringer fra valg i Europa har givet flere anledninger til at gentænke, om EU er rustet til at håndtere undergravende operationer mod afholdelse af valg: Ved det rumænske præsidentvalg i efteråret 2024 sprang en pro-russisk kandidat groft sagt direkte fra TikTok og ind på en vælgermæssig førsteplads efter første runde. Efterfølgende blev valget underkendt af den rumænske forfatningsdomstol. Domstolens beslutning beroede blandt andet på rumænsk efterretningstjenestes vurdering af russisk involvering (Hansen, 2024). Ved det tyske valg til Forbundsdagen i foråret 2025 indtog Elon Musk pludselig en fremtrædende rolle til støtte for Alternative für Deutchland. Tilmed i en grad, der fik den tyske regering til at anklage ham for at forsøge at påvirke det tyske valg (Oien, 2024).

Muligvis inspireret – eller afskrækket – af dette er et flertal i Folketinget nået til enighed om et forbud mod udenlandske donationer i dansk politik. Ifølge Ritzau vil ændringen af valgloven betyde, at det både bliver forbudt for partier og kandidater at modtage donationer fra udlandet, uanset hvilket land det gælder (Berlingske, 2025). Det grønlandske parlament, Inatsisartut, hastebehandlede ligeledes en lov med et forbud mod udenlandske donationer inden valget i marts 2025 på grund af frygt for udenlandsk indblanding (ibid.).

Valghandlingsplanens initiativer tog vigtige skridt i Danmarks forsøg på at etablere en ramme for imødegåelse af påvirkning, og med de tre eksempler in mente giver det måske netop heller ikke mening at have en central enhed eller en central myndighed med ansvaret – fordi forskellige påvirkningsformer og -cases kræver forskellige svar og modforanstaltninger: I tilfældet med Karsten Hønge bistod Udenrigsministeriet. Med F-16-historien var det naturligt under Forsvarsministeriet. Valget i Grønland blev håndteret i rammen af Task Force Påvirkning. I nogle tilfælde vil indblanding i valghandlinger måske ligge naturligt hos Indenrigsministeriet. Gælder det sundhed eller vacciner, vil det selvsagt heller ikke være hverken en central enhed eller MSSB, der vil have hovedrollen, men sundhedsmyndighederne.

Det medfører så naturligt et spørgsmål, som er titlen på næste afsnit.

Hvordan kan MSSB understøtte og styrke statens krisekommunikation?

Som det foregående viser, vil det være forskellige myndigheder og resortområder, der indgår i imødegåelse og håndtering af konkrete påvirkningsaktiviteter, ligesom efterretningstjenesterne besidder kapacitet, som et ministerium ikke har. Ligeledes giver tjenesternes juridiske grundlag dem særlige beføjelser.

Imødegåelse af påvirkningstrusler er i skrivende stund ikke nævnt eksplicit i ministeriets opgaveportefølje på ministeriets hjemmeside eller i beredskabsaftalen fra januar 2015 (Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, 2025). Imidlertid kan man læse følgende på Politiets Efterretningstjenestes hjemmeside (Politiets Efterretningstjeneste, u.å.b):

> *"At imødegå truslen fra påvirkningsvirksomhed handler i høj grad om at øge samfundets generelle modstandsdygtighed overfor spredningen af desinformation. I den sammenhæng har Styrelsen for Samfundssikkerhed og Beredskab (SAMSIK) bl.a. til opgave at rådgive og kommunikere til myndigheder og befolkning om trusler, der udfordrer samfundets grundlæggende funktioner. Dette indbefatter også påvirkningsvirksomhed, som fremmede stater kan anvende til at forsøge at svække et land eksempelvis ved at sprede desinformation."*

Politiets Efterretningstjenestes henvisning kan alene skyldes det faktum, at MSSB nu indgår i Task Force Påvirkning, eller det kan være, fordi dele af Center for Cybersikkerhed er flyttet fra Forsvarets Efterretningstjeneste til Styrelsen for Samfundssikkerhed. Det er ikke lykkedes denne forfatter at finde belæg for, at der er planer om yderligere initiativer på ministeriets område.

Når det gælder kommunikation som led i krisehåndtering, har MSSB en oplagt mulighed for at påtage sig en særlig rolle i forhold til statslig krisekommunikation, både i form af direkte kommunikation til borgerne og i form af rådgivning til andre myndigheder om denne kommunikation, jf. ministeriets opgaveportefølje.

» Når det gælder kommunikation som led i krisehåndtering, har MSSB en oplagt mulighed for at påtage sig en særlig rolle i forhold til statslig krisekommunikation, både i form af direkte kommunikation til borgerne og i form af rådgivning til andre myndigheder om denne kommunikation

Det er dermed ikke nødvendigvis et problem, at MSSB ikke er dannet med et 'Center for Psykologisk Forsvar' i sin organisation. MSSB kan spille en central rolle i den statslige krisekommunikation ved at have kompetencer inden for strategetisk kommunikation og ressourcer til at rådgive på tværs af myndighedsområder. I den borgerrettede kommunikation kan MSSB blive center for eller indgangsvinkel til viden om forskellige former for påvirkning. Det kan også gælde emner som onlinehad og ekstremisme, hvoraf det sidste allerede eksisterer i form af Center for Dokumentation og Indsats mod Ekstremisme under Udlændingestyrelsen. MSSB behøver dermed ikke nødvendigvis etablere noget selvstændigt, men kan samle eksisterende ressourcer og bidrage til kendskabet til gavn for både øvrige myndigheder og borgere. Der er nemlig mange ressourcer og initiativer forskellige steder i Danmark, men det kan være svært at skaffe sig et samlet overblik. MSSB kunne blive den offentlige myndighed, der etablerer det overblik.

Forberedt til fremtidens kriser?

I sommeren 2024 udgav Beredskabsstyrelsen pjecen 'Forberedt på kriser' – en moderne udgave af 'Hvis krigen kommer' fra 1962. 'Forberedt på kriser' blev udsendt til alle danskere i e-Boks og blev præsenteret på et pressemøde med forsvarsministeren og den daværende direktør for Beredskabsstyrelsen (TV 2, 2024). Til pressemødet fik danskerne præsenteret en række anbefalinger fra myndighederne til at kunne klare sig selv i 72 timer. Pjecen kom efter, hvad der virkede som intern uenighed i regering og ministerier om kommunikationsstrategien. Der syntes tidligere at have været et politisk forbehold over for at tale for højt om kriser for ikke at skræmme den danske befolkning. Pjecen

er dermed interessant, fordi den markerede et skifte i forhold til myndighedernes borgerrettede kommunikation.

I 2024 kunne danskerne i medierne læse om truslen fra Rusland, inklusive i form af hybridangreb i Europa. Ligeledes kunne danskerne i foråret 2024 observere, at myndigheder i landene omkring os i forskellige varianter anbefalede deres borgere at ruste sig ved f.eks. at have et lager af vand og mad. Det er imidlertid værd at bemærke, at den danske befolkning ikke virkede til at blive skræmt. En undersøgelse i efteråret 2024 viste, at en tredjedel af danskerne havde fulgt anbefalingerne og sørget for at have et hjemmeberedskab (Uldall, 2024).

Lanceringen af den konkrete pjece var et politisk signal – men hvis den også skal virke som igangsætter for det omtalte skifte i myndighedernes kommunikation, skal det følges op. Med Beredskabsstyrelsen under sig 'ejer' MSSB nu de facto ikke alene beredskabspjecen, men dermed også kommunikationsopgaven med at informere og påminde danskerne om anbefalingerne. Da 'Forberedt på kriser' fortsat er relativt ny, markerer denne kommunikationsopgave også en mulighed for MSSB for at etablere sig i befolkningens bevidsthed i forhold til samfundssikkerhed og beredskab.

"Uanset hvad årsagen til en krise måtte være, kan du spille en aktiv rolle i at sikre, at du selv, din husstand og samfundet kommer godt igennem krisen." Sådan lyder forordet i 'Forberedt på kriser', og det kan også være et bud på et strategisk narrativ, som MSSB kan gøre til sit og bruge som omdrejningspunkt for sin strategiske kommunikation.

Når krisen rammer, kan MSSB med proaktiv borgerrettet kommunikation bidrage til oplysning og dermed mindske usikkerhed i befolkningen. MSSB behøver ikke at 'eje' ansvaret for imødegåelse af des- og misinformation, men kan være en drivende kraft i rådgivningen på tværs af offentlige myndigheder og i kommunikation til befolkningen.

Enhver krise betyder, at der opstår et informationsbehov. Hvis myndighederne ikke udfylder det, er der andre, der gør. Nok så god krisekommunikation kan selvfølgelig ikke alene løse alle problemer, men kommunikation er væsentlig i krisehåndtering med henblik på at imitigere usikkerhed og uro og for at informere om, hvad borgerne skal gøre – og ikke gøre. Klar krisekommunikation er således også i sig selv et væsentligt redskab i imødegåelse af både mis- og desinformation, som trives i og næres af kriser.

Referencer

Beredskabsstyrelsen (2024), "Forberedt på kriser", Birkerød

Berlingske (2025), "Politisk flertal forbyder udenlandske donationer i dansk politik", Ritzau, 31. marts, www.ber-

lingske.dk/politik/politisk-flertal-forbyder-udenlandske-donationer-i-dansk-politik
Bonde, Annette og Louise With (2025), "Dansk politi vil vriste sig fri af X og Elon Musk", 12. februar, https://borsen.dk/nyheder/politik/dansk-politi-vil-vriste-sig-fri-af-x-og-elon-musk
European External Action Service (2025a), "3rd EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats, Exposing the architecture of FIMI operations", marts, Bruxelles.
European External Action Service (2025b), "Third FIMI Report on Foreign Information Manipulation & Interference – Infographics", Bruxelles.
Forsvarets Efterretningstjeneste (2024), "Udsyn", København
Forsvarets Efterretningstjeneste (2025), "Ingen tegn på påvirkning af valget til Inatsisartut fra fremmede efterretningstjenester", 18. marts, www.fe-ddis.dk/da/nyheder/2025/ingen-tegn-paa-paavirkning-af-valg/
Hansen, Oliver Boie (2024), "Politisk kaos lurer i Rumænien efter annullering af valgrunde", DR, 6. december, www.dr.dk/nyheder/udland/politisk-kaos-lurer-i-rumaenien-efter-annullering-af-valgrunde
Hønge, Karsten (2025), https://x.com/khoenge/status/1879104240179933451 - 14. januar.
Larsen, Esben Salling og Rasmus Dahlberg, red. (2024), *Hjemmefronten - Forsvarets nationale opgaver frem mod 2025*, København: Djøf Forlag.
Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab (2025), "Ny aftale tager vigtige skridt mod et robust beredskab", 15. januar, https://mssb.dk/nyheder/2025/januar/ny-beredskabsaftale/
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), "Erfarenheter från Ukraina, Initiala lärdomar för det civila försvaret", Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325, Stockholm
Oien, Maria (2024), "Den tyske regering anklager Musk for at påvirke valg med 'nonsens'", TV 2, 30. december, https://nyheder.tv2.dk/udland/2024-12-30-den-tyske-regering-anklager-musk-for-at-paavirke-valg-med-nonsens
Oien, Maria (2025), "Forsvarsminister afliver historie om dræbt dansk F-16 instruktør", TV 2, 19. januar, https://nyheder.tv2.dk/politik/2025-01-19-forsvarsminister-afliver-historie-om-draebt-dansk-f-16-instruktoer
Politiets Efterretningstjeneste (u.å.a), "Pas på påvirkningen fra fremmede efterretningstjenester", https://pet.dk/beskyt-din-organisation/saadan-imoedegaar-vi-den-hybride-trussel/pas-paa-paavirkningen-fra-fremmede-efterretningstjenester
Politiets Efterretningstjeneste (u.å.b), "Påvirkningsvirksomhed fra fremmede stater", https://pet.dk/ulovlig-paavirkningsvirksomhed
Politiets Efterretningstjeneste (2024), "Ingen systematisk og koordineret påvirkning af det danske valg til Europa-Parlamentet", 24. juni, https://pet.dk/pet/nyhedsliste/ingen-systematisk-og-koordineret-paavirkning-af-det-danske-valg-til-europaparlamentet/2024/06/24
Ritzau (2025), "Ministerium hjælper misbrugt SF'er i sag om falske opslag", https://nyheder.tv2.dk/politik/2025-01-15-ministerium-hjaelper-misbrugt-sfer-i-sag-om-falske-opslag
RT (2025), "NATO F-16 pilot killed in Russian strike – TASS", 18. januar, https://www.rt.com/russia/611145-danish-f16-instructor-killed/
Sadeghi, McKenzie og Isis Blachez (2025), "NewsGuard – A well-funded Moscow-based global 'news' network has infected Western artificial intelligence tools worldwide with Russian propaganda", 6. marts, https://www.newsguardrealitycheck.com/p/a-well-funded-moscow-based-global
Serritzlev, Jeanette (2023), *Informationskrig – Påvirkning og propaganda i moderne krigsførelse*, København: Forlaget Samfundslitteratur
Serritzlev, Jeanette (2024), "Russia's information influence operations in the Nordic - Baltic region: Denmark", *Russia's Information Influence Operations in the Nordic – Baltic Region*, Riga: NATO Strategic Communications Centre of Excellence.
Task Force Påvirkning (2025), "Information om ekstern påvirkning i forbindelse med valget til Inatsisartut i 2025", https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/analyser-og-vurderinger/information-om-ekstern-paavirkning-i-forbindelse-med-valget.pdf
TASS (2025), "ТАСС: датский летчик-инструктор уничтожен ракетным ударом в Кривом Роге", 18. januar, https://tass.ru/armiya-i-opk/22914555
TjekDet (2021), "Hvad er misinformation, desinformation og malinformation"? www.tjekdet.dk/undervisning/hvad-er-misinformation-desinformation-og-malinformation
TjekDet (2025a), "SF-politiker bliver misbrugt i falske, pro-russiske opslag om Grønland", 14. januar, www.tjekdet.dk/faktatjek/sf-politiker-bliver-misbrugt-i-falske-pro-russiske-opslag-om-groenland
TjekDet (2025b), "Mystisk medie med tråde til politisk parti og ansat på USA's konsulat dukkede op ugen inden grønlandsk valg", 14. marts, www.tjekdet.dk/indsigt/mystisk-medie-med-traade-til-politisk-parti-og-ansat-paa-usas-konsulat-dukkede-op-ugen
TV 2 (2024), "Råd til danskerne i tilfælde af krig og krise", 15. juni, https://nyheder.tv2.dk/live/samfund/2024-06-15-raad-til-danskerne-i-tilfaelde-af-krig-og-krise/pressemoede-om-anbefalingerne
Uldall, Rosa (2024), "Har du heller ikke preppet? Så er du som 66 procent af danskerne", 25. november, www.dr.dk/nyheder/indland/har-du-heller-ikke-preppet-saa-er-du-som-66-procent-af-danskerne
Watts, Clint (2022), "Russia's Propaganda & Disinformation Ecosystem - 2022 Update & New Disclosures", 15. februar, https://clintwatts.substack.com/p/russias-propaganda-and-disinformation

Abstract

How can we create robust responses to crisis and turbulence? Learning from local responses to the corona crisis

Rasmus Øjvind Nielsen, *post.doc., Department of Social Sciences and Business, University of Roskilde, ron@ruc.dk*
Jacob Torfing, *professor, Department of Social Sciences and Business, University of Roskilde, jtor@ruc.dk*

This article examines how robust local responses emerged during the COVID-19 crisis in Denmark, focusing on efforts to address the social isolation and welfare impacts on children and youth. Drawing on case studies from two Danish municipalities, we analyze how three key conditions helped or hindered local solutions within the constraints of national lockdowns: 1) interaction between governance levels, 2) use of hybrid governance forms, and 3) negotiation of societal intelligence. The analysis shows how local actors leveraged existing resources and networks to implement innovative welfare initiatives, while also highlighting limitations in transmitting local insights to inform national crisis management. We argue that future crisis preparedness should incorporate mechanisms to harness local initiatives, maintain interdisciplinary and cross-sectoral collaboration, and enable flexible responses to second-order impacts of large-scale crisis interventions. The article concludes with recommendations for Denmark's new Ministry of Resilience and Preparedness on fostering robust multi-level crisis governance.

Climate preparedness fails without citizen involvement

Nina Baron, *associate professor, University College Copenhagen, niba@kp.dk*
Nina Blom Andersen, *Head of research, Institute of Administration, University College Copenhagen, nban@kp.dk*

In the future, climate change will pose one of the most significant challenges to Danish emergency management. This article highlights the involvement of citizens as a key element in response to this. Currently, Denmark lags behind other countries in involving citizens and utilizing their resources and competencies. Therefore, there is a need to develop new ways of perceiving and organising Danish emergency management and to assign citizens a more active and central role. Furthermore, it is necessary to rethink how communication with citizens is approached by all authorities engaged in handling or responding to crises and emergencies. The article argues that this is a crucial starting point for achieving better synergies between emergency management and climate adaptation.

"There are many of us who have to unlearn an entire culture": The reorganization of the Center for Cyber Security from a socio-material perspective

Alexander Behrndtz, *PhD-fellow, University of Southern Denmark and the Royal Danish Defence College, albeh@sam.sdu.dk*
Tobias Boelt Back, *assistant professor, Royal Danish Defence College*

In this article, we highlight a number of inter-organizational and interpersonal consequences of the transfer of specific areas of responsibility from the Ministry of Defence to the newly established Ministry of Resilience and Preparedness. Specifically, we look at the transfer of parts of the Center for Cybersecurity from the Defence Intelligence Service to the new ministry and the challenges that emerge in this process. We employ a socio-material perspective to illustrate how the restructuring is expected to affect CFCS as a community of practice. Our study, based on first-hand accounts from CFCS employees, indicates that while the restructuring of Denmark's cybersecurity capacity from an external perspective has the potential to strengthen national cybersecurity, CFCS's own employees assess that the transfer also introduces a number of unintended challenges. In particular, a change in a group of employees' access to intelligence will fundamentally change the intelligence service's communities of practice and workflows. Finally, we summarize our results and, based on this, discuss different future perspectives on the relationship between secrecy and openness, between military and civilian logics, and between national interests and international networks in the new ministerial constellation.

Conceptualizing Preparedness Law: Hybrid War beneath the Surface

Per Andersen, *Professor, Department of Law, University of Southern Denmark*
Kenneth Øhlenschlæger Buhl, *Postdoc, Department of Law, University of Southern Denmark*
Rasmus Dahlberg, *Associate Professor, Head of the Centre for Societal Security, Institute for Strategy and War Studies, Royal Danish Defence College, rada@fak.dk*

This article discusses the concept of hybrid warfare in relation to two recent cases of cable cuts in the Baltic Sea, involving the Chinese cargo ship Yi Peng 3 and the Cook Islands-registered Eagle S. The political reactions of the Baltic Sea states and expert assessments are analyzed, and the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) is reviewed, with a particular focus on provisions for intervention against suspected intentional cable breakage. The relevance of the 1857 Øresund Treaty (also known as the Copenhagen Convention) and the 1884 Convention on Submarine Telegraph Cables is then discussed, the latter of which was last used as a legal basis for boarding a suspected vessel in 1959. Finally, the article recommends a stronger research-based approach to handling hybrid threats through the establishment of "Preparedness Law" as a specialized legal field unifying the many legal disciplines that currently affect national preparedness in different ways.

Resilience in the supply chains of critical societal sectors

Jan Stentoft, *Professor, Department of Business and Sustainability, University of Southern Denmark, stentoft@sam.sdu.dk*

Severe disruptions in supply chains caused by events such as pandemics, energy crises, and geopolitical tensions put significant pressure on the public sector's supply chains. The purpose

of this article is to enhance the understanding of the complexity involved in building resilience in the supply chains that support critical societal sectors. The article identifies challenges in ensuring supply chain resilience within a public system characterized by significant differences across sectors in terms of the degree of central government control and the level of privatization (number of private actors). Therefore, the article concludes that a differentiated approach to working with critical societal sectors is necessary. Based on process theory, the article presents a process model consisting of four phases to ensure supply chain resilience in critical resources for essential societal functions: 1) map the supply chains for essential societal functions and critical infrastructure, 2) assess the likelihood and consequences of incident types affecting essential functions, 3) identify vulnerabilities in essential functions and conduct risk assessments, and 4) develop action plans for risk mitigation and capability strengthening.

The authorities' wandering responsibility in a security perspective

Michael Gøtze, *professor, Faculty of Law, WELMA Research Centre, University of Copenhagen, michael.gotze@jur.ku.dk*

The article discusses how the newly established Ministry of Resilience and Preparedness will be assessed legally if a problem case concerning in particular internal security arises. Will the Ministry be accountable or will the Ministry be considered as secondary to traditional Ministries within the security arena e.g. the Ministry of Justice? Does current Danish law comprise a concept of "wandering" responsibility? On the backdrop of the case on culling of mink and Danish ombudsman cases the article identifies three scenarios: firstly, a scenario in which the new Ministry blurs traditional concepts of responsibility within public administration, secondly, a scenario in which the well-established ministries dealing with security will be held responsible and in which the Ministry of Resilience and Preparedness will be taken out of the equation, and thirdly, a scenario in which no public authority will be accountable due to the fact that responsibility is shared by coordinating authorities.

Disinformation and Crisis Communication: What is the Threat, and How Can the The Ministry of Resilience and Preparedness Play a Role?

Jeanette Serritzlev, *military analyst, Royal Danish Defence College, jese@fak.dk*

The purpose of the article is to describe the threat that arises from disinformation against Denmark, particularly based on public intelligence assessments and existing countermeasure initiatives. The article provides a conceptual clarification and describes a number of recent disinformation stories with Denmark as the focal point. The article discusses considerations and dilemmas in relation to crisis and emergency communication in a time of security policy instability with hybrid threats as part of the daily news flow. Previously, the Danish authorities have been reluctant to talk about crises in order not to create (unnecessary) unrest in the population. In this regard, the Emergency Management Agency's booklet in 2024 marks a shift, which will also be discussed. The Ministry of Resilience and Preparedness (MSSB) currently has an explicitly described role in relation to crisis and emergency communication and a less clearly defined role in relation to countering disinformation. The article will therefore also discuss what role it could play in this context.