

Fra velfærdsstat til sikkerhedsstat

Af Michael Böss, seniorrådgiver ved Tænketanken Prospekt
mib@taenketankenprospekt.dk

Resumé

- **Præmissen for dansk politik ændrer sig i takt med, at vi går fra velfærdsstat til sikkerhedsstat.**
- **Sikkerhedsstaten er kendetegnet ved, at vi accepterer langt større statslig kontrol og overvågning end tidligere. Det handler også om social stabilitet, miljø, klima, energi, forsyningssikkerhed og udenrigshandel.**
- **Sikkerhedsstaten medfører en forskydning fra etiske værdier til nationale interesser. Staten vil være tilbøjelig til at afkoble civilsamfundet og dets institutioner. Staten vil forsøge at ”afpolitisere” centrale politiske områder. Det udfordrer det folkelige fællesskab og samfundspagten.**
- **Sikkerhedsstaten er en nødvendig følge af forandringerne i politikens strukturelle betingelser, men efterlader politikerne med et dilemma og en opgave om at afbalancere frihed og tryghed.**

Fra velfærdsstat til sikkerhedsstat

I dette notat fra Tænketanken Prospekt analyserer dr.phil. og seniorrådgiver Michael Böss velfærdsstatens udvikling til en sikkerhedsstat. Sikkerhedsstaten bliver politikens nye omdrejningspunkt, sætter borgernes sikkerhed højest, men udfordrer også det folkelige fællesskab og samfundspagten.

I 2020 blev det såkaldte Socialkreditsystem indført i Kina. Da systemet blev lanceret af Statsrådet i 2014, skete det med sloganet: ”At opretholde tillid er herligt. At bryde tillid er skamfuldt.” Systemet har til formål at forebygge kriminalitet, forhindre terrorvirksomhed og sikre social stabilitet. Det udnytter de nye teknologiske muligheder for at følge borgernes dataspor på internettet og foretage ansigtsgenkendelse af dem med overvågningskameraer opsat på gader, pladser og i bygninger.

Borgerne bliver tildelt plus- og minuspoint alt efter, hvordan de opfører sig ved at belønne de gode og lydige og straffe asocial adfærd. Alle borgere starter med 1000 point på kontoen og befinder sig i kategori A som ”gode samfundsborgere”. Herefter kan de opnå ekstra plusser på deres konti. Det kan eksempelvis ske, hvis man redder en medborger fra at blive kørt ned i trafikken – og et kamera har registreret det. Man kan også få point ved at være bloddonor, påtage sig frivilligt arbejde eller give penge til velgørenhed. Hjælper man en slægtning i nød, tildeles man 50 eller 100 point. På den måde kan en borger komme helt op i den højeste kategori: A+++.

Omvendt bliver borgerne trukket i point, hvis de for eksempel skylder penge i skat eller ikke drager omsorg for deres gamle forældre. Går en borger over for rødt lys, mister han 10 point. Hvis han bliver taget for spirituskørsel, ryger han ned i kategori C. Den laveste kategori er D, som er for de direkte asociale.

Hvor i systemet den enkelte befinder sig, har konsekvenser for hans eller hendes frihed. Folk med en lav score risikerer at blive nægtet adgang til at rejse med fly eller højhastighedstog. Ifølge tal fra den nationale udviklings- og reformkommission, der bestyrer overvågningssystemet, blev millioner af kinesere med dårlig score i løbet af 2018 forhindret i at købe 17 millioner flybilletter og 5,4 millioner billetter til højhastighedstog.¹

Systemet lyder umiddelbart som en voldsom krænkelse af privatlivets fred og dermed, hvad vi forstår som borgerlige frihedsrettigheder. Men sådan ser flertallet af kinesere ikke på det. I en undersøgelse fra 2018 svarede omkring 80 procent af de 2209 adspurgte, at de anså systemet for at være udmærket. Det betød nemlig, at Kina blev et mere sikkert samfund at leve i.² Den kinesiske

¹ Christina Boutrup, ”Ekstrem overvågning i Kina - alle får point for deres opførelse”, TV2, 15.4.2018, <http://nyheder.tv2.dk/udland/2018-04-15-ekstrem-overvaagning-i-kina-alle-faar-point-for-deres-opfoerelse>

² Mercator Institute for China Studies, China’s social credit systems are highly popular – for now, 17.9.2018, <https://www.merics.org/en/blog/chinas-social-credit-systems-are-highly-popular-now>

forståelse af sikkerhed ligger dog langt fra, hvad vi i Danmark forstår ved tryghed. Og vi lægger nok også noget andet i begrebet tillid.

Kina som udtryk for ”Sikkerhedsstaten”

Den kinesiske stat er indbegrebet af det, jeg i min bog *Liberalismens vildfarelser* (2021) kalder for en ”sikkerhedsstat”. Selv om der er tale om en ekstrem udgave, ser vi også tendenser til denne udvikling i alle vestlige samfund, også det danske. Frygten for terror og kriminalitet betyder nemlig, at mange mennesker accepterer en langt større statslig kontrol og overvågning end tidligere af hensyn til deres egen sikkerhed.

I 2016 hang der mindst 600.000 overvågningskameraer i det offentlige rum i Danmark. I dag er antallet endnu højere. Det store flertal er også villige til at lade politiet eller efterretningssvæsenet logge sig på deres telefoner og internetkommunikation, hvis det tjener landets og deres egen sikkerhed.

Det skyldes næppe, at de er ligeglade med deres privatliv. Det skyldes nok først og fremmest, at de har tillid til, at myndighederne behandler deres data på en måde, der ikke krænker deres personlige integritet. Og det har de langt hen ad vejen sandsynligvis stadig god grund til. Men der skal til gengæld ikke meget til for at svække tilliden. For eksempel oplysningen om, at efterretningsmyndighederne videregiver deres data til fremmede stater.

På deres side kan politikerne se en national interesse i at gennemføre overvågningen ud fra en betragtning om, at man derved kan dæmpe de utrygheder og bekymringer, som bliver målt i f.eks. Trygfondens jævnlige undersøgelser.

I dag er den enkelte stats kapacitet til at garantere friheden og skabe tryghed og velfærd blandt borgerne dog begrænset af en række ydre omstændigheder. Terrortrusler, krige, klimaforandringer, emigrationspres og forsyningsproblemer – for blot at nævne nogle af dem – har implikationer for ikke blot borgernes tryghed, men også for statens sikkerhed. Udvikling gør det relevant at spørge: Er vi mon på vej mod en ny form for stat? En stat, som bygger på en udbredt forestilling om, at nutidens borgere lever i en permanent undtagelses- og krisetilstand, sådan som den italienske filosof Giorgio Agamben hævder. Skal vi bekymre os om den ”sikkerhedsstat”, som er ved at udvikle sig? Men hvad er alternativet?

Frygtens politik

I en kommentar i *Le Monde* i 2016 argumenterede han for, at der i Frankrig sker en glidning fra retsstat til sikkerhedsstat. Det bygger han på tre tegn, der burde vække bekymring: Fastholdelsen af en generel frygttilstand, en afpolitisering af borgerne og et afkald på retssikkerhedsprincipper. Det betyder for det første, sikkerhedsstaten gør det modsatte af, hvad den lover: fastholder frygt og terror. For det andet betyder det, at sikkerhedsstaten kan udvikle sig til en politistat, fordi den ved at tilsidesætte

retsvæsenets magt, udvider skønsmarginen for politiet. ”I en stat, hvor undtagelsestilstanden bliver til norm, vil politimagten i stigende grad kunne agere suverænt.”³

En lignende, men dog knap så alarmistisk tone anlægger den danske retsfilosof Peter Høilund i sin bog ”Frygtens ret” (2008). I bogen beskriver han, hvordan der i dag lovgives, overvåges og tildeles straffe ud fra myndighedernes vurdering af de trusselsniveauer, vi står i.

Han ser denne udvikling som tegn på, at vi er på vej ind i en ny samfundstype og kulturel tilstand præget af en diffus frygt og utryghed og et følgende krav om orden. Vi frygter trusler fra omverdenen og ønsker os derfor ledere, som er i stand til at give os beskyttelse, sikkerhed og tryghed. Det kan føre os i retning af et ”frygtens autoritære retssystem”.

Det forstår han på den måde, at juristerne i stigende grad giver efter for fristelsen til at tilfredsstille borgernes ønske om sikkerhed samtidig med, at den juridiske kulturs forestilling om juraen som en selvstændig etisk orden svækkes. Høilund hævder desuden, at embedsværket i centraladministration lider under et lignende tab af en etisk orden. I stedet for at beskytte borgerne, bestræber det sig på at profilere regeringens politik over for offentligheden og at hjælpe politikerne med at fremstå som borgernes beskyttere. Det har implikationer for samfundet. Det forvandles fra at være et folkeligt fællesskab til at blive et ”frygtens fællesskab”.

Det kan kun lade sig gøre, fordi der er sket et værdi- og normskred i kulturen: ”Mangel på en stabil og kontinuerlig normverden letter vejen for frygtens retssystem, der bygger på en overvældende magt, som ingen reelt har kontrol over. Tabet af rettens etiske grundlag har medført en situation, hvor det ikke længere er muligt at sige, hvad der er mere ophøjet end noget andet.” Høilund præciserer dog, at det danske samfund trods alt ikke endnu er blevet autoritært samfund, og at det ikke er alle på alle rettens områder, at der forekommer at herske en slags undtagelsestilstand.

Fundamentet for demokratiet er altså endnu ikke blevet undermineret. Men den autoritære tendens i frygtens politik og kriseretorikken er vigtig at have sig for øje nu, hvor vi forekommer på vej fra velfærdsstaten ind i konkurrencestatens nye fase: sikkerhedsstaten.

Det er efter min vurdering for snævert kun at bruge begrebet sikkerhedsstat i en retsfilosofisk betydning. I stedet bør man skele til brugen af begrebet inden for studiet af Internationale Relationer (IR). Indtil Anden Verdenskrig var det almindeligt inden for IR at skelne mellem en stats forsvarspolitik, militærpolitik og udenrigspolitik. Rent praktisk var de dog forbundet og havde samme formål: at sikre statens eksistens og integritet mod ydre trusler. I dag anses de derfor for at være tre aspekter af et lands ”sikkerhedspolitik”.

Men sikkerhedspolitik omfatter ret beset langt mere end det militære forsvar af en stat. Social stabilitet, miljø, klima, energi, forsyningssikkerhed og udenrigshandel har i dag stor betydning for en stats sikkerhed. Dens betydning er steget i kraft af tiltagende økonomisk konkurrence og geopolitiske konflikter og spændinger. En stat må således kunne forsvare sin suverænitet og integritet over for trusler, der kan have en sådan styrke, at de ikke alene kan destruere den enkelte stat, men også

³ Giorgio Agamben, ”Fra retsstat til sikkerhedsstat”, Information, 9. januar 2016, <https://www.information.dk/moti/2016/01/retsstat-sikkerhedsstat>.

ødelægge det globale statssystem. Inden for IR taler forskere derfor om en ”globalisering” af sikkerhed.⁴

Spredningen af covid-19 var et skræmmende eksempel. De forskellige staters forsøg på at begrænse pandemien i form af nedlukning af institutioner, samfund og grænser var således i mindre grad udtryk for konventionel politik end for politisk neutrale, administrativt inducerede sikkerhedsforanstaltninger. Det samme kan siges om de midlertidige suspenderinger af en række grundlæggende borgerlige frihedsrettigheder, der blev indført på de nationale og internationale sundhedsmyndighedernes anbefaling – som for eksempel forsamlingsretten og retten til fri bevægelse. Det var ikke kun et spørgsmål om at redde menneskeliv, men også om at sikre, at staterne i fremtiden fortsat ville have bæredygtige økonomier og fungerende velfærdssystemer. Det var fuldt ud legitimt.

Velfærdsstatens udvikling til sikkerhedsstat medfører dog nogle risici for borgerne og for demokratiet. Religiøs og politisk begrundet terror, pandemier, økologiske sammenbrud, klimaforandringer, økonomiske recessioner og depressioner kan på den ene side gøre borgerne så utrygge, at de ender med at prioritere statens og deres egen sikkerhed over deres frihed og giver politikerne lov til at file i deres grundlovssikrede rettigheder.

På den anden side kan man med god ret argumentere for, at borgernes frihed afhænger af, at de er parate til at forsvare deres samfund og demokrati og acceptere nødvendigheden af at gå på kompromis med nogle af de rettigheder, de har erhvervet. Og når alt kommer til alt, har forståelsen af, hvad der kan betragtes som en rettighed, historisk set konstant har været under forandring, fornyelse og udvidelse – tilmed ud over det rimelige, ville nogle nok også hævde.

Konkurrencestatens anden fase

Sikkerhedsstaten kan ses som en nødvendig følge af velfærdsstatens udvikling til det, som inden for international politologi siden 1990’ernes har været kaldt ”konkurrencestaten”. Man kan også kalde den konkurrencestatens anden fase.

Konkurrencestaten var et produkt af globaliseringen og den voksende frihandel, som Sovjetunionens sammenbrud åbnede for. Staten skulle nu konkurrere med andre stater på verdensmarkedet om at skabe økonomisk vækst. Det blev derfor statens opgave at regulere borgernes adfærd på markedet, især arbejdsmarkedet. Hvor det var velfærdsstatens primære opgave at sikre beskæftigelsen, blev det konkurrencestatens hovedopgave at sikre sin egen økonomiske bæredygtighed ved at styrke virksomhedernes konkurrenceevne. Hvor velfærdsstaten garanterede borgerne social tryghed, krævede konkurrencestaten ”noget for noget” af borgerne: De skulle f.eks. uddanne sig og deltage aktivt i det nye arbejdsmarked, som udviklede sig under globaliseringen.⁵

⁴ Brian Maybee, *The Globalization of Security: State Power, Security Provision and Legitimacy* (London: Palgrave Macmillan, 2009).

⁵ Philip Cerny, ”Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization”, *Government and Opposition* 32,2 April 1997: 251-274, Ove Kaj Pedersen, *Konkurrencestaten* (København: Hans Reitzel, 2011).

Siden Ove K. Pedersen skrev *Konkurrencestaten* i 2011, har en kombination af svækket frihandel, en opbremsning af globaliseringen efter finanskrisen, Ruslands invasion af først Krim og i 2022 resten af Ukraine, et voksende modsætningsforhold mellem Vesten og Kina, behovet for stabile forsyningskæder, øgede bestræbelser på at dæmpe den globale opvarmning og faren for pandemier blandt husdyr og mennesker ændret betingelserne for den danske stats sikkerhed.

Hensynet til virksomhedernes konkurrenceevne er fortsat en vigtig prioritering i sikkerhedsstaten. Det samme er hensynet til borgernes sociale tryghed. Forskellen er imidlertid, at hensynet til statens sikkerhed i dag bliver anset for at være forudsætningen for borgernes tryghed i mere end blot velfærdspolitisk forstand.

Det kan eksempelvis indebære, at borgerne giver deres politikere tilladelse til at indføre love, der begrænser deres egen frihed. I modsætning til velfærdsstatens love, der hvilede på etiske værdier, bygger sikkerhedsstatens love på ”nationale interesser”. Det betyder, at regeringens politiske beslutninger og strategier får et præg af værdirelativisme, som var ukendt i velfærdsstaten og dens forgængere. Det kan illustreres med et aktuelt eksempel.

I Danmark har vi for nylig set SVM-regeringen ændre sin udenrigspolitiske strategi fra en rent værdibaseret politik til en ”pragmatisk idealisme”. Ændringen skete med den begrundelse, at skiftet var nødvendigt, fordi vi lever i en ”usikker og kompliceret verden”. I redegørelsen for den nye strategi skrev udenrigsminister Lars Løkke Rasmussen: ”Vi må ikke være naive. Lande handler efter deres egne interesser og ikke efter, hvad der ville være godt for Danmark. Hvis vi ser bort fra det, kommer vi galt af sted.” Han mente dog, at det stadig var muligt at udbrede danske værdier til ”resten af verden”⁶. Kampen for danske værdier skulle dog bedst ”kæmpes sammen med internationale partnere i især EU og NATO,” tilføjede han, hvorved han efterlod et klart indtryk af, at danske værdier skulle være forenelige med Danmarks sikkerhedsinteresser. Kort efter foretog han en rejse til Kina for at forhandle en ny bilateral handels- og samarbejdsaftale uden at kritisere Kinas brud på menneskerettighederne. Regeringens imødekommelse af IOC i spørgsmålet om koranafbrændinger var udtryk for den samme sikkerhedspolitik. Og et klart befolkningsflertal sluttede op om den. Sandsynligvis ud fra en betragtning om, at de evindelige koranafbrændinger øgede deres utryghed.

Man kan derfor konstatere, at politik i en demokratisk sikkerhedsstat som den danske bygger på en analyse af, at der bør være et sammenfald mellem den brede befolknings og statens interesse for sikkerhed. Er det mon her, vi ser konturerne til en fornyet ”samfundskontrakt”?

Kontrakt eller pagt

Under corona-krisen blevet der talt en del om at værne om den gældende ”samfundskontrakt”, et begreb med en lang liberal tradition bag sig, men som også forbindes med velfærdsstatens historie, bæredygtighed og grundlæggende principper og med de forskellige mekanismer på arbejdsmarkedet, som vi kender som ”den danske model”.

⁶ Sofie Ewertzen Nissen, ”Løkke klar med ny strategi for dansk udenrigspolitik: ’Vi må ikke være naive’”, Altinget, 16. maj 2023, <https://www.alinget.dk/udvikling/artikel/loekke-klar-med-ny-strategi-for-dansk-udenrigspolitik-vi-maa-ikke-vaere-naive>.

Selv foretrækker jeg en "samfundspagt" med de etiske, historiske, juridiske og åndelige konnotationer, som ligger i begrebet pagt. Man behøver blot tænke på det antikke Israels pagtstanke, som først understregede pagtsforholdet mellem folket og Gud og senere mellem folket, kongen og Gud. Man kan også henvise til brugen af pagtsbegrebet, da store dele af det skotske folk i 1638 underskrev en erklæring imod den engelske konges forsøg på at tvangsindføre den anglikanske kirkeordning i Skotland. Eller de amerikanske puritaneres idé om, at alle sociale relationer skulle hvile på gensidige forpligtelser. Juridisk set har ordet pagt været brugt siden middelalderen i forbindelse med aftaler af særlig højtidelig og vigtig karakter. Derimod er en "kontrakt" en aftale af rent juridisk karakter.

Men det, vi har brug for i dag, handler om meget mere end om forholdet mellem ret og pligt, relationerne på arbejdsmarkedet og sikringen af borgernes rettigheder. Hvor en kontrakt er en aftale, der nedfældes på et papir, der forsynes med underskrifter, er en samfundspagt en stiltiende og derfor dybest set en åndelig aftale mellem folket og staten om, hvilke etiske værdier der bør lægges til grund for det danske retsvæsen, demokratiet og i sidste instans: samfundet og den danske stat. Pagten skal sikre den tillid mellem borgerne og staten, som hidtil har været kendetegnende for det danske samfund, hvor den har været en forudsætning for samarbejde og realisering af fælles mål.

Den nødvendige balance mellem frihed og tryghed

Afbalanceringen af hensynet til borgernes behov for frihed og tryghed og statens sikkerhed har historisk set skabt de grundlæggende forskelle mellem liberale, socialister og konservative. Liberale har ment, at friheden var vigtigst og har derfor ønsket at begrænse statens magt. Socialister har derimod ment, at borgernes tryghed måtte komme i første række og har derfor ønsket at udbygge statens magt. Konservative har været tilbøjelige til lægge vægt på at sikre det nationale fællesskab og dets værdier gennem statsapparatet.

Hvis dilemmaet skal løses, bør man dog nok arbejde på at sikre borgerne den tryghed, som er forudsætningen for deres frihed, og samtidig sikre dem den frihed, som er forudsætningen for, at de kan føle sig trygge over for staten. For selv om frihed og tryghed står i et indbyrdes spændingsforhold, er de i en demokratisk stat også hinandens grundbetingelser.

Det blev bekræftet af den forholdsvis vellykkede måde, Danmark og de øvrige nordiske lande, slap gennem corona-krisen. Krisen viste nemlig, at det ikke kun var regeringens og myndighedernes håndtering, der bragte os nådigt gennem pandemien, men også den måde, hvorpå borgerne tog personligt medansvar i tillid til myndighedernes anbefalinger. I lande, hvor der ikke i forvejen fandtes en sådan forståelse af en pagt mellem folk og stat, gik det langt værre.

Konkluderende vil jeg fastslå, at der i velfærdsstatens transformation til sikkerhedsstat ligger flere risikomomenter. I en sikkerhedsstat vil regeringen nemlig, for det første, være tilbøjelig til at afkoble civilsamfundet og dets institutioner – sådan som det skete herhjemme i forbindelse med SVM-regeringens afskaffelse af St. Bededag med en begrundelse om at ville bekæmpe diverse kriser.

For det andet vil regeringen søge af afpolitisere de spørgsmål, borgerne interesserer sig for, og som motiverer dem til at tage medansvar for, under påskud om, at staten selv ved bedst, hvad der er til gavn for borgernes sikkerhed og velfærd. Derved vil sikkerhedsstaten svække borgernes politiske engagement og desuden underminere deres tillid til både hinanden og staten. I sidste instans vil det føre til opløsningen af det folkelige fællesskab og den pagt, det har hvilet på.



Michael Böss er dr.phil. og seniorrådgiver ved Tænketankens Prospekts program for medborgerskab og samfundspolitik.

Kontakt:
mib@taenketankenprospekt.