



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER
STRANDGADE 56 • 1401 København K
32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

Samfundets beredskab i dansk og europæisk perspektiv

Stine Lehmann-Larsen, Sofie Schrøder og Lisbet Zilmer-Johns

Maj 2004

Samfundets beredskab i dansk og europæisk perspektiv

Det ændrede trusselsbillede og den ændrede samfundsstruktur gør det nødvendigt at tænke beredskab på en ny måde. Med øget afhængighed mellem sektorer og aktører stilles der store krav til at arbejde på tværs af skellet mellem civile og militære kapaciteter og på tværs af landegrænser. Disse nye samarbejdsrelationer gør det nødvendigt at oplære nye aktører til at indgå i civilbeskyttelse og at 'aflære' de aktører, der længe har siddet med beredskabet, men som nu skal indgå i nye samarbejdsformer. Det var en af konklusionerne på det videreuddannelsesseminar, som Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) afholdt den 29. april 2004. I seminaret deltog ansatte i centraladministrationen og forsvaret, journalister, interesseorganisationer samt forskere.

Deltagerne hørte foredrag fra professor Bengt Sundelius, Försvarshögskolan i Sverige, og professor Ole Wæver, Københavns Universitet. Derudover var der oplæg fra chefkonsulent Niels Madsen, Beredskabsstyrelsen, kommandør Torben Ørting Jørgensen, Forsvarskommandoen, kabinetsmedlem Anne Bergenfelt, EU-Kommissionen, kommandør Francis Zachariae, EU's Militærstab, overlæge John-Erik Stig Hansen, Center for Biologisk Beredskab samt kriminalkommissær Flemming Gøtze, PET, som alle deltog i seminaret i deres personlige kapacitet. Dette brief vil kort gøre rede for nogle af de problemstillinger, som blev rejst af foredragsholderne og deltagerne i seminaret, samt præsentere ideer til en styrkelse af samarbejdet om civilbeskyttelse på både nationalt og europæisk plan. Dette brief er et resume af diskussionen foretaget af DIIS og ikke nødvendigvis udtryk for oplægsholderne eller deltagernes synspunkter.

Drøftelserne på seminaret koncentrerede sig om to dimensioner; for det første relationen mellem de civile og militære kapaciteter, og for det andet relationen mellem det nationale og europæiske niveau.

Civile og militære kapaciteter i dansk perspektiv

Med overgangen fra den kolde krigs totalforsvar til samfundets beredskab er det militære forsvars opgaver og behov rykket i baggrunden og beskyttelse af samfundets infrastruktur og civilbefolkningen i forgrunden. Formålet med beredskabet er at beskytte og sikre liv, samfundets værdier, miljø og samfundsvigtige funktioner. Opmærksomheden er rettet mod beskyttelse af befolkningen mod terrorangreb, men i beredskabet skelnes ikke mellem menneskeskabte og naturskabte katastrofer. Man fokuserer i højere grad på konsekvenserne og på, hvorvidt katastrofer er varslede eller uvarslede. Formålet med beredskabet er både *forebyggende* sikring ved minimering

af risici og relevant *afhjælpende* beredskab. For til stadighed at have et ajourført beslutningsgrundlag, bør Danmark udvikle en tværgående kapacitet, der sikrer løbende overvågning, analyse og vurdering af trusler og risici af betydning for samfundets sårbarhed. Dette kan bl.a. ske ved anvendelse af indikatorer, som kan sikre tidlig varsling, systematisk dataindsamling og analyse af relevante informationer samt anvendelse af efterretningsmæssige trusselsvurderinger.

Visionen er, at behovet for afhjælpende beredskab bliver mindre i takt med udviklingen af et robust samfund, hvor man er bedre til at forhindre eller minimere katastrofer. Dermed vil forebyggelselementet på sigt komme tilsvarende i fokus.

Den øgede gensidige afhængighed mellem sektorer og aktører har naturligt sat fokus på koordination. I USA har man valgt at samle de områder, der beskæftiger sig med beskyttelse mod terror, herunder beredskab, i ministeriet for "Homeland Security". I Danmark har man et sektoransvar, hvor de, der har ansvaret til daglig, også har ansvaret i en krisesituation, dvs. ansvaret for beredskab inden for henholdsvis el, tele, fødevarer og vand og transport er sektorernes eget, mens brand, redning og miljø hører under Beredskabsstyrelsen. Beredskabsstyrelsen skal sikre, at koordinationen *finder sted*. Beredskabsstyrelsen skal dog ikke overtage koordinationsarbejdet inden for den enkelte sektor, som stadig er ressortmyndighedens ansvar. I forhold til spørgsmålet om organiseringen af beredskabet var fokus på etablering af en national, koordinerende stab, som skal varetage den operationelle ledelse af en beredskabsopgave. Fra flere sider blev det nævnt, at denne stab kunne placeres under Rigspolitichefen, hvilket også vil afspejle, at ledelsen af indsatsen på skadestedet hører under den lokale politimester. Det vil dog fortsat være en udfordring at sikre koordinationen mellem de forskellige aktører og sektorer i beredskabet. En central opgave er at sikre en tilstrækkelig høj prioritering af beredskabet hos de statslige og kommunale myndigheder samt private virksomheder, som ikke i det daglige har sikkerhed som hovedopgave. Blandt deltagerne blev der stillet spørgsmålstejn ved, om Beredskabsstyrelsen har de nødvendige redskaber til at sikre et ensrettet og robust beredskab på tværs af alle sektorer.

Med regeringens oplæg til nyt forsvarsforlig var der sat fokus på inddragelse af militære kapaciteter i samfundets beredskab. Opmærksomheden havde samlet sig om den nye værnepligt på ca. tre måneder, hvorigennem der etableres en totalforsvarsstyrke på ca. 15.000 soldater. Denne styrke vil man imidlertid kun trække på, hvis forsvarets stående styrker, det statslige redningsberedskab og hjemmeværnet ikke er tilstrækkeligt i en krisesituation. Gennem forsvarets uddannelse råder beredskabet over kapaciteter inden for en række områder: bevogtning, førstehjælp,

katastrofeindsats, forsvar mod kemiske, biologiske og nukleare kampstoffer mv. Forsvaret er indforstået med, at man i en beredskabssituation skal være under *civil ledelse*, det er man allerede vant til, og man har ingen krav om at skulle sidde for enden af bordet. Det blev drøftet, i hvilket omfang det var hensigtsmæssigt at trække på militæret i hjemlig krisestyring. Det er ikke sandsynligt at inddrage militæret i forbindelse med civile optøjer e.l., men derimod kunne det være relevant i forhold til bevogtning af infrastruktur eller fx boligblokke i karantæne i tilfælde af SARS-epidemi, såfremt det øvrige beredskab (politiet) var i bekneb for ressourcer. Det er imidlertid vigtigt, at man på forhånd har klare procedurer for den civile ledelse af indsatsen, herunder at politiet har en klar indsigt i forsvarets kapaciteter og forstår at bruge disse effektivt og hensigtsmæssigt.

Problemstillinger og forslag:

- Omstillingen fra totalforsvar til samfundets beredskab betyder, at nye aktører skal lære at indgå i et beredskab, og at de traditionelle aktører skal 'aflære'. Det nye trusselsbillede og den nye samfundsstruktur nødvendiggør et tæt og gnidningsfrit samarbejde mellem de forskellige aktører og sektorer, som indgår i beredskabet. *Øvelser, der udfordrer det 'normale' beredskab igennem komplekse hændelser (fx kombination af naturfænomener og terrorangreb med biologiske eller kemiske kampstoffer) tvinger deltagerne til at forholde sig til en situation, hvor det normale beredskab ikke er tilstrækkeligt. Øvelser bør ikke kun inddrage det statslige niveau, men også lokale myndigheder, politifolk og beredskabsfolk, som derigennem vil få konkret indsigt i at håndtere en kompleks hændelse. Det vil også give politiet grundig indsigt i, hvordan forsvarets aktiver mest effektivt kan indgå i løsningen af en beredskabsopgave.*
- Kommunikation med befolkningen og dermed mediernes rolle er helt central. En vanskelig situation kan udvikle sig alvorligt, hvis der udbryder panik. Ligeledes er det vigtigt i det daglige at skærpe befolkningens opmærksomhed uden samtidig at skabe unødigt ængstelse. *Der bør etableres en bevidst mediestrategi og informationsstrategi, der på den ene side sikrer information af borgerne, men på den anden side ikke bidrager til uro i et omfang, som vanskeliggør håndtering af en krisesituation. Uddannelse af befolkningen i fx førstehjælp kan bidrage til at inddrage borgerne i løsningen af en beredskabsopgave. Ligeledes vil en afbalanceret indsats i forhold til at skærpe både erhvervslivets og den enkelte borgers opmærksomhed være et vigtigt bidrag til et mere robust samfund.*

- Et effektivt beredskab omfatter også kommunerne og den private sektor. Kommunerne står i høj grad for sociale og økonomiske ydelser til borgerne. Private virksomheder er ofte i besiddelse af en lang række af det materiel, der er nødvendig i en krisesituation, såsom senge, dyner, biler etc. *Der bør sikres en tæt inddragelse af det kommunale niveau og den private sektor i planlægningen af beredskabet.*

Civile og militære kapaciteter i europæisk perspektiv

Efter terrorangrebet i Madrid den 11. marts 2004 besluttede stats- og regeringscheferne allerede nu at iværksætte *solidaritetsbestemmelsen*, som er indeholdt i udkastet til EU's forfatningstraktat.

Ifølge solidaritetsbestemmelsen skal medlemslandene bistå et EU-land ramt af terror eller en større naturkatastrofe. Medlemslandene og Kommissionen er i gang med at udarbejde forslag til, hvordan solidaritetsbestemmelsen skal gennemføres i praksis, men Kommissionen forventer, at *fællesskabsordningen* vil være det operationelle instrument for gennemførelse af solidaritetsbestemmelsen. Fællesskabsordningen blev vedtaget i 2001, og det centrale er et Overvågnings- og Informationscenter, der er åbent døgnet rundt, og som koordinerer medlemslandenes assistance til et katastroferamt land inden eller uden for Unionen.

Kommissionen er for nylig kommet med forslag til at effektivisere medlemslandenes samarbejde om civilbeskyttelse. For det første efterspørger man mere præcis information om, hvilke ressourcer og eksperter de enkelte medlemslande råder over. For det andet foreslår man et øget budget, der gør det muligt for EU at dække transportudgifter i forbindelse med at få hjælpen frem. Det vil fortsat være op til det ramte medlemsland at betale for lån af vandpumper og brug af vacciner, men Unionen vil dække selve transporten. I helt specielle tilfælde, hvor et medlemsland er særligt hårdt ramt og ikke umiddelbart kan betale for det nødvendige udstyr, foreslår Kommission, at det skal kunne betales af EU. Men udgangspunktet er fortsat, at medlemslandene selv betaler for de nødvendige ressourcer og eksperter til brug for civilbeskyttelse. De nye medlemslande har allerede været meget aktive i forhold til at yde bistand til lande ramt af katastrofer.

Solidaritetsbestemmelsen lægger op til, at også medlemslandenes *militære* ressourcer skal kunne aktiveres i tilfælde af en katastrofe. Pga. EU's søjlestruktur m.m. var der på et tidspunkt forskellige instrumenter og forskellige databaser over medlemslandenes militære ressourcer og eksperter inden for civilbeskyttelse. Det er nu lykkedes EU-landene at blive enige om at oprette én database over militære kapaciteter, som administreres af EU's militærstab, men som bruges af fællesskabsordningen, i og med at Overvågnings- og Informationscentret formidler oplysninger om, hvilke medlemslande der råder over de militære kapaciteter, som et land ramt af terror e.l. kan have

brug for. Databasen indeholder militære kapaciteter til brug for bl.a. eftersøgning, transport, CBRN (kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare kampstoffer) og minerydning. Civilbeskyttelse forventes at indgå i EU's nye militære kapacitetsmål (Headline Goal), som skal indfris inden 2010. Derudover vil civilbeskyttelse sandsynligvis blive et af de emner, som EU's Planlægningscelle skal beskæftige sig med i det planlægningscellen netop skal fokusere på koordinationen af civile og militære ressourcer i en krisestyringsindsats.

Forskellige standarder og forskellige organisationsprincipper lægger ofte hindringer i vejen for et effektivt europæisk samarbejde om civilbeskyttelse. Manglende interoperabilitet – fx at danske brandslanger ikke kan tilsluttes tyske brandhaner, og at landenes kommunikationsudstyr ikke bare betyder, at fx politi, brandvæsen og forsvaret ikke kan kommunikere med hinanden inden for landets grænser, men at der heller ikke kan kommunikeres på tværs af grænser. Begge eksempler vil i givet fald vanskeliggøre effektiv bekæmpelse af en stor ulykke i et grænseområde. Fælles standarder på fx kommunikationsområdet er indtil videre blevet afvist – ofte med baggrund i nationale, kommercielle interesser.

En anden problemstilling er, at civilbeskyttelse fortsat anses for at være en grundlæggende national opgave, og at landene på flere områder er afvisende over for et tættere samarbejde, der kan indebære, at man skal udveksle potentielt følsomme oplysninger, fx om beholdning af vacciner, som mange lande ikke vil oplyse om under henvisning til national sikkerhed, enten fordi man vil undgå at afsløre, om landet er sårbart over for et angreb med et specifikt biologisk kampstof, eller fordi man vil have mulighed for at kunne afslå at sælge vaccine til et andet land. Det er naturligt med europæisk samarbejde om bioberedskab, men hidtil har national sikkerhed og national suverænitet hæmmet udviklingen. Det er måske muligt at styrke samarbejde i forhold til ressourcer og ekspertise, som de enkelte lande ikke har mulighed for at udvikle på egen hånd, fx vacciner, som er vanskelige og/eller dyre at udvikle, og som der ikke er kommerciel interesse i. Medlemslandene har hidtil været uvillige til at afsætte tilstrækkeligt med forskningsmidler nationalt og europæisk. Måske vil Kommissionens forslag om afsættelse af 1 mia. euro årligt til forskning på det sikkerhedsmæssige område stimulere europæisk samarbejde om udvikling og brug af specifikke vacciner mod biologisk kampstoffer.

Ifølge Sårbarhedsudredningen skal man ”overveje hvordan Danmark kan drage nytte af bistand fra andre lande i tilfælde af katastrofer”. Det er efter seminaret fortsat et åbent spørgsmål, om Danmark på konkrete områder vil være parat til at disponere sit beredskab ud fra, at man i tilfælde af en katastrofe får hjælp ude fra – og om man vil være åben om, hvilke områder det er.

Problemstillinger og forslag:

- Effektivt samarbejde om civilbeskyttelse først og fremmest i grænseområder hæmmes af forskellige nationale standarder for udstyr, herunder kommunikationsudstyr. *Et indre marked for sikkerhed med vedtagelse af fx fælles standarder kunne bidrage til, at fx de forskellige landes indsatshold kan samarbejde effektivt om at begrænse konsekvenserne af en katastrofe – ikke mindst i grænseområder.*
- Solidaritetsbestemmelsen er iværksat, men det er fortsat uklart, hvordan den vil blive gennemført i praksis. *Det bør snarest afklares, hvordan solidaritetsbestemmelsen skal gennemføres i en konkret situation, da man ellers risikerer, at forventningen om øjeblikkelig bistand ikke kan indfries.*
- Det går stadig for langsomt mht. at udvikle samarbejdet om civilbeskyttelse. En mulighed kunne være at opstille kapacitetsmål (Headline Goal) svarende til dem, der er inden for EU's sikkerheds- og forsvarspolitik, herunder civilbeskyttelse. Der kunne tages udgangspunkt i Konventets forslag om en pulje af specialiserede civile eller militære civilbeskyttelsesenheder, der laver fælles øvelser, og som kan indsættes med kort varsel. *Der kunne opstilles et kapacitet mål for indsatshold inden for en række områder, hvor der er begrænsede ressourcer eller ekspertise, fx bioterror.*
- På en række områder har medlemslandene ikke de nødvendige ressourcer eller ekspertise. Det drejer sig fx om vacciner, som der ikke er kommerciel interesse i at udvikle, men hvor medlemslandene med fordel kan gå sammen om udvikling og brug af den pågældende vaccine. *Øgede midler til forskning på det sikkerhedsmæssige område kan bidrage til øget europæisk samarbejde om beredskab.*
- Øget europæisk samarbejde om civilbeskyttelse er ofte blevet hæmmet af interessemodsætninger mellem Rådet på den ene side og Kommissionen på den anden side. Derudover er EU's indsats i forhold til 'Homeland Security' bredt ud på en lang række generaldirektorater og agenturer. Udpegelsen af en sikkerhedskoordinator (Gijs de Vries) kan forbedre koordinationen internt i Kommissionen, mellem Kommissionen og Rådet, medlemslandene indbyrdes og ikke mindst mellem EU og omverden, først og fremmest USA. Det bør dog sikres, at sikkerhedskoordinatoren har de nødvendige beføjelser og ressourcer til at sikre sammenhæng i EU's indsats på beredskabsområdet. *Javier Solanas udpegelse af en sikkerhedskoordinator er et skridt fremad i styrkelse af EU's samarbejde om civilbeskyttelse internt og eksternt, men der er behov for at sikre sikkerhedskoordinatorens forankring i Kommissionens arbejde. Med vedtagelsen af forfatningstraktaten bliver EU's*

udenrigsminister ligeledes medlem af Kommissionen. Sikkerhedskoordinatoren bør på tilsvarende vis tilknyttes Kommissionen, eventuelt som medlem.

Hvis sikkerhed?

Den ændrede tilgang til beredskab har også betydning for den måde, vi tænker sikkerhed på. Professor Ole Wæver var i sit indlæg inde på, om terrortruslen har betydet, at vi har ændret fokus fra statens sikkerhed til individets sikkerhed, og hvilke konsekvenser det i givet fald kan få. Under Den Kolde Krig opfattede man sikkerhed som værende betinget af, at Vesten overlevede. Vesten indkapslede den fælles sikkerhed, og dette var relevant for alle; det var ikke det enkelte individ, der følte sig truet af Sovjetunionen, men de vestlige nationalstater som sådan. Det nye trusselsbillede med globale terrortrusler rokker imidlertid ved denne forståelse. Individets sikkerhed er ofte udgangspunktet for sikkerhedstænkning i forbindelse med terrorisme. Dette er tæt forbundet med en ændring i forståelsen af 'intern sikkerhed'. Intern sikkerhed plejede udelukkende at betyde statens sikkerhed mod interne trusler, men betyder nu i stigende grad også trusler mod individet. Bevægelsen fra fokus på kollektiv til individuel sikkerhed kan imidlertid vise sig at have uforudsete konsekvenser for statens legitimitet - staten er nemlig ikke i stand til at 'overtage' denne trussel fra os. Staten kan udelukkende forsøge at minimere problemet (eller sandsynligheden for det), og kan ikke påstå at have gjort individet fuldstændigt sikkert. Det kan derfor give staten problemer at fokusere på beskyttelse af individer, idet det ikke er muligt at garantere dets sikkerhed.

Samtidig repræsenterer dilemmaet mellem sikkerhed og frihed en 'no-win-situation'. Hvis vores frihed gør os sårbare over for terrortruslen, er der to muligheder: enten at reducere sårbarheden, eller at acceptere sårbarheden. I begge tilfælde kan det argumenteres, at terroristerne har vundet, idet de enten har indskrænket vor frihed eller gjort os sårbare.

Professor Bengt Sundelius var ligeledes inde på betydningen af samfundets beredskab i dag. Hvor man under Den Kolde Krig havde fokuseret enten på statens territoriale forsvar eller på beskyttelse af civilbefolkningen mod uheld og katastrofer, der kunne true liv, ejendom eller miljøet, var der nu mere fokus på trusler mod den samfundsmæssige sikkerhed, fx terror, som kunne være et angreb på vort samfunds værdier og principper. Samtidig kan den samfundsmæssige sikkerhed ikke håndteres af de enkelte nationalstater, men forudsætter internationalt samarbejde. EU-landene er imidlertid så integrerede inden for størstedelen af de sektorer, som er relevante i forhold til at reducere vor sårbarhed og styrke vort beredskab, at det i forhold til EU ikke giver mening at skelne mellem

henholdsvis den nationale og internationale dimension i samfundets beredskab. Sundelius talte i den forbindelse om en "intermestic sphere", som er EU, der er placeret mellem en "domestic sphere" og en "international sphere". Solidaritetsbestemmelsen var udtryk for en sådan transnational tilgang til beskyttelse af de europæiske landes samfundsmæssige sikkerhed.