Efterretning, hybride trusler og tillid

Temanummer: Dansk forsvar og forsvarspolitik i vækst og forandring. Og hvad så?

Artiklen analyserer, hvordan danske efterretningstjenester kan opretholde offentlig tillid i en tid præget af hybride trusler, øgede beføjelser og faldende autoritetstro. Tillid er afgørende for demokratisk legitimitet, men hemmeligholdelse og skandaler udfordrer den. Behovet for begrundet tillid baseret på indsigt frem for blind tillid fremhæves som centralt, og to væsentlige pointer diskuteres: øget kommunikation og civilsamfundsinvolvering samt styrket demokratisk kontrol og ansvarlighed. Artiklen peger på risici ved samskabelse og selektiv offentliggørelse, som kan skabe utydelige ansvarlighedsstrukturer, og konklusionen understreger, at åbenhed, debat og klare rammer er nødvendige for at sikre legitimitet og modvirke destabilisering i et komplekst trusselsbillede.

Tillid og efterretningspraksis

I en tid med stor opmærksomhed på Forsvaret, oprustning og øgede forsvarsbudgetter, spiller de danske efterretningstjenester, særligt Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), en helt central rolle i den nuværende forsvarspolitik. På baggrund af blandt andet FE's vurderinger af den hybride trussel mod Danmark og truslen fra Rusland mod Rigsfællesskabet har den danske regering sat skub i styrkelsen af forsvarsindustrien, fjernet barrierer for at øge tempoet og etableret en accelerationsfond på 120 milliarder kroner. Alle disse tiltag har ikke været uden kontroverser og understreger derfor vigtigheden af en bred og offentlig tillid til tjenesterne og deres trusselsvurderinger. Samtidig udgør hybride trusler en forøget udfordring i forhold til at opretholde tilliden i samfundet. Hybride trusler, forstået som informationspåvirkning, valgindblanding, strategisk sabotage og forskellige former for undergravende virksomhed, udnytter de åbne og transparente strukturer i demokratiske systemer til destabilisering (Wigell 2019). Hybride virkemidler har ofte til formål at skabe usikkerhed og netop at svække borgernes tillid til offentlige myndigheder og til demokratiske processer og praksisser. Dette stiller yderligere krav til troværdigheden af trusselsvurderinger og til tilliden til efterretningstjenesterne som institution. Et centralt spørgsmål bliver derfor: Hvordan kan de danske efterretningstjenester skabe og opretholde tilliden til deres arbejde i en tid, hvor tilliden udfordres?

Inden for efterretningsstudier beskrives offentlighedens tillid som en helt central mulighedsbetingelse for effektivt efterretningsarbejde (Phythian 2005), men forholdet beskrives også som et paradoks. Formålet med tjenesterne er

KIRA VRIST RØNN
Syddansk Universitet
kroenn@sam.sdu.dk

MELANIE SOFIA HARTVIGSEN
Aalborg Universitet
melaniesh@dps.aau.dk

HEDVIG ÖRDÉN
Lunds Universitet
hedvig.orden@iko.lu.se

sikre demokratiet og demokratiske værdier, samtidig med at netop disse demokratiske værdier er på spil i tjenesternes hemmelige og ofte lyssky arbejde (Díaz-Fernández & Del-Real 2025). Dette paradoks udgør en særlig udfordring for efterretningstjenesten med hensyn til at opbygge tillid hos befolkningen.

De danske efterretningstjenester nyder generelt en høj tillid. Inden for efterretningsstudier beskriver man ofte den høje grad af tillid som en form for *blind* eller *default tillid*. Borgerne har ganske enkelt tillid til, at efterretningstjenesterne varetager nationens sikkerhed uden at have indsigt i eller erfaringer med tjenesternes konkrete arbejde (Rønn m.fl. 2025). Den høje grad af tillid til samfundets andre institutioner har en afsmittende effekt på offentlighedens tillid til efterretningstjenesterne (Diderichsen 2016), men selvom dette kan ses som en ressource for danske efterretningsaktører, rejser det også visse udfordringer. Den blinde tillid er blevet italesat som en offentlig laissez faire-attitude til efterretningsarbejdet, hvor der ikke stilles kritiske spørgsmål ved efterretningspraksisser, og som efterlader et *tillids-tyranni*, hvor tilliden forventes, uden at befolkningen får mulighed for at begrunde tilliden i konkrete erfaringer (Petersen & Tjalve 2018). Derudover beskrives denne "just-trust-us"-attitude som en forældet forståelse i takt med større grad af adgang til informationer via teknologiske udviklinger og en generelt faldende autoritetstro (Higgins 2021).

Tillid er grundlæggende et relationelt begreb, og tilliden skabes dermed bedst gennem sociale interaktioner (Ördén 2025). Det betyder, at der findes en anden form for ikke-blind tillid, *begrundet tillid*, kendetegnet ved informerethed (Rønn m.fl. 2025). Men denne form for tillid kræver mere af efterretningstjenesterne end blot at lukrere på den høje tillid til andre myndigheder.

I det følgende præsenterer og diskuterer vi to aspekter, som potentielt kan bidrage til at sikre en begrundet offentlige tillid til efterretningstjenesterne i form af 1) øget efterretningskommunikation og inklusion af civilsamfundet, og 2) offentlig indsigt i og synlige krav til ansvarlighed omkring efterretningstjenesternes praksisser.

Kommunikation og decentralisering

De danske efterretningstjenester har historisk set haft et ry for at være notorisk lukkede, og den offentlige samtale om efterretningsområdet har primært været begrænset til skandaleprægede sager (Andersen m.fl. 2022). Der har dog igennem de senere år været en tendens til større åbenhed og kommunikation fra efterretningstjenesternes side – særligt i form af årlige udgivelser om tjenesternes arbejde og om deres vurdering af trusselsbilledet, men også på sociale medier og i form af podcasts. Denne øgede åbenhed ses generelt som en vigtig udvikling, når hybride trusler skal imødegås, og når tilliden til tjenesterne skal opretholdes, så befolkningen kan få indsigt i den aktuelle praksis og dermed danne grobund for den begrundede tillid til tjenesterne.

I takt med udbredelsen af hybride trusler begynder de danske tjenester nu også i stigende grad at invitere offentligheden til at bidrage med informationer til efterretningsbilledet. Dette illustrerer en øget villighed til at dele ansvaret med offentligheden og sprede ekspertise ud på en bredere gruppe[1], fremfor den traditionelle weberianske forståelse, som er kendetegnet ved envejskommunikation (Petersen 2019). Den nye tilgang er eksempelvis tydelig i invitationer til at bidrage med relevante informationer i en nylige rekrutteringskampagne fra FE og i imødekommelsen af "uønsket vidensoverførsel" og spionage i forsknings- og universitetssektoren. Dermed nedbrydes den traditionelle forståelse af ekspertise – som noget der alene er placeret hos myndighederne og dermed efterstræbes en ny form for lighedssøgende vidensproduktion, hvor den brede offentlige ekspertise i højere grad efterstræbes og værdsættes (Petersen 2019).

I andre europæiske lande – eksempelvis Nederlandene – har efterretningstjenesterne ligeledes påtaget sig rollen som centrale aktører i identifikation af information om mis- og desinformationskampagner rettet mod landets befolkning (Dylan & Maguire 2022). Dette kan ske via offentliggørelse af tidligere hemmeligt efterretningsmateriale eller via øget kommunikation. På denne måde benyttes efterretningskommunikationen til at oplyse befolkningen om konkrete hybride virkemidler, med henblik på at skabe samfundsmæssig resiliens og bidrage til det offentlige narrativ om aktuelle trusler. Denne stigende åbenhed i forhold til efterretningskommunikation – også indenfor nye trusselsområder – kan forstås som et skridt i retningen af at muliggøre begrundet offentlig tillid til efterretningstjenesterne, som i mindre grad er afhængig af den generelle tillid til de offentlige myndigheder. Men denne udvikling kommer naturligvis også med potentielle bagsider.

Meget tyder på at offentliggørelsen af trusler bruges selektivt og afhænger af konteksten eller aktøren. Påvirkningskampagner udnytter allerede eksisterende samfundsmæssige stridspunkter og konflikter (Wigell 2019), og offentliggørelsen af sådanne kampagner, der appellerer til højspændte indenrigspolitiske temaer, kan dermed bidrage til at underminere tilliden hos de aktører, som sympatiserer med det pågældende budskab (Hedling & Ördén 2025). I værste fald kan statens udmelding i sådanne sager skabe uhensigtsmæssig mistænkelighed omkring legitime demokratiske standpunkter og kritiske røster.

Hertil kommer, at efterretningskommunikationen altid skal ses som et led i tjenesternes eget promoveringsarbejde og som en måde at legitimere sin egen praksis. Den er dermed aldrig apolitisk (Dylan & Maguire 2022). Ydermere kan den inkluderende tilgang potentielt ansvarliggøre borgerne og gøre dem til sikkerhedspolitiske aktører i samfundet, hvor bidrag til efterretningstjenesternes arbejde forstås som en forpligtigelse, og hvor nationens sikkerhed dermed ikke er noget, som tjenester skal sikre, men noget, som borgerne selv skal medskabe. Dette skaber ligeledes utydeligheder i forhold til ansvarliggørelse.

Hvem kan stilles til ansvar, hvis alle har ansvaret for at etablere situationsbilledet i forhold til hybride trusler?

Demokratisk kontrol og ansvarlighed

Demokratisk ansvarlighed og kontrol med efterretningstjenesterne er et afgørende element af tjenesternes legitimitet og dermed også for offentlighedens tillid til efterretningstjenesternes praksis. Kontrol- og ansvarlighedsprocesserne bidrager til at binde magt og legitimitet sammen (McGee 2020), og er afgørende for at sikre menneskerettighederne (Born & Leigh 2005). Da ansvarlighed og kontrol naturligvis ikke kan føres i fuld offentlighed, har demokratier, herunder Danmark, traditionelt tyet til lovrammer og etablering af forskellige typer af tilsynsorganer. I litteraturen har man derfor haft fokus på robuste lovrammer, fuld adgang til information og systemer, muligheden for sanktionering og den nødvendige ekspertise i tilsynsorganer som faktorer for at opretholde legitimitet (Hartvigsen 2024). Men i tilfælde af, at alle disse faktorer skulle være opfyldt (hvilket de ikke er i en dansk kontekst), så er det danske tilsynssystem underlagt samme grad af fortrolighed og tavshedspligt, som tjenesterne selv, hvilket efterlader offentligheden med begrænset mulighed for at danne sig en begrundet forståelse af tjenesternes praksis. Heller ikke i de nationale love kan borgeren finde konkrete svar på, hvad FE har lov eller ikke lov til. Lovteksten er præget af generelle og skønsprægede formulering, som efterlader store rum for fortolkning, og som potentielt kan være i uoverensstemmelse med bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (Koch 2023). Grundlaget for begrundet tillid til de danske efterretningstjenester er dermed som udgangspunkt tvivlsomt.

I et nutidigt perspektiv står FE samtidigt over for presserende udfordringer, når det gælder demokratisk kontrol og ansvarlighed – særligt i lyset af hybride trusler, som forsøger at undergrave tilliden til samfundsinstitutioner. Med henvisning til de seneste års efterretningsskandaler er den offentlige debat om FE's legitimitet taget til, men med stadigt begrænset kommunikation vedrørende sagerne fra tjenesten selv. En mere åben kommunikation kunne bidrage til en større offentlig forståelse for FE's rolle og praksis, hvilket kun bliver mere og mere aktuelt, da tjenesten i stigende grad samarbejder med civilsamfundet og private aktører. Disse aktører bør have tillid til, at tjenestens praksisser udføres med henblik på varetagelsen af nationens sikkerhed – en varetagelse, som i forvejen ikke nødvendigvis forstås på samme måde blandt civile aktører, som den forstås i FE (Hartvigsen 2025). Samtidig er der fremlagt politiske initiativer, som intensiverer de danske efterretningstjenesternes muligheder for indgriben i borgerens private sfære med henblik på at øge samme tjenesters muligheder for at modvirke trusler som sabotage, spionage og terrorisme. Dette er initiativer, som potentielt kan skubbe offentlighedens tillid til efterretningstjenesterne i den forkerte retning og i værste fald lede til begrænsninger af individets autonomi og frie valg, samt forandringer i de demokratiske strukturer (Parsons 2015). Demokratisk ansvarlighed og kon-

trol i en efterretningssammenhæng er derfor helt afgørende for etablering og opretholdelse af en begrundet tillid til FE.

Konklusion

Tillid til efterretningstjenesternes arbejde er helt central for demokratisk legitimitet og kan anskues som en vigtig kapital i en tid med stigende kompleksitet i trusselsbilledet, hvor afgørende og langtrækkende beslutninger bliver truffet på baggrund af FE's vurderinger. Hvis offentligheden skal efterleve efterretningstjenesternes råd og informationer samt udvise opbakning til politiske beslutninger på forsvarsområdet, så er en generel forståelse af, at tjenesterne kommunikerer og rådgiver til fordel for den brede offentligheds interesse, helt centralt.

Begrundet tillid – forankret i indsigt og viden – stiller nye krav til efterretningstjenesterne såvel som til borgerne. I Danmark har efterretningstjenesterne svaret på disse nye krav med stigende åbenhed i form af offentlig kommunikation – og i visse tilfælde i form af invitationer til at medskabe efterretningsbilledet. Men denne type af samskabelse risikerer også at skabe utydelige ansvarlighedsstrukturer og en problematisk ansvarliggørelse af civilsamfundsaktører. Det stiller også krav til politikerne om villighed til at gentænke efterretningsreformer med fokus på offentlig debat, menneskerettigheder og bredere ansvarlighed for herigennem at muliggøre begrundet offentlig tillid til efterretningstjenesterne.

Det komplekse trusselsbillede kombineret med efterretningstjenesternes øgede ansvar og beføjelser stiller dermed krav til rollefordeling og ansvar. Øget offentlig indsigt og debat om legitime tilgange er dermed værd at eftertræbe for at kunne opnå begrundet tillid til efterretningstjenesternes praksis.

Noter

1. Denne tilgang blev særligt udbredt i den amerikanske og britiske kontekst efter 9/11-2001 i kampagnerne fra eksempelvis "Home Office" i USA "If You See Something, Say Something".

Referencer

Andersen, Sune J., Martin Ejnar Hansen & Philip H.J. Davies (2022). Oversight and governance of the Danish intelligence community. *Intelligence and National Security* 37(2), s. 241-261. https://doi.org/10.1080/02684527.2021.1976919.

Born, Hans & Ian Leigh (2005). *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, the Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee & the Human Rights Centre of the University of Durham. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making-intelligence.pdf.

Díaz-Fernández, Antonio M. & Cristina Del-Real (2025). Measuring Trust in Intelligence Services: A Conceptual Framework and Exploratory Study. *Democracy and*

Security, 1-29. https://doi.org/10.1080/17419166.2025.2459067.

Diderichsen, Adam (2016). Om efterretningstjenesters legitimitet. I Kira Vrist Rønn (red.), *Efterretningsstudier*, s. 67-89. Samfundslitteratur.

Dylan, Huw & Thomas J. Maguire (2022). Intelligence and Public Diplomacy in the Ukraine War. *Survival* 64(4), s. 33-74. doi:10.1080/00396338.2022.2103257.

Hartvigsen, Melanie Sofia (2025). *Virtues of Intelligence: Accountability Beliefs, Practices and Battles in the Danish Intelligence Field*. Syddansk Universitet. https://findresearcher.sdu.dk/ws/portalfiles/portal/286410645/Melanie_Sofia_Hartvigsen_PhD_Dissertation.pdf.

Hartvigsen, Melanie Sofia (2024). Towards intelligence accountability as a virtue. *Intelligence and National Security 39*(1), s. 119-139. https://doi.org/10.1080/02684527.2023.2255446.

Hedling, Elsa, & Hedvig Ördén (2025). Disinformation, deterrence and the politics of attribution. *International Affairs* 101(3), s. 967-986. https://doi.org/10.1093/ia/iiaf012.

Higgins, Eliot (2021). *We are Bellingcat: An intelligence agency for the people*. Bloomsbury Publishing.

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

McGee, Rosemary (2020). Rethinking Accountability: A Power Perspective. I Rosemary McGee & Jethro Pettit (red), *Power, Empowerment and Social Change*, s. 50-67. Routledge.

Parsons, Christopher (2015). Beyond Privacy: Articulating the Broader Harms of Pervasive Mass Surveillance. *Media and Communication* 3(3), s. 1-11. https://doi.org/10.17645/mac.v3i3.263.

Petersen, Karen Lund (2019). Three concepts of intelligence communication: Awareness, advice or co-production? *Intelligence and National Security* 34(3), s. 317-328. https://doi.org/10.1080/02684527.2019.1553371.

Petersen, Karen Lund & Vibeke Schou Tjalve (2018). Intelligence expertise in the age of information sharing: Public–private 'collection' and its challenges to democratic control and accountability. *Intelligence and National Security* 33(1), s. 21-35. https://doi.org/10.1080/02684527.2017.1316956.

Phythian, Mark (2005). Still a Matter of Trust: Post–9/11 British Intelligence and Political Culture. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 18(4), s. 653-681. https://doi.org/10.1080/08850600500177127.

Rønn, Kira Vrist, Adam Diderichsen, Mia Hartmann & Melanie Sofia Hartvigsen (2025). Introduction to Intelligence Practices in High-Trust Societies: Scandinavian Exceptionalism? I Kira Vrist Rønn, Adam Diderichsen, Mia Hartmann & Melanie Sofia Hartvigsen (red.), *Intelligence Practices in High-Trust Societies*, s. 1-8. Routledge.

Wigell, Mikael (2019). Hybrid interference as a wedge strategy: a theory of external interference in liberal democracy. *International Affairs* 95(2), s. 255-275. https://doi.org/10.1093/ia/iiz018.